

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Dokumentationsdienst
3003 Bern
Tel. 031 322 97 44
Fax 031 322 82 97
doc@parl.admin.ch

98.033 Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen. Revision



98.033 - Geschäft des Bundesrates.
Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen. Revision

Texte français

Zusammenfassung
 der Beratungen

Stand der Beratung Erledigt

Botschaft vom 27. Mai 1998 über die Revision des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen (BBI 1998)

Vorlage 1

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen

Chronologie:

23.09.1998 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

09.03.1999 NR Abweichend.

17.03.1999 SR Abweichend.

18.03.1999 NR Abweichend.

22.04.1999 SR Zustimmung.

22.04.1999 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

22.04.1999 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt 1999 3126; Ablauf der Referendumsfrist: 12. August 1999

Amtliche Sammlung des Bundesrechts 1999 2405

Amtliches Bulletin - die Wortprotokolle

Zuständig	Finanzdepartement (EFD)
Behandelnde Kommissionen	<u>Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR (WAK-NR)</u> <u>Kommission für Wirtschaft und Abgaben SR (WAK-SR)</u> <i>Antrag: Differenzbereinigung</i>
Behandlungskategorie NR:	III, Reduzierte Debatte (Art. 68 GRN)

Konnexe Geschäfte 99.3006

Deskriptoren	Öffentliche Bank; Staatsgarantie; Bankenaufsicht; Zusammenarbeit in Rechtsfragen; Grenzüberschreitende Zusammenarbeit; Bank; Wertpapierbörse; Effektenhandel; Gesetz; Eidgenössische Banken- und Börsenkommission; Bankengesetz;
---------------------	--

 Home

98.033 - Objet du Conseil fédéral.

[Deutscher Text](#)**Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Révision**[Synthèse des délibérations](#)

Etat actuel Liquidé

Message du 27 mai 1998 sur la révision de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (FF 1998 3349)

Projet 1

Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne

Chronologie:**23-09-1998 CE** Décision conforme au projet du Conseil fédéral.**09-03-1999 CN** Divergences.**17-03-1999 CE** Divergences.**18-03-1999 CN** Divergences.**22-04-1999 CE** Adhésion.**22-04-1999 CE** La loi est adoptée en votation finale.**22-04-1999 CN** La loi est adoptée en votation finale.

Feuille fédérale 1999 2856; délai référendaire: 12 août 1999

Recueil officiel des lois fédérales 1999 2405

Bulletin officiel - les procès-verbaux

Compétence	Département des finances (DFF)
Commissions traitant l'objet	<u>Commission de l'économie et des redevances CN (CER-CN)</u> <u>Commission de l'économie et des redevances CE (CER-CE)</u>
Catégorie objet CN:	<i>Amendement:</i> Traitement des divergences III, Débat réduit (art. 68 RCN)

Objets apparentés	<u>99.3006</u>
--------------------------	----------------

Descripteurs	Öffentliche Bank; Staatsgarantie; Bankenaufsicht; Zusammenarbeit in Rechtsfragen; Grenzüberschreitende Zusammenarbeit; Bank; Wertpapierbörse; Effektenhandel; Gesetz; Eidgenössische Banken- und Börsenkommission; Bankengesetz;
---------------------	--

 [Home](#)

98.033 - Zusammenfassung**Uebersicht**

98.033 Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen. Revision**Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Révision**

Botschaft: 27.05.1998 (BBI 1998, 3847 / FF 1998, 3349)

Ausgangslage

Teil A. Kantonalbanken

Die Kantonalbanken bilden einen wichtigen Bestandteil des gesamtschweizerischen Bankensystems. Sie wurden im letzten Jahrhundert geschaffen zur Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung in den einzelnen Kantonen und sind damit auch Ausdruck kantonaler Souveränität. Die halbstaatlichen und staatlichen Kantonalbanken sollten im schweizerischen Bankensystem Lücken füllen sowie den Wettbewerb beleben, der damals noch nicht von der heute an sich selbstverständlich gewordenen flächendeckenden Grundversorgung unseres Landes mit Bankdienstleistungen geprägt war. Die einzelnen Kantonalbanken weisen jeweils eine eigene historische Entwicklung auf, und ihre kantonalen Rahmenbedingungen weichen zum Teil erheblich voneinander ab. Demzufolge haben sie für jeden einzelnen Kanton ihre spezifische Bedeutung und besondere Funktion.

Die meisten Kantonalbanken sind heute in sämtlichen Sparten des Bankgeschäftes tätig; sie haben sich mehrheitlich zu eigentlichen Universalbanken entwickelt. Der Schwerpunkt ihrer Aktivitäten liegt aber grundsätzlich im engeren Wirtschaftsraum. Die Kantonalbanken haben auch heute noch ihre wettbewerbs- und wirtschaftspolitische Bedeutung und stellen ein Gegengewicht zu den Grossbanken dar.

Diesen historisch gewachsenen Umständen und Verschiedenheiten der Kantonalbanken muss bei der Neuregelung ihres Status Rechnung getragen werden, ohne den Schutz der Gläubiger und insbesondere auch der Steuerzahler zu vernachlässigen.

Mit der Entgegennahme der Motion vom 23. Januar 1996 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates in der Form eines Postulats hat der Bundesrat die Zusicherung verbunden, eine Expertenkommission einzusetzen, welche sämtliche in Zusammenhang mit den Kantonalbanken sich stellenden Fragen prüfen und allfällige Gesetzesänderungen vorschlagen soll. Damit hat der Bundesrat eine neue, umfassende Evaluation des Status der Kantonalbanken eingeleitet.

Aufgrund des Berichtes der Expertenkommission und der Ergebnisse der Vernehmlassung ergibt sich, dass eine Neuordnung des Status der Kantonalbanken notwendig ist.

Die Hauptrevisionspunkte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Als konstitutives Begriffsmerkmal der Kantonalbanken gelten inskünftig die gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht und die Beteiligung des Kantons von mehr als einem Drittel des Kapitals und der Stimmen. Auf die Staatsgarantie als Begriffsmerkmal wird verzichtet.
- Alle Kantonalbanken, auch diejenigen mit voller Staatsgarantie, werden zwingend der Aufsicht der Bankenkommission unterstellt.
- Die Sondervorschriften betreffend die Reservenbildung und die Verantwortlichkeitsbestimmungen werden für alle Kantonalbanken, auch diejenigen mit voller Staatsgarantie, aufgehoben. Für die Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie kommen demzufolge lediglich noch folgende Sondervorschriften zur Anwendung: Keine Unterstellung unter die Bewilligungspflicht, Auflösung dieser Banken durch die Kantone, Eigenmittelrabatt.
- Der besondere Status der Kantonalbanken der Kantone Genf und Waadt wird noch für die Dauer von zehn Jahren aufrechterhalten, sofern die Rechtsform dieser Banken nicht verändert oder die Staatsgarantie nicht eingeschränkt wird.

- Die Kantonalbanken unterstehen bei der Umwandlung in Aktiengesellschaften der Stempelsteuerpflicht.

Teil B. Grenzüberschreitende Aufsicht über Banken, Börsen und Effektenhändler (Vor-Ort-Kontrollen)

Global tätige Banken und Finanzintermediäre erfordern eine globale Aufsicht. Die Aufsicht über Banken, Effektenhändler und Finanzintermediäre ist jedoch heute nach wie vor national organisiert. Es gibt keine supranationalen Aufsichtsbehörden. Um dennoch eine international wirksame Aufsicht sicherzustellen, hat insbesondere der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht seit Jahrzehnten und in mehreren Etappen Grundsätze für die Beaufsichtigung international tätiger Banken erarbeitet: So sollen alle internationalen Bankkonzerne im Herkunftsland durch eine Behörde beaufsichtigt werden, die fähig ist, eine konsolidierte Beaufsichtigung vorzunehmen. Die Herkunftslandbehörden sollen das Recht haben, bei den ausländischen Niederlassungen der Bankkonzerne, für die sie im Rahmen der Herkunftslandkontrolle verantwortlich sind, Informationen einzuholen. Dafür stehen ihnen mehrere Wege offen:

- Sie können die in ihrem Hoheitsgebiet tätigen Konzernverantwortlichen veranlassen, die Informationen konzernintern direkt oder durch interne Revisoren bei der ausländischen Niederlassung zu erheben und an sie weiterzuleiten (konzerninterner Informationsfluss).
- Sie können die Gastlandbehörden ersuchen, die Informationen für sie zu erheben und ihnen zu übermitteln (internationale Amtshilfe).
- Schliesslich können sie nach Absprache mit den Gastlandbehörden die Informationen bei den ausländischen Niederlassungen selbst erheben (Vor-Ort-Kontrollen).

International geht ein klarer Trend dahin, alle diese Mittel zur Informationsbeschaffung gleichberechtigt zuzulassen. Bisheriger Höhepunkt dieser Entwicklung sind die «Stockholmer-Empfehlungen», welche vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht ausgearbeitet wurden. Vertreter von Aufsichtsbehörden aus mehr als 140 Staaten erklärten diese Stockholmer-Empfehlungen im September 1996 an der Internationalen Bankaufseherkonferenz in Stockholm zum internationalen Mindeststandard. Ähnlich verläuft die Entwicklung im Rahmen der Aufsicht über Effektenhändler.

Die Aufsichtsbehörden sollen nach den Stockholmer-Empfehlungen alle drei dargestellten Mittel zur grenzüberschreitenden Informationsbeschaffung benützen dürfen, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Staaten, welche wie die Schweiz grenzüberschreitende Vor-Ort-Kontrollen von Aufsichtsbehörden grundsätzlich ausschliessen, werden aufgefordert, ihre Rechtsordnung zu ändern. Im Jahr 1998 soll die Umsetzung der Stockholmer-Empfehlungen geprüft werden. Die Schweiz hat sowohl als Herkunftsland international tätiger Banken als auch als Gastland ausländischer Banken kein Interesse, sich dieser Entwicklung zu verschliessen. Allerdings sollen nur die für eine konsolidierte Aufsicht notwendigen Angaben erhoben werden dürfen. Zudem ist den Interessen der Kunden Rechnung zu tragen

Heute kennt die schweizerische Aufsichtsgesetzgebung eine Regelung für den Informationsfluss innerhalb eines Bankkonzerns (Art. 4^{quinquies} BankG) und für die internationale Amtshilfe der Bankenkommission (Art. 23^{sexies} BankG, Art. 38 BEHG, Art. 63 AFG). Grundsätzlich nicht zulässig sind dagegen hoheitliche Kontrollen ausländischer Aufsichtsbehörden oder von direkt von ihnen beauftragten Revisoren in der Schweiz. Solche Handlungen gelten als Amtshandlungen für einen fremden Staat und sind nach Artikel 271 des Strafgesetzbuches strafbar. Zwar könnte der Bundesrat oder eine von ihm bezeichnete Amtsstelle solche Kontrollen in Einzelfällen bewilligen. Für eine generelle Regelung ist aber eine klare gesetzliche Grundlage notwendig. Der Vorschlag für einen neuen Artikel 23^{septies} BankG (und parallel dazu Art. 38^{bis} BEHG) lehnt sich eng an die bestehende Regelung der internationalen Amtshilfe an. Er wägt die Interessen der Aufsichtsbehörden und die Geheimhaltungsinteressen der Bankkunden gegeneinander ab und enthält folgende Kernelemente. Die Bankenkommission wird ausdrücklich ermächtigt, Kontrollen bei ausländischen Niederlassungen schweizerischer Bankkonzerne durchzuführen. Umgekehrt sollen Kontrollen ausländischer Aufsichtsbehörden bei Niederlassungen ausländischer Banken oder Effektenhändler unter den nachfolgenden Bedingungen und Einschränkungen zulässig sein:

- Die ausländischen Aufsichtsbehörden müssen als Herkunftslandbehörden für die konsolidierte Aufsicht der geprüften Banken verantwortlich sein.
- Die erhobenen Angaben dürfen nur zu Aufsichtszwecken verwendet werden.
- Die ausländischen Aufsichtsbehörden müssen dem Amtsgeheimnis unterliegen.

- Die erhobenen Informationen dürfen nicht ohne Zustimmung der Bankenkommission an Dritte weitergegeben werden.
- Die Bankenkommission darf einer Weiterleitung an Dritte nur zustimmen, wenn diese Aufsichtsaufgaben wahrnehmen.
- Die Weiterleitung der Informationen an Strafbehörden ist unzulässig, wenn die Rechtshilfe in Strafsachen ausgeschlossen wäre.
- Die ausländischen Aufsichtsbehörden dürfen nur Informationen erheben, soweit dies nach Auffassung der Bankenkommission für eine konsolidierte Aufsicht notwendig ist. Dazu gehören insbesondere Systemkontrollen zur Prüfung der Organisation, des Riskmanagements, der Qualität der Geschäftsführung, der Eigenmittel- und Risikoverteilungsvorschriften und der Berichterstattungspflichten.
- Die ausländischen Aufsichtsbehörden haben selbst keine Einsicht in Daten, welche direkt oder indirekt mit dem Einlage oder Vermögensverwaltungsgeschäft für einzelne Bankkunden zusammenhängen. Soweit solche Angaben für eine konsolidierte Aufsicht notwendig sind, erhebt sie die Bankenkommission selbst und führt vor der Übermittlung an die ausländische Behörde ein Verwaltungsverfahren durch.
- Die Bankenkommission kann die ausländischen Behörden bei ihren Kontrollen begleiten oder durch eine Revisionsstelle begleiten lassen.

Verhandlungen

SR	23.09.1998	AB 905
NR	09.03.1999	AB 203
SR	17.03.1999	AB 214
NR	18.03.1999	AB 425
SR	22.04.1999	AB 355
SR / NR	22.04.1999	Schlussabstimmungen (36:0 / 95:54)

Der **Ständerat** stimmte dem Gesetzesentwurf einstimmig zu.

Im **Nationalrat** führten mehrere Minderheitsanträge von linker Seite zu Diskussionen. Remo Gysin (S, BS) wandte sich gegen falsche Anreize zu risikoreichen Tätigkeiten für Bankangestellte und verlangte, dass Lohnanreize risikokompatibel sein sollten. Jean-Claude Rennwald (S, JU) verlangte das Festhalten an der vollumfänglichen Staatsgarantie für Kantonbanken und Rudolf Rechsteiner (S, BS) forderte neben der Beibehaltung der Staatsgarantie eine Beteiligung des Kantons von mindestens 50 Prozent am Kapital. Bundesrat Villiger bekämpfte die Anträge. Entsprechende Auflagen würden auf dem Arbeitsmarkt zu einem Wettbewerbsnachteil führen und die Staatsgarantie sei keine Garantie für das Überleben einer Kantonbank. In den Abstimmungen setzten sich Mehrheit und Bundesrat jeweils deutlich durch. Ebenfalls verworfen wurden Minderheitsanträge, die schärfere Eigenmittelvorschriften zur Abdeckung von systemischen Risiken und besondere Bestimmungen für Grossbanken verlangten. Diskussionslos stimmte der Rat sodann Anträgen seiner Kommission zu, wonach Vor-Ort-Kontrollen nur Behörden eines Landes zugestanden werden, das der Schweiz Gegenrecht gewährt. Zudem sollen Ausländer in der Schweiz nur begleitet Kontrollen vornehmen können. Bundesrat Villiger war allerdings der Auffassung, dass diese Verschärfung nicht angezeigt ist.

Der **Ständerat** hielt an der Kann-Formulierung des Bundesrates fest, welche der Bankenkommission nicht zwingend vorschreiben will, ausländische Bankenprüfer in der Schweiz zu begleiten und für solche Prüfungen kein zwingendes Gegenrecht vorsieht.

In der Differenzvereinbarung einigten sich die beiden Räte darauf, dass eine Bank bei einer Vor-Ort-Kontrolle durch eine ausländische Aufsichtsbehörde eine Begleitung durch die Schweizerische Bankenkommission verlangen kann.

98.033 - Note de synthèse**Résumé**

98.033 Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Révision**Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen. Revision**

Message: 27.05.1998 (FF 1998, 3349 / BBI 1998, 3847)

Situation initiale**Partie A. Les banques cantonales**

Les banques cantonales forment une partie essentielle du système bancaire suisse. Créées au siècle dernier pour favoriser le développement économique des cantons, elles sont aussi une expression de leur souveraineté. Les banques cantonales publiques et semi-publiques avaient pour but de combler certaines lacunes du système bancaire et de renforcer la concurrence, qui, à l'époque, n'était pas encore caractérisée par l'ubiquité des prestations bancaires à laquelle nous sommes habitués. Les banques cantonales ont connu des histoires très diverses et leurs conditions d'existence varient fortement d'un canton à l'autre. Aussi ont-elles dans chaque canton une importance et une fonction particulières.

La plupart des banques cantonales sont aujourd'hui actives dans tous les secteurs d'activité; elles sont en général devenues de véritables banques universelles. Mais l'essentiel de leurs activités se déroule dans un espace économique restreint. Les banques cantonales conservent aujourd'hui leur raison d'être du point de vue de l'économie et de la concurrence; elles fournissent un contrepois aux grandes banques. En redéfinissant leur statut, il convient donc de tenir compte de leur diversité et des circonstances historiques évoquées ci-dessus, sans négliger pour autant la protection des créanciers et notamment des contribuables.

En acceptant sous forme de postulat la motion du 23 janvier 1996 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national, le Conseil fédéral a déclaré qu'il allait instituer une commission d'experts chargée d'examiner toutes les questions concernant les banques cantonales et de proposer, le cas échéant, des modifications de la loi. Le Conseil fédéral a ainsi mis en route une réévaluation approfondie du statut des banques cantonales.

D'après le rapport de la commission d'experts et les résultats de la consultation, une réforme du statut des banques cantonales est indispensable.

Les principales modifications peuvent être résumées comme suit:

- Les critères constitutifs des banques cantonales sont désormais la base juridique cantonale ainsi que la participation du canton dans plus d'un tiers du capital et des droits de vote. La garantie de l'Etat n'est plus un critère constitutif.
- Toutes les banques cantonales, y compris celles qui bénéficient d'une garantie intégrale de l'Etat, sont soumises obligatoirement à la surveillance de la Commission fédérale des banques.
- Les dispositions spéciales concernant la constitution de réserves et la responsabilité sont abrogées pour toutes les banques cantonales, y compris pour celles qui disposent d'une garantie intégrale de l'Etat. Pour ces dernières, seules subsistent les dispositions spéciales suivantes: dispense de l'obligation d'obtenir une autorisation, dissolution par les cantons, déduction des fonds propres exigibles.
- Le statut particulier des banques cantonales genevoise et vaudoise est maintenu encore dix ans, pour autant que la forme juridique de ces banques ne change pas et que la garantie de l'Etat ne soit pas limitée.
- Les banques cantonales qui se transforment en sociétés anonymes sont soumises aux droits de timbre.

Partie B. Surveillance transfrontalière des banques, des bourses et des négociants en valeurs mobilières (inspections sur place)

Les banques qui opèrent sur le plan mondial nécessitent une surveillance de même niveau. La surveillance prudentielle des banques, des négociants en valeurs mobilières et des intermédiaires financiers est toujours organisée sur le plan national. Il n'existe pas d'autorités supranationales de surveillance. Afin de garantir néanmoins une surveillance internationale efficace, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a élaboré depuis des décennies et en plusieurs étapes des principes applicables à la surveillance des banques opérant au niveau international. Tous les groupes bancaires internationaux devraient ainsi être soumis dans leur pays d'origine à la surveillance d'une autorité capable de procéder à un contrôle sur base consolidée. Les autorités du pays d'origine devraient avoir le droit de demander des informations aux établissements étrangers des groupes bancaires dont elles ont la responsabilité au titre de leur contrôle national. A cet effet, diverses voies sont possibles:

- Elles peuvent inciter les responsables du groupe actif sur leur territoire à se procurer les informations directement au sein du groupe ou par le biais de réviseurs internes auprès de l'établissement étranger et à les leur transmettre (transmission d'informations interne au groupe).
- Elles peuvent demander aux autorités du pays d'accueil de requérir les informations et de les leur transmettre (entraide administrative internationale).
- Elles peuvent enfin, d'entente avec les autorités du pays d'accueil, procéder elles-mêmes à la collecte des informations auprès des établissements étrangers (inspections sur place).

Sur le plan international, la tendance va très nettement vers l'acceptation conjointe de tous ces moyens de se procurer des informations, sans établir de priorité. Le résultat provisoire de cette évolution est constitué par les «recommandations de Stockholm» élaborées par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Lors de la Conférence internationale des autorités de contrôle bancaire qui a eu lieu à Stockholm en septembre 1996, des représentants de plus de 140 Etats ont déclaré que ces recommandations constituaient un standard minimal international. L'évolution dans le domaine de la surveillance des négociants en valeurs mobilières va dans un sens analogue.

Aux termes des recommandations de Stockholm, les autorités de surveillance devraient pouvoir faire usage des trois moyens décrits, destinés à se procurer des informations au-delà des frontières, pour autant que certaines conditions soient remplies. Les Etats qui, à l'image de la Suisse, refusent en principe les inspections sur place d'autorités de surveillance étrangères sont invités à modifier leur législation. L'application des recommandations de Stockholm devrait faire l'objet d'un examen en 1998.

Que ce soit en sa qualité de pays d'origine de banques opérant au niveau international ou de pays d'accueil de banques étrangères, la Suisse n'a aucun intérêt à se fermer à cette évolution. Seules les indications nécessaires à la surveillance consolidée devraient cependant pouvoir être requises. En outre, l'intérêt des clients doit être dûment pris en compte.

La législation suisse sur la surveillance comprend actuellement une réglementation relative au transfert d'informations au sein d'un groupe bancaire (loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (LB) art. 4^{quinquies}) et à l'entraide administrative de la Commission des banques (art. 23^{sexies} LB, loi sur les bourses et les valeurs mobilières (LBVM) art. 38, loi sur les fonds de placement (LFB) art. 63). Les contrôles exercés en Suisse par les autorités de surveillance étrangères ou par des réviseurs qu'elles ont directement mandatés ne sont par contre pas admissibles en principe. De telles actions sont considérées comme des actes relevant des pouvoirs publics exécutés pour un Etat étranger, punissables en application de l'article 271 du Code pénal. Le Conseil fédéral ou un service de l'administration qu'il aurait désigné pourrait certes autoriser de tels contrôles dans des cas particuliers. Une base légale est en revanche nécessaire pour une réglementation d'ordre général.

Le nouvel article 23^{septies} LB proposé (et en parallèle l'art. 38^{bis} LBVM) se réfère étroitement à la réglementation existante en matière d'entraide administrative internationale. Il pondère les intérêts des autorités de surveillance et l'intérêt qu'ont les clients des banques au maintien d'une certaine confidentialité. Pour l'essentiel, la Commission des banques reçoit le pouvoir exprès de procéder à des contrôles auprès des établissements étrangers de groupes bancaires suisses. A l'inverse, les contrôles effectués par des autorités étrangères de surveillance auprès des établissements suisses de banques ou de négociants en valeurs mobilières étrangers devraient être autorisés aux conditions et avec les restrictions suivantes:

- Les autorités étrangères de surveillance assument la surveillance sur base consolidée incombant au pays d'origine pour les banques examinées.

- Les informations obtenues sont utilisées exclusivement à des fins de surveillance.
- Les autorités étrangères de surveillance sont liées par le secret de fonction ou le secret professionnel.
- Les informations obtenues ne sont pas transmises à des tiers sans l'accord de la Commission des banques.
- La Commission des banques n'autorise la transmission à des tiers que si ceux-ci ont des fonctions de surveillance.
- La transmission des informations à des autorités pénales n'est pas admissible si l'entraide internationale en matière pénale est exclue.
- Les autorités étrangères de surveillance ne peuvent se procurer que des informations qui, de l'avis de la Commission des banques, sont nécessaires à la surveillance consolidée. En font partie notamment les contrôles systémiques visant à examiner l'organisation, la gestion des risques, la qualité des organes dirigeants, le respect des dispositions en matière de fonds propres et de répartition des risques ainsi que la manière de remplir les obligations de rendre compte.
- Les autorités étrangères de surveillance n'ont pas elles-mêmes accès aux données liées directement ou indirectement à des opérations de gestion de fortune ou de placement pour le compte de clients individuels. Dans la mesure où de telles informations sont nécessaires pour la surveillance consolidée, la Commission des banques les recueille elle-même et effectue une procédure administrative avant leur transmission à l'étranger.
- La Commission des banques peut accompagner les autorités étrangères lors de leurs contrôles ou les faire accompagner par un réviseur.

Délibérations

CE	23.09.1998	BO 905
CN	09.03.1999	BO 203
CE	17.03.1999	BO 214
CN	18.03.1999	BO 425
CE	22.04.1999	BO 355
CE / CN	22.04.1999	Votations finales (36:0 / 95:54)

Le **Conseil des Etats** a approuvé le texte à l'unanimité.

Le **Conseil national** a débattu de plusieurs propositions de minorité déposées par les députés de gauche Remo Gysin (S, BS), Jean-Claude Rennwald (S, JU) et Rudolf Rechsteiner (S, BS), visant à limiter la prise de risque par les employés, à maintenir la garantie de l'Etat et obliger les cantons à conserver 50 % du capital des banques. Combattues par le conseiller fédéral Kaspar Villiger, qui a notamment fait valoir qu'elles entraîneraient des handicaps concurrentiels, ces propositions ont été rejetées à une large majorité, de même que d'autres qui visaient à renforcer la couverture des risques au moyen de dispositions sur les capitaux propres, ou à appliquer des dispositions particulières aux grandes banques. Contre l'avis de Kaspar Villiger, qui estimait inadéquat un tel renforcement de la législation, le Conseil a accepté d'autre part les propositions de la Commission de l'économie et des redevances (CER) visant à n'autoriser les autorités étrangères à procéder à des contrôles directs en Suisse qu'à la condition que soit accordée la réciprocité, et à prévoir que les autorités de contrôle étrangères devraient être accompagnées.

Le **Conseil des Etats** a maintenu la formulation potestative proposée par le Conseil fédéral, au terme de laquelle la Commission fédérale des banques peut accompagner les autorités étrangères lors de leurs contrôles directs en Suisse, et n'a pas souhaité introduire de réciprocité obligatoire.

Au cours de la procédure d'élimination des divergences, les deux Conseils se sont entendus pour donner aux banques la possibilité de demander à la Commission fédérale des banques qu'elle accompagne une autorité étrangère procédant à un contrôle direct.

prennent. Dans le cadre de telles décisions, par définition, il y a des gens qui sont mécontents, ou malheureux, ou inquiets parce que leur conception de l'Expo ne se concrétise pas. Pour ce qui nous concerne, nous maintenons notre confiance dans les choix faits par les responsables de l'Expo, et en particulier le choix de faire passer les messages par le thème et non par les institutions. L'armée collabore, et ce, dans un climat très positif, je répète cette confirmation que j'ai obtenue de M. Scherrer. Ce que nous pouvons faire pour aider à une bonne collaboration, c'est avoir l'esprit critique, mais accepter aussi que certaines critiques ne justifient pas une attaque de front ou des regrets définitifs.

Je crois que les choses vont dans le bon sens et je vous invite à accepter les compléments à la réponse du Conseil fédéral à la présente interpellation que je viens de vous donner, étant bien entendu que s'il y a de nouveaux événements, nous reprendrons le dialogue.

Rochat Eric (L, VD), rapporteur: Je remercie le Conseil fédéral pour ses déclarations qui sont de nature à répondre à une partie de nos questions. Je prends acte du fait que les coûts supplémentaires qui pourraient ressortir de la négociation ne sont pas compris dans le montant qui avait été accepté par le Parlement, suite au message de 1996. Si ces coûts dépassent donc 10 millions de francs, je pense que vous aurez à nous soumettre à ce moment-là une demande particulière pour des crédits supplémentaires, qui pourraient être ainsi justifiés.

98.033

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen. Revision

Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Révision

Botschaft und Gesetzentwurf vom 27. Mai 1998 (BBl 1998 3847)
Message et projet de loi du 27 mai 1998 (FF 1998 3349)

Brändli Christoffel (V, GR), Berichterstatter: Die vorliegende Revision des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen beinhaltet zwei Schwerpunkte:

1. die Neuordnung des Status der Kantonalbanken;
2. die grenzüberschreitende Aufsicht über Banken, Börsen und Effektenhändler.

Die Beratungen in der Kommission haben gezeigt, dass wir es hier mit einer nicht umstrittenen, gut durchdachten Vorlage zu tun haben. Es gab denn auch keine Opposition gegen die Neuregelungen. Die Kommission beantragt Ihnen deshalb auch einstimmig, auf die Vorlage einzutreten und diese unverändert zu verabschieden.

Gestatten Sie mir im Rahmen der Eintretensdebatte einige kurze Bemerkungen zu den beiden erwähnten Schwerpunkten.

Vorerst zu den Kantonalbanken: Im Zusammenhang mit einer als Postulat überwiesenen Motion (96.3003) hat der Bundesrat 1996 die Zusicherung abgegeben, dass zur Prüfung der zahlreichen Fragen im Zusammenhang mit dem Status der Kantonalbanken eine Expertenkommission eingesetzt werde. Die damit angekündigte umfassende Evaluation des Status der Kantonalbanken hat inzwischen stattgefunden. Verschiedene Vorschläge der Expertenkommission haben denn auch Eingang in die vorliegende Revision gefunden. Die Hauptrevisionspunkte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Auf die Staatsgarantie als Begriffsmerkmal wird verzichtet. Voraussetzung ist eine Beteiligung des Kantons von mindestens einem Drittel und eine kantonale gesetzliche Grundlage.

2. Alle Kantonalbanken werden zwingend der Aufsicht der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) unterstellt.

3. Die Sondervorschriften betreffend Reservebildung werden weitgehend aufgehoben. Bei voller Staatsgarantie bleiben folgende Sondervorschriften bestehen: keine Unterstellung unter die Bewilligungspflicht; die Auflösung dieser Banken durch die Kantone; ein Eigenmittelrabatt.

4. Die Kantonalbanken unterstehen bei einer Umwandlung in Aktiengesellschaften der Stempelpflicht.

5. Es wurden Übergangsregelungen für die Kantonalbanken von Genf, Waadt und Zug getroffen.

Das durchgeführte Vernehmlassungsverfahren zeigt, dass die Neuregelung des Status der Kantonalbanken auch bei den interessierten Kreisen und den Betroffenen weitgehend unbestritten ist.

Zum zweiten Thema, der grenzüberschreitenden Aufsicht über Banken, Börsen und Effektenhändler: Es ist heute unbestritten, dass global tätige Banken und Finanzintermediäre einer globalen Aufsicht bedürfen. Die bestehende nationale Aufsicht deckt diese Bedürfnisse nicht ganz ab. Mit den Stockholmer Empfehlungen, die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht erarbeitet wurden, wird diese Lücke geschlossen. Demnach sollen für diese Aufsicht Informationen wie folgt eingeholt werden können:

1. konzerninterner Informationsfluss;
2. internationale Amtshilfe;
3. Vor-Ort-Kontrollen.

140 Staaten erklärten diese Empfehlungen im September 1996 an der Internationalen Bankenaufsichtskonferenz in Stockholm zu Mindeststandards.

Die Schweiz als Herkunfts- und Gastland vieler international tätiger Banken hat kein Interesse, sich dieser Entwicklung zu verschliessen. Bei der Umsetzung müssen allerdings die spezifischen schweizerischen Interessen gewahrt werden; so sollen nur die für eine konsolidierte Aufsicht notwendigen Angaben erhoben werden dürfen.

Zudem ist den Interessen der Kunden Rechnung zu tragen. Folgende Grundsätze sind dabei sicherzustellen:

1. Die ausländischen Aufsichtsbehörden müssen als Herkunftslandbehörden für die konsolidierte Aufsicht der geprüften Banken verantwortlich sein.

2. Die erhobenen Angaben dürfen nur zu Aufsichtszwecken verwendet werden.

3. Die ausländischen Aufsichtsbehörden müssen dem Amtsgeheimnis unterstellt werden.

4. Die erhobenen Informationen dürfen nur mit Zustimmung der EBK an Dritte weitergegeben werden.

5. Die EBK darf ihre Zustimmung nur erteilen, wenn diese Dritten Aufsichtsaufgaben wahrnehmen.

6. Die Weiterleitung an Strafbehörden ist unzulässig, wenn die Rechtshilfe in Strafsachen ausgeschlossen ist.

7. Es dürfen nur Informationen erhoben werden, die für eine konsolidierte Aufsicht nötig sind.

8. Die ausländischen Aufsichtsbehörden haben keine Einsicht in Daten, die direkt oder indirekt mit dem Einlage- oder Vermögensverwaltungsgeschäft zusammenhängen. Soweit solche Angaben notwendig sind, werden sie durch die EBK erhoben; zudem findet vor der Übermittlung ein Verwaltungsverfahren statt.

9. Die EBK kann die ausländischen Behörden jederzeit bei ihren Kontrollen begleiten.

Die Kommission ist davon überzeugt, dass mit dieser klaren Regelung eine zweckmässige Lösung der globalen Aufsicht gefunden wurde, die ja auch im Interesse des Finanzplatzes Schweiz liegt.

Wir beantragen Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und diese ohne Änderungen zu verabschieden.

Martin Jacques (R, VD): Créées par les cantons avec l'objectif de permettre un financement de proximité à leur économie, les banques cantonales ont évolué d'une manière extrêmement différente dans notre pays. Avec des conditions statutaires très variées, en fonction de la sensibilité de leur canton, elles ont, dans chacun des Etats de notre Confédération, rendu de grands services à la population.

Aujourd'hui, dans une situation particulière profondément modifiée par une grande concentration dans le système bancaire, les banques cantonales conservent plus que jamais leur raison d'être. Donnant suite à différentes interpellations parlementaires, le Conseil fédéral a mandaté une commission d'experts ayant pour mission d'analyser le système actuel et surtout de proposer des modifications afin d'adapter le statut des banques cantonales à la situation d'aujourd'hui.

Une large consultation dans laquelle les cantons – tous concernés ou presque – ont donné leur avis a permis d'affiner le projet qui nous est présenté aujourd'hui. Votre commission l'a bien accueilli. Si vous n'avez pas reçu de dépliant, ce n'est pas seulement par mesure d'économies mais bien parce qu'il n'y a pas de modification au projet du Conseil fédéral. Les changements principaux dans le projet qui nous est soumis peuvent se résumer comme suit:

1. La garantie de l'Etat, élément constitutif des banques cantonales, n'est plus indispensable. Les cantons auront la possibilité de décider en relation avec leur propre situation comment ils entendent régler ce problème. Il est bon de rappeler le danger d'une garantie totale, on l'a vu dans la faillite des banques d'épargne aux Etats-Unis, où une garantie totale de l'Etat a fait que les responsables bancaires ont investi d'une manière inconsidérée, et que finalement le contribuable a dû payer.

Je rappelle aussi que la Banque cantonale vaudoise, qui a été fondée il y a maintenant plus de 100 ans, a été directement soumise aux règles de la SA et qu'il n'y a pas de garantie de l'Etat.

2. Cette modification importante concerne la forme juridique de la banque qui est prévue par le droit fédéral afin d'éviter une organisation inadéquate. La participation du canton au capital constitutif de la banque, capital-actions bien sûr dans une SA, est au minimum d'un tiers. C'est simultanément une mesure d'intérêt du canton pour sa banque et une mesure évitant d'éventuels dérapages dans les missions de celle-ci.

3. Afin d'assurer une protection suffisante des créanciers et des contribuables, toutes les banques cantonales sont soumises dès maintenant à la surveillance de la Commission fédérale des banques, quel que soit le niveau de garantie du canton.

Ces trois mesures essentielles permettront, nous en sommes certains, de créer un régime légal moderne correspondant à l'évolution du système bancaire. Elles permettront aussi aux banques cantonales de répondre le mieux possible aux défis économiques de cette fin de siècle, en gardant des missions de soutien à l'économie – je précise dans la proximité –, ce qui malheureusement n'est plus prioritaire pour les grandes banques du pays.

Enfin et pour conclure, permettez-moi d'évoquer brièvement le statut spécial des banques de Vaud et de Genève. Ce statut spécial avait été accordé à celles-ci – quatre à l'époque, en 1934 – par le Conseil fédéral, en raison de leur ancienneté. Actuellement, ce statut ne pose aucun problème de garantie aux créanciers, aussi un délai de 10 ans permettra à ces deux banques de s'adapter aux nouvelles dispositions. Je vous invite dès lors à entrer en matière et à adopter les modifications présentées par le Conseil fédéral.

Gemperli Paul (C, SG): Ich gestatte mir, beim Eintreten kurz das Wort zu ergreifen. Meine Legitimation liegt darin, dass ich am 21. Juni 1995 eine Motion (95.3310) betreffend Staatsgarantie der Kantonalbanken eingereicht habe. Schon in der Session in Genf hatte ich zusammen mit dem derzeitigen Ratspräsidenten das gleiche Anliegen vorgebracht.

Mit der Motion sollte der Bundesrat beauftragt werden, eine Revision des Bankengesetzes in dem Sinne zu beantragen, dass eine vollumfängliche Haftung der Kantone für die Verbindlichkeiten der Kantonalbanken nicht mehr zwingend vorgeschrieben wird. Die Kantone sollten die Möglichkeit erhalten, ihre Staatsgarantie in eigener Kompetenz auszugestalten, d. h., sie beizubehalten, zu beschränken oder auf einen von ihnen zu bestimmenden Zeitpunkt aufzuheben.

Zur Begründung habe ich damals darauf hingewiesen, dass sich die Kantonalbanken seit ihrer Gründung – in den mei-

sten Fällen vor rund 150 Jahren – stark verändert haben. Sie sind Universalbanken geworden. Gleichzeitig ist das wirtschaftliche, insbesondere das bankenwirtschaftliche Umfeld anders geworden, und das Bankgeschäft hat sich zu einem wichtigen und hochkomplexen Wirtschaftszweig entwickelt. Die Verflechtung mit dem Staat behindert aber die freie wirtschaftliche Entwicklung der Kantonalbanken immer stärker. Um den Anforderungen der Zukunft zu genügen und eine lebensfähige Kantonalbank zu erhalten, müssen die Fesseln gelockert werden. Daneben habe ich auch darauf hingewiesen, dass die vollumfängliche Staatsgarantie ein Risiko beinhaltet, das die Kantone heute kaum mehr tragen können. Der Bundesrat hat die Motion damals bekämpft. Es wurde darauf hingewiesen, dass das Bankengesetz keinen Kanton daran hindere, seine Kantonalbank zu privatisieren und die Staatsgarantie aufzuheben bzw. einzuschränken. Eine solche Bank würde lediglich den Status einer Kantonalbank verlieren. Der Bundesrat hat aber – das sei hier gesagt – bei der Behandlung meines Vorstosses zugesichert, dass er die Entwicklung der Kantonalbanken weiterhin verfolgen und die diesbezüglichen Fragen prüfen werde. Ich war unter diesen Umständen damit einverstanden, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Heute kann erfreulicherweise festgestellt werden, dass der Bundesrat diese Prüfung an die Hand genommen hat, und zwar in der gebotenen zeitlichen Kürze. Offenbar hat man beim Bundesrat und insbesondere beim Eidgenössischen Finanzdepartement eingesehen, dass der alte Grundsatz «bis dat qui cito dat» – doppelt gibt, wer schnell gibt – immer noch gilt.

Der vorliegende Gesetzentwurf kommt im wesentlichen den Überlegungen des damaligen Vorstosses entgegen. Als konstitutives Begriffsmerkmal der Kantonalbanken gelten künftig die gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht und eine Beteiligung des Kantons von mehr als einem Drittel am Kapital und am Stimmrecht. Auf die Staatsgarantie als konstitutives Merkmal wird unter diesen Umständen verzichtet. Alle Kantonalbanken, auch diejenigen mit voller Staatsgarantie, werden dafür – das halte ich für richtig – der Aufsicht der EBK unterstellt. Damit kann das Risiko für die Kunden entsprechend minimiert werden. Zudem werden die Sondervorschriften betreffend Reservebildung für alle Kantonalbanken aufgehoben.

Ich möchte meiner Befriedigung über die Entwicklung der Dinge Ausdruck geben. Es ist zweifellos so, dass die Kantonalbanken gerade heute wieder eine sehr wichtige Rolle zu erfüllen haben. Die traditionelle Rolle, die Geldversorgung in der eigenen Region sicherzustellen, hat heute wiederum eine grosse Bedeutung. Die Kantonalbanken erfüllen in diesem Bereich wichtige Transmissionsfunktionen. Sie müssen aber in der Lage sein, sich vermehrt den Marktgegebenheiten anzupassen und insbesondere auch eine Zusammenarbeit untereinander zu pflegen, die heutigen Gegebenheiten entspricht. Die bisherigen, recht starren Strukturen haben wenig Bewegungsfreiheit erlaubt.

Es ist nun zu hoffen, dass die durch die Gesetzesrevision vorgesehene Freiheit vernünftig genutzt wird, zum Vorteil dieses Bankentyps, aber auch zum Vorteil der wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen, in denen sie tätig sind. Nicht zuletzt sind die KMU, die gerade in den vergangenen Jahren ihre Bedeutung für die Schaffung neuer Arbeitsplätze gezeigt haben, darauf angewiesen. Für sie ist heute die Tätigkeit der Kantonalbanken eine entscheidende Grösse.

Als ehemaliger Motionär – bzw. nicht ganz freiwilliger Urheber des Postulates – bin ich von der getroffenen Regelung sehr befriedigt.

Ich beantrage ebenfalls Eintreten auf die Vorlage.

Schlesser Fritz (R, GL): Ich bin für Eintreten auf diese Vorlage und werde in der Detailberatung keine Anträge stellen. Es handelt sich um eine wichtige Vorlage. Diese Vorlage zeigt, wie es auch Kollege Gemperli ausgeführt hat, dass ein Problem, das vor noch nicht allzu langer Zeit in diesem Rat noch höchst umstritten war – ich erinnere auch an einen Vorstoss unseres Ratspräsidenten –, durch die Entwicklungen

der Zeit eine Lösung findet, die allseits akzeptabel ist. Als Klammerbemerkung wage ich hier anzufügen: Diese Vorlage möge ein Beispiel dafür sein, wie das Problem der Kantonsklausel angegangen werden sollte!

Herr Kollege Gemperli hat darauf hingewiesen, dass sich das Bild der Kantonalbanken sehr stark gewandelt hat. Auch die Bedeutung der Kantonalbanken hat sich gewandelt. Nach einer Zwischenphase, in der man gewisse Zweifel in bezug auf die Weiterexistenz dieser Art von Banken hatte, ist heute mindestens in gewissen Regionen unseres Landes wiederum die Überzeugung eingetreten, dass es Kantonalbanken braucht. Jedenfalls in Regionen, die so geartet sind, wie jener Kanton, den ich hier vertrete, sind Kantonalbanken für die Wirtschaft unerlässlich; sie nehmen eine zentrale Rolle ein, insbesondere wenn man sieht, wie sich die Grossbanken zum Teil aus diesen Regionen zurückgezogen haben oder noch zurückziehen. Den Kantonalbanken kommt für die regionale Wirtschaft eine besondere Bedeutung zu. Mit dieser Gesetzesrevision wollen wir die Stellung der Kantonalbanken stärken und damit auch eine Voraussetzung für ein gutes Gedeihen der bestehenden Kantonalbanken schaffen.

Ich möchte darauf hinweisen, dass die Veränderungen, die mit dieser Vorlage angestrebt werden, nicht so ausgeprägt sind, wie man das jetzt vielleicht herausstreicht. Die obligatorische Unterstellung der Kantonalbanken unter die vollumfängliche Aufsicht der EBK ist zu bejahen. Aber wenn ich die Liste derjenigen Kantonalbanken ansehe, die sich bereits freiwillig, d. h. durch einen entsprechenden gesetzgeberischen Akt des Kantons, unterstellt haben, so darf ich feststellen, dass sich hier in den letzten Jahren eine starke Veränderung ergeben hat. Heute ist der Grossteil der Kantonalbanken der vollumfänglichen Aufsicht der EBK unterstellt.

Bei dieser Gelegenheit möchte ich – nicht zuletzt auch an die Adresse der EBK – in Erinnerung rufen, dass aufgrund der besonderen wirtschaftlichen Bedeutung, wie ich sie vorher dargestellt habe, die den Kantonalbanken zukommt, es immer noch Kantonalbanken gibt, die einen besonderen Leistungsauftrag haben. Dieser besondere Leistungsauftrag muss auch dann erfüllt werden können, wenn eine Kantonalbank der vollumfänglichen Aufsicht der EBK unterstellt ist.

Noch ein Punkt: Aufgrund des geänderten Gesetzes wird der Entscheid über das Schicksal einer Kantonalbank – wenn auch nicht definitiv rechtlich, so doch faktisch – in die Hände der EBK gelegt. Inskünftig wird die EBK die Kompetenz haben, auch Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie zu schliessen. Nach heutigem Recht kann sie das nicht. Die Schliessung einer Kantonalbank bedeutet faktisch, wenn auch nicht rechtlich, deren Ende. Dessen müssen wir uns bewusst sein. Der Kanton kann allenfalls noch über die Art und Weise der Liquidation entscheiden, aber den entscheidenden Schritt macht inskünftig auch bei Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie die EBK.

Ich wehre mich nicht gegen Artikel 23quinquies Absatz 1 letzter Satz. Ich möchte nur auf die Konsequenz hingewiesen haben, dass inskünftig eine wesentliche Kompetenz von kantonalen Behörden auf die EBK übergeht. Denn die Schliessung ist das Entscheidende, nicht die Frage der Liquidation. Darüber sind wir uns einig.

Auch wenn ich mich diesem Entscheid nicht widersetze, so möchte ich doch betonen, dass ich deswegen nicht generell die Auffassung vertrete, alles, was von Bundes wegen geregelt sei, sei a priori besser als das, was auf kantonalen Ebene geregelt werde. Ich möchte festhalten, dass man in Zukunft nicht alles auf die eidgenössische Ebene verschieben soll, was man auch auf kantonalen Ebene regeln könnte. Nach dem heutigen Zustand wäre es so, dass selbst dort, wo die EBK die vollumfängliche Aufsicht über eine Kantonalbank ausübt, die zuständige kantonale Behörde den letzten Entscheid fällen müsste. Das wird in Zukunft nicht mehr der Fall sein. Ich möchte – wie ich es gesagt habe – auf diese Konsequenz hingewiesen haben, damit man auch in den Kantonen zur Kenntnis nimmt, dass die Kompetenzen entsprechend verschoben werden.

Ich bin für Eintreten und werde dem Gesetz so zustimmen, wie es uns von der Kommission und vom Bundesrat vorge-

legt worden ist. Ich hoffe, dass diese Vorlage für die Kantonalbanken einen neuen Raum schafft, der ihrer Bedeutung in der heutigen Wirtschaftswelt gerecht wird.

Merz Hans-Rudolf (R, AR): Auch ich unterstütze diese Vorlage, bin für Eintreten und werde keine anderslautenden Anträge stellen.

Diese Vorlage flexibilisiert den Status der Kantonalbanken und bedeutet vor allem auch eine gewisse Befreiung vom Mythos der Staatsgarantie. Viele Bürger glauben ja, die Staatsgarantie bestehe darin, dass die Kantone irgendwo an einem geheimen Ort Gold oder einen Tank voller Geld vergraben hätten für den Fall, dass die Staatsgarantie einmal beansprucht werden müsste. Mir ist aber kein einziger Kanton bekannt, der aufgrund der zeitweise doch erheblichen Ablieferungen seiner Kantonalbank einen Fonds halten würde, aus welchem dann bei einer tatsächlichen Beanspruchung der Staatsgarantie auch Verpflichtungen finanzieller Art wahrgenommen werden könnten. Offenbar sind diese Mittel aus den Gewinnen der Kantonalbanken laufend in den Staatshaushalten versickert und ausgegeben worden.

In bezug auf das ganze Problem der Kantonalbanken möchte ich mich als ehemaliger Präsident einer Kantonalbank, die es heute leider nicht mehr gibt, lediglich in einer Hinsicht äussern. Ich warne vor der Illusion, dass diese Revision die Lage einer in Schwierigkeiten geratenen Kantonalbank gegenüber dem alten Rechtszustand verbessern würde. Die Rettungsmöglichkeiten werden mit dieser Revision nicht besser. Das ist auch nicht die Aufgabe dieser Revision, denn dieses Gesetz muss ordnungspolitischen Vorschriften entsprechen, muss eine Wirkung in bezug auf Reservebildung und Eigenmittel haben, Vorschriften über die Geschäftstätigkeit und natürlich auch über die Aufsicht und die Überwachung stipulieren. In dieser Hinsicht sind Fortschritte zu verzeichnen. Damit dient dieses Gesetz indirekt der Kräftigung der Substanz der Kantonalbanken und verleiht ihnen mehr Handlungsspielraum. Aber ein ernsthaftes Problem beim Auftauchen von grösseren Schwierigkeiten ist das Verhalten von Kunden und Bankeigentümern. Je länger Ungewissheit besteht, wenn eine Kantonalbank in Schwierigkeiten gerät, desto grösser ist die Gefahr der Erosion, und zwar u. a. primär im Passiv-, aber auch im Aktivgeschäft; das führt in kürzester Zeit zu zusätzlichen Substanzverlusten.

Wenn eine Kantonalbank in eine solche Schieflage gerät, wird sie sich u. a. durch Zusammenarbeit und Kooperationen zu retten versuchen. Wenn dies nicht gelingt, stellen sich sofort wieder grundlegende Fragen im strategischen und vor allem im eigentumsbezogenen Bereich, verstärkt eventuell durch die Funktion der EBK, wie Herr Schiesser das soeben geschildert hat. Dann sind die Kantone gefordert. Darüber, was die Staatsgarantie konkret bedeutet, wenn der Kanton nur noch einen guten Drittel der Aktien hält, wird für das Publikum noch Transparenz zu schaffen sein.

Die Übernahme einer Kantonalbank durch eine andere Kantonalbank bleibt auch bei dieser Gesetzesrevision rechtliches Neuland. In Kreisen der Rechtswissenschaft wird die Auffassung vertreten, eine solche Übernahme könne nur auf dem Weg des Konkordates, also eines Staatsvertrages zwischen zwei Kantonen, vorgenommen werden. Bei einem solchen Staatsvertrag handelt es sich um ein parlamentarisches, referendumpflichtiges und langwieriges Verfahren, dessen Dauer und dessen Öffentlichkeit eine notleidende Bank nicht übersteht.

Bisher blieb die klarste Lösung der Verkauf an eine Grossbank. Dieser Weg ist aber derzeit wahrscheinlich nicht mehr gangbar. Deshalb scheint es mir richtig – darauf möchte ich hinweisen –, dass die in der Botschaft als umstritten bezeichnete direkte Rechtsform der «Umwandlung» mindestens bis zur Verabschiedung des Fusionsgesetzes auch weiterhin offengehalten wird. Die Haltung des Eidgenössischen Amtes für das Handelsregister ermöglicht gerade im Falle der Ausserrhoder Kantonalbank die sogenannte «Umlinkorporation». Das war ein besonderes Verfahren, nämlich eine Fusion durch Privatisierung und anschliessende Absorption ohne liquidationsbedingte Zwischenschritte. Man

muss diesen Ausdruck zwei- oder dreimal wiederholen, um zu begreifen, worum es hier überhaupt ging. Aber dank dieses Verfahrens konnte grösserer Schaden in Form von anderen Mittelabflüssen verhindert werden, und der Schutz der Gläubiger und der Steuerzahler blieb gewährleistet.

Eine andere, fast nebensächliche Frage in diesem Zusammenhang ist es dann, ob eine zur Umwandlung zwecks Fusion gezwungene Kantonbank noch stempelsteuerpflichtig sein soll, wie es das Gesetz vorsieht. Sicher ist, dass schon die gesunde kooperationswillige – oder schon in die grössere Selbständigkeit marschierende – Bank zu solchen Schritten durch die Stempelsteuer nicht gerade ermuntert wird. Aber als Mitglied der Finanzkommission – das sage ich natürlich auch gegenüber Herrn Bundesrat Villiger – rate ich in solchen Fällen trotzdem zu mehr Munterkeit.

Zusammenfassend kann man sagen, dass diese Gesetzesrevision den Kantonen im Umgang mit ihrer Bank mehr Freiheiten verleiht, um den Preis von mehr Aufsicht, strengerer Substanzvorschrift und erhöhter Verantwortlichkeit der Organe. Damit trägt sie zur Kräftigung dieser Institute bei. Sie geht in die absolut richtige Richtung. Der Mythos der Staatsgarantie fällt. Die Gesetzesrevision bringt aber keine grundsätzlich neuen Lösungen für Kantonbanken, die in ihrer Existenz bedroht sind. Die Kantone sind deshalb nach meiner Erfahrung gut beraten, im Lichte dieser Gesetzesrevision sowie des neuen Fusionsgesetzes, über das wir später befinden werden, die eigentümerische Rolle bezogen auf ihre Bankbeteiligung zu hinterfragen und dann auch öffentlich transparent zu machen.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Vorab danke ich Ihnen für die sehr gute Aufnahme dieser Vorlage. Herr Gemperli und andere haben darauf hingewiesen: Es ist interessant, wie etwas plötzlich leicht geht, wenn sich der Zeitgeist verändert. Etwas, das vielleicht vor zehn Jahren noch Emotionen hervorgerufen hätte, sind die Kantonbanken, über die jetzt vor allem diskutiert worden ist, aber auch die Vor-Ort-Kontrolle. Da wäre wahrscheinlich vor zehn Jahren noch ein Geheul ausgebrochen.

Das zeigt auch, dass gewisse Dinge, wenn sich die Situation verändert, speditiv getan werden müssen. Deshalb haben wir rasch gehandelt. Sie sehen – Herr Gemperli ist jetzt nicht hier –, dass auch ein Postulat etwas bewirken kann. Wir haben sofort eine Expertengruppe eingesetzt, das Ganze noch einmal vertieft angeschaut und Ihnen die Revision sehr speditiv unterbreitet. Ich bin sehr froh, dass Sie sie positiv bewerten.

Der Finanzplatz Schweiz hat sich in der letzten Zeit enorm verändert (Konzentrationen, Schwierigkeiten der Regionalbanken während einer gewissen Zeit). Gott sei Dank ist die Lage im Bankensektor wieder erheblich besser geworden. Es hat sich viel verändert, und wir müssen davon ausgehen, dass diese Veränderungen weitergehen werden. Deshalb ist es wichtig, dass wir einerseits im Bereich der Bankenaufsicht die richtigen Instrumente haben und andererseits zum Beispiel den Kantonbanken die rechtlichen Möglichkeiten geben, sich an diese Veränderungen anzupassen.

Zu den Kantonbanken: Es ist von den Herren Schiesser, Gemperli und Merz zu Recht gesagt worden, dass die Kantonbanken eine grosse Bedeutung haben, nicht nur nach wie vor, sondern vielleicht wieder. Die Konzentration, die wir bei den Banken haben – nicht nur bei den Grossbanken, sondern auch bei den Regionalbanken –, führt natürlich dazu, dass es wichtig ist, vor allem gegenüber den Grossbanken noch Gegengewichte zu haben. Das ist wettbewerbspolitisch, aber auch politisch wichtig. Das hat nicht nur regionale Bedeutung. Hier haben die Kantonbanken eine echte Funktion. Sie sind ja nicht Staatsbanken im Sinne von «volkseigenen Betrieben», sondern sie sind so strukturiert, dass sie am Markt wie Private teilnehmen können, und das sollen sie auch. Sie sind wichtige Marktteilnehmer. Ich verkenne auch nicht ihre regionalpolitische Funktion. Man spricht heute auch davon, nachdem sich die Grossbanken aus gewissen Bereichen tendenziell etwas zurückziehen, dass die Kantonbanken eine Lücke füllen können.

Herr Schiesser hat auf den Leistungsauftrag hingewiesen und gesagt, er erwarte, dass man auf diese Leistungsaufträge auch bei der Bewertung Rücksicht nehme. Ich muss ihm allerdings sagen, dass mir diese Leistungsaufträge etwas Bauchweh machen. Aber das sollen die Kantone entscheiden. Was heisst Leistungsauftrag? Leistungsauftrag heisst, dass ein Unternehmen etwas tun muss, was es vielleicht gemäss Marktbedingungen nicht täte. Das kann natürlich zu Problemen führen.

Vielleicht sind es gerade solche Dinge, die bei gewissen Banken zu Problemen geführt haben. Sie mussten aus regionalpolitischen Gründen Dinge tun, die sie marktmässig nicht getan hätten, und haben dafür vielleicht einen zu hohen Preis bezahlt. Aber diese Schwierigkeit muss der Kanton regeln. Deshalb haben wir uns hier nicht eingemischt.

Früher sagte man natürlich, die Staatsgarantie sei eine Art Korrelat. Man könnte die Meinung haben, für Leistungsaufträge müsste das, was nicht marktmässig sei, durch gemeinwirtschaftliche Leistungen des Steuerzahlers abgegolten werden. Das wäre viel transparenter, als zu sagen, die Bank solle genügend verdienen und dann durch Quersubventionierungen Dinge machen, die sie sonst nicht täte. Das ist die Problematik. Aber hier mischt sich der Bund nicht ein.

Es ist überhaupt ein Grundprinzip, dass die Kantone möglichst viel Freiheit haben sollen. Der Bund will eigentlich nur gewisse Sicherungen einführen: nicht nur für die Gläubiger, sondern auch für die Steuerzahler. Das ist mir als Mitsteuerzahler ein wichtiges Anliegen.

Als Gläubiger haben Sie die Möglichkeit, Ihre Bank auszusuchen und das Risiko auszuwählen. Als Steuerzahler können Sie sich aber kaum wehren, wenn Ihre Kantonbank etwas macht, das Ihnen nicht passt. Wenn Sie bei den Fällen in Bern, Solothurn usw. berechnen, was es den einzelnen Steuerzahler gekostet hat, ist das sehr erheblich.

Herr Merz hat auf den Mythos der Staatsgarantie hingewiesen und gesagt, die Staatsgarantie wiege für gewisse Kantone relativ schwer. Wenn man das richtig rechnet, ist das tatsächlich so. Die Schweizerische Nationalbank liess einmal eine Studie darüber erstellen, was das für einen Kanton bedeuten könnte. Bei einer Liquidation gehen erfahrungsgemäss 20 bis 30 Prozent der Bilanzsumme verloren. Die Bilanzsumme der Kantonbank liegt in einzelnen Kantonen zwischen dem 10- und 15fachen der jährlichen Steuereinnahmen. Wenn Sie das umrechnen, bedeutet das, dass der Liquidationsverlust und damit das finanzielle Risiko der Staatsgarantie irgendwo zwischen dem Zwei- und dem Vierfachen der jährlichen Steuereinnahmen liegen können. Das ist ganz gewaltig. Der Kanton soll entscheiden, ob er das will. Herr Merz hat sicher recht, das hilft notleidenden Kantonbanken nicht, wenn sie ins falsche Fahrwasser geraten, aber präventiv hilft das schon ein bisschen. Früher besetzte man die Sitze der Bankverwaltungsräte politisch. Es war fast ein wenig ein Serviceclub. Jetzt muss man doch alles sehr viel professioneller machen. Das ist die Stossrichtung des Geschäftes. Wir wollen Restrukturierungen vereinfachen, dabei aber den Schutz der Gläubiger und der Steuerzahlerinnen und -zahler etwas verbessern.

Nun zu den Revisionspunkten: Ich will nicht alles wiederholen, was der Berichterstatter zutreffend gesagt hat. Wichtig ist der Paradigmenwechsel, dass die Garantie nicht mehr konstitutives Begriffsmerkmal ist. Die Staatsgarantie ist nicht mehr nötig, damit eine Bank «Kantonbank» heissen kann. In der Firmierung kann man immer noch «mit Staatsgarantie» schreiben, aber der Staat soll noch einen bestimmenden Einfluss haben. Die Experten haben uns eine Beteiligung von mindestens 10 Prozent vorgeschlagen. Wir waren der Meinung, das sei zuwenig. Mit 10 Prozent Kantonsbeteiligung und ohne Staatsgarantie ist es etwas mutig zu sagen, eine Bank sei eine Kantonbank. Wir haben im Bundesrat auch darüber diskutiert, ob wir eine Beteiligung des Kantons von über 50 Prozent verlangen sollten; dann wäre eine Bank wirklich eine Kantonbank, denn dann gehörte sie dem Kanton. Das hätte jedoch Restrukturierungen verunmöglicht. Denn erstens finden Sie kaum Private, die bei einer Bank, die zu über 50 Prozent Staatsbank ist, etwas einlegen wollen, und

zweitens stellen sich Fragen, wenn zwei oder drei Kantone eine gemeinsame Bank bilden wollen. Ist diese Bank dann eine Kantonbank, wenn jeder Kanton einen Drittel von 50 Prozent hält, oder muss ein einzelner Kanton 50 Prozent halten? Das wird relativ schwierig. Das ist auch ein Grund für die Relativierung der Staatsgarantie. Mit Staatsgarantie stellt sich bei fusionierten Kantonbanken die Frage, welcher Kanton die Garantie leistet. Wird das solidarisch gemacht? Muss der eine oder der andere Kanton zahlen, oder bezahlen mehrere, und zu welchen Teilen geschieht das dann? Diese Fragen wären fast nicht lösbar.

Wir sind dann, um auf den minimalen Anteil zurückzukommen, auf diesen Drittel gekommen. Das ist ja ungefähr die Sperrminorität. Der Kanton hat dann noch einen bestimmten Einfluss, aber es ist für Private doch interessant genug, sich zu beteiligen, und das Ganze kann nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen gemanagt werden. Dies sind so ein paar Dinge. Wir haben gewisse Privilegien aufgehoben: Eigenmittelrabatt als Gegenstück zur Staatsgarantie usw.

Wir haben auch zwei Kantonbanken den besonderen Status noch für zehn Jahre belassen – Herr Martin hat bereits davon gesprochen. Da könnte man sich noch über den Zeithorizont streiten, aber das ist im Prinzip unerheblich. Sie würden an sich die Bedingungen für die Unterstellung unter die EBK erfüllen. Aber was man nicht zwingenderweise ändern muss, braucht man nicht zu ändern.

Bei der Kantonbank Zug ist das etwas anderes: Sie hat nur sehr kleine Stimmrechtsanteile – unter 30 Prozent –, aber einen hohen Kapitalanteil. Sie hat über ihr kantonales Gesetzgefecht den Einfluss des Kantons so sichergestellt, dass er quasi das Äquivalent zur Sperrminorität ist. Solange das gleichwertig ist, kann man das – immer nach dem Prinzip, Gleichwertiges brauche man nicht unbedingt zu verändern – so belassen. Wenn aber die Zuger das einmal ändern, müssten sie sofort diesem Gesetz unterstellt werden. Das sind so ein paar Schlaglichter zum Kantonbankenproblem.

Ich kann als überzeugter Föderalist die Überlegungen von Herrn Schiesser durchaus unterstützen, dass nicht alles, was vom Bund kommt, notwendigerweise besser ist als das, was die Kantone regeln. Ich bemühe mich, dem in der praktischen Politik eigentlich auch nachzuleben. Es ist auch richtig, dass die Unterstellung unter die EBK eigentlich freiwillig schon erfolgt ist. Es sollte aber zwingend sein, auch wenn es glücklicherweise schon von den meisten Kantonbanken so vorgehen ist. Damit bin ich auf die wesentlichen Punkte aus der Diskussion eingegangen.

Zur Vor-Ort-Kontrolle: Wir haben ja auch in der Schweiz grosse Fusionswellen erlebt. Ich habe wahrscheinlich hier schon gesagt, dass wir ein interessantes Land sind. Ein kleines Volk von sieben Millionen Einwohnern hat einen Finanzplatz, der enorm gross ist, und zwei Global players – um es auf neudeutsch zu sagen –, die weltweit tätig sind. Das verstärkt natürlich auch die Risiken. Nicht die Risiken, dass diese Banken nicht solide wären. Sie sind hervorragend solidiert und entsprechen den Vorschriften. Aber das explosive Wachstum dieser Global players, das explosive Wachstum der Finanzmärkte ist risikofälliger geworden. Das haben wir jetzt wieder festgestellt. Es gibt vor allem auch Systemrisiken, wo es sogar denkbar ist, dass gesunde Players plötzlich durch irgendwelche inkongruenten Fälligkeiten in Probleme kommen könnten: Herstatt ist ein solches Beispiel. Deshalb ist es schon wichtig, dass diese Global players auch richtig beaufsichtigt werden. Die wollen das selber auch, weil eine gut beaufsichtigte Bank mehr Vertrauen genießt.

Man muss auch sehen, dass die Asienkrise letztlich auch eine Krise eines unsoliden Bankensystems ist, das nicht genügend beaufsichtigt war. Das zeigt eben, welche Risiken eigentlich für die gesamte Welt entstehen, wenn es in einer Region nicht klappert. Die Rückwirkungen solcher Turbulenzen, die wir nun sehr konkret erleben, können auch die Soliden treffen. Deshalb haben wir eben auch von der Schweiz her ein eminentes Interesse, diese Kontrollen immer auf dem neuesten Stand zu halten.

Hier gibt es nun insofern ein Problem, als die Finanzmärkte zwar weltweit, die Bankenaufsichten aber immer noch natio-

nal und nicht direkt grenzüberschreitend sind. Es gilt das Herkunftsländprinzip: Das bedeutet, dass eine Grossbank zum Beispiel in der kleinen Schweiz beaufsichtigt wird, auch wenn sie vielleicht grössere Teile ihrer Geschäftstätigkeit im Ausland hätte.

Die Geschichte hat Herr Brändli – ich muss nicht weiter erläutern, wo das herkommt, Stichwort Basler Ausschuss – geschildert; er hat beschrieben, wie sich diese «Aufsichtsflechte», diese Regulierungen an sich entwickeln, und hier dürfen wir nicht nachstehen. Deshalb ist es im Sinne der betroffenen Banken – sie tragen diese Vorlage mit – wichtig, dass wir diese Vor-Ort-Kontrolle einführen. Das bedeutet nichts anderes, als dass unsere Bankenaufsichtsgremien unsere Grossbanken auch im Ausland besuchen und beaufsichtigen können.

Im Gegenzug müssen wir natürlich ausländischen Behörden den Zugang zu den Niederlassungen von ausländischen Banken in der Schweiz ermöglichen. Wir tun das mit aller Vorsicht, denn wenn man so etwas tut, befürchtet man sofort, das Bankgeheimnis könnte gefährdet werden. Unter dem Deckmantel einer ausländischen Bankenaufsicht könnte sich noch ein Steuerbeamter einschleichen und hier in der Schweiz herumschnüffeln – oder umgekehrt. Dort haben wir die entsprechenden Sicherungen eingebaut, welche Ihr Kommissionspräsident im einzelnen aufzählte, deshalb muss ich sie nicht mehr wiederholen.

Wir haben international gesehen ein sehr gutes Sicherungssystem, das diesen Aufsichtsbehörden nur das anzuschauen erlaubt, was für sie relevant ist. Das ist die Beurteilung der Risiken usw. Es geht da letztlich darum, dass jedes Land für seine Grossgebilde eine konsolidierte Bilanz machen und dort die Risiken abschätzen kann, die den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen. Das ist das Grundprinzip des Ganzen. Ich bin froh, dass Sie nicht daran rütteln, und für einmal bin ich auch froh, dass keine Anträge kommen; das erlebt ein Finanzminister sehr selten.

Ich bin Ihnen dafür ausserordentlich dankbar und bitte Sie nun, auf die Vorlage einzutreten und sie auch so zu verabschieden.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne

Detailberatung – Examen de détail

**Titel und Ingress, Ziff. 1 Einleitung, Art. 3a; 5 Abs. 2
Antrag der Kommission**
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, ch. I introduction, art. 3a; 5 al. 2
Proposition de la commission**
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 23quinquies
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Brändli Christoffel (V, GR), Berichterstatter: Ich möchte doch eine Bemerkung anbringen, nachdem beim Eintreten der Eindruck entstanden ist, dass die EBK Kantonbanken schliessen könne und dass das ein Eingriff in die kantonale Hoheit sei.

Es ist ja so, dass sowohl die Kantonbanken ohne als auch solche mit Staatsgarantie den Anforderungen gemäss Artikel 3 Absätze 2 und 3 des Bankengesetzes und auch der Aufsicht der Bankenkommision unterstellt sind. Damit ist auch

Gewähr geboten, dass wir eine klare Ordnung und Kontrolle haben. Das liegt nicht nur im Interesse des Finanzplatzes Schweiz, sondern vor allem auch im Interesse der Kantonalbanken. Wir haben kein Interesse, dass sich Fälle wiederholen, wie sie in den letzten Jahren passiert sind. Die EBK wird selbstverständlich keine Kantonalbanken schliessen, sondern sie wird vorerst sämtliche Massnahmen zur Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes verordnen. Bis es zu einer Schliessung kommt, bedarf es jedoch wesentlicher Voraussetzungen, nämlich: Die Bank erfüllt die Voraussetzungen für die Bewilligung nicht mehr, sie verletzt grobfahrlässig gesetzliche Pflichten, und zudem ist hier mit einer Kann-Vorschrift festgehalten, dass diese Schliessung nur ein äusserstes Mittel darstellt.

In diesem Sinne haben wir auch in der Kommission diesem Artikel zugestimmt.

Angenommen – Adopté

Art. 23septies; 38 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 23septies; 38 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Blerl Peter (C, ZG): Erlauben Sie mir, dass ich ganz kurz auf Absatz 2 der Übergangsbestimmungen zu sprechen komme. Herr Bundesrat Villiger hat bereits beim Eintreten angetönt, dass bei unserer Zuger Kantonalbank in einem kleinen Teil etwas andere Verhältnisse herrschen, die hier als Übergangsbestimmungen so formuliert und auch in der Botschaft entsprechend erwähnt sind.

Es ist ein Anliegen unserer Zuger Kantonalbank, dass dies richtig verstanden wird. Wir wollen keine Ausnahmen in dem Sinne, dass wir spezielle Regelungen oder geringere Regelungen beanspruchen als die anderen Kantonalbanken.

Wir haben die Sache etwas anders geordnet. Im Gegensatz zum verlangten Stimmenanteil von einem Drittel hat der Kanton Zug, obwohl er 50 Prozent der Aktien besitzt, nur einen Stimmenanteil von 20 Prozent. Diese Regelung wurde getroffen, um für Private den Aktienkauf trotz Mehrheitsbeteiligung des Kantons interessant und attraktiv zu machen. Damit die Generalversammlung nicht von einem Hauptaktionär dominiert werden kann, darf kein Aktionär das Stimmrecht von mehr als einem Fünftel von sämtlichen vertretenen Aktien ausüben. Im Gegenzug müssen mindestens zwei Drittel der vertretenen Aktienstimmen und die Mehrheit des Kantonsrates den Gesetzesänderungen und damit auch den wichtigen Beschlüssen zustimmen.

Es ist auch zu betonen, dass die Aktien der Zuger Kantonalbank in der Bevölkerung sehr breit gestreut sind, hält doch fast jeder zehnte Zuger oder jede zehnte Zugerin Aktien unserer Kantonalbank. Auch wird die Generalversammlung der Kantonalbank jeweils von drei- bis viertausend Personen besucht. Durch diese Selbstbeschränkung auf 20 Prozent der Stimmrechte, die der Kanton wahrnimmt, wird zwar die im Gesetz vorgesehene Mindestanforderung nicht erfüllt; hingegen ist durch die Einflussnahme des Kantonsrates – also der kantonalen Legislative – sichergestellt, dass die Interessen des Kantons als Eigentümer zu 50 Prozent mehr als gewährleistet sind.

Die seit der Gründung vor 106 Jahren in der Bevölkerung stark verwurzelte Kantonalbank steht auf solidem Grund. Mit

der Gestaltung der Bank als Aktiengesellschaft nach Artikel 763 OR hat sich der Kanton Sicherheiten zugrunde gelegt, die es ihm jederzeit ermöglichen, in die gesetzlichen und zum Teil auch in die administrativen Regeln der Bank einzugreifen. Dazu gehören etwa das Wahlrecht für die Mehrheit des Bankrates und der Kontrollstelle, die Zustimmung zu Statuten-, Gesetzes- und Geschäftsreglementsänderungen oder die Zustimmung bei notwendigen Kapitalerhöhungen. Unser Kanton ist deshalb dankbar, dass der Bundesrat im Vorfeld zu dieser Gesetzesänderung dieser zugerischen Eigenheit Rechnung getragen hat. Wie gesagt ist diese Eigenheit nicht larger, sondern anders ausgestaltet und versehen mit den notwendigen Sicherheiten, die von einer Kantonalbank erwartet werden.

Ich danke – nicht zuletzt auch im Namen des Bankrates – dem Bundesrat und auch der vorberatenden Kommission dafür, dass sie dieser Sonderregelung für unsere Zuger Kantonalbank zugestimmt haben – einer Regelung, der Sie auch hier im Rat zustimmen können.

Angenommen – Adopté

Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. III

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Präsident: Ich mache darauf aufmerksam, dass wir im Zusammenhang mit dieser Gesetzesrevision noch Änderungen von weiteren Bundesgesetzen gemäss Anhang zum Entwurf beschlossen haben.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

34 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.043

Nachkontrolle der PUK PKB.

Bericht der GPK-SR

Suivi de la CEP CFP.

Rapport de la CdG-CE

Bericht der GPK-SR vom 2. September 1998

(wird im BBl veröffentlicht)

Rapport de la CdG-CE du 2 septembre 1998

(sera publié dans la FF)

Büttiker Rolf (R, SO), Berichterstatter: Zwei Jahre sind es her, seit die PUK PKB ihren Bericht über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes

Siebente Sitzung – Septième séance**Dienstag, 9. März 1999****Mardi 9 mars 1999**

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Heberlein Trix (R, ZH)

98.033

**Bundesgesetz über die Banken
und Sparkassen. Revision**
**Loi fédérale sur les banques
et les caisses d'épargne. Révision**

 Botschaft und Gesetzentwurf vom 27. Mai 1998 (BBI 1998 3847)
 Message et projet de loi du 27 mai 1998 (FF 1998 3349)

 Beschluss des Ständerates vom 23. September 1998
 Décision du Conseil des Etats du 23 septembre 1998

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Comby Bernard (R, VS), rapporteur: La révision de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne a déjà été examinée par le Conseil des Etats qui, d'ailleurs, l'a acceptée à l'unanimité. A son tour, votre Commission de l'économie et des redevances a étudié cet important dossier et vous propose un certain nombre de modifications de la version issue du Conseil des Etats.

D'ores et déjà, je tiens à souligner l'importance des banques cantonales qui sont, par excellence, des banques de proximité pour le financement et la promotion de l'économie régionale. A une époque marquée par une concentration bancaire accrue, où les grandes banques ont plutôt tendance à se retirer de leurs engagements en faveur des PME, le rôle des banques cantonales acquiert une signification nouvelle. Dès lors, le but de la présente révision consiste précisément à renforcer la place des banques cantonales en Suisse, en adaptant leur statut aux nouveaux besoins et en leur donnant les moyens d'affronter la concurrence sur le plan national et international. Dorénavant, toutes les banques cantonales seront soumises au contrôle de la Commission fédérale des banques, afin de mieux protéger à l'avenir les créanciers, les épargnants et les contribuables.

Au nom de la commission, je tiens brièvement à attirer votre attention sur les quatre points importants suivants:

1. La double question de la participation du canton au capital de la banque et de la garantie des engagements de la banque. Selon l'article 3a alinéa 1er adopté par le Conseil des Etats, le canton doit détenir une participation de plus d'un tiers du capital et des droits de vote de sa banque cantonale. La majorité de la commission propose en plus que le canton puisse «garantir l'intégralité ou une partie de ses engagements». Quant aux propositions de minorité I (Rennwald) et II (Rechsteiner Rudolf), que vous avez sur le dépliant, elles suggèrent que les cantons garantissent intégralement les engagements de la banque, et détiennent plus d'un tiers, voire plus de 50 pour cent du capital et des droits de vote. La commission, à l'unanimité, a toléré une exception à l'article 3a alinéa 3 pour la Banque cantonale de Genève, dans ce cas pour des raisons historiques: la fusion de l'ancienne Caisse d'épargne avec la Banque hypothécaire, l'une appartenant au canton et l'autre aux communes; la participation des communes au capital est assimilée à la participation du canton au capital et au droit de vote. Nous reviendrons tout à l'heure sur cette question.

2. La nécessité de maintenir une proportion appropriée de fonds propres. Cette nécessité est clairement définie à l'article 4. La minorité Strahm propose, à l'alinéa 1bis, de poser de nouvelles exigences aux banques actives sur le plan international, surtout. Quant à la minorité Gysin Remo, elle demande même, à l'alinéa 1ter, que «le Conseil fédéral édicte des dispositions particulières applicables aux grandes banques».

3. Les exigences posées pour la création d'un fonds de réserves. A l'article 5 alinéa 2, la majorité de la commission propose, à l'instar de ce qu'a décidé le Conseil des Etats, de ne pas soumettre les banquiers privés, qui ne font pas appel au public pour obtenir des dépôts de fonds, à des exigences spéciales concernant la création d'un fonds de réserves. La minorité Jans propose aussi que les dispositions relatives aux réserves ne s'appliquent pas non plus aux banques cantonales dont les cantons garantissent intégralement les engagements.

4. Le rôle de la Commission fédérale des banques. A l'article 23 alinéa 3 et à l'article 23quinquies alinéas 1er et 2, la majorité de la commission propose de retenir la version actuelle de la législation en la matière.

Quant à la minorité Fässler, elle demande que la commission rende «spécialement compte du résultat de ses enquêtes et de son analyse des risques systémiques importants dans l'ensemble du secteur bancaire».

A l'article 23septies, la commission, à l'instar du Conseil des Etats, accepte d'introduire un certain nombre de dispositions permettant un contrôle à l'étranger de banques dont la Suisse «assume la surveillance consolidée incombant au pays d'origine». Elle propose aussi d'autoriser les autorités étrangères de surveillance, en collaboration avec la Commission fédérale des banques, à effectuer certains contrôles en Suisse auprès d'établissements de banques étrangères; mais bien sûr, la réciprocité est également exigée de la part de la Suisse.

Certes, nous y reviendrons dans l'examen de détail, mais d'ores et déjà, au nom de la commission, je vous invite à adhérer aux décisions du Conseil des Etats, avec les quelques compléments qu'elle y apporte.

Widrig Hans Werner (C, SG), Berichterstatter: Bei der Revision des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen geht es um zwei Hauptbereiche: einerseits um die Restrukturierung des Status der Kantonalbanken, andererseits um die Regelung der grenzüberschreitenden Aufsicht über international tätige Banken, Börsen und Effektenhändler.

Der Ständerat hat dieses Gesetz ohne Änderungen gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf mit 34 zu 0 Stimmen verabschiedet. Die WAK hat diese Vorlage am 26. November 1998 und am 25. Januar 1999 behandelt; wie Sie der Fahne entnehmen können, liegen einige Minderheitsanträge vor.

1. Zum Status der Kantonalbanken: Hier gibt die Staatsgarantie am meisten zu reden, nachdem die Berner Kantonalbank und die Kantonalbank des Kantons Jura auf Kosten der Steuerzahler saniert werden mussten. Die Solothurner Kantonalbank und die Appenzell-Ausserrhodische Kantonalbank wurden mit grossen Verlusten für die Kantone an Grossbanken verkauft. Gemäss Bericht der Expertenkommission ist die Neuregelung in Anbetracht des verschärften Wettbewerbs im Bankenbereich und von Projekten in verschiedenen Kantonen – sie gehen alle in Richtung schrittweiser Privatisierung – notwendig. Ein besonderes Anliegen ist der Schutz des Steuerzahlers. Während die Gläubiger ihre Bank frei wählen können und die Risiken selbst abschätzen müssen, können die Steuerzahler höchstens den Wohnsitz verlegen. Neu beruhen die Kantonalbanken auf einer kantonalen gesetzlichen Grundlage, und es ist eine Beteiligung des Kantons von mehr als einem Drittel des Kapitals und der Stimmen erforderlich; die Experten gingen von nur 10 Prozent aus. Die Staatsgarantie ist folglich kein konstitutives Begriffsmerkmal mehr; Kantonalbanken mit Staatsgarantie bedürfen also keiner Bewilligung der Eidgenössischen Bankenkommision (EBK), sind aber deren Aufsicht unterstellt. Die Auflösung ist Sache der Kantone. Kantonalbanken mit Staats-

garantie erhalten einen Eigenmittelrabatt von 12,5 Prozent. Kantonalkassen ohne Staatsgarantie werden hingegen gleich behandelt wie die übrigen Banken. Auf den besonderen Status der Kantonalkassen von Genf, Waadt und Zug kommen wir bei den entsprechenden Gesetzesartikeln zu sprechen.

Die Minderheit I (Rennwald) und die Minderheit II (Rechtsteiner Rudolf) wehren sich gegen die vorgesehenen Lockerungen im Bereich der Staatsgarantie. Sie stellen bei Artikel 3a entsprechende Anträge. Sie sind der Auffassung, dass die Kantonalkassen im Hypothekbereich eine ganz spezielle Aufgabe gegenüber den KMU und allgemein gegenüber der Binnenwirtschaft haben, weshalb sich hier das vermehrte Engagement der Öffentlichkeit in Form dieser Staatsgarantie rechtfertigt.

2. Zur Vor-Ort-Kontrolle bzw. zur Sicherstellung der grenzüberschreitenden Aufsicht über international tätige Banken, Börsen und Effektenhändler: Diese Aufsicht ist nach wie vor national organisiert, es gibt keine supranationalen Aufsichtsbehörden. Nicht einmal die EU denkt daran, eine EU-zentrale Bankenaufsichtsbehörde zu schaffen. Die Vor-Ort-Kontrolle, die auf die Empfehlungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht zurückgeht, ist deshalb wichtig. Die Vor-Ort-Kontrolle bedeutet letztlich das Recht, bei den ausländischen Niederlassungen von Bankkonzernen und Effektenhändlern Informationen einzuholen. Es ist klar: In der Praxis resultiert daraus ein Gegenrecht. In diesem Rat wurde schon bei der Diskussion über die Swisslex die zentrale Bedeutung dieses Gegenrechtes betont; die Kommission ist noch etwas weiter gegangen als Bundesrat und Ständerat und hat dieses in Artikel 23septies Absatz 2 Buchstabe e speziell erwähnt.

Ein weiterer Diskussionspunkt war die Höhe der Eigenmittel der hauptsächlich international tätigen Banken, was angesichts der gestiegenen Risiken eine berechtigte Frage ist. Hin und wieder werden ja mit Milliardenkrediten Finanzgerüste konstruiert – zum Beispiel die Hedge Funds –, gegenüber welchen der Turmbau zu Babel als ein grundsolides Unternehmen erscheint. Die Expertengruppe des Bundes ist zurzeit daran, diese Frage zu klären. Die WAK ist, zusammen mit dem Bundesrat, dagegen, die Höhe der Eigenmittel über das Niveau des internationalen Umfeldes anzuheben, weil daraus Wettbewerbsnachteile und Sitzverlegungen ins Ausland resultieren würden – es gibt keine Insel der Seligen mehr. In bezug auf die Frage, wie weit der Staat letztlich ein Grossrisiko im Bankensektor abdecken kann, hilft auch die Währungsreserve von 10 Milliarden Franken nicht weiter. Denn Sie wissen, dass die Bilanzsumme der UBS allein 1000 Milliarden Franken beträgt. Letztlich kann keine Bank damit rechnen, dass ihr bei einem Verlust vom Staat geholfen werden kann.

Die WAK hat noch ein Kommissionspostulat überwiesen: Die erste Ziffer betrifft die Frage der Eigenmittelanforderungen der Banken im Zusammenhang mit Hochrisikogeschäften und Systemrisiken, die zweite Ziffer die Eigenmittelempfehlung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht und die dritte Ziffer die Aufsicht von Allfinanzunternehmen. Dies finden Sie auf der Seite 11 der Fahne als Postulat 99.3006.

Die WAK hat ohne Gegenstimme Eintreten auf diese Vorlage beschlossen. Ich beantrage Ihnen namens der Kommission ebenfalls, auf diese Vorlage einzutreten.

Ammann Schoch Regina (U, AG): Die LdU/EVP-Fraktion empfiehlt Ihnen, auf das Geschäft einzutreten und in der Detailberatung den Anträgen der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Dieses Gesetz bringt in der richtigen Zeit die richtigen Anpassungen und schafft die Möglichkeit für neue Grundlagen bei den Kantonalkassen. Einige von Ihnen wissen bereits, dass ich meine Brötchen bei der grössten Regionalbank verdiene. Diese steht in direktem Konkurrenzverhältnis zu Kantonalkassen. Weshalb also fühle ich mich hier legitimiert, zu diesem Gesetz Stellung zu beziehen? Gerade diese Konkurrenz mit den Kantonalkassen empfinde ich bei meiner täglichen Arbeit als befruchtend und wertvoll. Es ist ein ungeheurer Ansporn zu wissen, dass man sich in einem Wettbewerbsum-

feld befindet. Für unsere Kundinnen und Kunden bedeutet dies, dass sie die freie Auswahl haben, wo und wie sie ihre Produkte einkaufen möchten.

Wenn ich an einer echten Konkurrenz interessiert bin, dann kann es mir aber auch nicht egal sein, wie Sie heute die Rahmenbedingungen für die Kantonalkassen festlegen. Viele Kantonalkassen empfinden die heutigen Restriktionen als zu einschränkend und wettbewerbsbehindernd. Die Staatsgarantie ist meist eben nicht einfach nur eine selbstlose Haftungsfunktion, sondern sie geht mit einem als einengend empfundenen Leistungsauftrag einher. Leistungsauftrag oder Wirtschaftsförderung kann aber auch Strukturhaltung bedeuten. Den Vorwurf, Firmen künstlich am Leben zu erhalten, die eigentlich nicht mehr lebensfähig seien, mussten sich ja in der Vergangenheit nicht nur die Kantonalkassen gefallen lassen.

Doch ich möchte von der Diskussion über Leistungsauftrag und Staatsgarantie wegführen. Denn heute müssen wir nicht darüber abstimmen, ob die Staatsgarantie weiterhin gewährt werden soll oder nicht. Diese Diskussion muss in den Kantonen stattfinden! Dieser föderalistische Ansatz ist richtig, wenn man die gewachsenen Strukturen und die unterschiedlichen und zum Teil bitteren Erfahrungen der Kantone mit ihren Staatsbanken vor Augen hat. Auch wenn die Kantone teilweise oder ganz an der Staatsgarantie festhalten, rechtfertigt es sich nicht zuletzt zum Schutze der Steuerzahler, dass die Kantonalkassen, wie im Entwurf vorgesehen, der Aufsicht der EBK unterstellt werden. Wenn der Wettbewerb spielen soll, dann sollen für alle Banken die gleichen Spielregeln gelten.

In einem zweiten Teil der Revision soll die grenzüberschreitende Aufsicht über Banken, Börsen und Effektenhändler mittels einer sogenannten Vor-Ort-Kontrolle sichergestellt werden. Die LdU/EVP-Fraktion stellt sich hinter den einschränkenden Antrag der Kommissionsmehrheit, dass Vor-Ort-Kontrollen nur gewährt werden sollen, wenn der entsprechende Staat Gegenrecht gewährt. Sie ist auch für Überweisung des Kommissionspostulates 99.3006 und empfiehlt Ihnen, die Anträge der Kommissionsminderheiten abzulehnen. Diese sind entweder zu einschränkend oder mit internationalen Gepflogenheiten oder internationalem Recht nicht kompatibel.

Ich bitte Sie nochmals, auf das Geschäft einzutreten und den Anträgen der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Rennwald Jean-Claude (S, JU): *Même si la révision qui nous est soumise ne porte pas que là-dessus, elle découle en bonne partie de la gestion plus ou moins déficiente de plusieurs banques cantonales au cours de ces dix dernières années. Dans certains cantons – je pense notamment aux cantons de Berne et du Jura, mais à d'autres encore –, ce que j'appelle quelques petites «camorras» ou «'ndranghetas» locales, qui avaient la conduite et la responsabilité de la direction de la banque cantonale, ont souvent confondu le métier de banquier avec celui de chansonnier, pour entonner le célèbre refrain de Georges Brassens: «Les copains d'abord.»*

Je suis toutefois d'avis que cette gestion critiquable a été quelque peu unilatéralement expliquée par le statut public des banques cantonales. En effet, à l'heure des charges, il faut souligner qu'en partie, les difficultés des banques cantonales ont eu pour origine le fait qu'elles ont exécuté, au service de l'économie régionale, un certain nombre de missions que les grandes banques ne voulaient pas assumer. Dans ces conditions, nous comprenons parfaitement le souci du Conseil fédéral d'adapter le statut des banques cantonales au contexte économique d'aujourd'hui.

De notre point de vue, la conduite d'une banque cantonale doit en particulier respecter les principes d'une gestion optimale d'entreprise. Cela signifie, par exemple, qu'une banque cantonale, comme on dit, ne doit pas soutenir n'importe quel canard boiteux. Le syndicaliste que je suis n'a pas peur d'affirmer cela, car si une banque cantonale s'obstine, parfois pour des raisons de copinage politique, à sauver à court terme des emplois qui sont de toute manière menacés, elle

risque du même coup de compromettre à long terme des emplois de meilleure qualité.

Ceci dit, et même si la plupart des banques cantonales sont devenues des banques universelles, nous persistons à croire que les banques cantonales doivent conserver une mission particulière, celle d'être au service de l'économie régionale et cantonale, de son développement et de sa diversification.

De ce point de vue, la définition du statut de banque cantonale telle que formulée par le Conseil fédéral nous paraît tout à fait insuffisante. Pour combler cette lacune gouvernementale, si l'on me permet ce propos ambitieux, j'ai formulé l'article 3a (proposition de minorité I) de manière bien plus précise. J'y reviendrai de façon plus détaillée lors de l'examen de détail, mais je précise d'emblée que je n'ai qu'un seul souci: permettre aux banques cantonales d'assumer leur mission au service de la collectivité.

S'agissant des autres volets de la loi, je vous invite à soutenir les propositions socialistes, en particulier la proposition de minorité Gysin Remo à l'article 3 alinéa 2 lettre a concernant les incitations salariales, la proposition de minorité Strahm à l'article 4 alinéa 1 bis relative aux fonds propres des banques essentiellement actives à l'échelon international, ainsi que les propositions de minorité Jans et Fässler, respectivement aux articles 5 alinéa 2 et 23 alinéa 3.

En résumé, je vous invite à entrer en matière dans le sens de nos propositions.

Rechsteiner Rudolf (S, BS): Die SP-Fraktion ist für Eintreten, kann sich aber mit wesentlichen Teilen dieser Revision nicht anfreunden.

Unser Widerstand richtet sich in erster Linie gegen die Abschaffung der Staatsgarantie für die Kantonalbanken. Wir sind der Ansicht, dass dieses Vorhaben die Stellung dieser Banken schwächt und dem schweizerischen Bankwesen als ganzem schadet. Die Idee zur Abschaffung der Staatsgarantie ist ein Relikt aus vergangener Zeit, aus der ersten Hälfte der neunziger Jahre, als man über die Abschaffung der Kantonalbanken in ihrer heutigen Form sprach und als die Grossbanken einen generellen Angriff auf diese Institute lancierten.

Heute, nach den internationalen Krisen und nach den Fusionen unter den Grossbanken, spricht niemand mehr von der Abschaffung der Kantonalbanken. Es wurde erkannt, dass sie ein wichtiges Gegengewicht zur Konzentration der Macht auf immer weniger Grossbanken bilden. Die Kantonalbanken sorgen für Wettbewerb, sie sind für viele kleine und mittlere Betriebe die erste Adresse, und sie sind essentiell für die Kreditvergabe, besonders in schwierigen Zeiten. Die Kantonalbanken behalten die Spargelder dort, wo sie gespart werden, nämlich in den lokalen und regionalen Volkswirtschaften, und leiten diese Gelder nicht einfach nur auf die internationalen Märkte. Kantonaler Leistungsauftrag und kantonale Staatsgarantie bilden ein Ganzes. Sie erlauben es den Kantonen, mit bescheidenem Kapitaleinsatz ein Kreditinstitut aufzubauen, das der Allgemeinheit verpflichtet ist.

Wir sind uns voll bewusst, dass es in manchen Kantonen im Zuge der letzten und immer noch anhaltenden Immobilienkrise zu grossen Verlusten der Kantonalbanken gekommen ist, namentlich in Solothurn, Bern und Appenzell Ausserrhoden. Wir sind aber der Meinung, dass die Konsequenzen nicht darin bestehen können, die Staatsgarantie abzuschaffen. Vielmehr sorgen heute externe statt nur interne Revisoren für eine verbesserte Kontrolle, und die Kantonalbanken wurden der EBK unterstellt. Diese Neuerungen im Gesetz sind im übrigen völlig unbestritten.

Zu einer Abschaffung der Staatsgarantie darf es aber nicht kommen, denn ich erinnere Sie daran, dass auch die Grossbanken heute eine implizite Staatsgarantie geniessen. Sie sind – wie man so schön sagt – «too big to fail», und bei existenzgefährdenden Verlusten muss die Schweizerische Nationalbank zu Lösungen, zu Sanierungen Hand bieten. Wir haben es im Ausland und im Inland verschiedentlich erlebt. Ich erinnere an Japan, an die «saving and loans»-Krise in den USA, an den Fall Chiasso in der Schweiz oder an die Krise der Volksbank in den dreissiger Jahren.

Deshalb ist auch die Staatsgarantie als Teil eines übergeordneten Risikomanagements beizubehalten, denn das Vertrauen in die kantonalen Institute hat erst den Aufbau des schweizerischen Bankwesens in seiner heutigen Form ermöglicht und sorgte dafür, dass die Leute ihr Geld nicht mehr unter der Matratze horten, sondern vertrauensvoll investieren.

Wir setzen uns auch dafür ein, dass die internationale Zusammenarbeit verbessert wird, und wir sind der Meinung, dass die Lehren aus den kürzlichen Finanzkrisen gezogen werden sollten. Insbesondere sprechen wir uns für eine Verstärkung der Eigenmittel der international tätigen Banken aus. Die internationalen Empfehlungen sind für die Schweiz in dieser Hinsicht ungenügend. Sie werden unseren Verhältnissen nicht gerecht, denn die Schweiz hat einen enorm grossen Finanzplatz im Verhältnis zur Grösse ihrer Volkswirtschaft.

Wir plädieren deshalb dafür, die Revision auf das Wesentliche zu beschränken, den Kantonalbanken die Staatsgarantie zu belassen und die Eigenmittel nach oben anzupassen, damit sie den internationalen Risiken gerecht werden.

Gros Jean-Michel (L, GE): Le groupe libéral entrera bien entendu en matière sur le projet de révision de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne qui nous est soumis. Je dis «bien entendu» parce que les modifications qui nous sont présentées répondent aux nécessités actuelles du monde bancaire, en particulier en regard de la vocation des banques cantonales et des nouvelles obligations en matière de surveillance internationale.

Nous sommes ainsi favorables à l'adaptation de la législation qui définit et qui régit les banques cantonales. Les activités de celles-ci se sont modifiées au cours des dernières années. Elles sont devenues maintenant de véritables banques universelles, leur particularité se limitant à leur territoire d'activité. Elles conservent en effet encore aujourd'hui toute leur utilité, dans un rayon d'action cantonal, voire régional, dans le soutien au tissu économique, même si, c'est vrai, nous souhaiterions parfois un soutien encore plus intensif. C'est dans cet objectif, à la fois de clarification et de simplification, que le groupe libéral soutiendra, dans le chapitre consacré aux banques cantonales, soit aux articles 3 et 3a, la version de la majorité de la commission.

De fait, en prévoyant que les banques cantonales ne doivent remplir que deux conditions, à savoir un acte légal cantonal consacrant sa création et une participation cantonale de blocage de plus d'un tiers du capital de la banque, la majorité de la commission se contente d'adapter la législation à la réalité. En revanche, les minorités I (Rennwald) et II (Rechsteiner Rudolf) socialistes veulent figer la situation actuelle en refusant d'admettre que les banques cantonales sont devenues des banques universelles. On ne comprend pas, par exemple, que MM. Rennwald et Rechsteiner veuillent maintenir la garantie intégrale des engagements comme critère constitutif d'une banque cantonale.

On rendrait ainsi pratiquement impossible tout regroupement des banques cantonales puisque les cantons concernés devraient assumer solidairement les engagements des banques qui ont fusionné. On imagine aisément les risques que courraient les cantons concernés, et donc leurs contribuables, en cas de difficultés. En fait, c'est une sorte d'étatisation des risques que nous propose ici la gauche. La majorité de la commission, elle, ne veut pas interdire la garantie totale ou partielle des cantons. Elle ne veut simplement pas en faire un critère constitutif de la banque. Il en est de même, d'ailleurs, du mandat de prestations: laissons aux cantons la liberté d'en confier un à leurs banques cantonales, mais n'inscrivons pas une obligation dans la loi fédérale.

Pour ce qui est du reste du projet, les libéraux vous demandent aussi de soutenir les propositions de la majorité de la commission. A l'article 4 en particulier, ils vous demandent de rejeter la proposition de minorité Strahm. Exiger dans la loi fédérale que les banques actives à l'échelon international, soit en priorité les grandes banques, conservent des fonds propres supérieurs au niveau recommandé par le Comité de

Bâle, constitue un véritable autogoal. Comment imaginer, dans le climat de concurrence qui règne au sein du monde financier, pénaliser à ce point la place financière suisse par rapport à la concurrence étrangère? Il est vrai que les risques systémiques existent et que nous devons en tenir compte, mais le faire en solitaire serait suicidaire.

Par contre, demander au Conseil fédéral de s'engager pour un renforcement général des exigences au niveau international nous semble une bien meilleure solution. C'est l'objet principal du postulat 99.3006 de votre Commission de l'économie et des redevances que vous trouvez à la fin du dépliant. Le groupe libéral transmettra ce postulat. C'est à un niveau multilatéral qu'il faut trouver des solutions, notamment au sein du Comité de Bâle, et non par une disposition subrepticement glissée dans une modeste modification de loi, sans même que les milieux concernés n'aient été consultés.

Le groupe libéral vous propose d'entrer en matière et de soutenir les propositions de la commission tout au long des débats.

Fasel Hugo (G, FR): Das Bankgeschäft hat in den letzten Jahren grundlegende Veränderungen erfahren. Globalisierung der Finanzmärkte, neue Finanzinstrumente, neue Risiken und neue Unsicherheiten haben das Bild geprägt. Die Fusionen von Schweizer Grossbanken haben – wie nie zuvor – zu neuen Machtkonzentrationen geführt und Abhängigkeiten geschaffen. Der Einbruch des Hedge Fund LTCM zeigt deutlich, wie verletzlich auch grosse Finanzinstitute geworden sind und dass das vertrauenerweckende Image der vorsichtigen und umsichtigen Schweizer Banken einige tiefe Kratzer erfahren hat. Zur Erinnerung sei beigefügt, dass sogar Nobelpreisträger in den Leitungsgremien dieses Fund gesessen haben. Scheinbar haben auch sie die eingegangenen Risiken nicht abschätzen können.

Wir müssen zugeben, dass zeitgemässe Spielregeln für die globalen Finanzgeschäfte nur noch sehr beschränkt durch nationale Gesetze festgelegt werden können. Für die Dimension dieser Finanzgeschäfte bedarf es internationaler Spielregeln, die über die Ohnmacht nationaler Politik hinausgreifen.

Obwohl es in dieser Vorlage vor allem um die Stellung und den Status der Kantonalbanken geht, scheint es mir sinnvoll, wenn wir uns auch die Realitäten des internationalen Bankgeschäftes vor Augen halten. Die grüne Fraktion – ich nehme das vorweg – wird deshalb auch das Kommissionspostulat 99.3006, welches die Frage der Eigenmittelanforderungen an Banken einer näheren Prüfung unterziehen will, unterstützen. Wir sind aber auch der Auffassung, dass die eine oder andere Massnahme, die unverantwortlichen, risikoüberladenen und waghalsigen Anlagegeschäften entgegenwirken kann, bereits in diese Vorlage eingebracht wird und dass deshalb der Rahmen der reinen Kantonalbankgesetzgebung überschritten werden sollte.

Zu den Kantonalbanken: Grosse Erschütterungen trafen in den letzten Jahren nicht nur einige Regionalbanken, die dann meistens von Grossbanken übernommen wurden, sondern – entgegen althergebrachter Erwartungen – auch Kantonalbanken, wie jene von Bern, Solothurn und Appenzell Ausserrhoden.

Das Desaster der Berner Kantonalbank wurde allgemein als ein Fiasko betitelt. Nicht zuletzt haben ja schliesslich die Steuerzahler die Misswirtschaft dieser Bank bezahlen müssen. Es ist auch sichtbar geworden, dass die Sitze in den Gremien der Kantonalbanken, in den Bank- und Verwaltungsräten, sehr oft nach parteipolitischer Zugehörigkeit und kaum nach fachlicher Kompetenz besetzt wurden – Kantonalbanksitze als willkommene Gehaltsaufbesserung, als Dekorationsstück für das Curriculum vitae oder als Abgeltung für parteipolitisches Engagement. Seriös geführte und zeitgemässe Kantonalbanken können sich solche Formen der Leitung nicht mehr erlauben. Die Notwendigkeit, gesetzliche Neuerungen vorzunehmen, ist gegeben.

Die grüne Fraktion begrüsst deshalb die Vorlage des Bundesrates und stimmt für Eintreten.

Dabei stehen für uns im Vordergrund: die Kontrolle der Kantonalbanken durch die EBK – eine verbesserte Kontrolle

sollte Sündenfällen wie jenen der Vergangenheit etwas vorbeugen –; der Schutz der Kleinsparer; die Verbesserung der Transparenz sowie verbesserte Eigenmittelvorschriften und Massnahmen gegen Hochrisikogeschäfte, die über den Bereich der Kantonalbanken hinausreichen, soweit dies – ich versuchte es vorher zu sagen – auf der Ebene nationaler Gesetzgebung überhaupt noch möglich ist.

Ich bitte Sie, für Eintreten zu stimmen.

Cavadini Adriano (R, TI): On a vu que les banques cantonales sont un élément essentiel dans la structure bancaire suisse et qu'elles ont joué et jouent toujours un certain rôle à l'intérieur des cantons concernés. Il faut aussi admettre – M. Fasel en a encore parlé – que les banques cantonales ont rencontré souvent dans le passé des situations difficiles qui avaient leur origine dans de graves fautes commises dans la gestion de leurs risques.

Maintenant, on décide d'une révision qui intéresse en premier lieu les banques cantonales. Dans cette révision, on maintient la forme de la banque cantonale pour laquelle il faut prévoir un acte légal constitutif de la part du canton; et pour avoir une banque cantonale, il faudra que le canton y possède une participation qualifiée au capital, plus d'un tiers, et aussi plus d'un tiers des droits de vote. Le critère constitutif que nous avons dans les dispositions légales actuelles, selon lequel le canton garantit les engagements de sa banque cantonale, tombe. Donc, à l'avenir, pour avoir une banque cantonale, il suffit d'avoir une décision du canton et la participation qualifiée de ce dernier; mais le canton restera libre de décider s'il veut garantir entièrement, ou partiellement, ou pas du tout les engagements assumés par la banque cantonale. Avec ce changement, on introduit une flexibilité plus grande par rapport à la situation actuelle, et en particulier, on donne plus de compétences aux autorités cantonales. Nous voyons qu'un certain nombre de propositions de minorité soulèvent soit le problème de la garantie – elles aimeraient que cette garantie reste encore totale –, soit celui de la part de la participation du canton au capital, qui devrait être de plus de 50 pour cent, alors qu'elle est de plus de 33 pour cent dans la formulation de la majorité de la commission.

En ce qui concerne la garantie: nous sommes confrontés avec des activités grandissantes, avec une concurrence accrue en Suisse et de la part de l'étranger, aussi dans le secteur bancaire et la sphère d'activités des banques cantonales. Nous voyons que la dimension des banques cantonales, si elles sont bien gérées, augmente, qu'elles assument de plus en plus de tâches nouvelles, ce qui n'était pas le cas il y a encore quelques années. Par cette croissance de la dimension des banques cantonales, il y a aussi une augmentation des risques liés aux engagements, à l'activité de ces banques.

Il devient donc très difficile pour un canton d'assurer une vraie garantie pour une institution qui dépasse souvent la dimension même du canton. Ce problème, en tout cas, devra être discuté et examiné à l'intérieur des cantons. Ce sera le canton qui dira: «Oui, je veux donner entièrement la garantie à ma banque cantonale», ou: «Je ne donnerai aucune garantie, ou seulement une garantie partielle en fonction de certaines activités.» Donner une garantie totale va aujourd'hui trop loin et risquerait, demain, de mettre le canton dans une situation très difficile.

Le problème qui se pose encore est celui de la participation du canton au capital de la banque cantonale: participation totale, comme c'est le cas aujourd'hui, ou participation réduite, mais d'au moins 33 pour cent. Là aussi, c'est une compétence, un choix que nous voulons laisser aux cantons. Les cantons doivent se poser cette question et évaluer les conséquences du choix qu'ils feront. Ainsi, il faudra choisir la forme juridique de la banque cantonale: est-ce que c'est une décision du Grand Conseil du canton, ou choisit-on la forme de la société anonyme? Et si on choisit cette dernière forme pour ouvrir la participation au capital à des tiers, est-ce que l'on ira à la bourse ou non? Toutes ces décisions auront aussi des conséquences sur l'avenir même de la banque cantonale. Par exemple, si un canton décide de choisir la forme de la so-

ciété anonyme pour sa banque cantonale, de la coter en bourse et d'avoir une participation d'un tiers du capital de la nouvelle banque cantonale, il pourrait y avoir, demain, le risque d'une offre publique de la part d'une banque étrangère qui envisage d'acheter la banque cantonale. Donc, ces conséquences pourraient, dans certains cas, justifier une participation de 51 pour cent, c'est-à-dire pour que le canton garde la majorité du capital et le contrôle de la banque cantonale. Dans d'autres cas, si l'on veut réduire la participation à 33 pour cent, c'est peut-être parce que le canton est assez tranquille de ce côté-là, ou qu'il y a des participations importantes d'autres communautés cantonales qui garantissent quand même une solidité aux actionnaires de la banque cantonale, ou encore parce que – c'était un des motifs qui nous a poussés à descendre à un tiers de participation – le canton envisage une fusion de sa banque cantonale avec une, deux ou trois autres banques cantonales. Il est alors évident que chacun des cantons ne peut pas assurer la majorité du capital.

Voilà donc des questions qui devront être examinées au niveau cantonal et pour lesquelles nous pensons que la loi prévoit une flexibilisation qui nous paraît très importante.

En commission, nous avons aussi parlé du mandat de prestations. Nous pensons que cette question doit être réglée dans les statuts des banques cantonales. Il faut cependant faire très attention parce qu'un mandat de prestations qui demanderait des choses en matière de politique économique, qui imposerait aux banques cantonales de faire des choix et qui mettrait en difficulté les résultats des banques cantonales, pourrait se révéler un boomerang pour les autorités cantonales.

Nous approuvons cette révision prévoyant une flexibilisation plus élevée. Nous sommes d'accord de réexaminer tranquillement toutes les autres questions qui touchent aux fonds propres et aux risques, cela avec les milieux intéressés, mais en cherchant à éviter de créer en Suisse des dispositions plus sévères que celles qui sont aujourd'hui appliquées au niveau international et qui risqueraient de mettre en difficulté l'activité de nos banques, et non pas seulement des banques cantonales par rapport à la concurrence étrangère.

Präsidentin: Die Fraktion der Freiheits-Partei lässt ausrichten, dass sie für Eintreten stimmen wird.

Weyeneth Hermann (V, BE): Die SVP-Fraktion ist bereit, auf die Revision des Bankengesetzes einzutreten. Wir wissen um die Bedeutung der Kantonalbanken in diesem Lande, wir stellen aber auch fest, wie unterschiedlich die Strukturen der einzelnen Kantonalbanken sind. Einige Kantonalbanken verfügen über eine Bilanzsumme, die in anderen Kantonen derjenigen einer Regionalbank entspricht. Wir ersehen daraus, dass es Aufgabe der Politik ist, im voraus dafür zu sorgen, dass die Banken, soweit es in diesem Strukturwandel notwendig ist, zu einer Zusammenarbeit finden können. Auch das ist ein Aspekt, der in der Gesetzesrevision zu berücksichtigen ist.

Wir haben mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, dass der Ständerat als Hüter der kantonalen Interessen der Vorlage ohne Änderung zugestimmt hat. Wir bitten Sie, den Anträgen der Kommissionmehrheit zu folgen.

Wir wollen den Kantonen keine Vorschriften machen, welche Art von Bankinstituten sie zu führen haben. Wir haben vom Bund aus über die EBK die Voraussetzungen zu schaffen, dass dort, wo bei den Banken Gläubigergelder angelegt sind, der Bund mit der EBK den Gläubigerschutz sicherstellt. Aber wir haben es den Kantonen zu überlassen, ob sie Universalbanken oder staatliche Entwicklungsbanken mit Leistungsaufträgen führen wollen. Die Art von Banken, wie sie Herr Rechsteiner Rudolf in den Vordergrund seiner Ausführungen gestellt hat, verbieten wir mit dieser Gesetzesrevision in keiner Weise, aber wir öffnen die Vorschriften für die Kantonalbanken in einer Art, die wettbewerbsgerecht ist, die diese staatlichen Banken, sofern sie Universalbanken sind, mit gleich langen Spießens wie die anderen im Markt antreten lässt. Wie es heute ist, meine ich aus persönlichen Erfahrungen mit der Berner Kantonalbank zu kennen.

Wir beschränken uns darauf, die Höhe der Beteiligung, die ein Kanton haben soll, damit eine Bank den Status einer Kantonalbank erhält, auf mindestens 30 Prozent anzusetzen. Wir stellen also einen weiten Rahmen zur Verfügung, um diesen Banken die Entwicklungsmöglichkeiten zu geben, die sie gegenüber der Konkurrenz benötigen. Gleich lange Spiesse heisst eben nicht, zuletzt auf die Nachschusspflicht des Steuerzahlers abzustellen. Daraus sollten wir die Lehren ziehen. Die Vorlage dient dazu.

In bezug auf die Eigenmittelvorschriften der Grossbanken bitten wir Sie, das Kommissionspostulat zu unterstützen. Es gehört nicht zu dieser Revision. Wir sind grundsätzlich davon überzeugt, dass der Bundesrat auf dem Verordnungswege und die EBK mittels ihrer Weisungen auf die ständig wechselnden Entwicklungen angemessen reagieren können. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

David Eugen (C, SG): Namens der CVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, auf diese Vorlage einzutreten und der Mehrheit zu folgen.

Ein ganz wichtiges Element dieser Vorlage ist, dass den Kantonalbanken mehr Handlungsspielraum eingeräumt wird. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass wegen des engen Korsetts, in dem die Kantonalbanken stecken, Schwierigkeiten entstanden sind, die nicht gelöst werden konnten. Ich denke auch an die Situation in der Ostschweiz. Es wäre durchaus eine adäquate Lösung gewesen, in der Ostschweiz eine «Kantonalbank Ostschweiz» zu bilden, anstatt die Kantonalbank von Appenzell Ausserrhodon untergehen zu lassen. Leider hat man bei der letzten Bankengesetzesrevision diese Chance verpasst, und heute, nachdem einiges passiert ist, müssen wir die notwendigen Massnahmen nachholen und wollen dies auch tun.

Die Kantonalbanken sind im schweizerischen Bankenbereich nach wie vor eine sehr wichtige Institution. Sie haben insbesondere gute regionale Beziehungen. Sie pflegen die Nähe zum Kunden und zu den Unternehmen in der Region. Wir müssen für diese Form von Banken unbedingt ein Gesetzeswerk schaffen, das ihr Überleben ermöglicht.

Ich teile die Meinung, die vorhin zum Ausdruck gebracht worden ist: Es ist durchaus auch weiterhin möglich, dass die Kantone diese Banken als regionale Entwicklungsbanken verstehen, wenn sie das tun wollen. Sie müssen dann allerdings auch entsprechende Risiken mitübernehmen und mittragen. Aber das Gesetz gibt nicht vor, wie und zu welchem Zweck die Kantone ihre Kantonalbanken einsetzen dürfen. Wichtig ist der CVP-Fraktion, dass die Kantonalbanken, in welcher Art auch immer sie geführt werden, der normalen EBK-Aufsicht unterstehen. Wir unterstützen daher die Anträge der Mehrheit, die dies für alle Kantonalbanken vorsehen. Es gibt keinen stichhaltigen Grund, die Kantonalbanken bezüglich der Aufsichtsregeln anders zu behandeln als die übrigen Banken.

Ein Wort noch zur Frage der Eigenmittelanforderungen: Sie finden in der Fahne einen Antrag der Minderheit Strahm zu Artikel 4 Absatz 1bis, wonach bereits jetzt im Gesetz die Eigenmittelanforderungen der Banken generell verschärft werden sollen. Wir von der CVP-Fraktion sind der Meinung, dass wir nicht so vorgehen dürfen. Es ist richtig, dass die Eigenmittelregelungen und überhaupt die Frage der Sicherheit der Bankgläubiger geprüft werden müssen. Aber das Problem der Eigenmittelanforderungen muss auch international angegangen werden, insbesondere über die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel. Daher unterstützen wir das Postulat der Kommission (99.3006), das genau das vorsieht. Hingegen wäre es verfehlt, in unserem schweizerischen Bankengesetz unilateral Massnahmen vorzukehren, die unseren Banken einen massiven Konkurrenznachteil bringen würden.

Der letzte Punkt dieser Revision ist die sogenannte Vor-Ort-Kontrolle. Auch hier sind wir der Meinung, dass die Anträge der Kommissionmehrheit richtig sind. Wir pochen insbesondere auf das Gegenrecht. Es geht bei diesen Kontrollen ausländischer Aufsichtsorgane in der Schweiz auch um Fragen der Souveränität. Daher müssen wir das Gegenrecht verlan-

gen, und wir müssen auch verlangen, dass Behörden ausländischer Aufsichtsorgane, die in der Schweiz tätig werden, immer von schweizerischen Behörden begleitet werden. Es ist verfehlt, wenn wir in einem Punkt die Praxis einreissen lassen, dass ausländische Behörden auf Schweizer Boden eigenständig tätig werden können, ohne dass schweizerische Behörden dabei sind. Daher muss diese Begleitung der ausländischen Behörden durch Schweizer Behörden zur Pflicht gemacht werden.

Ich bitte Sie in diesem Sinn, den Anträgen der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

VIIIiger Kaspar, Bundesrat: Ich möchte Ihnen für die gute Aufnahme dieser Revisionsvorlage danken; zumindest war das bei den meisten Votanten der Fall. Wir sind uns alle bewusst, dass der Finanzplatz für die Schweiz eine grosse wirtschaftliche Bedeutung hat und auch viel zum Wohlstand dieses Landes beiträgt. Im Finanzsektor ist derart viel in Bewegung, verändert sich derart viel, dass man periodisch die Rahmenbedingungen, die der Staat dem Finanzplatz bietet, daraufhin überprüfen muss, ob sie den Risiken und den Strukturen noch angemessen sind. Das ist auch der Grund dafür, dass wir eine Expertenkommission unter der Leitung von Professor Zufferey eingesetzt haben, die den Auftrag hat, die rechtlichen Rahmenbedingungen im Finanzmarktbereich über alle Finanzintermediäre hinweg einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen und gegebenenfalls Vorschläge auszuarbeiten.

Die Revisionsvorlage hat eigentlich zwei Teile; der eine ist der Teil der Kantonalbanken, und der andere ist der internationale Teil. Die Kantonalbanken – ich kann bestätigen, was einige Redner gesagt haben – haben nach wie vor eine grosse Bedeutung. Durch die Konzentration, die bei den Grossbanken eingetreten ist, haben diese – als ein gewisses Gegengewicht zu den Grossbanken und auch in bezug auf das Füllen von Nischen – vielleicht in letzter Zeit gar eine noch grössere Bedeutung, zusammen mit den Regionalbanken, die sich ihrerseits stark konzentriert haben. Es geht darum, den Kantonalbanken jene staatlichen Rahmenbedingungen zu bieten, die sie brauchen, um ihre Strukturen auch an die neuen Umstände anzupassen. Wir möchten ihnen vor allem grössere rechtliche Spielräume verschaffen.

Der zweite Bereich der Revision betrifft die Probleme auf der internationalen Ebene. Sie wissen, dass die Schweiz Sitz von sehr vielen ausländischen Banken ist. Wir haben aber auch in der Schweiz Global players – Banken, die international tätig sind –, und wir haben ein eminentes Interesse daran, dass die internationale Finanzaufsicht, die auf nationalen Aufsichten fusst, einigermaßen effizient ist. Das ist für die Stabilität des Finanzsystems wichtig. Wir wollen und müssen in bezug auf die Vor-Ort-Kontrolle einen grossen Schritt machen. Ich bin froh, dass er auch von den Betroffenen akzeptiert wird.

Zum Status der Kantonalbanken: Es ist erwähnt worden, dass einige Kantonalbanken Probleme hatten. Die Kantonalbanken der Kantone Bern und Jura mussten auf Kosten der Steuerzahler saniert werden – und es waren erhebliche Kosten –; diejenigen von Solothurn und Appenzell Ausser Rhoden wurden nach erheblichen Schwierigkeiten mit grossen Verlusten für die Kantone – also wieder für die Steuerzahlerinnen und -zahler – an Grossbanken verkauft. Ich gehe davon aus, dass die Grossbanken in Zukunft wahrscheinlich weniger darauf erpicht sind als früher, solche Institute zu übernehmen.

Wir haben bei der Statusänderung zwei Ziele: Wir wollen erstens den Kantonen betreffend Organisation und Struktur der Banken, aber auch betreffend das finanzielle Engagement mehr Handlungsspielraum geben. Wir wollen zweitens den Einlegerschutz verstärken, aber – daran hat man weniger gedacht – auch den Schutz der Steuerzahler verbessern: Wie ein Votant gesagt hat, können die Gläubiger die Bank wechseln, wenn sie kein Vertrauen mehr haben; aber die Steuerzahlerinnen und -zahler sind, weil sie in einem bestimmten Kanton wohnen, auf Gedeih und Verderb mit dem Schicksal der entsprechenden Bank verbunden.

Wir meinen deshalb – ich bin froh, dass Sie das akzeptieren –, dass die Definition des Begriffes «Kantonalbank» angepasst werden muss. Es soll nach wie vor eine kantonale gesetzliche Grundlage gelten; der Kanton soll eine Beteiligung von mehr als einem Drittel des Kapitals und der Stimmen haben, aber die Staatsgarantie soll kein konstitutives Begriffsmerkmal mehr sein. Aus der Staatsgarantie ergibt sich natürlich eine Problematik: Sie kann in Versuchung führen, etwas legerer mit Risiken umzugehen. Gott sei Dank ist das nicht der Standard; aber ich bin nicht sicher, ob nicht einige der Probleme mit der Staatsgarantie zu tun hatten. Die Staatsgarantie kann die Steuerzahlerinnen und -zahler recht teuer zu stehen kommen. Es gibt Modellrechnungen, die besagen, dass die Liquidation einer Kantonalbank ungefähr das Zwei- bis Vierfache eines ganzen Jahressteuerertrages eines Kantons kosten könnte, und das sind gewaltige Beträge. Wenn aber ein Kanton nach wie vor eine eigene Kantonalbank führen will, dann soll er die Möglichkeit selbstverständlich haben – das ist der grundsätzliche Wille des Bundesrates. Deshalb bitte ich Sie, alle anderslautenden Anträge abzulehnen.

Herr Rechsteiner hat seinen Standpunkt begründet, den ich dezidiert nicht teile. Er hat aber etwas Interessantes gesagt, was den Finanzminister beschäftigt: die Grossbanken hätten ja ohnehin indirekt eine Art Staatsschutz, weil sie «too big to fail» seien. Hier möchte ich ganz klar sagen, dass niemand «too big to fail» ist; es kann niemand wie selbstverständlich mit staatlicher Hilfe rechnen. Sollte ein Grossbankenproblem das gesamte Finanzsystem und die Schweiz als solche sowie ihren Wohlstand gefährden, dann müsste man sich natürlich gewisse Überlegungen machen. Aber für alles, was unterhalb dieser Schwelle liegt – das muss ich hier klar sagen –, gibt es keinerlei Recht auf staatliche Hilfe. Alles andere würde ja, Herr Rechsteiner, den «moral hazard» fördern, den wir auch in anderen Zusammenhängen stark bekämpfen. Das würde das Gebaren der Banken verändern, und das darf so nicht sein. Es gibt keinen verbrieften Schutz durch den Staat, es sei denn, ein Kanton möchte diesen seiner Kantonalbank weiterhin gewähren.

Warum muss die Beteiligung nicht mehr als die Hälfte, sondern nur mehr als ein Drittel betragen? Wir sind der Meinung – eine Expertenkommission hat einmal 10 Prozent vorgeschlagen, was ich persönlich und Gott sei Dank auch der Bundesrat zuwenig fanden –, dass die Bank zumindest eine Sperrminorität haben muss, wenn sie schon den Namen Kantonalbank tragen will. Ohne die Zustimmung des Kantons dürfen grundlegende Entscheide nicht getroffen werden. Wenn Sie umgekehrt eine höhere Beteiligung fordern, zum Beispiel über 50 Prozent, entsteht erstens das Problem, dass viele private Anleger Hemmungen haben, sich zu beteiligen, weil der Staat total dominiert, und zweitens kann das dazu führen, dass beispielsweise Fusionen über Kantonsgrenzen hinweg nicht mehr möglich sind. Es ist zwar nichts Derartiges vorgesehen, aber das könnte durchaus auch einmal irgendwo eine Option sein.

Zum Steuerzahler- und Anlegerschutz: Wir möchten alle Kantonalbanken zwingend der Aufsicht der EBK unterstellen, das ist nicht bestritten. Wir möchten vor allem die Sondervorschriften betreffend Reservenbildung und Verantwortlichkeiten aufheben. Diese haben überhaupt keine Berechtigung mehr, weil auch sie zu einer Ungleichbehandlung führen und damit von der Wettbewerbsgleichheit her gesehen nicht unproblematisch sind. Ihre Kommission ging sogar noch weiter. Sie hob den Verzicht auf das Erfordernis der Bewilligung der EBK für die Geschäftstätigkeit bei Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie und auch die Möglichkeit der Auflösung durch die Kantone auf. Ich muss sagen, dass ich das eine konsequente Haltung finde. Soviel ich gehört habe, haben sich die Kantone nicht dagegen gewehrt. Wir haben das nicht vorgeschlagen, weil die Kantone in der Vernehmlassung noch auf gewisse Dinge Anspruch erhoben haben; aber wenn man die Philosophie der Wettbewerbsgleichheit und auch der Risikominimierung voll durchziehen will, ist das eine konsequente Haltung, die der Bundesrat so akzeptieren kann. Es verbleibt den Kantonen somit eigentlich nur noch ein Vorteil, nämlich

die Gewährung des Eigenmittelrabattes von 12,5 Prozent, der man auf Verordnungsstufe Rechnung tragen kann. Ich kann Ihnen nicht garantieren, dass der Ständerat begeistert darauf eintreten wird, aber ich könnte das jedenfalls auch dort vertreten.

Es gibt noch ein paar Sonderfälle. Ich will nicht jetzt bei der Eintretensdebatte auf den Fall Genf eingehen, sondern komme in der Detailberatung darauf zurück, weil uns die Lösung, die in diesem Fall getroffen worden ist, nicht angemessen scheint. Hingegen haben wir auch dem Kanton Zug eine Sonderlösung zugestanden, und zwar aus der Überlegung heraus, dass dieser Kanton zwar weniger als einen Drittel der Stimmrechte hat, dass aber über gesetzliche Bindungen sozusagen die Gleichwertigkeit mit diesem allgemeinverbindlichen Prinzip sichergestellt werden kann. Es wird aber dann klar gesagt, dass Zug im Falle einer Änderung der gesetzlichen Grundlagen, die diese Gleichwertigkeit – übrigens auch für Europa ein interessantes Prinzip – aufheben würde, dem Gesetz unterstellt werden müsste. Hier gründet unser Zweifel gegenüber der von Ihrer Kommission beauftragten Lösung für Genf. Theoretisch ist mit Ihrer Lösung eine Reduktion der kantonalen Beteiligung möglich, und man müsste, wenn man Genf schon einen Sonderstatus gewährt – aber das muss man vielleicht in der Differenzbereinigung machen –, hier noch gewisse Garantien einbauen, ähnlich, wie das bei Zug der Fall war. Aber ich werde nicht mehr besonders darauf eingehen.

Nun hat Ihre Kommission noch etwas aufgenommen, was wir auch begrüßen, nämlich dass Kantonbanken, welche bereits der vollständigen Aufsicht der EBK unterstehen, keine neue Bewilligung mehr brauchen; denn sie wurden ja schon einmal überprüft. Ich glaube, das ist eine gute Ergänzung. Zum internationalen Bereich, zur Vor-Ort-Kontrolle: Unter dieser Bezeichnung versteht man die Sicherstellung der grenzüberschreitenden Aufsicht bei international tätigen Banken, Börsen und Effektenhändlern. Ich habe schon vorher gesagt, dass die internationale Bankentätigkeit eigentlich eine globale Aufsicht braucht. Aber die Bankenaufsicht ist eben national organisiert. Es gibt keine supranationalen Aufsichtsbehörden, und deshalb muss man versuchen, die nationalen Organisationen zur Zusammenarbeit zu befähigen, damit trotzdem eine einigermaßen globale Aufsicht gewährleistet werden kann. Diese Empfehlung für eine Vor-Ort-Kontrolle geht auf den Basler Ausschuss für Bankenaufsicht zurück. In dieser Behörde sind die wichtigsten Industriestaaten vertreten, auch die Schweiz. Diese Zulassung der grenzüberschreitenden Bankenaufsicht wird empfohlen; sie wird in der Stockholmer Empfehlung sogar sozusagen zum internationalen Mindeststandard erklärt, so dass wir wirklich nicht umhinkommen, das auch zu tun. Ich muss Ihnen sagen: Das ist ja letztlich auch für das Vertrauen in einen Finanzplatz nur von Vorteil, denn Finanzplätze leben vornehmlich vom Vertrauen. In diesem Sinne wird diese ganze Regulierung jetzt auch von den Betroffenen akzeptiert. Die Schweiz hat ein eminentes Interesse, hier mitzumachen.

Die Ziele sind ganz klar: International tätige Bankenkonzerne und Effektenhändler sollen im Herkunftsland beaufsichtigt werden, und zwar durch eine Behörde, die fähig ist, eine konsolidierte Beaufsichtigung vorzunehmen. Aber diese Behörde muss das Recht haben, auch bei ausländischen Niederlassungen Informationen einzuholen.

Nun stellt sich natürlich für den Finanzplatz Schweiz die heikle Frage, ob hier nicht ein Konflikt mit dem Bankgeheimnis besteht. Ich kann Ihnen sagen, dass wir sehr viele Sicherungen eingebaut haben, die weltweit vielleicht sogar einzigartig sind. Sie ermöglichen es, diese Überprüfung wirklich fachlich korrekt durchzuführen, ohne das Bankgeheimnis zu tangieren, es auszuhöhlen bzw. Missbrauch damit zu betreiben.

Die EBK wird ermächtigt, Kontrollen bei ausländischen Niederlassungen der Schweizer Konzerne durchzuführen; im Gegenzug wollen wir Kontrollen von seitens ausländischer Behörden erlauben. Aber – das sind die einschränkenden Bedingungen – die EBK muss es bewilligen, die Behörde muss für eine konsolidierte Aufsicht zuständig sein, das

Amtsgeheimnis muss gelten, und die Weitergabe von Information darf nur mit Zustimmung der EBK und nur an Behörden mit Aufsichtsfunktion erfolgen, nicht etwa an Fiskalbehörden usw. Schliesslich darf es sich nur um Informationen handeln, die für die konsolidierte Aufsicht, für die Beurteilung des Zustandes einer Bank, letztlich wichtig sind. Im Sinne des Kundenschutzes soll keine Einsicht in Daten gewährt werden, die das Einlage- und Vermögensverwaltungs-geschäft einzelner Bankkunden betreffen. Sollte dies in einem Ausnahmefall für die konsolidierte Aufsicht nötig sein, muss die EBK vorab analog zu geltenden Amtshilferegelungen ein Verwaltungsverfahren durchführen und eine Verfügung erlassen. Gemäss Bankengesetz und Börsengesetz dürfen solche Informationen nur im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens durch die EBK übermittelt werden. Das, meinen wir, sei ein sehr ausgeprägter Kundenschutz; ich sage das hier ausdrücklich.

Zu den Anträgen betreffend Begleitung, Gegenrecht usw. werde ich mich in der Detailberatung äussern. Wir sind klar der Meinung, dass diese Anträge nicht zweckmässig sind. Es sind keine Schicksalsbestimmungen dieser Vorlage, aber ich werde darauf zurückkommen.

Zu den Fragen, die im Zusammenhang mit einzelnen Anträgen – vor allem von Seiten der Sozialdemokraten – hinsichtlich der Eigenmittel und ähnlicher Themen kommen werden: Wir sind klar der Meinung, dass das wichtige Fragen sind. Aber gerade Eigenmittelvorschriften dürfen nicht in ein Gesetz aufgenommen werden, weil hier die Dinge stark in Bewegung sind und es immer wieder neue Anpassungen braucht. In diesen Bereichen könnten unsere Banken, je nach Regelung, die wir ihnen auferlegen, auch ganz gewichtige Wettbewerbsnachteile zu Lasten des Finanzplatzes Schweiz erleiden; das könnte gar zu Sitzverlegungen führen, und daran hat niemand ein Interesse. Sie können aber davon ausgehen, dass der Bundesrat und auch die EBK klar der Meinung sind, in einzelnen Bereichen seien die Eigenmittelvorschriften zu überdenken. Viele eingetretene Risiken – Eigengeschäfte der Banken usw. – haben das belegt. Aber das soll dort, wo es nötig ist, in internationaler Abstimmung geschehen, damit eben keine Wettbewerbsnachteile entstehen. Unsere EBK setzt sich im Basler Ausschuss für Bankenaufsicht auch für straffe Vorschriften ein.

In diesem Sinne sind wir durchaus auch bereit, das Kommissionspostulat 99.3006 entgegenzunehmen. Ich habe am Anfang die Kommission Zufferey erwähnt. Diese Kommission hat einen recht breiten Auftrag; sie muss vor allem schauen, ob unsere Strukturen der Aufsicht den neuen Entwicklungen noch angemessen sind. Wir denken dabei an elektronisches Geld, an elektronische Geschäfte, wir denken an den Allfinanzbereich usw. Wir denken auch an die Frage, ob gegebenenfalls einmal ein Finanzdienstleistungsgesetz nötig sein könnte. Der Bankenbereich ist gut reguliert, der übrige Finanzdienstleistungsbereich vielleicht etwas weniger. Alle diese Dinge wollen wir grundsätzlich überprüfen und werden darüber natürlich auch Bericht erstatten. Damit ich mich nachher nicht mehr zu diesem Postulat äussern muss: In dieser Hinsicht rennen Sie mit diesem Postulat bei uns offene Türen ein.

Ich bitte Sie in diesem Sinne, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen. Sie können der Mehrheit Ihrer Kommission in den wesentlichen Punkten durchaus folgen; in zwei Bereichen hat der Bundesrat eine unterschiedliche Meinung.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I Introduction*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 3 Abs. 2***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Unverändert

Minderheit

(Gysin Remo, Baumann Ruedi, Bäumlín, Berberat, Goll, Jans, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Strahm, Wiederkehr)

Unverändert, aber:

.... gewährleistet ist; Lohnanreize müssen risikokompatibel sein;

....

Art. 3 al. 2*Proposition de la commission**Majorité*

Inchangé

Minorité

(Gysin Remo, Baumann Ruedi, Bäumlín, Berberat, Goll, Jans, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Strahm, Wiederkehr)

Inchangé, mais:

.... de la gestion; les incitations salariales doivent être compatibles avec le risque;

....

Art. 3a*Antrag der Kommission**Abs. 1**Mehrheit*

.... Stimmen verfügen. Er kann für deren Verbindlichkeiten die vollumfängliche oder teilweise Haftung übernehmen.

Minderheit I

(Rennwald, Bäumlín, Berberat, Fässler, Gysin Remo, Jans)

.... errichtet wird und für deren Verbindlichkeiten der Kanton vollumfänglich haftet. Der Kanton muss über eine Beteiligung von mehr als einem Drittel der Stimmen verfügen und der Bank einen Leistungsauftrag erteilen.

Minderheit II

(Rechsteiner Rudolf, Bäumlín, Berberat, Fässler, Gysin Remo, Jans)

.... errichtet wird und für deren Verbindlichkeiten der Kanton vollumfänglich haftet. Der Kanton muss über eine Beteiligung von mindestens 50 Prozent des Kapitals und über mindestens die Hälfte der Stimmen verfügen.

Abs. 2, 3

Streichen

*Antrag Grobet**Abs. 1*

.... des Kapitals halten und über mindestens die Hälfte der Stimmen verfügen.

Abs. 2

Die kantonalen Aufsichtsorgane schreiben subsidiär zur eidgenössischen Kommission ein und erstatten ihr Bericht.

Art. 3a*Proposition de la commission**Al. 1**Majorité*

.... droits de vote. Il peut garantir l'intégralité ou une partie de ses engagements.

Minorité I

(Rennwald, Bäumlín, Berberat, Fässler, Gysin Remo, Jans)

.... une société anonyme, et dont les cantons garantissent intégralement les engagements. Le canton doit détenir dans cette banque une participation de plus d'un tiers du capital et des droits de vote et lui confier un mandat de prestations.

Minorité II

(Rechsteiner Rudolf, Bäumlín, Berberat, Fässler, Gysin Remo, Jans)

.... une société anonyme, et dont les cantons garantissent intégralement les engagements. Le canton doit détenir dans cette banque une participation de plus de 50 pour cent du capital et des droits de vote.

Al. 2, 3

Biffer

*Proposition Grobet**Al. 1*

.... Le canton doit détenir dans cette banque une participation de plus d'un tiers du capital et d'au moins 50 pour cent des droits de vote.

Al. 2

Les organes cantonaux de surveillance interviennent à titre subsidiaire de la commission fédérale et lui adressent leurs rapports.

Gysin Remo (S, BS): Stark gewinnabhängige Gehälter enthalten einen falschen Anreiz, weil die Leute nur am Gewinn, nicht aber an den Verlusten beteiligt werden. Profitabhängige Boni fördern die Risikofreudigkeit. Wohin dies führt, hat uns 1995 der Ruin der britischen Investmentbank Barings Brothers gezeigt. Ebenso warnt uns das UBS-Debakel mit dem Long Term Capital Management (LTCM) von 1998 davor. Aber schon geht es weiter: Fünf Börsenhändler der Credit Suisse First Boston erhandelten sich mit äusserst riskanten Deals einen Bonus in der Höhe von 12 Millionen Franken – drei von ihnen sind in diesem Jahr entlassen worden.

Der Versuch, Motivation hauptsächlich mittels Geld zu schaffen, ist eben ein Irrweg! «Unrealistische Managementbeteiligungsprogramme führen oft zu einer falschen Politik, Aktienoptionen beispielsweise zu einem übertriebenen Shareholder-value-Denken.» Das kritisiert u. a. auch Hans Jörg Rudloff, bis 1994 Generaldirektor der damaligen CS-Holding, heute Vizepräsident des Verwaltungsrates von Novartis. Weltweit beklagen die Zentralbanken diesen Zustand. Auch unser Nationalbankdirektor Bruno Gehrig sagt, es brauche verbindliche Regelungen. Kurt Hauri, Präsident der EBK, erwähnte in der Kommission den Fall eines deutschen Händlers einer Grossbank, der – in einem einzigen Jahr! – 43 Millionen Deutsche Mark erhalten hat. Kurt Hauri sagte dann zusammenfassend, dass die Boni ganz klar ein Übel seien.

Die Formulierung einer verbindlichen Risikopolitik sowie die Sicherstellung einer transparenten Risikoorganisation sind angezeigt. Dazu braucht es u. a. einen gesetzlichen Rahmen: In Artikel 3 Absatz 2 sind die Bedingungen zur Erteilung der Bewilligung eines Bankgeschäftes angesprochen; es geht hier also um Organisations- und Führungsvoraussetzungen. Darin sollte laut Minderheitsantrag der Satz «Lohnanreize müssen risikokompatibel sein» aufgenommen werden. Es versteht sich von selbst, dass sich mit dieser Bestimmung die Gesamtproblematik nicht lösen lässt. Es wird lediglich eine Generallinie festgelegt, die Spielraum offenlässt. Die Annahme dieses Antrages würde aber den Bundesrat und auch Bankorgane anspornen, international aktiv zu werden und harmonisierte Regelungen mit anderen Ländern anzustreben. Übrigens haben andere Staaten – z. B. die USA – in bezug auf Aktienoptionen weit strengere Regelungen als die Schweiz. Es würde dem Finanzplatz Schweiz gut anstehen, hier ein Zeichen zu setzen.

Die WAK hat den Minderheitsantrag nur ganz knapp, mit 12 zu 9 Stimmen, abgelehnt.

Ich bitte Sie, dafür zu sorgen, dass Lohnanreize risikokompatibel werden. Das wäre übrigens auch eine Regelung im Interesse der Kantonalbanken, denn diese können in diesem Punkt mit den Grossbanken nicht gleichziehen. Mit der Zustimmung zum Minderheitsantrag würden Sie einen Ausgleich schaffen: mehr Wettbewerbsmöglichkeiten für die Kantonalbanken und infolgedessen mehr Markt.

Rennwald Jean-Claude (S, JU): Comme je l'ai déjà souligné lors du débat d'entrée en matière, la définition du statut des banques cantonales qui nous est proposée par le Conseil fédéral nous paraît tout à fait insuffisante. En effet, ce contenter de dire qu'une banque cantonale est «toute banque créée en vertu d'un acte légal cantonal» revient à vider, en quelque sorte, de sa substance ledit statut des banques cantonales. Ma proposition de minorité I, en réalité, vise à concilier la nécessité d'une saine gestion d'entreprise avec une autre nécessité, tout aussi importante, celle de permettre aux banques cantonales d'assumer pleinement leur mission particulière au service de l'économie régionale et cantonale. Le concept que je vous propose dans ma proposition de minorité I repose sur trois volets:

1. La garantie: il nous paraît en effet que cette garantie a une importance non négligeable sur le plan psychologique. Si la plupart des banques cantonales ont acquis une mission universelle, elles gardent en effet un rôle spécifique dans le développement de leur région, et aussi un rôle important de proximité pour les PME. Par conséquent, renoncer à la garantie de l'Etat dans la législation fédérale risquerait de créer une confusion dans la population, dans la mesure où certaines banques cantonales en bénéficieraient, mais d'autres pas.

2. Le taux de participation du canton: il me paraît ici, sans en faire une affaire d'Etat, que le «plus du tiers» est suffisant, en ce sens qu'il assure à l'Etat une minorité de blocage. En revanche, le 50/50 est, de mon point de vue, un statut hybride auquel je préfère donc cette possibilité et cette participation de blocage, ou alors directement le 100 pour cent, car les conflits d'intérêts ne sont pas supprimés avec une participation de 50 pour cent. En effet, dès qu'il y a partage du capital entre public et privé, le conflit d'intérêts existe entre la volonté politique cantonale de faire quelque chose pour la collectivité et la volonté logique des actionnaires d'obtenir une rentabilité maximale. Mais, encore une fois, je ne fais pas de cet élément-là une guerre de religion.

3. Comme dernier volet de ma proposition de minorité I, j'introduis l'idée de l'obligation d'un mandat de prestations pour chaque banque cantonale. Jusqu'ici, la coutume voulait que soit laissé à la liberté des cantons d'établir ou non un tel mandat de prestations. Toutefois, le mouvement qui s'est amorcé dans ce projet me fait craindre que l'idée même de banque cantonale perde de sa substance.

Je vous fais remarquer que nous vous proposons une formulation ouverte qui pose le principe d'un tel mandat de prestations, mais qui laisse aux cantons la liberté de définir les modalités et les détails dudit mandat de prestations. J'anticipe par rapport à ce que d'aucuns diront sans doute dans les minutes qui suivent, en déclarant qu'avec cette formulation ouverte et souple, l'idée d'un mandat de prestations est parfaitement compatible avec les principes du fédéralisme.

Rechstelner Rudolf (S, BS): Die Staatsgarantie ist das eigentliche Rückgrat der heutigen Kantonalbanken. Wenn die Staatsgarantie preisgegeben wird, erfahren die Kantonalbanken einen Wettbewerbsnachteil. Denn Sie, Herr Bundesrat Villiger, haben soeben wieder bestätigt, dass die Grossbanken selbstverständlich eine faktische Staatsgarantie haben. Auch wenn es keinen Rechtsanspruch gibt: Im Notfall – das sieht man national und international – wird einer Grossbank immer geholfen. Es gibt in der Geschichte genügend Beispiele.

Ist das Vertrauen in eine Kantonalbank einmal verspielt, ist der Schaden für das schweizerische Finanz- und Kreditwesen sehr gross. Man muss sich einmal überlegen: Was wäre in den Kantonen Bern, Solothurn, Appenzell Ausserrhodens und Jura passiert, wenn es keine Staatsgarantie gegeben hätte? Hätten die Kantone trotzdem bezahlt, wäre die Schweizerische Nationalbank eingesprungen, oder hätte man die Schulden einfach den Sparern überbürdet?

Ich glaube, dass die Nationalbank gerade bei den regionalen Banken versucht ist, ein solches Institut fallenzulassen. Das zeigt, unter welchem grossem Druck in den letzten Jahren alle Regionalbanken in der Schweiz standen. Sie wurden syste-

matisch von den Grossbanken übernommen, fusioniert, aufgekauft. Es gibt bald keine selbständigen Regionalbanken mehr. Wenn wir jetzt das Rückgrat der Kantonalbanken – die Staatsgarantie – preisgeben, ist das auch ein Schritt zu weniger Wettbewerb, zu mehr Monopolen und natürlich zu teureren Krediten für kleine und mittlere Unternehmen. Das ist nicht zu verantworten. Die Staatsgarantie ist Teil eines Risikomanagementsystems, und es wird gerade angesichts der steigenden internationalen Risiken immer wichtiger, dass auch kleine Banken diesen Rückhalt behalten können.

Festzuhalten ist auch, Herr Weyeneth hat es angesprochen, dass kein Kanton verpflichtet ist, eine Kantonalbank zu führen. Man kann privatisieren, man kann fusionieren, aber man soll es nicht unter dem Titel Kantonalbank tun. Das ist ein geschützter Name, der dafür steht, dass die finanziellen Ansprüche durch einen Kanton mit Staatsgarantie gesichert werden. Die Dummen sind jetzt diejenigen Kantonalbanken, die die Staatsgarantie weiterführen, während man bei allen anderen Kantonalbanken nicht mehr weiss, woran man ist. Kantonalbanken, die für das, was sie tun, nicht haften, brauchen wir gar nicht. Wir brauchen keine Minderheitsbeteiligung von Kantonen an Banken, die für nichts mehr einstehen, die nichts mehr für die regionale Volkswirtschaft und für den Wettbewerb tun.

Es sei kurz zitiert, was die EBK noch vor anderthalb Jahren zu dieser Revision schrieb: «Die mögliche Aufhebung der Staatsgarantie wird das Publikum verwirren. Die vorgeschlagene Revision ist sachlich gar nicht nötig. Es entsteht der Eindruck, mit der Aufhebung der Staatsgarantie hätten die Kantone das Problem gelöst, aber in Wirklichkeit ist das Gegenteil der Fall.» Die Aufhebung der Staatsgarantie erschwere eher die Privatisierung einer Kantonalbank und verwische die Zuständigkeiten und die Verantwortung, denn es sei fraglich, ob die Last der Staatsgarantie durch die juristische Einschränkung auch tatsächlich beseitigt oder jedenfalls vermindert werden könne. So weit die Stellungnahme der EBK von 1997.

Auch die vorgesehene Senkung der minimalen Beteiligung der Kantone auf einen Drittel ist in diesem Lichte kritisch zu hinterfragen. Denn die Staatsgarantie und die mehrheitliche Besetzung der Leitungsorgane durch den Kanton mit klaren Zuständigkeiten im Falle von Verlusten sind in jedem Falle einer Regelung mit einer Minderheitsbeteiligung vorzuziehen, wo man nachher nicht mehr feststellen kann, wer für Verluste verantwortlich ist, und wo sich der Kanton in concreto hinter der Aussage verschanzen kann, er habe die massgebliche Kontrolle schon lange abgegeben.

Die Abschaffung der Staatsgarantie nützt nur den Grossbanken, die weiterhin von der Sicherheit der Schweizerischen Nationalbank profitieren können, während man die kleinen Banken und den Bankenwettbewerb zum Nachteil der Mieterinnen und Mieter und der KMU preisgibt.

Ich bitte Sie deshalb, bei Artikel 3a dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen.

Grobet Christian (S, GE): J'aimerais dire ici que je partage les préoccupations des préopinants, MM. Gysin Remo, Rennwald et Rechsteiner Rudolf, concernant le statut futur des banques cantonales.

Qui parle de banque cantonale comprend qu'il s'agit d'une institution publique, et que l'on a affaire à une banque publique. Il est évident que si la majorité du capital-actions de la banque cantonale est en mains privées, de fait, la banque perd ce statut et peut mener une politique bancaire qui ne correspond pas aux objectifs du canton. On peut même imaginer la mainmise de certains milieux sur nos banques cantonales.

Je propose ici une solution qui va moins loin que les propositions de minorité I et II, c'est-à-dire qui admet que le capital public puisse être de 30 pour cent seulement, mais pour autant que le canton ait la majorité, plus de 50 pour cent, des droits de vote. Il s'agirait, en fait, d'instituer un système de droit de vote privilégié de l'actionariat public, comme cela existe dans de nombreuses sociétés anonymes privées où il y a des droits de vote privilégiés au profit de certains action-

naires. En assurant à la collectivité, au canton, le 50 pour cent des droits de vote, on peut, par ce biais-là, assurer que la banque conserve effectivement son statut de banque publique.

Ma proposition comporte une deuxième proposition d'amendement qui touche l'alinéa 2. Je pars de l'idée que, pour assurer une bonne coordination, il serait logique que les organes cantonaux de surveillance – je pense notamment aux commissions des Grands Conseils, qui seront maintenues et qui entrent dans le cadre de l'autonomie cantonale – transmettent leurs rapports à la Commission fédérale des banques, puisque c'est elle qui va, en fait, assurer le «leadership» en matière de surveillance des banques cantonales. Il convient, en conséquence, qu'il y ait une bonne coordination entre la Commission fédérale des banques et les organes cantonaux qui subsisteront dans le cadre de l'autonomie cantonale.

Präsidentin: Die CVP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie bei beiden Artikeln den Anträgen der Mehrheit zustimmt.

Jans Armin (S, ZG): Der zentrale Streitpunkt, um den es hier geht, ist die Frage der Staatsgarantie für die Kantonalbanken. Bundesrat und Kommissionsmehrheit schlagen Ihnen vor, dass die Staatsgarantie der Kantonalbanken nicht mehr zwingendes Erfordernis sein soll, und begründen dies mit drei Argumenten:

1. Es brauche einen Schutz der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler vor finanziellen Abenteuern;
2. die Zusammenarbeit unter den Kantonalbanken – Stichworte: Fusionen, Holdings, Über-Kreuz-Beteiligungen – werde erschwert;
3. die Kantone seien ja in dieser Frage frei und sollten oder müssten selbst entscheiden, ob sie die Staatsgarantie noch haben wollten oder müssten.

Aus meiner Sicht stechen diese drei Argumente nicht.

Zu Punkt 1: Ich bin der vollendeten Überzeugung, dass die Desaster, wie sie beispielsweise in Bern mit der Kantonalbank passiert sind – Stichwort: Kredite an die Omni-Holding – nicht passiert wären, wenn die Kantonalbank rechtzeitig der Aufsicht durch die EBK unterstellt worden wäre. Dies ist heute keine Frage mehr. Wir sind uns alle einig, dass dies in Zukunft so sein soll. Der «moral hazard» wird durch die verschärfte Kontrolle nicht verschwinden, aber doch sehr unwahrscheinlich gemacht.

Zu Punkt 2: Auch die Erschwerung der Zusammenarbeit durch das Einräumen neuer Rechtsnormen und die Lockerung der Beteiligungsvorschriften für die Kantone scheint mir kein grosses Problem zu sein, um so weniger, als die Kantonalbanken gar nicht beabsichtigen, neue Holdinggesellschaften zu gründen. Die Zusammenarbeit unter den Kantonalbanken läuft schon ohne diese Möglichkeiten auf vielen Schienen.

Zu Punkt 3, wonach die Kantone selber über die Staatsgarantie entscheiden sollten: Wenn dies möglich wird, dann werden wir in Kürze eine ganz seltsame Situation antreffen. Es wird Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie, solche mit beschränkter und solche ohne jede Staatsgarantie geben. Für das Publikum wird eine völlige Intransparenz bezüglich Status der Kantonalbanken entstehen. Herr Rechsteiner hat bereits auf einen Bericht der EBK aus dem Jahr 1997 hingewiesen. Diesen Hinweis möchte ich durch ein Zitat aus dem Bericht der WAK vom 7. März 1996 ergänzen: «Der Begriff 'Kantonalbank' ist zwingend mit einer Staatsgarantie verbunden, und diese ist unteilbar. Zweifel beim Gläubigerschutz sind kontraproduktiv. Die Kantone haben die Möglichkeit, die Staatsgarantie aufzuheben, dann ist die Bank keine Kantonalbank mehr. Sie wird eine Privatbank ohne Staatsgarantie, und der Name ist zu ändern. Die totale oder teilweise Aufhebung der Staatsgarantie wäre ein Etikettenschwindel.» Diesen Ausführungen habe ich inhaltlich nichts beizufügen.

Ich spreche kurz die beiden anderen Punkte an: Ich möchte Ihnen empfehlen, bei der Minimalbeteiligung der Kantone an den Kantonalbanken in bezug auf die Kapital- und Stimmkraft auf 50 Prozent zu gehen – eventuell auf die Hälfte der Stim-

men, wenn Sie beim Kapital dieser Forderung nicht folgen können. Ich empfehle Ihnen weiter, als Gegenstück zur Staatsgarantie die Pflicht für einen kantonal auszugestaltenden Leistungsauftrag zu statuieren.

Die Kantonalbanken müssen ihre heutige Position halten und ausbauen können; sie sind national gesehen das einzige Gegengewicht zu den Grossbanken. Die Grossbanken haben im Inlandgeschäft einen Marktanteil von etwa 45 Prozent, die Kantonalbanken einen solchen von 30 Prozent. Es muss in unser aller Interesse, es muss aber auch speziell im Interesse der Kleinkundschaft und der KMU liegen, dass wir die Position der Kantonalbanken stärken.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, meinen Empfehlungen zu folgen.

Fasel Hugo (G, FR): Nach der Misswirtschaft, die einige Kantonalbanken in den letzten Jahren betrieben haben, ist es unser aller Interesse, den Kantonalbanken wieder die wichtige Rolle zuzutrauen, die ihnen eigentlich zukommen sollte. Dazu gehören etwa ihre starke regionale Verankerung, ihre guten bis sehr guten Kenntnisse der lokalen Wirtschaft und der gewerblichen Betriebe, ihre Nähe zu den örtlichen KMU sowie ihre engen Beziehungen zu den Kleinsparern. Die Kantonalbanken bilden also ein wichtiges Gegengewicht zur Machtkonzentration der Grossbanken, deren schablonenhafte Kreditvergabe nicht wenige KMU immer häufiger vor schwierige, fast unlösbare Finanzierungsprobleme stellt.

So bedeutsam der Schutz der Kleinsparer auch sein mag, der am konsequentesten durch die Staatsgarantie gewährleistet wird, so notwendig ist es auch, auf die Gefahren der Staatsgarantie hinzuweisen und diese offen einzugestehen. Das Beispiel der Kantonalbanken von Bern und Jura hat in schmerzlicher Weise gezeigt, dass es nicht nur den wohlberechtigten Schutz der Kleinanleger gibt, sondern sehr wohl auch den Schutz des Steuerzahlers vor Misswirtschaft, die er zu berappen hat. Bundesrat Villiger hat vorhin in seinem Votum auf die Gefahr hingewiesen, dass eine Bank mit Staatsgarantie Gefahr laufe, dass ihr Management nicht genügend risikobewusst handle und entscheide. So könne eine Kantonalbank durch einen Leistungsauftrag die Aufforderung erhalten, regionale Wirtschaftspolitik bzw. Wirtschaftsförderung zu betreiben, und deshalb geneigt sein, Risiken einzugehen, die vom Markt her nicht zulässig wären.

So richtig diese Bemerkung des Bundesrates auch ist, so sieht die Gesetzesvorlage desselben Bundesrates dennoch die Möglichkeit der Staatsgarantie der Kantonalbanken vor. Er überlässt die Entscheidung dem einzelnen Kanton. Ich meine aber, dass es dem Image der Kantonalbanken äusserst abträglich ist – und mir gegenüber dem Kleinsparer auch nicht statthaft zu sein scheint –, wenn die eine Kantonalbank mit, die andere Kantonalbank aber ohne Staatsgarantie funktioniert und alle unter dem gleichen Etikett am Markt auftreten.

Die grüne Fraktion unterstützt die Staatsgarantie deshalb mehrheitlich, wenn auch mit einer gewissen Zurückhaltung. Wir tun dies allerdings nur vor dem Hintergrund, dass die Kantonalbanken künftig der Aufsicht der EBK unterstellt werden, von der wir erwarten, dass sie der Misswirtschaft, der parteipolitischen «copinage» und der Privilegienwirtschaft in einigen Kantonalbanken entgegenwirkt und diese abstellt. Dafür haben wir auch die entsprechenden Mittel bereitzustellen. Wir sollten auch nicht vergessen, dass unsere Grossbanken – man müsste eigentlich sagen: Weltbanken – heute schon faktisch über eine Staatsgarantie verfügen. Nur erklären sie das nicht offiziell, um nicht als Mündel des Staates zu gelten. Dass Bankinstitute wie die UBS faktisch über eine zumindest teilweise Staatsgarantie verfügen, habe nicht ich, sondern hat die «Financial Times» ihren Lesern bereits einige Tage nach der Fusion zwischen SBG und Bankverein cool analysierend als Sicherheitsempfehlung mitgeteilt.

Eine letzte Bemerkung, Herr Bundesrat: Sie haben recht, keine Grossbank ist «too big not to fail». Wir wissen aber: Würde eine unserer Grossbanken in Schwierigkeiten geraten, dann könnten der Bund und das EFD sie zwar nicht retten, aber wir würden hier auf jeden Fall Milliardenbeträge be-

schliessen, um keinen Rettungsversuch unversucht zu lassen.

Cavadini Adriano (R, TI): Proposition de minorité Gysin Remo à l'article 3 alinéa 2 lettre a relative aux incitations salariales: en commission, M. Gysin nous a décrit le cas d'un fonctionnaire qui a eu des bonus très élevés, mais il n'a pas mentionné tout ce que le président de la Commission fédérale des banques nous a rapporté. Sur ce point, il y a aussi un problème de concurrence au niveau international, et il faut faire attention de ne pas réduire par des dispositions légales la possibilité de concurrence pour avoir des personnes qualifiées. Le problème existe en partie. C'est une question de droit privé qui devrait être réglée au niveau de la banque et surtout par un contrôle des organes compétents de la banque, et non par une disposition législative.

Eine andere Frage ist diejenige der Staatsgarantie. Ich habe schon am Anfang gesagt, dass wir mehr Flexibilität ins neue Gesetz aufnehmen, so dass die Kantone in Zukunft frei sind, volle oder teilweise Staatsgarantie zu geben oder darauf zu verzichten. Es ist nicht so einfach, die Staatsgarantie zu definieren. Wenn der Kanton entscheidet, dass 100 Prozent der Kantonalbank vom Kanton beherrscht werden müssen, dann ist eine volle Staatsgarantie sicher möglich und auch nicht so kompliziert. Aber ist es richtig, eine volle Staatsgarantie zu geben, wenn es unter den Aktionären der Kantonalbank auch private Aktionäre gibt? Wer hat die Verantwortung für die Führung einer Bank mit einem gemischten Aktionariat?

Es stellen sich gewisse Fragen. Ich glaube, dass wir mit den Anträgen der Mehrheit den Kantonen die Möglichkeit geben, alle diese Fragen gründlich zu besprechen und dann einen Entscheid zu fällen, der im Interesse der Kantone liegt. Ich glaube, dass die Anträge der Mehrheit besser sind, als wenn im Gesetz zum Beispiel eine Minimalbeteiligung von 33 Prozent vorgesehen ist. Ich bin der Meinung, dass der Kanton Tessin über eine Beteiligung von 51 Prozent des Kapitals verfügen sollte, sonst laufen wir Gefahr, dass andere Banken der Schweiz oder aus dem Ausland unsere Kantonalbank kaufen, wenn sie die Struktur einer Aktiengesellschaft hat und die Aktien an der Börse kotiert sind.

Im Interesse der Kantonalbanken und der Kantone gibt es hier eine zusätzliche Flexibilität und mehr Handlungsspielraum, auch in bezug auf mögliche Fusionen zwischen Kantonalbanken. Am Ende verbleiben aber die Entscheide bei den Kantonen.

In diesem Sinne sind die Anträge der Mehrheit zu unterstützen.

Widrig Hans Werner (C, SG), Berichterstatter: Der Antrag der Minderheit Gysin Remo zu Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a bezweckt natürlich, auch international harmonisierte Regelungen anzusprechen. Das Bonussystem ist problematisch. Die Händler können nur gewinnen und nicht verlieren, weil sie sich nicht am Verlust beteiligen müssen. Das ist eigentlich ein System mit falschen Anreizen. In der Kommission wurde dieser Antrag mit 12 zu 9 Stimmen abgelehnt, weil es nichts nützt, so etwas ins Gesetz zu schreiben. Es müsste Mittel geben, das Problem von einer anderen Seite her anzupacken, denn im Bereich der Boni herrscht natürlich totaler internationaler Wettbewerb.

Ich beantrage Ihnen namens der Kommissionmehrheit, der Fassung des Bundesrates und des Ständerates zuzustimmen.

Die Anträge der Minderheit I (Rennwald), der Minderheit II (Rechsteiner Rudolf) und Grobet zu Artikel 3a betreffen das Kernstück der Vorlage. Die Minderheiten möchten die Staatsgarantie aufrechterhalten. Die Argumentation lautet, die Verlagerung der Verantwortung von den Kantonalbanken auf die Kantone sei legitim, da auch bei den Grossbanken letztlich eine Verantwortung der Nationalbank gegeben sei. Vor allem die Vertreter der SP-Fraktion befürchten Unsicherheiten, wenn es differenzierte Lösungen gibt. Die eine Bank habe dann Staatsgarantie, die andere nicht. Es wurde vom Domino-Effekt gesprochen: Wenn es nicht mehr Pflicht sei, würden sich die Kantonalbanken mit Staatsgarantie zurück-

ziehen, wodurch die Kreditversorgung der lokalen Wirtschaft geschmälert werde.

Die Mehrheit der Kommission, das ist auch in den Voten hier zum Ausdruck gekommen, ist dem Bundesrat angesichts der Tatsache gefolgt, dass die Kantone neu die Möglichkeit haben, von der Staatsgarantie wegzugehen. Es ist ihnen freigestellt, den Leistungsauftrag entsprechend anzupassen. Frau Ammann Schoch hat es richtig gesagt: Die Diskussion muss in den Kantonen erfolgen und nicht hier. Die Staatsgarantie kann auch ein Hindernis für das Zusammengehen von mehreren Kantonalbanken in Kantonen sein. Die Fusionen werden natürlich erschwert.

Der dritte Grund, das Problem des «moral hazard», ist auch erwähnt worden, dieses zum Teil unterschiedlich risikobewusste Handeln des Managements.

Der Leistungsauftrag der Kantonalbanken gehört auch in dieses Kapitel. Das Zürcher Gesetz zum Beispiel stellt der Kantonalbank gegenüber verschiedene Forderungen wie Förderung der KMU, der Landwirtschaft, Wohnungsbau, Schutz der Umwelt usw., und gleich im anschliessenden Artikel heisst es, die Kantonalbank solle dem Kanton einen möglichst hohen Gewinn abliefern. Das ist natürlich etwas problematisch. Das neue Kantonalbankengesetz im Kanton St. Gallen z. B. kennt keinen Leistungsauftrag mehr.

In der Kommission wurden die jetzigen Minderheitsanträge, die Anträge der Minderheit I (Rennwald) und der Minderheit II (Rechsteiner Rudolf), mit 14 zu 5 bzw. 14 zu 8 Stimmen abgelehnt. Nach längerer Diskussion hat die Kommission in Absatz 1 dem Satz zugestimmt, wonach der Kanton für die Verbindlichkeiten der Bank die vollumfängliche oder teilweise Haftung übernehmen kann. Die Absätze 2 und 3 hat die Kommission gestrichen, mit entsprechenden Anträgen bei Artikel 23.

Ich beantrage Ihnen, bei Absatz 1 der Mehrheit zuzustimmen.

Der Antrag Grobet lag der Kommission nicht vor; in Absatz 1 geht er zwar nicht so weit wie die Anträge der Minderheiten I und II, aber immerhin fordert er die Hälfte der Stimmen, also mehr als ein Drittel, was den Forderungen und den Zielsetzungen des Bundesrates und der Kommission ebenfalls widerspricht. Zu Absatz 2 wird Bundesrat Villiger sicher etwas sagen.

Ich beantrage Ihnen persönlich, den Antrag Grobet abzulehnen.

Comby Bernard (R, VS), rapporteur: Je réponds tout d'abord pour ce qui concerne l'article 3 alinéa 2 lettre a. La proposition de minorité Gysin Remo doit être analysée à la lumière de la concurrence entre les banques sur le plan international et de la nécessité de ne point affaiblir la place bancaire et financière helvétique. Il faut préciser également que ce système de participation aux bénéfices est surtout appliqué dans les grandes banques, et non pas dans les banques cantonales. Toutefois la Banque cantonale vaudoise, par exemple, accorde des primes aux employés en fonction des résultats obtenus. Certes, on peut faire des critiques face à ce système des bonus appliqué dans les grandes banques, car les opérateurs, comme on l'a dit, ne participent qu'aux bénéfices, et non aux pertes. Ce problème mérite une attention particulière, mais ne doit pas être traité dans cette loi. La disposition préconisée par la minorité de la commission prêterait en particulier les grandes banques et les banques privées, en restreignant de manière significative leurs activités et en les privant dans certains cas du personnel nécessaire.

Sur la base des recommandations du Département fédéral des finances et de la Commission fédérale des banques, la commission, par 12 voix contre 9, vous invite à rejeter la proposition de minorité Gysin Remo. Il n'est pas souhaitable en effet de préciser cette notion dans la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Ces questions, à notre avis, doivent être réglées par les banques elles-mêmes, afin d'éviter tout dérapage, mais sans leur imposer un corset insupportable. La Suisse ne doit pas faire cavalier seul en la matière. Voilà pour cette première proposition.

J'en viens maintenant à l'article 3a concernant les banques cantonales. Suivant en cela le projet du Conseil fédéral, le Conseil des Etats a décidé que le canton devait détenir dans sa banque cantonale une participation de plus d'un tiers du capital et des droits de vote. La majorité de la commission propose, à l'alinéa 1er, d'ajouter que le canton «peut garantir l'intégralité ou une partie de ses engagements». Cet alinéa pose le problème de l'intervention de l'Etat cantonal dans la gestion des banques cantonales. La majorité de la commission, à l'instar du Conseil des Etats, se prononce en faveur d'une solution plus libérale, donnant plus de souplesse aux banques cantonales. Elle ne souhaite pas en effet enfermer les banques cantonales dans une espèce de carcan étatiste qui nuirait à leur développement et à l'accomplissement de leurs tâches de promotion de l'économie régionale. Il y a ici deux conceptions qui sont diamétralement opposées. Certains disent qu'il faudrait donner plus de force à l'Etat pour promouvoir cette économie régionale; d'autres, dont je fais partie, prétendent exactement le contraire: c'est en libéralisant, en donnant plus de dynamisme aux banques cantonales, que ces mêmes banques pourront mieux aider, à l'avenir, l'économie régionale.

La majorité de la commission estime qu'il faut tenir compte des expériences du passé, qui ont vu, dans plusieurs cas, des contribuables des cantons concernés devoir passer à la caisse pour renflouer certaines banques cantonales. Les cas des cantons de Berne, du Jura, de Soleure et d'Appenzell Rhodes-Extérieures sont encore dans toutes les mémoires.

Les modifications proposées par le Conseil fédéral à cet article, notamment en ce qui concerne la garantie de l'Etat, permettraient, à l'avenir, aux banques cantonales de participer même à des fusions. La création d'une banque supracantonale lémanique, avec les cantons de Genève, de Vaud et du Valais, et celle d'une banque supracantonale de Suisse orientale, avec les cantons de Thurgovie, de Saint-Gall et des deux Appenzell, comme l'a relevé tout à l'heure M. David, pourraient devenir demain une réalité.

La majorité de la commission considère qu'il est préférable de laisser le soin à l'appréciation de chaque canton de définir l'importance des garanties à accorder à sa banque cantonale. Par exemple, la Banque cantonale vaudoise ne bénéficie d'aucune garantie de l'Etat. Cette situation ne l'a pas empêchée de réaliser une politique efficace de soutien aux PME dans le canton de Vaud. Il faut éviter une emprise trop lourde du pouvoir politique sur les banques cantonales, d'où la nécessité de retenir une version soft de l'intervention de l'Etat en matière bancaire. Cette solution fédéraliste, respectueuse de l'économie cantonale, est finalement plus favorable à l'économie régionale et aux contribuables cantonaux. Dès lors, il suffit d'avoir une participation de plus d'un tiers du capital et des droits de vote, minorité de blocage, en mains de l'Etat, sans imposer un mandat de prestations dans la loi, comme le demande la minorité I, pour atteindre les objectifs modernes poursuivis par une banque cantonale qui doit devenir une banque universelle, sans négliger son rôle fondamental de soutien à l'économie régionale.

Les banques cantonales doivent disposer d'une plus grande marge de manoeuvre pour répondre aux besoins du marché. Elles doivent assumer pleinement leur responsabilité et ne point faire supporter aux contribuables leurs erreurs de gestion.

Dans cette optique, au nom de la majorité de la commission, je vous invite à adhérer au projet du Conseil fédéral et à la décision du Conseil des Etats, à l'article 3a alinéa 1er.

La commission a écarté la proposition de minorité I (Rennwald) et la proposition de minorité II (Rechsteiner Rudolf) concernant la garantie intégrale des engagements, par 14 voix contre 8. La commission a également refusé d'inscrire dans la loi l'obligation de confier un mandat de prestations, par 14 voix contre 5. Enfin, la commission vous propose de biffer les alinéas 2 et 3 de l'article 3a, qui prévoient des exceptions pour les banques cantonales. Ces dernières ne peuvent commencer leur activité qu'après avoir obtenu une autorisation de la Commission fédérale des banques. Quant

aux banques cantonales dont les cantons garantissent intégralement les engagements, elles n'ont pas besoin d'autorisation. Dans l'intérêt des contribuables, la commission estimait qu'il fallait supprimer ces exceptions et soumettre, dès lors, les banques cantonales qui jouissent de la garantie de l'Etat au droit bancaire ordinaire. Par conséquent, les banques cantonales seront soumises à la même surveillance que toutes les autres banques, mais une adjonction a été prévue à l'alinéa 1er des dispositions transitoires, afin que les 20 banques cantonales sur 24 qui sont déjà entièrement soumises à la surveillance de la Commission fédérale des banques ne soient pas tenues de solliciter à nouveau cette autorisation.

La suppression des alinéas 2 et 3 de l'article 3a entraîne, ipso facto, la suppression de la dernière phrase des alinéas 1er et 2 de l'article 23quinquies.

Je terminerai en traitant de la proposition Grobet. Celle-ci, à l'article 3a, comporte deux volets: tout d'abord, la question d'une participation de l'Etat à raison de plus de 50 pour cent des droits de vote; le deuxième volet se rapporte à la révision et à la surveillance.

Pour le premier volet, je dirai que cette proposition n'a pas été débattue en commission. Toutefois, sur la base des prises de position de la majorité de la commission concernant les autres propositions de minorité, je dirai que l'alinéa 1er de la proposition Grobet devrait être combattu, car cette obligation empêcherait une certaine privatisation progressive des banques cantonales, qui sont devenues des banques universelles. Cette proposition pourrait fragiliser, finalement, la position des banques cantonales à l'avenir.

M. Villiger, conseiller fédéral, pourra répondre en détail quant au deuxième volet de la proposition Grobet. Pour ma part, je dirai toutefois que ce deuxième élément est très important et que, finalement, nous devrions aller dans le sens souhaité par M. Grobet. Cependant, la responsabilité des organes de révision et de surveillance cantonaux est une responsabilité primaire, et non subsidiaire. Mais je pense que M. Villiger, conseiller fédéral, pourra vous donner une meilleure réponse à cette proposition.

En résumé, je vous invite à suivre la proposition de la majorité de la commission.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Auch ich bitte Sie im Namen des Bundesrates, bei beiden Artikeln den Anträgen der Mehrheit der Kommission zu folgen. Einige Argumente habe ich schon beim Eintreten erwähnt. Ich gehe aber gerne kurz auf die einzelnen Anträge ein.

Die Minderheit Gysin Remo beantragt bei Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a, risikokompatible Lohnanreize ins Gesetz hineinzunehmen. Das Problem, das Herr Gysin anführt, existiert, und ich teile eigentlich seinen Ärger über die Boni-Systeme, bei welchem jemand sehr viel Geld verdienen kann und am Risiko nicht beteiligt ist, wenn es schlecht herauskommt. Auch das ist «moral hazard», wenn Sie so wollen. Nur muss ich Sie trotz Sympathie für das Anliegen bitten, den Antrag abzulehnen, und zwar aus zwei Gründen: Zum ersten gibt es keine Definition von risikokompatiblen Lohnanreizen. Es ist fast nicht möglich, sie in diesem komplexen Gebiet schlüssig zu definieren. Zum zweiten würde eine autonome unilaterale Regelung dazu führen, dass die Schweizer Banken Mühe hätten, auf dem Arbeitsmarkt mit den ausländischen Banken zu konkurrieren. Ich darf darauf hinweisen, dass eine Bank das versucht hat, und sie hat die Leute verloren. So etwas machen Sie entweder international oder gar nicht. Ich bin aber der Meinung, dass die Banken selber sich des Problems bewusst sind und versuchen, auch länderübergreifende Lösungen zu finden. Es gibt z. B. Bestrebungen, Boni in Form von Aktien des Unternehmens auszus zahlen, die während einer gewissen Zeit gesperrt sind. Irgendwo hat eine Bank das versucht, und dann haben alle gekündigt. Trotz Sympathie für das Anliegen muss ich Sie also bitten, den Antrag der Minderheit Gysin Remo abzulehnen, weil er zu einem Wettbewerbsnachteil auf dem Arbeitsmarkt führen würde, denn es geht um Spezialisten, die recht schwer zu finden sind.

Der Antrag der Minderheit I (Rennwald) zu Artikel 3a Absatz 1 will die Staatsgarantie beibehalten und den Leistungsauftrag für obligatorisch erklären. Zur Staatsgarantie habe ich mich schon geäußert. Ich versuche, es noch einmal ganz gerafft zu sagen: Die Beispiele der Kantone Bern, Jura, Solothurn und Appenzell Auser Rhoden zeigen, dass die Kantone mit der Gewährung dieser Garantie ein erhebliches Risiko laufen, das den Steuerzahler und die Steuerzahlerin erheblich belasten kann. Deshalb wollen wir die Staatsgarantie zwar nicht verbieten, es aber den Kantonen als Risikoträger überlassen zu beurteilen, ob sie in der Lage und gewillt sind, diese Garantie zu gewähren. Ich habe auch versucht, das etwas zu beziffern – es ist erheblich.

Die Beispiele, die ich erwähnt habe, zeigen auch, dass der Weiterbestand einer Kantonalbank durch diese Staatsgarantie keinesfalls gesichert ist. Denn der Kanton muss eine Lösung suchen. So gesehen ist das kein Element, das langfristig garantiert, dass die Kantonalbanken – wenn sie nicht leistungsfähig sind – überleben. Sie werden nur überleben, wenn sie leistungsfähig sind – Garantie hin oder her. Ich habe auch darauf hingewiesen, dass diese Garantie – vom Prinzip her – einer vorsichtigen Geschäftsführung nicht gerade förderlich ist. Die Beibehaltung der Staatsgarantie würde auch die Fusion von Kantonalbanken oder die Bildung einer kantonsübergreifenden Kantonalbanken-Holding faktisch verunmöglichen, weil die beteiligten Kantone für die Verbindlichkeiten der fusionierten oder zusammengeschlossenen Banken solidarisch haften würden – beispielsweise auch für Missstände in der Bank in einem andern Kanton. Ich glaube nicht, dass jemand das praktisch und politisch durchsetzen könnte. Der zweite Problemkreis – dazu habe ich mich beim Eintreten relativ wenig respektive gar nicht geäußert – betrifft die Leistungsaufträge. Leistungsaufträge sind nicht minder problematisch, wenn nicht noch problematischer, als die Staatsgarantie. Was bedeutet ein Leistungsauftrag? Ein Leistungsauftrag heisst ja nichts anderes, als dass man die Bank zwingt, etwas zu tun, was sie frei am Markt möglicherweise nicht tun würde, d. h., sie muss höhere Risiken eingehen und kleinere Gewinne in Kauf nehmen. Sonst bräuchte es ja keinen Leistungsauftrag. In diesem Sinne ist natürlich ein Leistungsauftrag etwas, was einer versteckten Subventionierung gleichkommt. Es ist nicht transparent, hat aber letztlich den gleichen Effekt. Das ist nicht ohne Risiken. Ich meine deshalb, dass man so etwas auch nicht vorschreiben sollte. Ich habe nichts dagegen, dass man die freiwillige Schaffung solcher Leistungsaufträge in die Kompetenz der Kantone gibt. Aber weil es selbstverständlich etwas Marktfremdes ist, wäre es besser, man würde Subventionen sprechen – dann wüsste der Steuerzahler wenigstens, was es ihn kostet – und dafür ein marktgerechtes Gebaren fordern. Deshalb sollten wir es, zumindest bundesrechtlich, nicht vorschreiben. Ich glaube, gerade Zürich hat sich wieder positiv dazu geäußert. Das ist einem Gemeinwesen unbenommen, aber es soll keine Vorschrift sein.

Der Antrag der Minderheit II (Rechsteiner Rudolf) befasst sich noch einmal mit der Staatsgarantie. Dazu habe ich mich geäußert. Herr Rechsteiner hat aber ein neues Element in die Diskussion gebracht, das auch von Herrn Jans hier erwähnt worden ist. Ich darf das Stichwort von Herrn Jans brauchen: Ist eine Kantonalbank ohne Staatsgarantie ein «Etikettenschwindel»? Es gab auch Berichte, in welchen diese Meinung vertreten wurde. Diese Meinung kommt natürlich daher, dass es bis jetzt selbstverständlich war, dass eine Kantonalbank auch eine Staatsgarantie hatte. Deshalb wurde das für viele Bürgerinnen und Bürger zum Synonym. Ich meine aber, dass das nicht zwingend ist. Wir müssen eine klare Deklarationspflicht fordern. Ich gehe davon aus, dass es eine breite politische Diskussion geben wird, wenn ein Kanton die Staatsgarantie abschaffen will oder sich auf andere Weise restrukturiert. Auch der hinterletzte Stimmbürger und die hinterletzte Stimmbürgerin werden wissen, dass es keine Staatsgarantie mehr gibt, so dass sich schon aus dieser Sicht der Gebrauch des Ausdrucks «Etikettenschwindel» nicht mehr aufdrängt. Umgekehrt ist es natürlich richtig, dass eine klare Beziehung zum Kanton bestehen muss; deshalb das

Erfordernis der Sperrminorität und der gesetzlichen Grundlage. Ich gehe weiter davon aus, dass jene Kantone, die die Staatsgarantie beibehalten, das wahrscheinlich in der Firmierung durch ihre Grafiker noch relativ gross einsetzen lassen werden, so dass nochmals mehr Transparenz resultiert.

Des weiteren ist die Minderheit II der Meinung, der Kanton solle eine Beteiligung von mindestens 50 Prozent des Kapitals beibehalten. Ich wiederhole: Die Sperrminorität sichert eine dauerhafte und verlässliche Einflussmöglichkeit der Kantone auf ihre Kantonalbanken, aber eine höhere Mindestbeteiligung würde die Privatisierungs- und Kooperationsfähigkeit der Kantonalbanken signifikant beschränken. Das dürfen wir nicht tun. Zudem würde dies das Interesse der privaten Anleger dezimieren. Aber auch hier gilt: Wenn ein Kanton das will, wollen wir ihm das selbstverständlich nicht untersagen, aber dann muss er auch die politischen Nachteile in Kauf nehmen. Wir sollten ihm das vom Bundesrecht her nicht vorschreiben.

Bei den Anträgen der Kommissionsmehrheit zu den Absätzen 2 und 3, die nicht dem Entwurf des Bundesrates entsprechen – Streichung der Erwähnung der Bewilligungspflicht usw. –, kann der Bundesrat mitmachen, so dass noch der Antrag Grobet bleibt. Herr Grobet verlangt eine zwingende Stimmenmehrheit der Kantone, aber nicht unbedingt auch eine Mehrheit bei der Kapitalbeteiligung. Gemäss Antrag Grobet wäre es theoretisch möglich, dass ein Kanton bei der finanziellen Beteiligung auf das Minimum von einem Drittel ginge, aber die Hälfte der Stimmen hätte. Auch hier gilt: Wenn ein Kanton das tun will, soll er das tun können, aber wir wollen es ihm nicht vorschreiben. Es stimmt, dass bei privaten Firmen solche Stimmrechtsaktien vorkommen.

Ich muss Ihnen sagen: Ich selber habe grosse Vorbehalte gegenüber solchen Modellen, weil die Haftung und das Risiko mit dem Grad der Mitbestimmung nicht mehr kongruent sind. Das ist immer schlecht. Schon aus diesem Grund sollte man das nicht vorschreiben. Zum Erfordernis der «Hälfte der Stimmen» gilt der gleiche Einwand, den ich in bezug auf die generelle 50-Prozent-Beteiligung erwähnt habe: Wenn einer zwar das Sagen hat, aber nur einen Teil des Risikos trägt, dann erschwert dies die Kooperation zwischen den Kantonen und dezimiert das Interesse von Privataktionären, bei einer solchen Firma mitzumachen.

Zur zweiten Frage, die Herr Grobet mit seinem Antrag für einen neuen Absatz 2 von Artikel 3a aufwirft: Ich habe im Prinzip Verständnis für das Anliegen, meine aber, dass sein Antrag das Problem eigentlich nicht löst. Das Problem ist sogar schon gelöst; deshalb braucht es gar keine Veränderung der gesetzlichen Grundlagen. Ich will dies etwas deutlicher machen, damit Herr Grobet seinen Antrag gegebenenfalls – wenn er den Eindruck erhält, sein Anliegen sei bereits erfüllt – sogar zurückziehen kann: Bei der Gesetzesrevision von 1994 wurden die Kantone verpflichtet, ihre Kantonalbanken durch externe Revisionsstellen überprüfen zu lassen, so, wie dies für alle anderen Banken auch gilt. Adressaten dieser Revisionsberichte sind die Organe der Bank, also die Direktion, die Oberleitung, aber auch Aufsichts- und Kontrollorgane – die kantonalen Organe, aber selbstverständlich auch die EBK. Die kantonalen Aufsichtsbehörden, die Herr Grobet in seinem Antrag erwähnt, bekommen von der externen Revisionsstelle diese Berichte. Gestützt auf die Ergebnisse der Revision fordert die externe Revisionsstelle die betroffenen Bankorgane und damit gegebenenfalls auch die kantonale Aufsichtsbehörde dazu auf, innert definierter Fristen Massnahmen zu treffen, damit der Rechtszustand wiederhergestellt werden kann. Nur in besonderen Fällen wird die EBK direkt informiert, damit sie Massnahmen anordnen kann. Das heisst also, dass die kantonale Aufsichtsbehörde je nach Schwere des Falles sogar vor der EBK weiss, dass die Revisionsstelle etwas entdeckt hat.

Wenn Sie nun festschreiben wollen, dass die kantonale Behörde subsidiär tätig sein soll, wäre dies gerade das Umgekehrte – denn vorab ist die externe Revisionsstelle dazu verpflichtet, die verantwortlichen kantonalen Aufsichtsbehörden zu informieren. Diese müssen dann selbständig Massnahmen ergreifen, bevor die EBK überhaupt damit anfängt. Letztere

muss sogar überwachen, ob Massnahmen ergriffen werden. Deshalb ist es die primäre und nicht die subsidiäre Pflicht der kantonalen Aufsichtsorgane – nebst den anderen Organen, natürlich auch der Direktion – zu handeln. Jetzt kommt in diesem Gesetz verstärkend dazu – das war wahrscheinlich der Grund, weshalb der Antrag eingereicht wurde –, dass alle Kantonalbanken obligatorisch der EBK unterstellt sind. Aber das ändert an sich nichts an dieser Kaskade der Einflussnahme, so dass ich der Meinung bin, dass der Antrag eher eine Verunsicherung bringt als die Klärung eines Problems. Das ist der Grund, weshalb ich der Meinung bin, Sie sollten auch den Antrag Grobet ablehnen. Gesamthaft gesehen bin ich Ihnen dankbar, wenn Sie durchwegs der Mehrheit der Kommission folgen.

Grobet Christian (S, GE): J'aimerais vous remercier, Monsieur le Conseiller fédéral, pour les explications détaillées que vous venez de nous donner, qui ont corroboré également la déclaration faite par M. Comby, rapporteur de langue française, à savoir que les organes cantonaux de surveillance sont maintenus. Il y avait là une absence de texte dans la loi, et mon souci était que ces organes cantonaux soient bel et bien maintenus. Vous avez rappelé qu'ils conservent leur rôle primaire. Effectivement, dans cette perspective, ma proposition est non seulement inutile, mais serait en retrait par rapport à la situation actuelle. Par voie de conséquence, au vu de vos explications, je la retire et je vous remercie, Monsieur le Conseiller fédéral, de la peine que vous vous êtes donnée.

Art. 3 Abs. 2 – Art. 3 al. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	102 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	63 Stimmen

Art. 3a Abs. 1 – Art. 3a al. 1

Präsidentin: Zuerst erfolgt die Abstimmung betreffend die Staatsgarantie, dann die Abstimmung über die Höhe der Kapitalbeteiligung, anschliessend die Abstimmung über die Stimmrechte und sodann die Abstimmung über den Leistungsauftrag.

Staatsgarantie – Garantie de l'Etat

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit	102 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I/II	63 Stimmen

Kapitalbeteiligung – Participation au capital

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit/Minderheit I	105 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II/Grobet	63 Stimmen

Stimmrechte – Droits de vote

Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag der Mehrheit/Minderheit I	109 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II/Grobet	61 Stimmen

Leistungsauftrag – Mandat de prestations

Vierte Abstimmung – Quatrième vote

Für den Antrag der Mehrheit	110 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	58 Stimmen

Art. 3a Abs. 2 – Art. 3a al. 2

Präsidentin: Der Antrag Grobet zu Absatz 2 ist zurückgezogen worden.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

*Art. 3a Abs. 3 – Art. 3a al. 3
Angenommen – Adopté*

Art. 4

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2, 2bis, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 1bis

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Strahm, Berberat, Fasel, Fässler, Goll, Gysin Remo, Jans, Rechsteiner Rudolf, Rennwald)

Die Eigenmittel der hauptsächlich international tätigen oder in risikoreichen Geschäften involvierten Banken sind zur Abdeckung systemischer Risiken insgesamt deutlich über den international empfohlenen Mindeststandards anzusetzen.

Abs. 1ter

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Gysin Remo, Berberat, Goll, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Strahm)

Der Bundesrat erlässt besondere Bestimmungen für Grossbanken.

Art. 4

Proposition de la commission

Al. 1, 2, 2bis, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 1bis

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Strahm, Berberat, Fasel, Fässler, Goll, Gysin Remo, Jans, Rechsteiner Rudolf, Rennwald)

Les fonds propres des banques essentiellement actives à l'échelon international ou dont les activités impliquent des risques doivent être largement supérieurs au niveau minimal recommandé sur le plan international, afin de garantir la couverture des risques systémiques.

Al. 1ter

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Gysin Remo, Berberat, Goll, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Strahm)

Le Conseil fédéral édicte des dispositions particulières applicables aux grandes banques.

Strahm Rudolf (S, BE): Ich möchte mit dem Zusatz von Absatz 1bis zu Artikel 4 die Bestimmung aufnehmen, dass «die Eigenmittel der hauptsächlich international tätigen oder in risikoreichen Geschäften involvierten Banken» höher sein müssen als die «international empfohlenen Mindeststandards»; es ist eine Bestimmung zur Abdeckung systemischer Risiken. Systemische Risiken sind Risiken von volkswirtschaftlicher Tragweite, die das ganze Banken- und Finanzsystem betreffen. Die Grossbanken sind «too big to fail», d. h., sie sind zu gross, um noch zahlungsunfähig zu werden. Sollte der Fall eintreten, dass eine Grossbank wie die UBS oder die Crédit Suisse in Zahlungsschwierigkeiten gerät, müsste der Staat, die Schweizerische Nationalbank, dieser Bank unter die Arme greifen, wie wir das kürzlich in Japan oder in den achtziger Jahren in Amerika erlebt haben. Nun sind in den letzten Jahren bei den Grossbanken die risikotragenden eigenen Mittel gesenkt worden. Nach der Bankenstatistik ist der Solvabilitätskoeffizient, das heisst die anrechenbaren eigenen Mittel in Prozent der risikogewichteten Positionen, laufend gesunken. Er war noch nie so tief wie heute. Ich würde sagen, die Grossbanken sind noch nie so

unsicher gewesen wie heute, auch wenn die Risiken im internationalen Finanzgeschäft noch nie so hoch waren wie heute.

Nun könnte man sagen, das sei Sache der Banken und der Aktionäre, und der Aktionär schaue dann schon zum Rechten. Doch der Aktionärswert, die Eigenkapitalrendite – nämlich der Gewinn durch Eigenkapital –, ist eben gerade kein Garant für die Sicherheit der Banken. Sie können den Aktionärswert, den «return on equity», erhöhen, indem die Bank das Eigenkapital senkt, dann ist der Börsenwert höher, aber die Bank wird unsicherer. Diese Situation haben wir gerade heute. Diese Banken sind «too big to fail», zu gross, als dass man sie noch fallenlassen könnte.

Die Schweizerische Nationalbank hat nach Angabe des Bundesrates in der Botschaft zum Währungsartikel allein 10 Milliarden Franken Währungsreserven – meist unverzinst –, um die Risiken des Finanzplatzes abzusichern. Es besteht eben auch bei den Grossbanken de facto eine Staatsgarantie. Die Staatsgarantie der Kantonalbanken, Herr Bundesrat Villiger, ist gesetzlich festgelegt. Aber wir haben de facto eine Staatsgarantie auch gegenüber den Grossbanken, nur wollen diese nicht darüber sprechen. Wir haben auch ein «moral hazard»-Problem und eine versteckte Subventionierung durch die öffentliche Hand. Die Grossbanken tätigen auch deshalb risikoreiche internationale Geschäfte, weil sie damit rechnen können, dass der Staat sie auf jeden Fall retten wird; das ist der «moral hazard».

Nun haben wir – und das ist die volkswirtschaftliche Seite – beim Finanzplatz Schweiz die Besonderheit, dass das astronomische Bankenvolumen eine kleine Volkswirtschaft im Hintergrund hat, die die Risiken trägt. Deswegen ist es gerechtfertigt vorzuschreiben, dass die Eigenmittel über die Minimalstandards, wie sie der Basler Ausschuss festgelegt hat, hinausgehen. Das sind nämlich «Minimalstandards», die von den angelsächsischen Banken diktiert werden und in den letzten Jahren laufend gesenkt worden sind. Weniger Eigenmittel heisst mehr Risiken. Mehr Eigenmittel kosten etwas, aber die Schweizer Banken haben dafür andere Vorteile: die tiefen Steuern, das Bankgeheimnis usw.

Zum Schluss möchte ich etwas Grundsätzliches sagen: Die Frage der Eigenmittel der Grossbanken betrifft die Verantwortung der Politik und der Politiker. Sie können diesen Minderheitsantrag ablehnen und dann – nach der Liegenschaftskrise, der Asienkrise, der Russlandkrise, vielleicht auch bald einmal der Brasilienkrise – einfach wieder zur Tagesordnung übergehen. Aber wenn dann die nächste Liquiditäts- oder Solvabilitätskrise eintritt, bedauern alle, dass die Politik nicht vorher reagiert hat. Wir sollten in der Politik nicht immer den Krisen hinterherrennen, sondern präventive Massnahmen ergreifen.

Ich begrüsse es sehr, dass Sie eine Expertenkommission einsetzen, die die Bankenaufsicht studiert, Herr Bundesrat Villiger. Aber den politischen Entscheid, den Grossbanken mehr Eigenmittel vorzuschreiben, nimmt Ihnen auch eine Kommission von Professoren nicht ab, den müssen wir jetzt fällen.

Deswegen bitte ich Sie, bei Absatz 1 bis dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

Gusset Wilfried (F, TG): Herr Strahm, ich teile Ihre Meinung, dass im Falle von Problemen der Grossbanken die Schweizerische Nationalbank diese stützen, diesen unter die Arme greifen müsste. Das könnte ja dann schlussendlich nur mit dem Nationalbankvermögen, dem Volksvermögen geschehen.

Meine Frage: Weshalb wollen Sie 7 Milliarden Franken aus dem Volksvermögen für die Solidaritätsstiftung verschenken, wenn doch die Gefahr droht, dass das für die Sicherung des Wirtschaftsstandortes Schweiz gebraucht werden müsste?

Strahm Rudolf (S, BE): Herr Gusset, Sie benutzen diese Frage, um die Solidaritätsstiftung in Frage zu stellen. Diese steht hier nicht zur Diskussion; ich weiss, dass Sie dagegen sind. Ich bin der Meinung – das ist auch die Meinung des Bundesrates –, dass die Nationalbank einen Teil dieser Wäh-

rungsreserven veräussern könnte, wenn sie das Gold nach dem aktuellen Kurs bewerten würde – sie bewertet es ja immer noch zum Preis von 1945. Die Nationalbank ist von allen Nationalbanken die Bank mit den höchsten Währungsreserven.

Aber Sie haben ein Problem angeschnitten, und da sind wir uns einig: Es sollte eben nicht so sein, dass die Nationalbank auch für die Grossbanken letztlich «the lender of last resort», den letzten Geldgeber, spielt; und deswegen sind wir für die Erhöhung der Eigenmittelvorschriften bei den Grossbanken.

Gysin Remo (S, BS): Wer würde schon Elefanten auf der freien Wildbahn und Hauskatzen gleiche Verhaltensregeln geben? Global players und kantonal tätige Banken sind nun einmal nicht dasselbe, und das Bankengesetz ist nicht auf eine Durchschnittsbank und überhaupt nicht auf Grossbanken zugeschnitten. Deswegen ist es eigentlich eine Selbstverständlichkeit, dass der Bundesrat besondere Bestimmungen für Grossbanken zu erlassen hat bzw. dass der Minderheitsantrag für Absatz 1ter zum Zuge kommt. Er ist sehr offen formuliert. Es ist ein Auftrag zur Legiferierung. Die vom Bundesrat eingesetzte Expertengruppe könnte dazu Vorschläge machen.

Der Begriff «Grossbank» ist gängig: Sie finden ihn in der Literatur, die Schweizerische Bankiervereinigung arbeitet damit. Es geht hier um Global players, global tätige Banken, im Unterschied zu regional tätigen, z. B. Kantonalbanken. Betrachten wir kurz den Bankenplatz: Wie sieht die aktuelle Situation in bezug auf Grossbanken und andere Banken aus? Wir haben noch zwei Grossbanken; sie beanspruchen gut zwei Drittel des Marktanteils in der Schweiz für sich. Sie weisen – das haben Sie schon gehört – qualitativ völlig andere Risiken auf als die anderen vierhundert Banken. Eine Sonderbehandlung ist deswegen wirklich angezeigt.

Zwei, drei Hinweise zur Größenordnung von Grossbanken: Der schweizerische Tagesumsatz allein im Devisenhandel – das ist die eigentliche Domäne der Grossbanken – beträgt über 2000 Milliarden Franken. Das entspricht zehnmal der Gesamtheit des jährlichen Umsatzes für alle Ein- und Ausfuhr der Schweiz. Die Grossbanken stehen auch in einem engen Imageverbund mit der Schweiz; das haben wir ja kürzlich im Zusammenhang mit den Holocaust-Geldern schmerzlich lernen müssen. Grossbanken unterscheiden sich von anderen Banken auch durch die Komplexität und Grösse der Geschäfte, hiermit auch durch die Komplexität der Führungsprozesse, z. B. in der Kontrolle. Sie stellen andere Anforderungen an das Risikomanagement, an die Eigenmittelausstattung, aber auch an andere Risikofaktoren. Ich denke hier an technologische Risiken oder das Abwicklungsrisiko im Devisenhandel.

Global players sind ein Systemrisiko. Der Bund darf nie in die Lage kommen, für eine Grossbank einstehen zu müssen – wir haben darüber gesprochen, «moral hazard» ist das Stichwort. Zu dieser De-facto-Staatsgarantie – ich sehe es auch so, dass die Schweizerische Nationalbank de facto eine Staatsgarantie leistet – möchte ich eine Vergleichszahl liefern: In der Schweizerischen Nationalbank haben wir Reserven von 100 Milliarden Franken. Wenn Sie das der Bilanzsumme der UBS von 1000 Milliarden Franken gegenüberstellen, dann sehen Sie, was dieses Systemrisiko Grossbanken für die Schweiz bedeutet. Jede einzelne Grossbank ist eine Gefahr. Es gibt hier die Gefahr von Kettenreaktionen, die Gefahr eines Domino-Effektes. Es gibt wechselseitige Abhängigkeiten, die letztlich das ganze Finanzsystem in unserem Lande gefährden könnten.

Die Schlussfolgerung daraus muss sein: Für Grossbanken braucht es eine besondere Gesetzgebung. Deren Ausgestaltung ist – wie gesagt – offen. Unser Minderheitsantrag bedeutet nichts anderes als dies.

Lassen Sie mich zum Schluss einen unverdächtigen Basler Bankier zitieren, Eric Sarasin, Teilhaber der Bank Sarasin. Er hat im Zusammenhang mit den Hedge Funds und dem UBS-Verlust von über einer Milliarde Franken festgehalten: «Selbstverständlich müssen jetzt vernünftige Schritte durch die Finanzbehörden zur Regulierung unternommen werden,

um solche Probleme in Zukunft zu verhindern.» Folgen wir dem Privatbankier Sarasin.

Rechstelner Rudolf (S, BS): Vorsorgen ist besser als Heilen. Die international tätigen Banken sind heute – das ist völlig offensichtlich – neuen und viel grösseren Risiken ausgesetzt. Drei Komponenten haben diese Risiken verschärft:

1. Die Zunahme des spekulativen Engagements der Banken, zum Beispiel in Hedge Funds oder mit Derivaten.
2. Die Globalisierung der Tätigkeit in zum Teil wenig vertrauten und weit entfernten Märkten.
3. Die zunehmende Konzentration der grossen Banken und die immer grösseren Risiken, die in einem Institut allein kumuliert sind und die mit dem Trend zur Allfinanzinstitution noch weiter anwachsen.

Diese Entwicklung und der gute Ruf des schweizerischen Bankwesens in Sachen Sicherheit sollten Anlass sein, dass wir jetzt gesetzliche Vorkehrungen treffen, damit keine grossen Verluste zu Lasten der Schweizerischen Nationalbank eintreten. Wer besonderes Vertrauen gerade auch im Ausland genießt, sollte dieses Vertrauen auch sichern.

Wenn wir nun hören, dass man sich gegen die Kosten der Eigenmittel wehrt, sollte man vielleicht einmal die andere Seite der Medaille ansehen, nämlich das Markenzeichen Sicherheit, das die Schweiz weltweit verkörpert, das aber auch aktiv gepflegt werden muss. Dieses Markenzeichen ist nicht umsonst gewachsen, und – Sie haben es gehört – die Kennzahlen haben sich in den letzten Jahren immer mehr verschlechtert; die Rücklagen, die Eigenmittel, sind im Verhältnis zum Engagement immer kleiner geworden.

Deshalb sollten wir nun ein Zeichen setzen, das in die richtige Richtung weist. Wir wollen weiter gehen als die anderen Länder, weil das Bankwesen in der Schweiz im Verhältnis zur Volkswirtschaft ausserordentlich grosse Dimensionen hat und weil deshalb bei uns auch eine sehr spezielle Risikosituation gegeben ist.

Deshalb bitte ich Sie, diesen Schritt zu tun und jetzt Vorsorge zu treffen, damit in Zukunft bei Krisen nicht die Allgemeinheit die Kosten tragen muss.

Cavadini Adriano (R, TI): Je vous invite à adhérer à la proposition de la majorité de la commission.

Le problème des fonds propres et des risques a été discuté longuement au sein de la commission. Le Département fédéral des finances nous a même présenté un rapport au sujet de ces propositions sur les fonds propres et sur les risques. Il y dit clairement que nous ne pouvons pas nous permettre de prendre des dispositions qui soient différentes par rapport au niveau international, parce qu'il se pose le problème de la compétitivité des banques suisses, donc un problème de risque de déplacement, à la limite, de certains sièges de banques suisses à l'étranger. Même si, dans certains cas, la Suisse a déjà des standards plus élevés, en introduire d'autres en faisant cavalier seul risque d'avoir seulement des conséquences négatives.

Je vous invite à refuser ces propositions de minorité, d'autant plus que la commission vous présente un postulat (99.3006) dans lequel, aux chiffres 1 et 2, le Conseil fédéral est invité, en accord avec les milieux intéressés des banques, à étudier la question des fonds propres ainsi que celle liée aux opérations à haut risque. Donc, on n'a pas voulu effacer ce problème; il existe, mais il faut le pondérer. Il faut, à la limite, choisir des solutions qui soient compatibles au niveau international. Pour cela, la commission vous invite à soutenir le postulat, et non pas à introduire un article dans la loi.

En ce qui concerne la proposition de minorité Gysin Remo, elle a aussi été discutée: on a dit qu'une disposition légale n'était pas nécessaire pour que les grandes banques fassent l'objet d'un contrôle accru de la part de la Commission fédérale des banques. Cette commission consacre déjà un nombre important de ses fonctionnaires à la surveillance des grandes banques. On vient me dire que, d'un côté, on souhaite élever à dix le nombre des fonctionnaires qui devraient s'occuper seulement de la surveillance des deux grandes banques et, de l'autre côté, à 16 le nombre des fonctionnaires

qui doivent s'occuper de la surveillance des 400 autres banques qui existent en Suisse. Donc, dans la pratique, on a déjà une surveillance accrue des grandes banques, et on n'a donc pas besoin d'une disposition supplémentaire dans la loi. Pour ces motifs, je vous invite à adhérer aux propositions de la majorité de la commission et à voter le postulat qui permettra d'approfondir tranquillement ce problème, sans introduire de disposition dans la loi.

Widrig Hans Werner (C, SG), Berichterstatter: Nur noch etwas zum Antrag der Minderheit Strahm, die ja will, dass wir über den Mindeststandard des Basler Ausschusses hinausgehen und dies im Gesetz verankern. Bei der Frage der Eigenmittel geht es natürlich um eine Gratwanderung. Herr Greenspan hat kürzlich in die andere Talseite hineingeschaut und gesagt, eine zu hohe Eigenmittelvorschrift behindere das Wachstum.

Ich möchte noch etwas zum Katastrophenszenario sagen, zur Frage, welcher hier der letzte ist, den die Hunde beißen: In den neunziger Jahren hat das Bankensystem alle Probleme selber gelöst, mit Ausnahme des Falles Spar- und Leihkasse Thun, wo niemand zahlen wollte und bei dem die Bankiervereinigung zuletzt 70 Millionen Franken eingeworfen hat. Diese Rettungsaktion ging also zu Lasten der Aktionäre, nicht der Gläubiger. Die Kommission hat den Antrag der Minderheit Strahm abgelehnt, weil die schweizerischen Banken zwar versuchen, die Eigenmittel möglichst über dem internationalen Mindeststandard anzusetzen, wo dies von der Konkurrenzsituation her möglich ist; dies wird aber unflexibel, wenn man es ins Gesetz hineinschreibt. Es gibt Geschäfte, wo die Konkurrenzsituation erfordert, dass man gleichzieht und keinen Alleingang macht.

Ich bitte Sie deshalb, hier der Mehrheit zustimmen.

Comby Bernard (R, VS), rapporteur: Certes, le problème soulevé par la minorité Strahm à l'alinéa 1bis mérite une attention particulière, mais la solution préconisée n'est pas du tout adéquate, étant donné la nécessité d'éviter en quelque sorte un «Alleingang» néfaste dans le domaine bancaire. Les banques suisses qui exercent une activité sur le plan international doivent rester compétitives.

Il faut rappeler aussi que depuis l'adoption de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne en 1934, toutes les prescriptions de détail ont été fixées dans des ordonnances du Conseil fédéral. Cette manière d'agir présente l'avantage indéniable de la souplesse pour une adaptation permanente des dispositions sur les fonds propres aux nouvelles tendances du marché et aux normes internationales en la matière. Par exemple, le modèle des fonds propres, établi en 1988 par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, a été introduit dans notre pays en trois étapes. Indéniablement, ce système flexible a fait ses preuves durant ces dernières années. Il est donc préférable de renoncer à inscrire dans la loi elle-même des principes qui risquent de subir des modifications dans un proche avenir.

En conclusion, on peut dire, à l'instar du Département fédéral des finances, qu'il est préférable de renoncer à toute démarche unilatérale dans le domaine des fonds propres. La place financière helvétique s'avère trop engagée sur le marché international pour que les objectifs visés puissent être atteints au travers d'une réglementation ne s'appliquant que sur le territoire national.

La commission vous propose, par 12 voix contre 6, de rejeter la proposition de minorité Strahm.

Quant à la proposition de minorité Gysin Remo à l'alinéa 1ter, la majorité de la commission considère que la mesure préconisée pourrait être dommageable à la place bancaire et financière helvétique. Cette proposition de minorité complète la proposition de minorité Strahm en la prolongeant, en exigeant des directives non seulement pour une certaine proportion de fonds propres, mais aussi au niveau de la direction, de l'organisation et du contrôle. Cette mesure procède, à notre avis, d'un interventionnisme de mauvais aloi.

Par 12 voix contre 4, la commission vous invite à rejeter la proposition de minorité Gysin Remo.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Nach der Diskussion möchte ich noch einmal ganz klar festhalten, dass in diesem Land niemand «too big to fail» ist, und niemand, auch nicht im Bankensektor, wird im Falle eines Problems je mit Bundeshilfe rechnen können. Alles andere ist nicht wahr.

Ich darf noch einmal darauf hinweisen, dass wir das Problem der Eigenmittelunterlegung schon lange erkannt haben. Es liegt eigentlich darin, dass man immer höhere Kapitalrenditen ausweisen will und dadurch ein Interesse hat, möglichst tiefe Eigenmittel zu haben, um mit dem gleichen Ertrag eine höhere Rendite auszuweisen. Das ist in gewisser Weise ein falscher Anreiz, und deshalb braucht es auch gesetzliche Regelungen. Die Frage ist nur, wo diese einsetzen müssen und wie sie sich entwickeln. Da gibt es mathematische Modelle für besondere Bereiche, und ich darf auch sagen, dass die Schweiz in gewissen Bereichen strengere Vorschriften hat als andere Länder. Aber wir können nicht generell gegen den Strom schwimmen und etwas völlig anderes machen als andere Länder.

Die Anpassung der Eigenmittelvorschriften im Zuge der Umsetzung der Basler Eigenkapitalvereinbarung von 1995 – sie wurde damals verändert – hat die Eigenmittelunterlegung in besonders risikobehafteten Bereichen verbessert. Uns scheint, eine weitere Erhöhung der Mindeststandards des Basler Ausschusses sei im Hinblick auf den internationalen Wettbewerb sehr problematisch und eine deutliche Erhöhung würde sich zu einem eigentlichen Wettbewerbsnachteil auswirken. Der Basler Ausschuss hat eine weitreichende und rasche Überprüfung der geltenden Vereinbarung angekündigt, und es ist selbstverständlich, dass die Schweiz versuchen wird, dort Einfluss in der richtigen Richtung zu nehmen. Es ist in Anbetracht dessen nicht sinnvoll, auf Gesetzesstufe irgend etwas zu verankern, was aufgrund der angepassten internationalen Standards rasch obsolet werden könnte. Das bisherige Vorgehen – die Umsetzung der Verordnung in der Schweiz – hat sich sehr bewährt, und ich sichere Ihnen zu, dass wir das sehr sorgsam und jeweils im Sinne der Solidität tun werden.

Wir sollten auf ein unilaterales Vorgehen im Bereich der Eigenmittel verzichten. Unser Bankenplatz ist viel zu sehr internationalisiert, als dass wir uns das leisten könnten. Wir könnten, wie gesagt, sogar Arbeitsplätze, Geschäfte usw. verlieren, und das wäre nicht in unserem Sinne.

Wir meinen deshalb auch – das betrifft den Antrag der Minderheit Gysin Remo –, dass eine weitere generelle und unbestimmte Regelung auf Gesetzesstufe, welche die Erhöhung der Eigenmittel für eine bestimmte Art von Instituten fordert, kein geeignetes Mittel zur Abdeckung von Systemrisiken sein kann. Auch ist der Antrag der Minderheit Strahm für einen neuen Absatz 1bis zu einseitig auf eine reine Erhöhung der Eigenmittel ausgerichtet.

Ich möchte hier noch etwas sagen: Wir müssen aufpassen, dass wir nicht in Panik machen. Ich habe vorhin durchaus gesagt, dass wir das Problem der Eigenmittel verfolgen müssen, dass wir hier vielleicht in gewissen Bereichen sogar etwas weiter gehen können als andere, dass wir das aber letztlich – auch unter Zuhilfenahme unseres Einflusses im internationalen Bereich – sorgsam angehen müssen. Aber wenn Herr Strahm die Sache fast so darstellt, als ob das Schweizer Bankenwesen eine Bombe wäre, die jederzeit explodieren könnte, und als ob es noch nie so gefährlich gewesen wäre wie jetzt, so muss ich solcher Stimmungsmache doch einen klaren Akzent entgegensetzen: So ist es nicht.

Wir haben ein solides Bankensystem, das – wie gesagt worden ist – viele Krisen überstanden hat. Lange hat das Bankenwesen Gott sei Dank gut verdient und konnte deshalb die bekannten 40 oder mehr Milliarden Franken im Bereich der Immobilien abschreiben; sonst hätte es in diesem Land anders ausgesehen. Obschon auch «Unfälle» passiert sind, die aber mit kleinen Ausnahmen nicht existentiell waren, hat das Schweizer Bankenwesen an sich seine Probleme bis jetzt immer bereinigt. Ich glaube nicht, dass bei der heutigen guten Aufsicht die Lage derart gefährlich ist, dass sie zu Besorgnis Anlass geben könnte. Das darf uns aber nicht daran hindern, das immer wieder kritisch zu hinterfragen und anzuschauen.

Das ist auch der Grund dafür, dass wir die Expertenkommission Zufferey eingesetzt haben. Sollte sie uns fachlich begründete und notwendige Anträge machen, werden wir nicht zögern, das auch gesetzlich umzusetzen und Ihnen zu unterbreiten.

In diesem Sinne bitte ich Sie, die beiden Minderheitsanträge abzulehnen.

Abs. 1, 2, 2bis, 3 – Al. 1, 2, 2bis, 3
Angenommen – Adopté

Abs. 1bis – Al. 1bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	82 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	56 Stimmen

Abs. 1ter – Al. 1ter

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	86 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	60 Stimmen

Art. 5 Abs. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Jans, Bäumlín, Berberat, Fässler, Goll, Rennwald)

Unverändert, aber:

.... die Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie sowie

Art. 5 al. 2

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Jans, Bäumlín, Berberat, Fässler, Goll, Rennwald)

Inchangé, mais:

.... aux banques cantonales dont les cantons garantissent intégralement les engagements ni

Jans Armin (S, ZG): Bisher waren die Kantonalbanken von den Vorschriften über die Reservebildung ausgenommen – genau wie die Privatbanken. Der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission beantragen Ihnen, diese Ausnahme für die Kantonalbanken aufzuheben. Die Minderheit beantragt Ihnen, für jene Kantonalbanken, die mit voller Staatsgarantie ausgestattet sind, am geltenden Recht festzuhalten.

Zunächst einmal ein Blick auf die Daten: Die Vermutung, dass die Kantonalbanken aufgrund der heutigen Ausnahmebestimmung zuwenig Reserven hätten, ist nicht zutreffend. Ich habe mir den Solvabilitätskoeffizienten per Ende 1997 angeschaut. 8 Prozent der risikogewichteten Positionen müssen in Form von eigenen Mitteln vorhanden sein. Die Kantonalbanken haben Ende 1997 10,4 Prozent ausgewiesen; die Grossbanken 8,9 Prozent. Die Kantonalbanken sind also mit Reserven besser dotiert als die Grossbanken.

Das immer wieder angesprochene Problem des «moral hazard» lösen wir – so denke ich – durch die internen Inspektorate in den Kantonalbanken und selbstverständlich durch die unbestrittene Unterstellung unter die Aufsicht der EBK.

Aus der Arbeit der Expertenkommission und aus der Vernehmlassung ergaben sich keinerlei Vorschläge oder Meinungsäusserungen in Richtung einer Änderung des Status quo. Auch die Kartellkommission hat in ihrem Bericht vom 27. März 1995 ausgedrückt: «Wettbewerbsverzerrende Auswirkungen durch die Sonderbehandlung der Kantonalbanken – ob zu deren Gunsten oder Ungunsten – konnten nur in Einzelfällen nachgewiesen werden.»

Es ist deshalb aus meiner Sicht sehr erstaunlich, dass der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission für eine Verschärfung der Bestimmungen für die Kantonalbanken eintreten. Es gibt letztlich überhaupt keinen Grund dafür, dass die Kantonalbanken mit voller – mit voller, nicht mit teilweiser –

Staatsgarantie eine höhere Messlatte überspringen müssen als die Privatbanken. Ich will das nicht. Deshalb beantragt Ihnen die Minderheit, für die Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie am Status quo festzuhalten. Ich bitte Sie, uns hier zu folgen.

Präsidentin: Die CVP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie der Mehrheit zustimmt.

Fässler Hildegard (S, SG): Im geltenden Recht heisst es: «Dieser Artikel findet nicht Anwendung auf die Kantonalbanken sowie auf Privatbankiers, die sich nicht öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfehlen.» Es ist einsichtig, dass dieser Passus so nicht für jene Kantonalbanken stehenbleiben kann, deren Status ganz wesentlich geändert wird. Sie haben beschlossen, dass Kantonalbanken nicht mehr mit voller Staatsgarantie haften müssen. Sie haben weiter beschlossen, dass eine Kantonalbank nicht im alleinigen Besitz des Kantons bleiben muss. Auch ich erachte diese Statusänderung als eine Form von Etikettenschwindel, da sich unsere Bürgerinnen und Bürger – auch die hintersten und letzten, wie dies Herr Bundesrat Villiger formulierte – unter dem Titel «Kantonalbank» wohl noch lange etwas anderes vorstellen werden, als Sie es hier und heute beschliessen. Die Kantonalbanken profitieren von einem in über hundert Jahren aufgebauten Image, da sie die Bezeichnung «Kantonalbank» behalten dürfen.

Ich erachte es also als richtig, diesen neu definierten Kantonalbanken in bezug auf die Reservebildung dieselben Vorschriften zu machen wie allen anderen Banken. Hingegen scheint es mir unnötig, für jene Kantonalbanken, welche die volle Staatsgarantie beibehalten wollen, eine Änderung gegenüber heute vorzuschreiben. Diejenigen Kantonalbanken, denen eine geringe Reserve zum Verhängnis wurde, gibt es heute nicht mehr.

Soeben haben Sie Artikel 4 modifiziert, der Vorschriften über das Verhältnis der Eigenmittel und der Verbindlichkeiten macht. Auch die Artikel 4bis bis 4quinquies bleiben bestehen. Zusätzlich werden alle Kantonalbanken der Aufsicht der EBK unterstellt. Ich denke, dass mit diesen Massnahmen dafür gesorgt ist, dass das Geld der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, welche unserem Finanzminister – das ehrt ihn – so am Herzen liegen, gesichert ist. Im übrigen bleibe ich der Ansicht, dass es am besten gesichert geblieben wäre, wenn wir den Status der Kantonalbanken nicht gelockert hätten.

Ich bin mit dem Präsidenten des Verbandes der Schweizerischen Kantonalbanken der Ansicht, man solle eine Regelung, die heute bei den Kantonen funktioniert, nicht über den Haufen werfen. Dieser Sicht trägt der Antrag der Minderheit Jans Rechnung. Bleiben Sie in dieser Hinsicht föderalistisch.

Präsidentin: Die FDP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie der Mehrheit zustimmt.

Widrig Hans Werner (C, SG), Berichterstatter: Hier geht es um die Reservebildung. Nachdem für die Kantonalbanken nicht mehr die volle Staatsgarantie gilt, haben die Antragsteller ihren Antrag modifiziert – der Artikel soll für Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie gelten. Die Kommission hat den entsprechenden Antrag abgelehnt. Der Hauptgrund dafür waren die bereits gemachten Erfahrungen einzelner Kantonalbanken, die die Eigenmittel nicht so zu bilden wussten, wie es hätte sein müssen. Wir haben beim Eigenmittelrabatt ein Privileg belassen, und angesichts dessen, dass nicht nur die Gläubiger, sondern auch die Steuerzahler zu schützen sind, müssen wir bei den Reserven bei der etwas härteren Formulierung bleiben.

Ich bitte Sie, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich bitte Sie, auch diesen Minderheitsantrag abzulehnen. Herr Jans hat vorhin gesagt, es sei eigentlich widersinnig, dass man die Kantonalbanken schlechter behandle als die Privatbankiers; es seien doch eigentlich vergleichbare Sicherheiten. Einen Moment lang habe ich dazu geneigt, diese Argumentation für begründet zu

halten, bin aber jetzt zum Schluss gekommen, dass es gerade umgekehrt ist: Der Privatbankier geschäftet selber, managt und haftet selber mit Haut und Haar, und das Management der Kantonalbank hat jemand anderen hinter sich, der haftet, und das ist natürlich nicht der gleiche Anreiz. Das ist für mich ein Grund mehr, es wirklich so zu machen, wie das die Kommissionsmehrheit und der Bundesrat vorschlagen. Wie gesagt, es geht um den Schutz der Gläubiger, es geht um den Schutz der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, und deshalb meinen wir, man solle alle Privilegien bei der Reservebildung grundsätzlich aufheben.

Nun hat natürlich Herr Jans recht: Das ist im Moment kein Problem, weil praktisch alle Kantonalbanken über die erforderlichen Reserven verfügen. Aber wir legiferieren ja nicht, weil jemand schon von selbst das alles erfüllt hat, sondern weil wir Mindeststandards einführen wollen, die wir für alle Zeiten verbindlich festschreiben wollen. Damit hätten wir nun alle Banken einigermaßen gleichgestellt. Die Kommission ist noch weiter gegangen als der Bundesrat, und daraus leitet sich ab, dass wir nun in diesem Bereich ebenfalls die konsequente Lösung treffen müssen – wer A sagt, muss auch B sagen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Minderheitsantrag Jans abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	65 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	43 Stimmen

Art. 23 Abs. 3

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Fässler, Berberat, Fasel, Goll, Gysin Remo, Jans, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Strahm)

.... über ihre Tätigkeit. Sie berichtet insbesondere über ihre Untersuchungen und ihre Beurteilung der volkswirtschaftlich ins Gewicht fallenden Systemrisiken des Bankwesens in seiner Gesamtheit. Sie verkehrt

Art. 23 al. 3

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Fässler, Berberat, Fasel, Goll, Gysin Remo, Jans, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Strahm)

.... des douanes. Elle rend spécialement compte du résultat de ses enquêtes et de son analyse des risques systémiques importants dans l'ensemble du secteur bancaire.

Fässler Hildegard (S, SG): Banken stehen im Spannungsfeld von Geheimnis und Transparenz; dies wird sich auch mit dieser Gesetzesrevision nicht ändern. Während sich unser Bankenplatz noch ans Geheimnis klammert – wohl schon in der Gewissheit, dass dies nicht auf ewig so sein wird –, soll doch eben diese Bankenwelt kontrolliert, beaufsichtigt werden, und darüber hinaus soll die EBK dem Bundesrat über ihre Tätigkeit Bericht erstatten.

Die Minderheit möchte mit ihrem Antrag im Sinne der Transparenz festlegen, was unter anderem in diesem Bericht festzuhalten ist. Der Antrag lautet: «Sie (die EBK) berichtet insbesondere über ihre Untersuchungen und ihre Beurteilung der volkswirtschaftlich ins Gewicht fallenden Systemrisiken des Bankwesens in seiner Gesamtheit.»

In einem «Diskussionsbeitrag der Schweizerischen Bankiervereinigung» sind drei Formen von Systemrisiken erläutert: Die erste Form bezieht sich auf die Möglichkeit, dass aufgrund wechselseitiger Abhängigkeiten verschiedener Banken Probleme von einer Bank auf eine andere Bank übertragen werden können oder gar das ganze System gefährdet werden kann.

Die zweite Form eines Systemrisikos ist die Möglichkeit, dass eine grosse Zahl von Banken gleichzeitig, aber unabhängig

voneinander mit dem gleichen Problem konfrontiert wird, zum Beispiel mit Zinsänderungen, der Verschlechterung der Konjunkturlage und ähnlichem mehr.

Die dritte Form eines Systemrisikos beruht auf der Möglichkeit, dass die Schwäche einer einzigen, sehr grossen Bank das gesamte Finanzsystem eines Landes beeinträchtigen kann. Die Schweizerische Bankiervereinigung schreibt: «Alle diese Dimensionen des Problems der Systemrisiken verdienen unsere Aufmerksamkeit. Bisher am gefährlichsten haben sich die beiden ersten Ursachen erwiesen, während die dritte, d. h. die Grösse der Global players, bis jetzt keine Nachteile mit sich brachte.»

Es wird nun gegen unseren Minderheitsantrag eingewendet, wenn über solche Risiken berichtet werden müsste, könnte dieser Bericht selbst Ursache für eine Systemkrise sein. Dies ist in der Argumentation unlogisch. Die Schweizerische Bankiervereinigung definiert ganz klar drei Systemrisiken; darunter befindet sich die Berichterstattung des Kontrollorgans nicht – im Gegenteil: Die Bankiervereinigung sagt uns in ihrem Diskussionsbeitrag, was wir zu tun haben: «Der Gesetzgeber hat sich um die Prävention zu kümmern.» Was ist es denn anderes als Prävention, wenn die EBK auf drohendes Unheil in der Gestalt eines Systemrisikos aufmerksam macht, aufmerksam machen muss? Herr Bundesrat Villiger hat in der Kommission geltend gemacht, im Gesetz solle nicht spezifiziert werden, worüber zu berichten sei. Es könne einmal ein anderes Problem wichtiger sein. Dies ist kein Widerspruch zur Forderung, die unser Minderheitsantrag enthält. Das Wort «insbesondere» sagt nur aus, dass dann, wenn Systemrisiken erkannt werden, welche für unsere Volkswirtschaft relevant sein könnten, darüber auf jeden Fall zu berichten ist. Diese Berichterstattung ist keine sich selbst erfüllende Prophezeiung; sie ist eine sinnvolle Massnahme im Sinne der Transparenz und im Sinne der geforderten Prävention.

Comby Bernard (R, VS), rapporteur: La minorité Fässler, à l'article 23 alinéa 3, propose l'adjonction suivante: «La Commission des banques rend spécialement compte du résultat de ses enquêtes et de son analyse des risques systémiques importants dans l'ensemble du secteur bancaire.» A notre avis, il n'est pas nécessaire d'introduire cette disposition dans la loi. De toute manière, la commission estime qu'il incombe à la Commission fédérale des banques de fournir chaque année un rapport d'activité à l'intention du Conseil fédéral et du Parlement. Dès lors, la commission, par 10 voix contre 6, vous demande de refuser la proposition de minorité. La commission, à l'article 23septies alinéa 2, propose l'adjonction de la lettre e, afin d'obtenir le droit de réciprocité de la part des Etats étrangers qui sont autorisés, par l'intermédiaire de leurs instances de surveillance des banques ou des marchés financiers, à procéder à des contrôles directs auprès des établissements en Suisse de banques étrangères.

A l'article 23septies alinéa 5, la commission vous propose une formulation impérative au lieu d'une formulation potestative. En effet, la Commission fédérale des banques devrait accompagner les autorités étrangères ou les faire accompagner par un réviseur reconnu, au sens de la loi sur les banques.

En résumé, je vous invite, à l'article 23, à adopter la proposition de la majorité de la commission.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Auch ich möchte Sie bitten, diesen Minderheitsantrag abzulehnen, obwohl ich im Grundsatz der Meinung von Frau Fässler bin, dass es eine offene Rechenschaftsablegung braucht. Wir sind aber der Meinung, der bestehende Artikel – er steht auf der Fahne – genüge. Eine allgemeine Rechenschaftspflicht besteht im Rahmen der Oberaufsicht der Bundesversammlung über die Bundesverwaltung bereits heute. Das Parlament hat zudem das Recht – es hat es, soviel ich weiss, noch nie benutzt –, von der EBK dort, wo es notwendig erscheint, Spezialberichte zu verlangen. Hierüber ist schon im Rahmen einer parlamentarischen Initiative Zimmerli 1992 gesprochen worden. Es ist

also nicht nötig, diese Berichterstattung zusätzlich im Bankengesetz zu verankern. Die EBK erstattet dem Bundesrat mindestens einmal jährlich Bericht. Dieser Jahresbericht wird auch den Geschäftsprüfungskommissionen und den Parlamentsdiensten zugestellt. Er befasst sich mit den wichtigen Geschäften und mit der Politik der EBK im vergangenen Jahr. Es sind immer spezielle und aktuelle Themen enthalten, und es ist zum Beispiel nicht undenkbar – das ist nur so eine Idee, die aufgetaucht ist –, dass der Geschäftsbericht der EBK im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht in die Behandlung des Geschäftsberichtes des Bundesrates einbezogen wird. Jedenfalls ist eine regelmässige umfassende Information des Parlamentes und des Bundesrates gewährleistet.

Zur Idee bezüglich der volkswirtschaftlichen Auswirkungen muss man sagen, dass die EBK als bankenrechtliche Aufsichtsbehörde wahrscheinlich für so etwas nicht der richtige Auftragnehmer wäre; das wäre dann eher Aufgabe der Schweizerischen Nationalbank, wenn man schon eine solche Beurteilung möchte.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit Fässler abzulehnen, vor allem deshalb, weil er nicht nötig ist.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	67 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	50 Stimmen

Art. 23quinquies

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... Geschäftstätigkeit.

(Rest des Absatzes streichen)

Abs. 2

.... Tätigkeit.

(Rest des Absatzes streichen)

Art. 23quinquies

Proposition de la commission

Al. 1

.... son activité.

(Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 2

.... son activité.

(Biffer le reste de l'alinéa)

Angenommen – Adopté

Art. 23septies

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

.... Polizeiwesen;

e. einem Land angehören, das der Schweiz Gegenrecht gewährt.

Abs. 3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 5

Die Bankenkommission begleitet die ausländischen Bank- und Finanzmarktaufsichtsbehörden bei ihren direkten Prüfungen in der Schweiz oder lässt sie durch eine bankengesetzliche Revisionsstelle begleiten.

Abs. 6, 7

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 23septies

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

.... de la police;

e. sont des autorités d'un Etat qui garantit à la Suisse le droit de réciprocité.

Al. 3, 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 5

La Commission des banques accompagne les autorités étrangères ou les fait accompagner

Al. 6, 7

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 38 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 38 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission

Abs. 1

Bei den Kantonalbanken, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes der vollständigen Aufsicht der Bankenkommision unterstellt sind, gilt die Bewilligung nach Artikel 3 als erteilt.

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Bei der Kantonalbank des Kantons Genf wird die Kapitalbeteiligung der Gemeinden der Beteiligung des Kantons nach Artikel 3a gleichgestellt.

Ch. II

Proposition de la commission

Al. 1

Les banques cantonales qui étaient entièrement soumises à la surveillance de la Commission des banques au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont considérées comme ayant obtenu l'autorisation conformément à l'article 3.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

Pour la Banque cantonale de Genève, la participation des communes au capital est assimilée à la participation du canton au sens de l'article 3a.

Comby Bernard (R, VS), rapporteur: Simplement deux mots, au nom de la commission, concernant les dispositions transitoires:

1. La commission propose de préciser très clairement que «les banques cantonales qui étaient entièrement soumises à la surveillance de la Commission des banques au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont considérées comme ayant obtenu l'autorisation conformément à l'article 3.»

2. La commission vous propose, à l'unanimité, d'accepter une disposition spéciale pour la Banque cantonale de Genève. En effet, pour cette banque, la participation des communes au capital est assimilée à la participation du canton, au sens de l'article 3a de la loi, pour la raison suivante qui est, en fait, une raison historique: dans le canton de Genève, selon les explications données par M. Maître en commission, la caisse d'épargne appartenait à l'Etat de Genève; en revanche, la banque hypothécaire appartenait, elle, aux communes, et les deux ont fusionné. La proposition de la commission revient à dire que, avec le canton qui est propriétaire de 29,46 pour cent du capital-actions, mais qui détient 37,03 pour cent des droits de vote, et avec le capital qui est en mains des communes, cela ferait 58,91 pour cent du capital total et 74,14 pour cent des droits de vote. C'est donc dire que les intérêts publics sont suffisamment sauvegardés en la matière.

La commission, à l'unanimité, vous propose donc d'accepter cette exception pour la Banque cantonale de Genève, en

précisant toutefois qu'il n'est pas question, à l'avenir, que l'Etat de Genève diminue sa participation en capital. Cela pourra peut-être être précisé, Monsieur le Conseiller fédéral, dans le cadre des travaux du Conseil des Etats, dans le contexte de l'élimination des divergences.

Je vous invite donc à accepter les dispositions transitoires qui vous sont proposées par la commission.

Angenommen – Adopté

Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Änderung von Bundesgesetzen

Antrag der Kommission

Einleitung, Art. 38a Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 38a Abs. 2

.... Polizeiwesen;

e. einem Land angehören, das der Schweiz Gegenrecht gewährt.

Art. 38a Abs. 3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 38a Abs. 5

Die Aufsichtsbehörde begleitet die ausländischen Aufsichtsbehörden über Börsen und Effektenhändler bei ihren direkten Prüfungen in der Schweiz oder lässt sie durch eine börsengesetzliche Revisionsstelle begleiten.

Art. 38a Abs. 6, 7

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Modification de lois fédérales

Proposition de la commission

Introduction, art. 38a al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 38a al. 2

.... de la police;

e. sont des autorités d'un Etat qui garantit à la Suisse le droit de réciprocité.

Art. 38a al. 3, 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 38a al. 5

L'autorité suisse de surveillance accompagne les autorités étrangères ou les fait accompagner

Art. 38a al. 6, 7

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich möchte zur Gewährung von Gegenrecht und zur zwingenden Begleitung – ich habe das vorhin verpasst, es kommt aber im Gesetz zweimal vor – durch die EBK oder die Revisionsstelle bei sogenannten Vor-Ort-Kontrollen eine Erklärung abgeben. Ich stelle keine Anträge, denn ich bin mir der begrenzten Chancen eines bundesrätlichen Antrages bewusst, wenn es keine Minderheits- und keine Einzelanträge gibt. Aber ich bin bei beiden Anträgen sehr klar der Meinung, dass sie nicht angenommen werden sollten. Ich werde die ständerätliche Kommission und den Ständerat bitten, beim bundesrätlichen Entwurf zu bleiben.

Einige Votanten haben beim Eintreten zwar gesagt, das sei sehr wichtig, wir teilen aber diese Meinung aus übergeordneten Gründen nicht.

Bei der Gewährung von Gegenrecht lehnt sich der Bundesrat an die Amtshilfebestimmung des Bankengesetzes an. Die Diskussion über das Gegenrecht wurde bereits bei der Einführung dieser Amtshilfebestimmung geführt, und dann wurde negativ entschieden. Damals wurde auf das Gegenrecht unter anderem deshalb verzichtet, weil die Gewährung

des Gegenrechtes im konkreten Fall nicht abschliessend beurteilt werden kann. Das ist ein grosser Mangel. Des weiteren ist die EBK im Gegenzug nicht immer daran interessiert, jedem Land beziehungsweise jeder Aufsichtsbehörde, die Gegenrecht gewährt, auch die Vor-Ort-Kontrolle gestatten zu müssen. Wir binden uns hier auch selber. Das mögen alle, die das so wichtig finden, auch bedenken. Es ist zudem im Hinblick auf die Gatt-WTO-Abkommen sehr problematisch. Wir haben darüber in der Botschaft berichtet.

Zur Frage der zwingenden Begleitung durch die EBK oder die Revisionsstelle: Prima vista leuchtet das ein, und ich habe für die Ängste Verständnis, die hinter diesem Antrag stehen. Aber eines ist klar: Damit die EBK überhaupt die Zustimmung zur Vor-Ort-Kontrolle gibt, muss das Einsichtsbegehren klar definiert und abgegrenzt sein, und eine Begleitung ist schon deshalb nicht zwingend notwendig. Die betroffene Bank kann, wenn sie nicht einverstanden ist, von der EBK eine Verfügung verlangen, eine zwingende Begleitung, und das ist ein wichtiger Grund. Das würde die ohnehin bald horrenden Kosten für alle diese Aufsichtstätigkeiten noch weiter ansteigen lassen, und wir müssen ja die Kapazitäten der EBK ausweiten. Aber ich möchte die EBK-Kapazität nicht mit Begleiterinnen und Begleitern erweitern, sondern mit Fachleuten, die in viel wesentlicheren Bereichen tätig sind. Wo es nötig ist, kann die EBK die Begleitung sicherstellen. So gesehen wird in der Differenzvereinbarung dieses Problem wahrscheinlich noch einmal auf Sie zukommen.

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung
Vote sur l'ensemble, nominatif
(Ref.: 2872)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
Ammann Schoch, Antille, Bangerter, Beck, Binder, Blaser, Blocher, Bonny, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühler, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, Comby, David, Debons, Dettling, Donati, Dormann, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Engelberger, Fasel, Fehr Lisbeth, Fischer-Häggingen, Fischer-Seengen, Florio, Friderici, Fritschi, Gadiant, Giezen-danner, Gros Jean-Michel, Guisan, Gusset, Hasler Ernst, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Imhof, Kalbermatten, Kühne, Kunz, Langenberger, Lauper, Löttscher, Maître, Meier Hans, Mühlmann, Müller Erich, Nabholz, Ostermann, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ruckstuhl, Sandoz Marcel, Schenk, Scheurer, Schlier, Schmid Samuel, Schmied Walter, Steiner, Stucky, Suter, Theiler, Tschuppert, Vetterli, Vogel, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (81)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:
Aguet, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Borel, Carobbio, de Dardel, Fässler, Fehr Jacqueline, Geiser, Gerner, Goll, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hubmann, Jans, Jaquet, Leemann, Leuenberger, Maury Pasquier, Rechsteiner Rudolf, Roth, Ruffy, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Allmen, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (39)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Béguelin, Gonseth, Kuhn, Meyer Theo, Rennwald, Steffen (6)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:
Aeppli, Alder, Aregger, Baader, Baumann Alexander, Baum-berger, Berberat, Bezzola, Bircher, Borer, Bosshard, Bühlmann, Burgener, Cavalli, Chiffelle, Deiss, Dreher, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fehr Hans, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Grendelmeier, Grossenbacher, Günter, Gysin Hans Rudolf, Hegetschweiler, Herczog, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Keller Rudolf, Kofmel, Lachat, Leu, Loeb, Marti Wer-

ner, Maspoli, Maurer, Moser, Müller-Hemmi, Oehrli, Pidoux, Pini, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Ruf, Rychen, Scherrer Jürg, Schmid Odilo, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steinegger, Steinemann, Teuscher, Thanei, Tschopp, Vallender, von Felten, Waber, Wiederkehr, Ziegler (73)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
Heberlein (1)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates
Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte
Proposition du Conseil fédéral
Classer les interventions parlementaires
selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

99.3006

Postulat WAK-NR (98.033)
Eigenmittelanforderungen an Banken.
Aufsicht von Allfinanzunternehmen

Postulat CER-CN (98.033)
Fonds propres des banques.
Surveillance
des sociétés de bancassurance

Wortlaut des Postulates vom 26. Januar 1999

1. Der Bundesrat wird ersucht, dem Parlament in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kreisen einen Bericht über das Bankwesen vorzulegen. Darin soll er insbesondere die Eigenmittelanforderungen prüfen, die sich im Zusammenhang mit den von den Banken auf eigene Rechnung durchgeführten Hochrisikogeschäften und mit den Systemrisiken stellen. Gegebenenfalls unterbreitet er dem Parlament Massnahmen zur Verringerung der Risiken solcher Geschäfte.
2. Der Bundesrat wird ebenfalls beauftragt, dahingehend zu wirken, dass bei den Verhandlungen des Basler Ausschusses eine generelle Verstärkung der Eigenmittelanforderungen an international tätige Banken und Finanzinstitute vertreten wird.
3. Schliesslich wird der Bundesrat beauftragt, dem Parlament einen Vorschlag zur gesetzlichen Regelung der Aufsicht von Allfinanzunternehmen vorzulegen.

Texte du postulat du 26 janvier 1999

1. Le Conseil fédéral est prié de présenter au Parlement un rapport sur les banques élaboré en collaboration avec les milieux concernés. Dans ce rapport, il examinera notamment les exigences que posent aux fonds propres les opérations à haut risque, que les banques effectuent pour leur propre compte, et les dangers de ce système. Le cas échéant, il soumettra au Parlement des mesures pour réduire les risques liés à ces opérations.
2. Le Conseil fédéral est également prié de défendre un renforcement général des exigences concernant les fonds propres des banques et des instituts financiers qui opèrent à l'échelle internationale, au cours des négociations du Comité de Bâle.

schärfen können. Aber letztlich ist der erste Satz wesentlich. Das übrige ist so unbedeutend, dass ich auch mit Ihrer Formulierung leben kann.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.033

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen. Revision Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Révision

Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1998, Seite 905 – Voir année 1998, page 905

Beschluss des Nationalrates vom 9. März 1999

Décision du Conseil national du 9 mars 1999

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne

Art. 3a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Schallberger Peter-Josef (C, NW), Berichterstatter: Wegen Erkrankung des Kommissionspräsidenten, Herrn Brändli, durfte der Vizepräsident die vorbereitende Sitzung leiten. In der Folge wurde ich auch als Berichterstatter bestimmt, womit auch gesagt wäre, warum Sie bei diesem Geschäft mit dem Vizepräsidenten der WAK vorliebnehmen müssen.

Hauptziele dieser Gesetzesrevision sind die Verstärkung des Einlegerschutzes und die Einführung eines Schutzes der Steuerzahler in den Kantonen. Diese Ziele sollen mit einer Änderung des Status der Kantonalbanken und der Einführung der grenzüberschreitenden Bankenaufsicht, der sogenannten Vor-Ort-Kontrolle, erreicht werden.

Unser Rat hatte am 23. September 1998 der vom Bundesrat vorgeschlagenen Revision des Bankengesetzes ohne Änderungen zugestimmt. Der Nationalrat beschloss dann, auf eine Sonderstellung von Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie vollständig zu verzichten. Er hat damit zum Ausdruck gebracht, dass er in bezug auf die Erreichung der Ziele dieser Revision, insbesondere der Verbesserung des Einlegerschutzes, keine Kompromisse eingehen will.

Der Nationalrat hat sich für eine weitgehende Gleichbehandlung der Kantonalbanken mit den anderen Geschäftsbanken ausgesprochen. Er vertritt die Ansicht, dass nur mit einer verbesserten Aufsicht, verbunden mit entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten der EBK, der Schutz der Einleger tatsächlich verbessert werden kann. Diese konsequente Haltung des Nationalrates wird von unserer WAK akzeptiert, nachdem die betroffenen Kreise zugestimmt haben. Gemäss dem Nationalrat soll für die Vor-Ort-Kontrolle eine Gegenrechtsklausel im Gesetz verankert werden. Die Begleitung der ausländischen Aufsichtsbehörde durch die EBK bzw. die gesetzliche Revisionsstelle soll im Gesetz zwingend vorgeschrieben werden. Wie ich Ihnen nachfolgend darlegen werde, empfiehlt Ihnen die WAK, diese Änderungen aus praktischen und rechtlichen Gründen nicht, oder nur in angepasster Form, zu übernehmen.

Zu Artikel 3a: Der Nationalrat hat den Absatz 1 ergänzt, die Absätze 2 und 3 jedoch gestrichen. Auch gemäss dem Entwurf des Bundesrates soll es weiterhin möglich sein, dass die

Kantone ihren Kantonalbanken eine Staatsgarantie gewähren. Dem Beschluss des Nationalrates, die Möglichkeit der freiwilligen Gewährung einer Staatsgarantie im Gesetz aufzuführen, kann entsprochen werden. Die Staatsgarantie wird sonst im Gesetz nicht mehr erwähnt.

Mit der vom Nationalrat vorgeschlagenen Regelung wird bezüglich des Weiterbestandes von Staatsgarantien als freiwillige Leistungen der Kantone Klarheit geschaffen. Die Streichung der Absätze 2 und 3 bringt den Verzicht auf die Sonderstellung der Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie. Gemäss der Vorlage des Bundesrates, der wir zugestimmt hatten, sollten die Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie von der Unterstellung unter die Bewilligungspflicht ausgenommen werden. Die gesetzliche Sonderstellung der Kantonalbanken soll nun aber gemäss dem Beschluss des Nationalrates entfallen. Als Gegenstück zur Staatsgarantie kann der Bundesrat somit einzig noch auf Verordnungsstufe die Gewährung eines Eigenmittelrabattes vorsehen.

Wie eingangs dargelegt, will der Nationalrat eine noch weitergehende Verbesserung des Einlegerschutzes und des Schutzes der Steuerzahler gewährleisten. Um dies gewährleisten zu können, verlangt der Nationalrat die Unterstellung aller Kantonalbanken – auch derjenigen mit voller Staatsgarantie – unter die Bewilligungspflicht. Damit wird erreicht, dass die EBK nicht nur die uneingeschränkte Aufsicht über alle Kantonalbanken hat, sondern bei all diesen Banken auch über die schärfste aller Sanktionsmöglichkeiten, den Bewilligungszug, verfügt.

Die WAK beantragt, der vom Nationalrat beschlossenen weitgehenden Gleichstellung der Kantonalbanken mit den übrigen Banken zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 23quinquies

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Schallberger Peter-Josef (C, NW), Berichterstatter: Bei Artikel 23quinquies hat der Nationalrat bei beiden Absätzen je den letzten Satz gestrichen. Wie bereits zu Artikel 3a ausgeführt, sollen auch die Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie inskünftig der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Logischerweise kann die EBK demzufolge notfalls die Bewilligung auch wieder entziehen. Folge eines Bewilligungszuges ist die Liquidation der Bank. Gemäss dem Beschluss des Nationalrates soll die Auflösung einer Kantonalbank auch bei voller Staatsgarantie nicht in der Zuständigkeit des Kantons, sondern jener der EBK liegen, wie dies für alle anderen Banken ebenfalls gilt.

Ihre Kommission beantragt Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich kann vielleicht noch beifügen, dass der Bundesrat in seinem Antrag nicht so weit gegangen ist, und zwar aus der Überlegung heraus, dass man den Kantonen nur diejenigen Kompetenzen nehmen sollte, die sich aufgrund der Situation wirklich aufdrängen. Ich muss sagen, dass dieser Beschluss des Nationalrates, dem sich Ihre Kommission anschliesst, sehr konsequent ist und den Intentionen des Bundesrates entgegenkommt. Deshalb sind wir damit einverstanden.

Angenommen – Adopté

Art. 23septies

Antrag der Kommission

Abs. 2 Bst. e

Streichen

Abs. 5

Mehrheit

Festhalten, aber:

.... begleiten lassen. Beim Vorliegen wichtiger Gründe kann die betroffene Bank eine Begleitung verlangen.

Minderheit

(Beerli, Leumann, Maissen, Plattner)
Festhalten

Art. 23septies

Proposition de la commission

Al. 2 let. e

Biffer

Al. 5

Majorité

Maintenir, mais:

.... sur les banques. La banque concernée peut, pour de justes motifs, exiger d'être accompagnée.

Minorité

(Beerli, Leumann, Maissen, Plattner)

Maintenir

Abs. 2 Bst. e – Al. 2 let. e

Schallberger Peter-Josef (C, NW), Berichterstatter: Bei Artikel 23septies Absatz 2 – ebenso bei Artikel 38a Absatz 2 des Börsengesetzes, den wir später behandeln, aber hier gleichzeitig begründen können – verlangt der Nationalrat, dass die Vor-Ort-Kontrolle durch ausländische Aufsichtsbehörden in der Schweiz zwingend an die Gewährung des Gegenrechtes und die Begleitung durch die EBK bzw. durch die Revisionsstelle geknüpft wird.

Das Motiv für den Einbau dieser zusätzlichen Hürde liegt vor allem darin, dass bezüglich der direkten Tätigkeit von ausländischen Behörden in der Schweiz allgemein Bedenken bestehen und man den Schweizer Bankenplatz möglichst vor zu weitgehenden Eingriffen schützen will. Diese Bedenken sind durchaus achtenswert. Es wird ihnen aber auch durch die von der Kommission vorgeschlagenen Regelungen Rechnung getragen. Weiter ist zu beachten, dass durch die Bestimmung über das Gegenrecht und die Begleitung vorab die Niederlassungen ausländischer Banken in der Schweiz und nicht die Schweizer Banken betroffen sind. Die Interessen schweizerischer Banken sind nur insoweit betroffen, als die EBK ermächtigt wird, die Niederlassungen dieser Banken im Ausland zu inspizieren.

Die Hürden des zwingenden Gegenrechtes und der obligatorischen Begleitung könnten zudem andere Staaten dazu veranlassen, für Vor-Ort-Kontrollen der EBK bei ausländischen Niederlassungen von Schweizer Banken die gleichen Schranken zu setzen. Dies könnte die grenzüberschreitende Aufsichtstätigkeit der EBK erheblich erschweren oder ihre zeitgerechte Durchführung verunmöglichen. Im Hinblick auf die Internationalisierung des Bankenplatzes muss dies unbedingt verhindert werden. Die WAK hat deshalb beide Ergänzungen des Nationalrates abgelehnt.

Auf die zwingende Voraussetzung des Gegenrechtes soll aus folgenden Gründen verzichtet werden:

Eine Gegenrechtsklausel schliesst mit ein, dass jeder ausländischen Aufsichtsbehörde Gegenrecht gewährt werden muss, wenn ihr Herkunftsstaat Gegenrecht gewährt.

Es besteht aber kein Interesse daran, jedem Land bzw. jeder Aufsichtsbehörde in jedem Fall Gegenrecht gewähren zu müssen. Der im Rahmen der Amtshilfe entwickelten Praxis der EBK, den Erfahrungen mit einem Staat bei der Gewährung des Gegenrechtes nach eigenem Ermessen Rechnung zu tragen, sollte auch im Rahmen der Vor-Ort-Kontrolle gefolgt werden. Hierfür ist eine gesetzliche Grundlage nicht notwendig.

Zudem steht das verlangte Gegenrecht nicht im Einklang mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz, namentlich mit jenem Abkommen, das vom Prinzip der Meistbegünstigung ausgeht.

Aus den genannten Gründen empfiehlt Ihnen die WAK Festhalten am Entwurf des Bundesrates, d. h. Streichen der neu eingefügten Buchstaben e in Artikel 23septies Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen und in Ar-

tikel 38a Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich habe schon im Nationalrat gesagt, dass der Bundesrat dezidiert der Meinung ist, dass man dieses Gegenrecht streichen muss.

Die Überlegung in der Kommission und im Nationalrat war – etwas diffus: Das ist etwas nicht so Gutes; das tun wir nur, wenn wir dafür ein Gegenrecht bekommen. Das gibt es hin und wieder: «Gibst du mir die Wurst, so lösche ich dir den Durst.» Eine solche Kontrolle kann aber auch ohne Gegenrecht durchaus in unserem Interesse liegen, denn wir sind daran interessiert, dass Banken solide sind, dass die nationalen Aufsichtsbehörden ihre Konzerne überwachen können, auch wenn ihre Niederlassungen in der Schweiz sind. Herr Schallberger hat zu Recht gesagt, es betreffe nur die Niederlassungen ausländischer Banken in der Schweiz; keine Schweizer Bank kann so kontrolliert werden.

Ein zweiter Grund ist der: Es ist sehr schwierig zu sagen, was ein Gegenrecht ist. Nehmen Sie den umgekehrten Fall: Wir möchten, dass die EBK bei einer solchen Vor-Ort-Kontrolle auch einmal nein sagen kann. Würden wir jetzt aus Sicht des anderen Staates dieses Gegenrecht gewähren? Ich würde sagen nein, weil der andere Staat nicht weiss, ob diese Genehmigung immer kommt. Das heisst also, wir würden mit der Gegenrechtsforderung vom anderen Staat etwas fordern, was wir selber gar nicht als Gegenrecht gewähren können. So gesehen widerspricht das sogar der reinen Logik. Herr Schallberger hat auch noch auf die Gatt/WTO-Problematik hingewiesen. Ich bin also sehr froh, wenn Sie hier dem ohne Gegenstimme opponieren und das wieder streichen. Ich hoffe sehr, dass der Nationalrat darauf einschwenkt, denn es ist ein relativ wichtiger Punkt.

Angenommen – Adopté

Abs. 5 – Al. 5

Schallberger Peter-Josef (C, NW), Berichterstatter: Auch hier schlage ich vor, die Anträge zu beiden Gesetzen gleichzeitig zu behandeln und auch zu begründen. Es geht um die zwingende Begleitung durch die EBK bzw. durch die Revisionsstelle. Im Nationalrat wurden bezüglich einer fakultativen Begleitung Bedenken angemeldet. Es wurde insbesondere festgehalten, dass u. a. überbordenden Aufsichtsmaßnahmen von ausländischen Aufsichtsbehörden so nicht rechtzeitig ein Riegel vorgeschoben werden könne. Die Kommission kommt diesen Bedenken zum Teil entgegen. Es wird die Ansicht vertreten, dass den Interessen der betroffenen Banken bzw. Börsen und Effektenhändler auch ohne zwingende Begleitung Rechnung getragen werden kann: durch die gesetzliche Verankerung eines Rechtsanspruches auf Begleitung beim Vorliegen wichtiger Gründe. Mit dieser Lösung wird der EBK im Gegensatz zur zwingenden Begleitung ein Entscheidungsspielraum eingeräumt.

Der Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission stellt einen für alle Seiten gangbaren Kompromiss dar.

Beerli Christine (R, BE): Man kann sich wahrlich zu Recht fragen, ob es angezeigt ist, im Rahmen einer Differenzbereinigung einen Minderheitsantrag zu stellen. Ich glaube, da die Kommissionsmehrheit eine Differenz schafft, ist es sicher angezeigt, wenn ich hier kurz die Meinung der Kommissionsminderheit verrete, vor allem deshalb, weil wir Sie bitten, auf die Lösung des Bundesrates zurückzukommen. Wir schätzen die Lösung des Bundesrates als besser und vor allem vom Verwaltungsaufwand her als effizienter ein.

Herr Schallberger hat es ausgeführt: Es geht um die Begleitung ausländischer Aufsichtsbehörden bei ihrer Aufsicht über schweizerische Niederlassungen ausländischer Banken durch die EBK. Der Nationalrat hat eingeführt, dass die EBK solche Aufsichten immer begleitet. Man wollte hier irgendwo manifestieren, dass die EBK dabei ist und die ausländischen Behörden nicht alleine machen lässt. Die Mehrheit Ihrer Kommission ist davon abgekommen und hat der EBK wieder

weitgehend die Entscheidungsfreiheit eingeräumt, ob sie eine solche Begleitung vornehmen will oder nicht. Sie hat aber einen Zusatz verankert, in dem festgehalten ist, dass die schweizerische Niederlassung einer ausländischen Bank, wenn wichtige Gründe vorliegen, verlangen kann, dass die EBK eine solche Begleitung vornimmt.

Wir müssen uns vorstellen, was passiert, wenn die EBK zur Ansicht kommt, sie möchte die Begleitung in einem konkreten Fall nicht vornehmen, weil ihrer Ansicht nach keine wichtigen Gründe vorliegen. Dann muss sie eine entsprechende Verfügung erlassen; diese Verfügung kann an ein Gericht weitergezogen werden; es entsteht ein beträchtlicher Aufwand, und diesen möchten wir verhindern.

Wir sind der Ansicht, dass wir den Entscheid, ob die EBK eine Begleitung vornehmen will oder nicht, schlicht und einfach der EBK überlassen sollten. Wir sollten dieses zwingende Antragsrecht – das Recht, zu verlangen, dass eben eine Begleitung vorgenommen wird – den schweizerischen Niederlassungen ausländischer Banken nicht geben, sondern den Entscheid der EBK überlassen. Hierin sind wir mit dem Bundesrat einig.

Ich bitte Sie deshalb, der Lösung des Bundesrates und der Kommissionsminderheit zu folgen.

Martin Jacques (R, VD): Sans entrer sur le fond des explications données par Mme Beerli et par M. Schallberger, je pense que le compromis élaboré par la majorité de la commission permettra de trouver une solution avec le Conseil national. Par contre, si nous revenons au projet du Conseil fédéral, qui est beaucoup plus strict, ou à la décision du Conseil national, qui va elle aussi complètement dans l'autre sens, nous aurons une divergence difficile à éliminer. C'est la raison pour laquelle je vous invite à soutenir la proposition de la majorité de la commission.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Im Nationalrat habe ich gespürt, dass Ihnen an dieser Begleitpflicht relativ viel liegt. Wir sind aber klar der Meinung, dass diese Begleitpflicht eigentlich falsch ist. Sie ist von den Betroffenen nicht verlangt worden. Die Betroffenen sind alle mit unserem Entwurf einverstanden, auch der Verband der Auslandbanken in der Schweiz. Die Begleitpflicht ist erstens nicht nötig: Die EBK muss die Zustimmung für diese Vor-Ort-Kontrollen geben, und das tut sie nur, wenn das Aufsichtsbegehren klar definiert und abgegrenzt ist und man weiss, worum es geht. In diesem Sinne ist die Begleitpflicht nicht nötig.

Der zweite Grund: Wenn im Ausland Gegenrecht verlangt wird, d. h., wenn ein Land eine obligatorische Begleitung haben will – es gibt Länder, in denen das der Fall ist –, könnte die Begleitpflicht als Schikane, als Bremsmanöver missbraucht werden, indem die Begleiter keine Zeit hätten oder kein Personal zur Verfügung stünde usw. So würde ein Störpotential entstehen.

Ein letzter – vielleicht etwas kleinlicher – Grund: Die Kosten würden ansteigen. Die Kosten wären horrend, und seit den Untersuchungen des Volcker-Komitees ist man darauf etwas sensibilisiert. Personal und Kapazitäten der EBK würden für etwas Zweitrangiges gebunden, das nicht zwingend nötig wäre.

Wir sind der Meinung, dass die EBK ihre Kapazitäten ausbauen müsste. Aber sie soll sie dort ausbauen und einsetzen, wo es um zwingende Aufsichtstätigkeiten geht, in qualifizierten Bereichen, nicht – um es etwas locker zu sagen – für einen Begleitservice. Ich selber bin der Meinung, dass es die Begleitpflicht nicht braucht.

Es stellt sich jetzt die politische Frage – wie das Herr Martin gesagt hat –, ob wir, ohne langes Hin und Her, mit dem Nationalrat einen Konsens finden können. Ich finde die Lösung, wie sie die Mehrheit Ihrer Kommission vorschlägt, gangbar. Sie hat etwas für sich, weil sie gewisse Ängste nehmen kann: Wenn eine Bank ein mulmiges Gefühl hat, kann sie eine Begleitung verlangen. Sie kann sie verlangen, aber nur aus wichtigen Gründen.

Mir wäre der Antrag der Minderheit lieber. Ich sehe aber im Vergleich zum Beschluss des Nationalrates einen Konflikt

entstehen, der nicht einfach zu lösen ist. Man hätte den Antrag der Mehrheit erst bei der Einigungskonferenz stellen können. Aber man kann mit dem Antrag der Mehrheit, der durchaus etwas für sich hat, leben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	9 Stimmen

Ziff. II

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

... gleichgestellt, sofern die bestehende Kapitalbeteiligung durch den Kanton nicht reduziert wird.

Ch. II

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

... l'article 3a, pour autant que la participation existante du canton ne soit pas réduite.

Schallberger Peter-Josef (C, NW), Berichterstatter: Bei den Übergangsbestimmungen haben wir mehrere Änderungen, auch bereits bei Absatz 1.

Zum Verzicht auf die Sonderstellung der Kantonalbanken Genf und Waadt ist folgendes anzumerken: Da auf eine gesetzliche Sonderstellung der Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie verzichtet werden soll, entfällt konsequenterweise auch die vorgesehene Gleichstellung der Kantonalbanken Genf und Waadt mit diesen Banken. Die Kommission stimmt deshalb dem Beschluss des Nationalrates bei Absatz 1 zu.

Nun zu den neuen Übergangsbestimmungen, dem Verzicht auf Bewilligungsverfahren für der Aufsicht der EBK bereits unterstellte Kantonalbanken: Bei den Kantonalbanken, die sich freiwillig der vollumfänglichen Aufsicht durch die EBK unterstellt haben, ist im Hinblick auf diese Unterstellung bereits eine eingehende Überprüfung vorgenommen worden. Es ist deshalb nicht notwendig, für diese Kantonalbanken ein neues Bewilligungsverfahren durchzuführen. Die Bewilligung wird sinnvollerweise als erteilt erachtet. Die WAK hat sich dem Beschluss des Nationalrates angeschlossen.

Zu Absatz 3, Sonderregelung für die Genfer Kantonalbank: Da der Kanton Genf nicht über die vorgesehene Mindestbeteiligung von mehr als einem Drittel des Kapitals an seiner Kantonalbank verfügt, wurde vom Nationalrat eine Sonderregelung vorgesehen. Die Beteiligungen der Gemeinden an der Kantonalbank sollen angerechnet werden. Grundsätzlich ist gegen eine solche Sonderregelung, wie sie auch dem Kanton Zug bezüglich der Stimmrechte eingeräumt wurde, nichts einzuwenden. Allerdings muss gesichert werden, dass der Kanton Genf seine Kapitalbeteiligung von zurzeit 29,46 Prozent des Kapitals nicht reduziert.

Gemäss der Fassung des Nationalrates wäre eine Reduktion bis auf Null theoretisch möglich. Dies soll mit der von der WAK beantragten Formulierung dieser Übergangsbestimmung verhindert werden.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Das ist auch noch wichtig, nicht wahr: Bei der Zuger Sonderregelung kann man immerhin sagen, sie sei mit allen kantonalen Bremsen und gesetzlichen Vorschriften eigentlich der Sperrminorität, die wir wollen, gleichwertig. Das kann man von Genf so nicht sagen, denn das Zuschlagen der Gemeinden zum Kanton – Sie können sie irgend jemandem zuschlagen – ist eigentlich unschön und stört mich persönlich etwas. Weil aber der Kanton Genf schon 29 Prozent hat, kann man sagen: Es kommt noch etwas öffentliche Hand hinzu, man kann damit leben. Aber dann sollte man immerhin vermeiden, dass Genf irgend einmal mit seinem Anteil noch weiter hinuntergeht. Deshalb ist

dieser Zusatz, so glaube ich, das, was diese Genfer Sonderregelung noch akzeptabel macht.

Angenommen – Adopté

Änderung von Bundesgesetzen

Antrag der Kommission

Art. 38a Abs. 2 Bst. e

Streichen

Art. 38a Abs. 5

Mehrheit

Festhalten, aber:

.... begleiten lassen. Beim Vorliegen wichtiger Gründe können die betroffenen Börsen und Effektenhändler eine Begleitung verlangen.

Minderheit

(Beerli, Leumann, Maissen, Plattner)

Festhalten

Modification de lois fédérales

Proposition de la commission

Art. 38a al. 2 let. e

Biffer

Art. 38a al. 5

Majorité

Maintenir, mais:

.... sur les bourses. Les bourses et les négociants concernés peuvent, pour de justes motifs, exiger d'être accompagnés.

Minorité

(Beerli, Leumann, Maissen, Plattner)

Maintenir

Art. 38a Abs. 2 Bst. e – Art. 38a al. 2 let. e

Angenommen – Adopté

Art. 38a Abs. 5 – Art. 38a al. 5

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.032

Neuer Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung

Nouvel article constitutionnel sur la monnaie

Botschaft und Beschlussentwurf vom 27. Mai 1998 (BBi 1998 4007)

Message et projet d'arrêté du 27 mai 1998 (FF 1998 3485)

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1998

Décision du Conseil national du 17 décembre 1998

Brändli Christoffel (V, GR), Berichterstatter: Währungsrecht und Währungswirklichkeit klaffen in unserem Land auseinander. Die Revision der Währungsverfassung, Artikel 38 und 39 der Bundesverfassung, war ursprünglich im Rahmen der Reform der Bundesverfassung vorgesehen. Erste Schritte sind im Rahmen der Nachführung erfolgt. Parlamentarische Initiativen haben den Bundesrat bewogen, die Revision des Notenbank- und des Münzartikels der Bundesverfassung separat zu behandeln.

Ihre Kommission hat sich an zwei Tagen mit verschiedenen Fragen im Zusammenhang mit dieser Revision befasst und beantragt Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und diese im Sinne der Anträge der Kommission zu verabschieden. Wir haben materiell keine Änderungen vorgenommen. Formell

haben wir die Frage der überschüssigen Währungsreserven in einer Übergangsbestimmung geregelt.

Gestatten Sie mir, zu den fünf wesentlichsten Punkten der Revision kurz Stellung zu beziehen: zur Loslösung des Frankens von der verfassungsrechtlichen Bindung an das Gold, zum Auftrag an die Schweizerische Nationalbank (SNB), zur Unabhängigkeit der SNB, zur Rechenschaftspflicht der SNB und zur Verwendung der überschüssigen Währungsreserven.

Vorerst zur Loslösung von der verfassungsrechtlichen Bindung des Frankens an das Gold. Der Münz- und der Notenbankartikel in der Bundesverfassung bilden eine Ordnung, die den Schweizerfranken als Goldumlaufwährung konzipiert. Durch den Rückgriff auf weitreichende Ausnahmeklauseln war die schweizerische Währungsordnung der Nachkriegszeit jedoch effektiv eine Goldkernwährung. Das Gold diente nicht mehr als Zahlungsmittel im Inland, sondern lag als partielle Deckung der ausgegebenen Banknoten bei der Zentralbank.

Die Pflicht der Mindestgolddeckung der ausgegebenen Banknoten ist geblieben. Mit der auf den 1. November 1997 in Kraft gesetzten Teilrevision des Nationalbankgesetzes wurde diese Deckung von 40 auf 25 Prozent gesenkt. Der effektive Ansatz ist dabei wesentlich von der Bewertung des Goldes abhängig.

Wie schon im Rahmen der Reform der Bundesverfassung vorgeschlagen, soll nun mit der Revision des Notenbank- und des Münzartikels die Goldbindung des Frankens auch rechtlich aufgehoben werden. Dies ermöglicht einen marktnahen und flexiblen Einsatz der Goldreserven der SNB. Das Anliegen wurde bereits bei der Nachführung der Bundesverfassung berücksichtigt und war unbestritten.

Zur Formulierung des Notenbankauftrages: Die Formulierung des Notenbankauftrages findet vorab in Absatz 3 ihren Niederschlag. Dieser Auftrag besteht aus zwei Elementen: Erstens soll die Geld- und Währungspolitik im Gesamtinteresse des Landes geführt werden. Dieser Punkt ist unbestritten, wobei «Gesamtinteresse» so zu interpretieren ist, dass ein angemessenes Wachstum, eine geringe Teuerung und eine hohe Beschäftigung angestrebt werden. Zweitens soll das Ziel der Preisstabilität Vorrang haben.

Während der erste Teil des Auftrages wie erwähnt unbestritten war und auch bei der Nachführung berücksichtigt wurde, hat der Zusatz, welcher den Vorrang der Preisstabilität verlangt, einige Diskussionen und einen Minderheitsantrag hervorgerufen. Die Kommission hat sich schlussendlich mit 9 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung für die Fassung von Bundesrat und Nationalrat ausgesprochen. Im wesentlichen waren dafür folgende Gründe bestimmend:

1. Die Geldpolitik ist ein wichtiges wirtschaftspolitisches Instrument. Die Verpflichtung auf die Preisstabilität trägt dem weitgehenden ökonomischen Konsens Rechnung, dass die SNB bei der Festlegung des geldpolitischen Kurses auf die Konjunkturlage und die Eigenheit der Schweiz als kleiner, offener Volkswirtschaft Rücksicht nehmen muss. Preisstabilität bedeutet dabei, dass die SNB sowohl die Bekämpfung der Teuerung als auch die Verhütung der Deflation im Auge behalten muss.

2. Auch die Europäische Zentralbank misst der Preisstabilität eine ausserordentliche Bedeutung zu. Der Präsident der SNB hat in seinem Votum darauf hingewiesen, dass es der Schweiz gut anstehe, nicht hinter der Europäischen Zentralbank zurückzustehen, auch wenn das nicht das Hauptargument für die Aufnahme der Preisstabilität ist. Ein Verzicht auf diese Erwähnung würde allenfalls zu Missverständnissen führen.

3. Die der SNB eingeräumte Unabhängigkeit verlangt nach unserer Meinung eine präzisere, klarere Formulierung des Auftrages, und das ist mit dieser Formulierung geschehen. Zur Unabhängigkeit der SNB: Ist der Geldwert einer Währung nicht mehr an natürliche Knappheiten gebunden – also an das Gold –, so wird die Geldschöpfung die Finanzierung öffentlicher Budgetdefizite ermöglichen. Damit verbunden sind jeweils erhebliche Unsicherheiten bezüglich der Geldwertstabilität. Die Kontrolle der Geldschöpfung wird aus diesem

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
Seiler Hanspeter

(1)

D. Bundesbeschluss über das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Kanada über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen

D. Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord entre la Confédération suisse et le Canada sur la reconnaissance mutuelle d'évaluations de la conformité

Detaillberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung

Vote sur l'ensemble, nominatif

(Ref.: 2943)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aeppli, Alder, Ammann Schoch, Antille, Baader, Banga, Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Beck, Béguelin, Berberat, Binder, Bircher, Blaser, Borel, Brunner Toni, Bühlmann, Burgener, Chiffelle, de Dardel, Donati, Ducrot, Dünki, Durrer, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Fischer-Seengen, Florio, Föhn, Freund, Frey Walter, Fritschi, Gadiant, Genner, Goll, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Herczog, Hess Otto, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Kalbermatten, Keller Christine, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Leuenberger, Loeb, Maître, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Mühlemann, Müller-Hemmi, Nabholz, Oehrlí, Ostermann, Philipona, Pidoux, Randegger, Ratti, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruf, Ruffy, Sandoz Marcel, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schlüter, Schmid Samuel, Semadeni, Simon, Speck, Spielmann, Stamm Judith, Steffen, Steiner, Strahm, Stucky, Stump, Teuscher, Theiler, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zbinden, Ziegler, Zwygart (128)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aguet, Aregger, Bezzola, Blocher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Bühler, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Christen, Cumberg, Comby, David, Debons, Deiss, Dettling, Dormann, Dreher, Dupraz, Eberhard, Ehrler, Eymann, Fasel, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Frey Claude, Friderici, Geiser, Giezendanner, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Günter, Heberlein, Hess Peter, Imhof, Jeanprêtre, Kuhn, Leu, Löttscher, Maspoli, Maurer, Meyer Theo, Moser, Müller Erich, Pelli, Pini, Raggenbass, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rychen, Schmid Odilo, Schmied Walter, Stamm Luzi, Steinegger, Steinemann, Suter, Thanei, Tschäppät, Tschopp, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Waber, Wiederkehr, Zapfi (71)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
Seiler Hanspeter

(1)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

98.033

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen. Revision

Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Révision

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 203 hiervor – Voir page 203 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 17. März 1999

Décision du Conseil des Etats du 17 mars 1999

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen

Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne

Jans Armin (S, ZG), Berichterstatter: Wir haben noch zwei Differenzen zum Ständerat. Nach der Differenzberatung des Ständerates waren es drei. Die WAK-NR beantragt Ihnen, dass wir bei diesen drei Punkten in einem dem Ständerat folgen, zu den beiden anderen werden wir jetzt noch eine kurze Debatte führen und uns entscheiden. Kollege Maître wird Ihnen nun den ersten Punkt vorstellen.

Maître Jean-Philippe (C, GE), rapporteur: La première divergence avec le Conseil des Etats concerne l'article 23septies alinéa 2. Il s'agit de ceci: l'article 23septies alinéa 2 prescrit qu'«elle (la Commission des banques) peut autoriser les autorités étrangères de surveillance des banques ou des marchés financiers à procéder à des contrôles directs auprès des établissements en Suisse de banques étrangères», et il y a un certain nombre de conditions qui sont énumérées sous les lettres suivantes. Parmi ces conditions, notre Conseil avait fixé à la lettre e le droit de réciprocité, en ce sens que l'autorité de l'Etat étranger qui viendrait faire un contrôle auprès de banques sises en Suisse devrait elle-même obtenir de l'Etat dont elle relève – c'est-à-dire de cet Etat étranger – la réciprocité, soit le même droit pour la Suisse, le cas échéant, d'opérer pour défendre des intérêts suisses ou vérifier ce qui doit être fait dans un pays étranger.

Notre Conseil avait très clairement fixé ce droit de réciprocité. Le Conseil des Etats a biffé cette condition supplémentaire. La discussion au sein de la Commission de l'économie et des redevances a porté sur la question de savoir s'il fallait maintenir cette condition, ou la maintenir, mais en la modifiant, en essayant de trouver une solution qui va dans le sens de la décision du Conseil des Etats.

Pourquoi la commission tient-elle à maintenir le principe du droit de réciprocité (al. 2a) dans notre loi sur les banques en cas d'enquête qui serait effectuée par une autorité d'un Etat étranger? Eh bien, la commission a souhaité maintenir ce droit de réciprocité précisément pour une question de principe. On a affaire, dans cette situation, à l'intervention d'une autorité étrangère sur notre propre territoire, alors que des intérêts juridiques suisses sont ici en cause. Et en pareille matière, si une intervention de ce type peut se justifier, elle ne peut à l'évidence être envisagée que si le pays étranger, dont relève l'autorité qui fait l'enquête, accorde à notre pays les mêmes droits sur son propre territoire et dans son propre ordre juridique. C'est une condition essentielle aux yeux de la majorité de la commission.

La minorité Weyeneth souhaite, elle, que nous nous rallions à la décision du Conseil des Etats. Mais ici, la majorité de la Commission de l'économie et des redevances de notre Conseil estime que le principe de droit de réciprocité doit être clairement ancré dans la loi pour les motifs que je viens d'indiquer.

Nous avons toutefois cherché à trouver une solution qui soit acceptable par le Conseil des Etats, qui ne veut rien du tout, et par notre Conseil qui, dans sa première version, avait voulu la formule impérative – soit une condition absolue: on doit avoir le droit de réciprocité. Comme vous le voyez sur le

dépliant, la majorité de la commission a en définitive choisi la formule potestative en ce sens qu'il est prescrit que «la Commission des banques peut faire dépendre son autorisation de procéder à des contrôles directs d'une déclaration de réciprocité du pays d'origine». Voilà la raison pour laquelle, avec la formule potestative, nous estimons que nous sauvegardons le principe du droit de réciprocité, qui doit véritablement être inclus dans la loi, mais avec une formule plus souple qui permet d'apprécier les situations les unes après les autres en fonction du pays concerné, en fonction de l'autorité dont il s'agit et en fonction, bien entendu, de la cause qui fait l'objet de la vérification pour laquelle une autorité étrangère serait amenée à intervenir.

Voilà la raison pour laquelle la majorité de la commission vous invite à soutenir sa proposition, figurant maintenant à l'article 23septies alinéa 2a.

Art. 23septies Abs. 2 Bst. e

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 23septies al. 2 let. e

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 23septies Abs. 2a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Die Bankenkommission kann ihre Erlaubnis zur Vor-Ort-Kontrolle vom Vorliegen einer Gegenrechtserklärung des Herkunftslandes abhängig machen.

Minderheit

(Weyeneth, Bonny, Fässler, Fischer-Hägglingen, Gysin Remo, Strahm, Tschuppert)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Art. 23septies al. 2a

Proposition de la commission

Majorité

La Commission des banques peut faire dépendre son autorisation de procéder à des contrôles directs d'une déclaration de réciprocité du pays d'origine.

Minorité

(Weyeneth, Bonny, Fässler, Fischer-Hägglingen, Gysin Remo, Strahm, Tschuppert)

Rejeter la proposition de la majorité

Weyeneth Hermann (V, BE): Die WAK hat dem jetzt als Antrag der Mehrheit vorliegenden Antrag, wie es von Herrn Maître soeben erläutert wurde, mit 8 zu 7 Stimmen zugestimmt. Der erste Beschluss des Nationalrates, auf jeden Fall auf einem Gegenrecht zu beharren, ist deshalb aus Abschied und Traktanden gefallen, weil man nicht nur Gegenrecht verlangen kann, sondern auch Gegenrecht gewähren muss. Dieses Recht wurde bis jetzt von der Eidgenössischen Bankenkommission, wo immer das erwünscht war, von Fall zu Fall im Rahmen der Amtshilfe gewährt. Da gäbe es eigentlich nichts Neues zu regeln.

Man hat gesagt, es sei jetzt eine rein plakative Kann-Formulierung. Wir sind also gerade daran, aus diesem gesetzgebenden Organ eine «Plakatgesellschaft» zu machen. Diese Formulierung bringt als Kann-Formulierung nichts, was nicht innerhalb der Anwendungspraxis der Eidgenössischen Bankenkommission schon heute geschehen und gehandhabt würde. Wir können uns also durchaus den Überlegungen einer klaren, überwiegenden Mehrheit des Ständerates anschliessen und darauf verzichten, eine solche Worthülse als Kann-Formulierung in dieses Gesetz aufzunehmen.

Die Eröffnung und Führung einer Niederlassung einer ausländischen Bank in der Schweiz bedarf laut heute feststehender gesetzlicher Praxis keines Gegenrechtes. Also kann eine solche Niederlassung eröffnet werden, ohne dass das entsprechende Land der Schweiz ein Gegenrecht gewähren

müsste. Jetzt, bei der Kontrolle – wo wir froh sind, dass die öffentlichen Kontrollorgane der Bank des betreffenden ausländischen Staates diese Kontrollen durchführt –, wollen wir mit einem Gegenrecht auf der Kontrollstufe beharren.

Diese Kann-Formulierung bringt also nichts; es läuft auf ein Tun-als-ob heraus.

Wir beantragen Ihnen deshalb, die ständerätliche Fassung zu unterstützen und damit klare Voraussetzungen zu schaffen.

Jans Armin (S, ZG), Berichterstatter: Nur ganz kurz: Ich möchte das, was Kollege Weyeneth gesagt hat, nämlich dass wir aus der EBK eine «Plakatgesellschaft» machen wollten, nicht so im Raum stehen lassen.

Es geht darum, dass wir die Erlaubnis für Vor-Ort-Kontrollen noch einmal ganz klar an gewisse Bedingungen knüpfen wollen. Es genügt nach Auffassung der Kommissionsmehrheit nicht, dass man in der Botschaft, wie es auf den Seiten 57 und 58 getan wird, umreisst, wie das Gegenrecht von der EBK dann gehandhabt werden soll. Wir meinen, dass diese sehr wichtige Bestimmung ins Gesetz aufzunehmen ist und nicht einfach in der Botschaft in einem Abschnitt umschrieben werden kann.

Aus diesem Grund möchte ich Ihnen namens der knappen Kommissionsmehrheit beantragen, auf die neue Fassung einzusteigen bzw. ihrem Antrag zuzustimmen.

Im übrigen haben sich in der Kommissionsberatung sowohl der Bundesrat als auch der Vertreter der Eidgenössischen Bankenkommission mit dieser neuen Fassung einverstanden erklärt.

Präsidentin: Die SP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Minderheit Weyeneth unterstützt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit

73 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit

51 Stimmen

Art. 23septies Abs. 5

Antrag der Kommission

.... begleiten lassen. Die betroffene Bank kann eine Begleitung verlangen.

Art. 23septies al. 5

Proposition de la commission

.... sur les banques. La banque concernée peut exiger d'être accompagnée.

Jans Armin (S, ZG), Berichterstatter: Es gibt noch eine zweite und letzte Differenz bei diesem Geschäft. Es geht um Artikel 23septies Absatz 5, und zwar um die Frage, wie denn die Begleitung von ausländischen Vor-Ort-Kontrollen in der Schweiz geregelt werden soll.

Der Bundesrat und der Ständerat wollen der EBK «plein pouvoir» erteilen. Die EBK soll allein entscheiden können, ob solche Vor-Ort-Kontrollen von ausländischen Aufsichtsbehörden in der Schweiz durch schweizerische Behörden begleitet werden sollen. Wir haben in der ersten Lesung beschlossen, dass die EBK eine obligatorische Begleitung vornehmen soll; der Ständerat hat das dann insofern abgeschwächt, dass die betroffene Bank «beim Vorliegen wichtiger Gründe» eine solche Begleitung verlangen kann.

Wir möchten Ihnen vorschlagen, dem Ständerat im Grundsatz zu folgen, aber die Umschreibung «beim Vorliegen wichtiger Gründe» zu streichen. Die EBK soll diese Begleitung vornehmen, wenn die betroffene Bank diese Begleitung verlangt. Die EBK kann dann die Begleitung selber vornehmen oder aber durch eine bankengesetzliche Revisionsstelle durchführen lassen; die Kosten werden in jedem Fall der betroffenen Bank angelastet. Wir möchten also in diesem Sinne einen klaren Rechtsanspruch der Banken auf eine solche Begleitung hier festhalten.

Namens der einstimmigen Kommission – der Passus ist oppositionslos beschlossen worden – schlage ich Ihnen vor, das so zu regeln und auch den siamesischen Zwilling, Arti-

kel 38a Absatz 5, im Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel in diesem Sinne zu ändern.

Angenommen – Adopté

Ziff. II Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II al. 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Änderung von Bundesgesetzen

Antrag der Kommission

Art. 38a Abs. 2 Bst. e

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 38a Abs. 2a

Mehrheit

Die Bankenkommision kann ihre Erlaubnis zur Vor-Ort-Kontrolle vom Vorliegen einer Gegenrechtserklärung des Herkunftslandes abhängig machen.

Minderheit

(Weyeneth, Bonny, Fässler, Fischer-Hägglingen, Gysin Remo, Strahm, Tschuppert)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Art. 38a Abs. 5

.... begleiten lassen. Die betroffenen Börsen und Effektenhändler können eine Begleitung verlangen.

Modification de lois fédérales

Proposition de la commission

Art. 38a al. 2 let. e

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 38a al. 2a

Majorité

La Commission des banques peut faire dépendre son autorisation de procéder à des contrôles directs d'une déclaration de réciprocité du pays d'origine.

Minorité

(Weyeneth, Bonny, Fässler, Fischer-Hägglingen, Gysin Remo, Strahm, Tschuppert)

Rejeter la proposition de la majorité

Art. 38a al. 5

.... sur les bourses. Les bourses et les négociants concernés peuvent exiger d'être accompagnés.

Art. 38a Abs. 2, 5 – Art. 38a al. 2, 5

Angenommen – Adopté

Art. 38a Abs. 2a – Art. 38a al. 2a

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit

Adopté selon la proposition de la minorité

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

99.400

**Parlamentarische Initiative
(WBK-NR)**

Lehrstellenbeschluss II

**Initiative parlementaire
(CSEC-CN)**

Arrêté II sur les places d'apprentissage

Bericht und Beschlussentwürfe der WBK-NR vom 22. Januar 1999 (wird im BBI veröffentlicht)
Rapport et projets d'arrêté de la CSEC-CN du 22 janvier 1999 (sera publié dans la FF)

Stellungnahme und Anträge des Bundesrates vom 1. März 1999 (wird im BBI veröffentlicht)
Avis et propositions du Conseil fédéral du 1er mars 1999 (sera publié dans la FF)

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Grossenbacher Ruth (C, SO), Berichterstatterin: Sie erinnern sich: 1997 haben wir – das Parlament – im Rahmen des Investitionsprogrammes den Lehrstellenbeschluss I bewilligt, nämlich 60 Millionen Franken für drei Jahre. Mit diesem Lehrstellenbeschluss sollte vor allem der Lehrstellenmangel, der sich besonders in den Städten abgezeichnet hat, bekämpft werden – und damit auch die Jugendarbeitslosigkeit.

Sie wissen: Der Lehrstellenbeschluss I ist zu einer Erfolgsgeschichte geworden. Seither sind 5000 neue Lehrstellen geschaffen worden, und – das ist ebenso wichtig – die Berufsbildung ist aus ihrem politischen Dornröschenschlaf erwacht. Die Kantone sind aktiv geworden – ebenso wie Verbände, Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften. Neue Berufe sind entstanden, z. B. der Beruf des Mediamatiklers. Kurz: Die Berufsbildung ist zu einem Thema geworden.

Das Parlament hat im gleichen Jahr auf Anregung der WBK des Nationalrates die Revision des Berufsbildungsgesetzes verlangt. Das Vernehmlassungsverfahren sollte noch vor Ostern eröffnet werden. Die WBK hat auch eine einheitliche Regelung für Biga- und Nicht-Biga-Berufe verlangt – dies ist in der neuen Bundesverfassung bereits verankert. Ebenfalls hat sich das Parlament auf Verlangen der WBK für die Schaffung eines Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie eingesetzt. Seit dem 1. Januar 1998 arbeitet dieses Amt mit viel Schwung.

Alle diese Anstrengungen sind gut. Wir dürfen uns deshalb aber nicht auf den Lorbeeren ausruhen, denn die Berufsbildung ist einer unserer wichtigsten Faktoren des Wirtschaftsstandortes Schweiz.

Deshalb hat die Subkommission der WBK an ihrer Sitzung vom 25. Februar 1998 – u. a. ausgehend von der parlamentarischen Initiative Strahm, welche Massnahmen zur Förderung von Lehrstellen verlangt – entschieden, eine Nachfolgeaktion, eben den Lehrstellenbeschluss II, vorzubereiten und das Anliegen der genannten parlamentarischen Initiative in dieser Form umzusetzen. Dieser Schritt ist vom Plenum der WBK gutgeheissen worden. Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie hat einen Entwurf vorbereitet und ihn der WBK präsentiert. Die WBK hat diesen einstimmig verabschiedet; er liegt Ihnen nun hier vor.

Welches sind nun die Stossrichtungen des Lehrstellenbeschlusses II? Sie wissen, dass sich die Situation auf dem Lehrstellenmarkt seit 1997 entschärft hat. Allerdings divergieren Angebot und Nachfrage auf dem Lehrstellenmarkt stark bezüglich Branchen, Regionen und Qualifikationen. Der Lehrstellenmarkt ist aus heutiger Sicht nicht nur ein quantitatives, sondern ebenso sehr ein strukturelles Problem. Diese Strukturproblematik hat verschiedene Facetten, und daraus ergeben sich die drei anvisierten Schwerpunkte des Lehrstellenbeschlusses II:

1. Für Jugendliche mit schulischen und sozialen Schwierigkeiten gibt es zu wenige Ausbildungsplätze.
2. Für schulisch gut qualifizierte Jugendliche fehlen genügend Lehrstellen in den anspruchsvollen Segmenten des

Vierte Sitzung – Quatrième séance**Donnerstag, 22. April 1999**
Jeudi 22 avril 1999

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Rhinow René (R, BL)

98.033

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen. Revision
Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Révision*Differenzen – Divergences*Siehe Seite 214 hiervor – Voir page 214 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 18. März 1999
Décision du Conseil national du 18 mars 1999**Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen**
Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne**Art. 23septies Abs. 5; 38a Abs. 5**
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates**Art. 23septies al. 5; 38a al. 5**
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national**Präsident:** Der Berichterstatter, Herr Brändli, sowie Herr Bundesrat Villiger verzichten auf das Wort.*Angenommen – Adopté*

93.461

Parlamentarische Initiative (Dettling)
Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer
Initiative parlementaire (Dettling)
Taxe sur la valeur ajoutée.
Loi fédérale*Differenzen – Divergences*Siehe Jahrgang 1998, Seite 984 – Voir année 1998, page 984
Beschluss des Nationalrates vom 16. März 1999
Décision du Conseil national du 16 mars 1999**Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer**
Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée**Brändli Christoffel (V, GR), Berichterstatter:** Unsere Kommission hat am letzten Donnerstag die Differenzen beraten und dabei versucht, die Anzahl der weiterbestehenden Differenzen zum Nationalrat möglichst gering zu halten. Trotzdem

gibt es noch einige grundsätzliche Fragen, die wir heute diskutieren müssen. Ich werde versuchen, mich dabei auf das Wesentliche zu beschränken und nicht Dinge zu wiederholen, die wir bereits gesagt und ausdiskutiert haben.

Es wird sich abzeichnen, dass wir die meisten Differenzen bereinigen können, oder es ergeben sich Korrekturen, denen, so meine ich, dann auch der Nationalrat zustimmen kann. Wir gehen davon aus, dass in der Sommersession, sofern der Nationalrat die Differenzbereinigung in der ersten Sessionswoche vornimmt, die Vorlage abschliessend beraten werden kann; somit könnte die Schlussabstimmung ebenfalls dann zum Erfolg führen.

Gestatten Sie mir, vor der Detailberatung noch kurz auf zwei Punkte hinzuweisen:

1. Wir mussten feststellen, dass der Nationalrat – teils über Einzelanträge, teils auf Antrag der Kommission – neue Differenzen geschaffen hat. Dies ist nach dem Geschäftsverkehrsgesetz nur nach vorgängiger Zustimmung der Kommissionen beider Räte möglich. Unsere Kommission vertritt klar die Meinung, dass dieser Verfahrensbestimmung nachgelebt werden muss; insbesondere auch deshalb, weil wir bereits in der vierten Runde der parlamentarischen Beratung stehen. Wir sind deshalb nur auf jene neuen Differenzen eingetreten, die Präzisierungen oder Korrekturen beinhalten oder bei denen mit grosszügiger Auslegung ein Zusammenhang mit noch offenen Fragen gesehen werden kann. Auf die übrigen Bestimmungen sind wir nicht eingetreten, weil wir der Meinung sind, dass das Geschäftsverkehrsgesetz beachtet werden muss.

2. Im Rahmen der bisherigen Beratung sind Fragen im Zusammenhang mit der Schweizer Sport- und Gemeinnützigkeits-Initiative eingehend diskutiert worden. Dabei standen in diesen Diskussionen die Fragen des Sports und der Kultur im Vordergrund. Seitens der gemeinnützigen Organisationen – Spítex und anderen – sind uns in der Zwischenzeit verschiedene teils prüfungswürdige Anträge zugeleitet worden. Es betrifft dies vor allem die Besteuerung der Subventionen sowie Fragen im Zusammenhang mit der Kürzung des Vorsteuerabzugs bei Subventionen. Wir werden Ihnen aber zu diesen Punkten keine Anträge stellen, weil wir auch hier der Auffassung sind, dass die Verfahrensbestimmungen des GVG zu beachten sind.

In diesem Sinne hat unsere Kommission zugestimmt, dass die Frage in Zusammenhang mit den gemeinnützigen Organisationen in der nationalrätlichen Kommission allenfalls nochmals aufgerollt wird. Es wird nun Sache der WAK-NR sein, zu entscheiden, ob sie dies will. Wenn sie dies tut, wird es auch Sache dieser Kommission sein, Vorschläge zu erarbeiten. Wir werden also auf diese Fragen allenfalls bei der nächsten Runde der Differenzbereinigung zurückkommen.

Art. 1 Abs. 2*Antrag der Kommission*

.... Wettbewerbsneutralität mit Anrechenbarkeit der Vorsteuer

Art. 1 al. 2*Proposition de la commission*

.... avec imputation

Brändli Christoffel (V, GR), Berichterstatter: Ich gehe immer davon aus, dass in Artikel 1 Absatz 1 auf das System der Netto-Allphasensteuer mit Vorsteuerabzug hingewiesen wird und damit eigentlich eine genügende Regelung besteht. Deshalb trägt Absatz 2 mit den verschiedenen Grundsätzen, die dort verankert sind, nichts Wesentliches zur Klarheit bei.

Nachdem aber der Nationalrat darauf beharrt, diesen Absatz 2 aufzunehmen, und es nach unserer Meinung nicht um eine sehr zentrale Frage geht, beantragen wir, dem Nationalrat zu folgen, allerdings mit einer kleinen Änderung. So sollte im Entwurf das Wort «voller» gestrichen werden, weil die volle Anrechenbarkeit nicht durchgehend erfolgt; auch im Gesetz sind hier Ausnahmen enthalten.

Wir stimmen also mit dieser Änderung dem Nationalrat zu.

Angenommen – Adopté

Brändli Christoffel (V, GR) unterbreitet im Namen der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Motion verlangt vom Bundesrat die Ausarbeitung eines Berichtes mit Anträgen, mit dem Ziel, eine kohärente, administrativ einfache und einheitliche Behandlung von selbständiger respektive unselbständiger Erwerbstätigkeit im Steuerrecht sicherzustellen.

Am 8. März 1999 hat sich der Bundesrat bereit erklärt, die Motion entgegenzunehmen.

Der Nationalrat hat die Motion am 16. März 1999 ohne Opposition überwiesen.

Erwägungen der Kommission

Die selbständige und die unselbständige Erwerbstätigkeit werden im Steuer- und im Sozialversicherungs-Abgaberecht unterschiedlich behandelt, was zunehmend zu Problemen führt. Handlungsbedarf wird von Seiten des Bundesrates und der Verwaltung bejaht.

Da absehbar ist, dass gesetzliche Änderungen nötig sein werden, beantragt die Kommission die Überweisung dieser Motion.

Brändli Christoffel (V, GR) présente au nom de la Commission de l'économie et des redevances (CER) le rapport écrit suivant:

La motion charge le Conseil fédéral d'élaborer un rapport assorti de propositions sur les moyens qui permettraient d'assurer sur le plan fiscal un traitement uniforme, cohérent et administrativement simple de l'indépendant et du salarié.

Le 8 mars 1999, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accepter la motion.

Le 16 mars 1999, le Conseil national, à l'unanimité, a transmis la motion.

Considérations de la commission

Les activités lucratives du travailleur indépendant et du travailleur salarié font actuellement l'objet d'un traitement différent en droit fiscal et en droit des assurances sociales, ce qui crée des difficultés en nombre croissant. Le Conseil fédéral et l'administration fédérale admettent qu'il y a lieu de prendre des mesures en vue de remédier à ce problème.

Comme il est probable qu'il sera nécessaire de procéder à des modifications législatives, la commission propose de transmettre cette motion.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, die Motion zu überweisen.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, de transmettre la motion.

Brändli Christoffel (V, GR), Berichterstatter: Ich möchte auf Ausführungen verzichten. Die Kommission beantragt Ihnen, die Motion zu überweisen.

Überwiesen – Transmis

Schlussabstimmungen Votations finales

98.074

Zusammenarbeit mit Frankreich und Italien. Bilaterale Abkommen sowie Änderung des Anag Coopération avec la France et l'Italie. Accords bilatéraux ainsi qu'une modification de la LSEE

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 298 hiervor – Voir page 298 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 22. April 1999
Décision du Conseil national du 22 avril 1999

A. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

A. Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes
Dagegen

34 Stimmen
1 Stimme

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

98.033

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen. Revision Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Révision

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 355 hiervor – Voir page 355 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 18. März 1999
Décision du Conseil national du 18 mars 1999

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes

36 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Präsident: Ich wünsche Ihnen eine gute Heimkehr und freue mich, Sie zur Sommersession wieder hier begrüßen zu dürfen.

*Schluss der Sitzung und der Session um 09.40 Uhr
Fin de la séance et de la session à 09 h 40*

Schlussabstimmungen

Votations finales

98.074

Zusammenarbeit mit Frankreich und Italien. Bilaterale Abkommen sowie Änderung des Anag Coopération avec la France et l'Italie. Accords bilatéraux ainsi qu'une modification de la LSEE

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 75 hiervoor – Voir page 75 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 20. April 1999
Décision du Conseil des Etats du 20 avril 1999

A. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

A. Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers

Namentliche Abstimmung

Vote nominatif

(Ref.: 3038)

Für Annahme des Entwurfes stimmen:

Acceptent le projet:

Aeppli, Aguet, Alder, Antille, Baader, Banga, Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Beck, Béguelin, Berberat, Bezzola, Bircher, Blaser, Bonny, Borel, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Cavadini Adriano, Chiffelle, Christen, David, Dettling, Donati, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritsch, Gadiant, Geiser, Gonseth, Gros Jean-Michel, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Hämmerle, Hasler Ernst, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Jans, Jeanprêtre, Jutzet, Kalbermatten, Keller Rudolf, Kühne, Kunz, Leemann, Leuenberger, Loeb, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Thérèse, Müller-Hemmi, Oehri, Ostermann, Pelli, Philipona, Pidoux, Raggenbass, Ratti, Ruckstuhl, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Schaller, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Speck, Stamm Judith, Steffen, Steinemann, Steiner, Suter, Theiler, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vetterli, Vogel, Vollmer, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wyss, Zapfl, Zwygart (126)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Hollenstein, Kuhn, von Felten (3)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Bühlmann, Bühler, de Dardel, Fankhauser, Genner, Goll, Haering Binder, Hafner Ursula, Hubmann, Jaquet, Keller Christine, Rechsteiner Paul, Ruff, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Zbinden (18)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Ammann Schoch, Aregger, Baumberger, Binder, Blocher, Bosshard, Burgener, Carobbio, Cavalli, Columberg, Comby,

Debons, Dreher, Dupraz, Ehrler, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Häggingen, Florio, Frey Walter, Giezendanner, Grobet, Gross Andreas, Hegetschweiler, Herczog, Imhof, Kofmel, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Maspoli, Maurer, Meyer Theo, Moser, Mühiemann, Müller Erich, Nabholz, Pini, Randegger, Rennwald, Scherrer Jürg, Stamm Luzi, Steinegger, Stucky, Thanei, Tschäppät, Tschopp, von Allmen, Waber, Wittenwiler, Ziegler (52)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

98.033

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen. Revision Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Révision

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 425 hiervoor – Voir page 425 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 22. April 1999
Décision du Conseil des Etats du 22 avril 1999

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen

Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne

Namentliche Abstimmung

Vote nominatif

(Ref.: 3039)

Für Annahme des Entwurfes stimmen:

Acceptent le projet:

Antille, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Beck, Bezzola, Bircher, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühler, Cavadini Adriano, Christen, David, Dettling, Donati, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fasel, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritsch, Gadiant, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Kalbermatten, Keller Rudolf, Kühne, Kunz, Loeb, Lötscher, Maitre, Meier Hans, Meyer Thérèse, Oehri, Ostermann, Pelli, Philipona, Pidoux, Raggenbass, Ratti, Ruckstuhl, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Schaller, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Judith, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Suter, Theiler, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wiederkehr, Wyss, Zapfl, Zwygart (95)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Béguelin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Chiffelle, de Dardel, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Geiser, Genner, Goll, Gonseth, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Kuhn, Leemann, Leuenberger, Maury Pasquier, Müller-Hemmi, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruff, Semadeni, Spielmann, Stump, Teuscher, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (54)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Marti Werner, Strahm (2)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Ammann Schoch, Aregger, Baumberger, Binder, Blocher, Bosshard, Carobbio, Cavalli, Columberg, Comby, Debons, Dreher, Dupraz, Ehler, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Häggingen, Florio, Frey Walter, Giezendanner, Grobet, Gross Andreas, Hegetschweiler, Herczog, Imhof, Kofmel, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Maspoli, Maurer, Meyer Theo, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Nabholz, Pini, Randegger, Scherrer Jürg, Stamm Luzi, Stucky, Thanei, Tschopp, von Allmen, Waber, Wittenwiler, Ziegler (48)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Präsidentin: Damit haben wir zwar nicht unseren ganzen Aufgabenkatalog dieser Sondersession erfüllt, aber trotzdem einigermaßen speditive Arbeit geleistet. Ich danke Ihnen. Wir sehen uns in der Sommersession wieder.

Schluss der Sitzung und der Session um 12.50 Uhr

Fin de la séance et de la session à 12 h 50