

Die Reaktion des schweizerischen Parlaments auf die Finanzkrise anhand des UBS-Rettungspakets und der neuen Bankenregulierung

Marco Passardi, Armin Jans

1. Einleitung

Im Oktober 2008 wurde bekannt, dass die Schweizer Grossbank UBS um Hilfe beim Bund ersuchte. Hauptgrund dafür waren die wegen des Vertrauensverlusts massiv verschlechterten Refinanzierungsmöglichkeiten. Es war absehbar, dass die gesetzlichen Eigenkapitalanforderungen in nächster Zukunft kaum mehr einzuhalten sein würden. Der Massnahmenplan von Bundesrat, Nationalbank (SNB) und Bankenkommission (EBK, heute Finma) sah vor, dass die UBS ihre illiquiden Papiere in eine von der SNB beherrschte Zweckgesellschaft (StabFund) auslagern konnte. Im Gegenzug gewährte die SNB diesem Fonds einen Kredit von 25.8 Milliarden US-Dollar. Hinzu kam die Finanzierung der UBS mittels Eigenkapitalzuschuss von 6 Milliarden Franken, welche der Bund seinerseits der UBS in Form von Wandelanleihen zur Verfügung stellte. Mittlerweile konnte er diese Papiere gewinnbringend veräussern.

Die Rettung durch den Bund wurde von vielen Seiten als Inanspruchnahme einer (impliziten) Staatsgarantie bezeichnet und führte zu verschiedenen parlamentarischen Reaktionen, einerseits in Bezug auf das Vorgehen des Bundesrates, andererseits im Rahmen der Revision der Banken- und Finanzmarktregulierung, die aufgrund der Finanzkrise erforderlich geworden ist.

Im vorliegenden Beitrag wird erörtert, wie die eidgenössischen Räte auf das UBS-Rettungspaket im Speziellen und die Finanzkrise im Allgemeinen reagiert haben und welche Rolle sie bei der Bewältigung der Krise bislang spielten. Anhand der in den Abschnitten 2.1 und 3.2 aufgezeigten Kriterien wird ferner dargelegt, wie ihr Beitrag aus zeitlicher und inhaltlicher Sicht zu würdigen ist. Die Ausführungen stützen sich auf die ab der Herbstsession 2008 (15.9.–3.10.2008) behandelten Vorlagen des Bundesrats und die einschlägigen neu eingereichten parlamentarischen Vorstösse (Parlamentarische Initiativen, Motionen und Postulate), den Bericht der Geschäftsprüfungskommission (GPK) vom Mai 2010 sowie auf die dazu gehörenden Debatten bis und mit der Wintersession 2010 (29.11.–17.12.2010). Fragen und Antworten im Kontext von parlamentarischen Fragestunden, einfache Anfragen sowie Interpellationen der Ratsmitglieder werden nicht berücksichtigt. Quelle für sämtliche Angaben ist das amtliche Bulletin (Wortprotokolle von National- und Ständerat), welches die Autoren sowohl aufgrund einer Stichwortsuche als auch einer Volltextanalyse zur Bearbeitung verwendeten (<http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/index.htm>). Zusätzlich wurden die im Literaturverzeichnis aufgeführten Materialien ausgewertet.

Der vorliegende Beitrag fokussiert sich auf Debatten über die UBS respektive die Banken- und Finanzmarktregulierung. Diskussionen über die steuerlichen Rahmenbedingungen (wie z.B. Abzugsfähigkeit von Bonuszahlungen, Abschluss

von Doppelbesteuerungsabkommen und den Vertrag mit den USA über die Herausgabe von UBS-Kundendaten an die US-Steuerbehörden) sowie konjunkturpolitische Massnahmen werden in der Analyse nicht berücksichtigt.

2. Die Behandlung der Bankenregulierung im Parlament

2.1 Überblick

Das Parlament debattierte im hier betrachteten Zeitraum sowohl über das konkrete UBS-Rettungspaket als auch über die dadurch initiierte Bankenregulierung. Für die nachfolgend besprochenen Debatten und parlamentarischen Vorstösse werden die Handlungsfelder

- Aufsicht und Rechnungslegung von Banken
- Kredit und Spargeschäft von Banken
- Finanzplatz und Volkswirtschaft der Schweiz

unterschieden. Der jeweils an die Übersicht anschliessende Kommentar wertet das Material nach folgenden Kriterien aus:

- Auswahl der neu zu regulierenden Fragestellungen;
- inhaltliche Ausrichtung der parlamentarischen Debatten, insbesondere die von der Legislative besonders hoch gewichteten Grundsätze und Überlegungen;
- Reaktionszeit auf anstehende Probleme und deren Verarbeitung durch Bundesrat und Parlament, soweit sie bis **Anfang** Dezember 2010 erfolgten.

Ergänzend dazu wird aufgezeigt, wie die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) beider Räte das Verhalten der schweizerischen Behörden im Zusammenhang mit der Finanzkrise beurteilen und welche Empfehlungen sie für die Zukunft abgeben.

2.2 Aufsicht und Rechnungslegung von Banken

Im Betrachtungszeitraum wurden dazu fünf Vorstösse eingereicht.

Datum	Inhalt	Entscheid
1.10.08 (Motion 08.3572 [Wyss Ursula]).	<i>Stärkere Bankenaufsicht sowie Eigenmittelvorschriften</i> Revision von Bankengesetz/Bankenverordnung zwecks Minderung der «faktischen Staatsgarantie».	Ablehnung (NR) 8.12.08
19.12.08 (Motion 08.4051 [Leutenegger Oberholzer Susanne])	<i>Rechnungslegung der Banken. Transparenz schaffen</i> Änderung Bankengesetz – Deklaration von Aufwendungen, die nicht zur Geschäftstätigkeit im engeren Sinn gehören, insbesondere bezüglich Zahlungen an politische Kampagnen und/oder politische Parteien und Organisationen.	Ablehnung (NR) 9.3.09
19.12.08 (Postulat 08.4039 [David Eugen])	<i>Klärung des Verhaltens der Finanzmarktaufsicht in der Finanzkrise</i> Erstellung Bericht über die Mängel in der Finanzmarkt- aufsicht und, für Zeitraum 2006–2008, Beantwortung einer Reihe von Fragen.	Annahme (SR) 17.3.09
10.2.09 (Motion 09.33010 [Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR])	<i>Funktionsfähigkeit der Finma überprüfen</i> Überprüfung von Aufsicht und die Kontrolle des Finanz- markts durch die Finma, vor allem: <ul style="list-style-type: none"> • Organisatorische Stellung der Finma; • Sicherung der Unabhängigkeit personell; • Aufsichtsinstrumente; • Personelle Ressourcen der Aufsicht. 	Annahme SR (27.5.09) NR (14.9.09) ²
20.3.09 (Postulat 09.3349 [Recordon Luc])	<i>Fällige Massnahmen und Reformen im Finanzsektor</i> Partizipation Bundesrat im Prozess zur Reform der Eigenmittelvorschriften für Banken (Basel I/II) sowie Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen für die Rettung von Unternehmen durch den Staat.	Ablehnung (SR) 20.3.09

Tabelle 1: Vorstösse zur Aufsicht und Rechnungslegung von Banken

Die Vorstösse vermögen aufzuzeigen, dass die Tätigkeit der per 1.1.2009 neu geschaffenen FINMA respektive deren Vorgängerin EBK nicht nur positiv gewürdigt wurde respektive deren Wirken genauer analysiert werden wollte. Vermutlich kann dies auch mit dem Präsidenten Eugen Haltiner in Verbindung gebracht werden; dessen frühere Tätigkeit als Kadermitglied bei der UBS wurde oftmals als eine zu geringe Unabhängigkeit von den zu kontrollierenden Finanzinstituten empfunden. Sein am 18.8.2010 per Ende 2010 bekannt gegebener Rücktritt dürfte solche Vorbehalte inskünftig wohl zum Verstummen bringen, da seine Nachfolgerin nicht einer Grossbank nahe steht.

² Umwandlung in ein Postulat; Streichung der Forderung nach Vorschlägen für eine Änderung der Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit der Finma.

2.3 Kredit- und Spargeschäft von Banken

Zu diesem Themenbereich wurden sieben Vorstösse eingereicht.

Datum	Inhalt	Entscheid
25.9.08 (Motion 08.3529 [Bischof Pirmin])	<i>Verbesserung des Einlegerschutzes</i> Die privilegierten Spareinlagen pro Gläubiger sollen angehoben werden, ebenso soll im Konkursfall der Schutz von Säule 3a-Guthaben verbessert werden.	Annahme (NR) 8.12.08 Ablehnung (SR) 27.5.09
3.10.08 (Motion 03.3667 [Fraktion der Sozialdemokratischen Partei])	<i>Trennung von Investmentbanking und Kredit- und Depotgeschäft</i> Einführung eines Trennbankensystems, vergleichbar mit dem in den USA 1933–1997 geltenden System.	Ablehnung (NR) 8.12.08
3.10.08 (Motion 08.3673 [Fraktion der Grünen Partei])	<i>Einführung eines Trennbankensystems</i> Einführung eines Trennbankensystems (Investmentbanking unvereinbar mit den anderen Bankgeschäften), vergleichbar mit USA-Regelung 1933–1997.	Ablehnung (NR) 8.12.08
3.10.08 (Motion 08.3746 [Leutenegger Oberholzer Susanne])	<i>Mehr Schutz für die Anlegerinnen und Anleger. Revision des KAG</i> Verstärkung des Anlegerschutzes im Bundesgesetz vom 23.6.2006 über die kollektiven Kapitalanlagen.	Ablehnung (NR) 27.5.09
19.12.08 (Motion 08.4050 [Fehr Hans-Jürg])	<i>Kreditklemme verhindern</i> Verhinderung einer Kreditklemme bei Klein- und Mittelunternehmen (Vorbereitung Massnahmenpaket durch Bundesrat/SNB), Postfinance einbeziehen.	Ablehnung (NR) 9.3.09
25.2.09 (Motion) ³	<i>Weniger Risiken für den Finanzmarkt</i> Prüfung einer Trennung der Bankaktivitäten im In- und Auslandsgeschäft oder nach Geschäftstätigkeit (Trennbankensystem) in voneinander unabhängige, selbstständige Tochtergesellschaften. Regulierung der Salärrierung bei staatlich unterstützten Banken.	Entscheidung offen
17.3.10 (Motion 10.3158 [Sommaruga Simonetta])	<i>Gesamtkosten für Anlagefonds deklarieren</i> Anleger soll die gesamten Kosten, die sich auf die Rendite eines Anlagefonds auswirken, vor der Auftragserteilung erfahren (Preisbekanntgabepflicht).	Ablehnung (SR) 31.5.10

Tabelle 2: Vorstösse zum Kredit- und Spargeschäft von Banken

³ Motion (Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR). Bis dato konnten sich die Räte nicht einigen. Der Nationalrat hat am 9.3.2009 die gesamte Motion angenommen, der Ständerat hat sich im Mai und August 2009 nur für eine rasche Beendigung der Staatsbeteiligung an der UBS ausgesprochen sowie eine weniger starke Eingriffsmöglichkeit des Bundes in Bezug auf die Salärrierung von staatlich beherrschten Unternehmen befürwortet. Am 10.6.2010 hat sich der Nationalrat gegen die vom Ständerat vorgesehene Abschwächung der Eingriffsmöglichkeiten des Bundes ausgesprochen.

Die vom Bundesrat gleichzeitig mit dem Rettungspaket für die UBS beantragten Verbesserungen des Einlegerschutzes wurden vom Parlament am 19.12.08 unverändert beschlossen und einen Tag später in Kraft gesetzt (Bundesrat 2008a). Im Dezember 2010 wurde diese Regelung bis Ende 2012 verlängert (Bundesrat 2010b, Schlussabstimmung beider Räte am 17. Dez. 2010). Die restlichen Vorstösse wurden abgelehnt; so insbesondere auch die Etablierung eines eigentlichen Trennbankensystems. Die in neuester Zeit von der Expertenkommission Siegenthaler ausgearbeiteten Vorschläge gehen denn auch weniger in Richtung eines Trennbankensystems als vielmehr zu einer Reform der relevanten Konkursgesetzgebung, sodass einzelne, für die Volkswirtschaft zentrale Teile einer systemrelevanten Bank (z.B. Zahlungsverkehr, inländisches Kredit- und Hypothekengeschäft), separiert und weitergeführt werden, während der Rest «geordnet» in Konkurs gehen könnte (vgl. Expertenkommission Siegenthaler 2010, 39–42).

2.4 Finanzplatz und Volkswirtschaft der Schweiz

Insgesamt wurden zehn Vorstösse eingereicht, um die schweizerische Volkswirtschaft vor untragbaren Risiken zu schützen, den Finanzplatz neu zu regulieren und das Vertrauen in ihn wieder herzustellen.

Datum	Inhalt	Entscheid
3.10.08 (Motion 08.3649 [SVP-Fraktion])	<i>Verhinderungen von untragbaren Risiken für die Schweizerische Volkswirtschaft</i> Einsatz einer Expertenkommission unter Einbezug von Vertretern von Schweizer Finanzunternehmen, Finma, Finanzverwaltung und SNB zur Erstellung eines Berichts über mögliche Folgen eines Konkurses von Schweizer Grossunternehmen und die daraus entstehenden Konsequenzen für die Schweizer Volkswirtschaft.	Annahme (NR 8.12.08) Annahme (SR 27.5.09)
9.12.08 (Motion 08.4051 [Leutenegger Oberholzer Susanne])	<i>Stützung des Finanzsystems. Mehr Rechtsstaatlichkeit</i> Rettungsaktionen wie diejenige der UBS sollten vom Parlament vorher beraten und entschieden werden können, nicht erst im Nachhinein zur Genehmigung unterbreitet werden	Ablehnung (NR) 9.3.09
16.12.08 (Motion 08.3834 [Fässler Hildegard])	<i>Unser Bankgeheimnis und die Probleme der UBS in den USA</i> Einsatz einer Task-Force UBS-USA. Die Task-Force soll Massnahmen zur Zukunft des schweizerischen Bankgeheimnisses vorschlagen	Annahme (NR) 18.3.09 Ablehnung (SR) 15.9.10
27.2.09 (Motion 09.3020 [Finanzkommission NR]).	<i>Finanzplatz. Gerechtes Vergütungssystem mit umsichtigem Risikomanagement</i> Aufforderung an Bundesrat, von FINMA zu verlangen, bis Ende Mai 2009 Weisungen zur Vergütungspolitik der Schweizer Banken zu erlassen.	Annahme (NR) 9.3.09 Annahme (SR) 27.5.09

Datum	Inhalt	Entscheid
3.3.09 (Motion 09.3030 [Luginbühl Werner])	<i>Das Vertrauen in den Finanzplatz Schweiz wiederherstellen</i> Verbreitung der Trägerschaft der SIX. Sicherstellung, dass Emittenten, Händler, Abwicklungsorgane und Vertretungen der öffentlichen Hand im Verwaltungsrat vertreten sind.	Ablehnung (SR) 27.5.09
18.3.09 (Motion 09.3141 [FDP-Liberale Fraktion])	<i>Strategie zur Stärkung des Finanzplatzes Schweiz</i> Vorschläge zur Stärkung des Finanzplatzes Schweiz, insbesondere dessen Wettbewerbsfähigkeit.	Ablehnung (NR) 12.6.09
19.3.09 [Postulat 09.3209 (Graber Konrad)]	<i>Strategie für die Finanzmarktpolitik</i> Erhaltung der Stärken/Beseitigung der Schwächen des Finanzplatzes Schweiz	Annahme (SR) 19.3.09
3.3.10 (Postulat 10.3049 [Kiener Nellen Margret])	<i>Bericht zur Vermeidung künftiger Finanzmarktkrisen</i> Prüfung von fiskalischen Massnahmen, die im Nachgang von Finanzkrisen ergriffen werden.	Offen ⁴
21.5.10 (Motion 10.3352 [Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR])	<i>Too big to Fail</i> Begrenzung der volkswirtschaftlichen Risiken der Grossbanken.	Annahme (NR) 7.6.10
30.5.10 (5 Motionen, 1 Postulat 10.3630 bis 10.3634 [GPK NR/SR])	<i>Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA</i> Regelung des Instruments des Dreier-Ausschusses: Ausschüsse sollen bei wichtigen und übergreifenden Geschäften einen Ausgleich zwischen dem Departemental- und dem Kollegialprinzip schaffen und die Entscheidungsgrundlagen des Bundesrates verbessern (siehe auch Abschnitt 3.3).	Annahme (SR) Herbstsession 2010

Tabelle 3: Vorstösse zum Finanzplatz und der Volkswirtschaft der Schweiz

Dieser Bereich scheint das Parlament am meisten interessiert zu haben. Es wurden vor allem Berichte und Analysen verlangt, weniger dagegen konkrete Handlungsaufträge erteilt. Der am 4.10.2010 veröffentlichte Bericht der Expertenkommission Siegenthaler macht Vorschläge zur Finanzmarktregulierung im Allgemeinen und zur Lösung der «Too big to fail»-Problematik im Besonderen, womit vor allem die Motion der SVP-Fraktion vom 3.10.08 sowie diejenige der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats vom 21.5.10 umgesetzt werden.

⁴ Debattiert am 18.6.2010, tendenziell eher bekämpft, v.a. durch H. Kaufmann (SVP), vom Bundesrat am 12.5.2010 zur Annahme empfohlen

Im Mai 2010 skizzierte der Bundesrat dem Parlament das weitere Vorgehen zur Begrenzung volkswirtschaftlicher Risiken, insbesondere der «Too big to fail»-Problematik, von Grossunternehmen (Bundesrat 2010a). Die Risiken systemrelevanter Banken sollen primär durch strengere Anforderungen an die Eigenmittel, Liquidität, Risikoverteilung und Organisation begrenzt werden. Im Juni 2010 lehnten aber beide Räte den vorgelegten Planungsbeschluss ab. Sie markierten damit nicht eine inhaltliche Opposition, sondern wollten vielmehr die im Rahmen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) entwickelten, aber zu diesem Zeitpunkt noch nicht definitiv festgelegten neuen und global geltenden Bestimmungen («Basel III») und den Schlussbericht der Kommission Siegenthaler abwarten, um in Kenntnis dieser Vorgaben und Vorschläge die Thematik materiell behandeln zu können.

3. Die Behandlung des UBS-Rettungspakets im Parlament

3.1 Inhalt des Rettungspakets

Das am 15.10.2008 von Bundesrat, SNB und EBK bekannt gegebene Rettungspaket besteht aus folgenden Elementen (Bundesrat 2008a)⁵:

- Übertragung von illiquiden Aktiven der UBS in eine von der Nationalbank beherrschte Zweckgesellschaft (StabFund) bis zu einem Maximalbetrag von 60 Milliarden USD gegen Cash zwecks Reduktion der Risiken der UBS. Effektiv wurden bis Mitte 2009 Aktiven im Wert von rund 38.7 Milliarden USD an den StabFund transferiert (SNB 2010, 85).
- Im Gegenzug gewährte die Schweizerische Nationalbank dem StabFund einen Kredit, damit dieser die Übernahme der UBS-Aktiven finanzieren konnte. Maximal betrug dieser Kredit 25.8 Mrd. USD, das gesamte Risiko der SNB 34.7 Mrd. USD (SNB 2010, 89).
- Der Bund finanzierte eine Kapitalerhöhung der UBS im Umfang von 6 Milliarden Franken in Form einer Pflicht-Wandelanleihe. Die Mittel flossen in den StabFund und führten zu einer Eigenkapitaldeckung von 10% der Aktiven. Die Pflichtwandelanleihe wurde mittlerweile durch den Bund gewinnbringend veräussert.
- Falls der StabFund nach Realisierung aller Aktiven einen Verlust aufweisen sollte, hat die SNB das Recht, von der UBS 100 Mio. UBS-Aktien zum Fixpreis von 10 Mio. Franken zu erwerben. Ende 2008 waren diese Aktien zum laufenden Kurs 1.48 Mrd. CHF, am 10. Dezember 2010 1.61 Mrd. CHF wert.

3.2 Beratung im Parlament

Formell bildeten einzig die Pflichtwandelanleihe des Bundes und die daran geknüpften Bedingungen Gegenstand der Debatte. In beiden Kammern wurde indessen das gesamte Massnahmenpaket ausführlich debattiert. Auf einen Einbezug von gleichzeitig vorgeschlagenen konjunktur- oder steuerpolitischen Massnah-

⁵ Vgl. zur Würdigung der Transaktion auch Jans (2010) sowie Passardi (2010).

men wird hier verzichtet, die (nicht kontroverse) Verbesserung des Einlegerschutz ist bereits in Abschnitt 2.3 behandelt worden.

Unbestritten blieb in den Räten die Notwendigkeit eines Rettungspakets für die UBS. Kritik und alternative Vorschläge gab es hauptsächlich von grüner und linker Seite. Das Material wird deshalb nach folgenden Kriterien gegliedert:

- Kritik am Vorgehen
- inhaltliche Kritik,

wobei die vom Parlament besonders gewichteten Grundsätze und Überlegungen im Zentrum stehen. Schliesslich soll auch deutlich werden, ob und wie weit sich in Zukunft die Prozeduren in ausserordentlichen Situationen und somit die Rolle des Parlaments verändern dürften.

3.2.1 Kritik am Vorgehen

Zwei Aspekte standen im Zentrum der Debatten, die Frage der Verfassungsmässigkeit des Vorgehens und, eng damit verknüpft, die des Einbezugs des Parlaments in die Entscheidungen.

Rechtsgrundlage für das Vorgehen bildet primär die Kompetenz des Bundesrats zum Erlass einer Verordnung in Notfällen gemäss Art. 185 BV (Bundesrat 2008a, 8967–8970). Da die Zeichnung der Pflichtwandelanleihe einer neuen Ausgabe entspricht, muss gemäss Finanzhaushaltgesetz das Parlament zustimmen. In dringenden Situationen genügt allerdings das Einverständnis der Finanzdelegation beider Räte. Im vorliegenden Fall stimmte diese der Vorlage am 15.10.2008 einstimmig zu. Der Bundesrat beantragte anschliessend gegenüber dem Parlament, die vom ihm erlassene, befristete Verordnung zur Zeichnung der Pflichtwandelanleihe mit einfachem (also nicht dem fakultativen Referendum unterstehendem) Bundesbeschluss in definitives Recht umzusetzen.

Diverse Rednerinnen und Redner bemängelten, dass damit fundamentale Rechte des Parlaments ausgehebelt würden. Ihrer Meinung nach wäre es erforderlich gewesen, dass der Bundesrat nicht selbst eine Verordnung erlassen, sondern dem Parlament den Bundesbeschluss sofort – d.h. in einer ausserordentlichen Session Mitte Oktober 2008 – vorgelegt hätte.

Dagegen argumentierte Bundesrat Merz, dass beim UBS-Rettungspaket höchste Dringlichkeit und Vertraulichkeit geboten war. Einerseits, um das Vertrauen in das Schweizer Finanzsystem wieder herzustellen, andererseits aber auch wegen der Insiderproblematik. Auch im Ausland seien Rettungsmassnahmen für einzelne Firmen von der Regierung, nicht aber vom Parlament beschlossen worden.

Diverse Redner bemängelten, dass nicht nur das Engagement für die Pflichtwandelanleihe bereits erfolgt sei, sondern auch die finanziellen Mittel dafür bereits geflossen seien. Dem hielt Bundesrat Merz entgegen, dass die Verordnung zwar eine rechtliche Verpflichtung des Bundes zur Zeichnung und Liberierung der Wandelanleihe enthalte. Die finanziellen Mittel würden allerdings erst nach dem Entscheid des Parlaments an die UBS fliessen. Falls es den Bundesbeschluss ablehnen würde, müsste sich der Bund so schnell wie möglich vom Engagement trennen.

Im Nationalrat wurde die grundsätzliche Kritik in Form von Nichteintretens- und Rückweisungsanträgen ausgedrückt. Alle diese Anträge wurden deutlich abgelehnt.

Primär aufgrund des UBS-Rettungspakets, aber auch aufgrund der Erfahrungen mit dem Swissair-Grounding im Jahre 2001 und der Vernichtung von Akten im Strafverfahren Tinner 2008–2009, reichte die Staatspolitische Kommission des Nationalrats eine parlamentarische Initiative zur Wahrung der parlamentarischen Kompetenzen ein.

Datum	Inhalt	Entscheidung
19.2.2009, 5.2.2010 (Parlament. Initiative Geschäftsnr. 09.402 [Staatspolitische Kommission NR])	<i>Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen</i> Erlass von Verordnungen oder Verfügungen sowie Genehmigung von dringlichen Verpflichtungskrediten	Annahme (NR 16.09.2010) Annahme (SR 1.12.2010) Schlussabstimmung 17.12.2010

Tabelle 4: Initiative zur Wahrung der parlamentarischen Kompetenzen

Damit werden eine Verstärkung der Stellung des Parlaments und eine Präzisierung der Kompetenzen des Bundesrates in ausserordentlichen Lagen bezweckt. So hat der Bundesrat zukünftig bei ausserordentlichen Ausgaben nicht nur (wie bisher) die Zustimmung der Finanzdelegation der Räte einzuholen. Sofern es ein Viertel einer Kammer beantragt, hat das Parlament solche Ausgaben in einer (sofern nötig) ausserordentlichen Session zu bewilligen. Des Weiteren hat der Bundesrat bei einer ausserordentlichen Verfügung zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit das zuständige parlamentarische Organ des Parlaments spätestens 24 Stunden nach dem Beschluss zu informieren (gemäss Beschluss des Ständerats vom 1.12.2010). Abgesehen von kleinen Differenzen ist das Geschäft am 1.12.2010 von beiden Kammern gutgeheissen worden.

3.2.2 Kritik am Inhalt

Die materielle Kritik bezog sich nicht auf das Konzept oder die Kernpunkte des Rettungspakets, sondern auf ergänzende Auflagen an die Adresse der UBS und an die Forderung nach grösseren Garantien für Bund und SNB. Dies mündete in Anträge, es sei von der UBS, solange sie Staatshilfe beansprucht, eine Begrenzung der jährlichen Höchsteinkommen zu verlangen, insbesondere:

- ein Verbot der Ausrichtung von Boni an Verwaltungsrat, Geschäftsleitung und höheres Kader;
- ein Verzicht auf Dividenden;
- die Verpflichtung der UBS-Organe, unverhältnismässige Entschädigungen, die in den letzten fünf Jahren an Mitglieder der Geschäftsleitung oder des Verwaltungsrates flossen, zurückzufordern;
- die Verpflichtung zur Kreditvergabe an KMU zu tragbaren Konditionen;

- eine Sozialisierung der UBS und deren Umwandlung in eine öffentliche Kreditinstitution;
- die Einführung eines Trennbankensystems; dazu wurden bereits Anfang Oktober (also vor Bekanntgabe des UBS-Rettungspakets) zwei Motionen eingereicht, die vom Nationalrat am 8.12.2008 abgelehnt wurden (Motion 08.3667 (Fraktion der Sozialdemokratischen Partei) und 08.3673 (Fraktion der Grünen Partei)).
- das Verbot, den Parteien Zuwendungen zu machen.

Im Weiteren wurde verlangt, dass die UBS allfällige Verluste des StabFund voll zu übernehmen habe. Alle oben angeführten Anträge wurden abgelehnt, am knappsten hinsichtlich der Verpflichtung der UBS-Organe, unverhältnismässige Entschädigungen an die Unternehmensspitze zurückzufordern. Nur dazu war eine Differenzenbereinigung in beiden Räten erforderlich.

In der Folge wurde im Ständerat ein Postulat eingereicht, das verlangt, im Umgang mit der UBS-Pflichtwandelanleihe und mit UBS-Aktien in staatlichem Besitz eine Gesamtschau zu den Szenarien zu erstellen. Es wurde am 27.5.2009 im Ständerat überwiesen (Postulat 09.3348 vom 20.3.2009, [Fetz]).

3.3 Bericht der GPK NR/SR

Die Ende 2008 beschlossenen Massnahmen zur Rettung der UBS wurden von den Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) der beiden Räte vom März 2009 bis Mai 2010 im Hinblick auf deren Zweckmässigkeit und Wirksamkeit untersucht.

Im Gegensatz zu den in den vorhergehenden Abschnitten behandelten parlamentarischen punktuellen Vorstössen verfolgte die GPK einen umfassenden Ansatz. Sie kritisiert nicht nur das Wirken der Finma respektive deren Zusammenarbeit mit anderen betroffenen Akteuren, sondern wirft auch dem Bundesrat vor, seine Aufgaben auch organisatorisch unzureichend erfüllt zu haben.

Die GPK stellt fest, dass wohl eine eigentliche Krisenorganisation besteht, jedoch der Einbezug des Bundesrates in dieselbe zu wenig klar geregelt ist und empfiehlt deshalb, eine Rollenklärung bezüglich der Position des Bundesrates vorzunehmen. Ebenso wird dem Bundesrat vorgehalten, er sei nicht in der Lage, als Team zu wirken. Die GPK empfiehlt ihm deshalb, ein System zur strategischen politischen Steuerung einzuführen.

Sie hat ferner festgehalten, dass die Exekutive die Krise nicht genügend früh erkannt und ihre Aufsicht bei den betroffenen Akteuren zu wenig nachhaltig wahrgenommen habe. Damit verbunden wird auch das Problem der Informationsbeschaffung angesprochen. Die GPK gibt sodann folgende Empfehlungen ab (vgl. GPK 2010, 126–135).

- Etablierung eines Überwachungs- und Frühwarnsystems für Krisen zuhanden Bundesrat
- Erweiterung der Kompetenzen für die involvierten Institutionen Finma/SNB
- Verbesserung der Aufsichtsinstrumente der Finma
- Verbesserung der Arbeitsprozesse/Organisation der Finma

- Vermeidung einer «Abschottung» (groupthink) SNB/Finma von (weiteren) Informationskanälen
- Optimierung der Zusammenarbeit SNB/Finma/Eidg. Finanzdepartement.

Zur Verbesserung der Krisentauglichkeit der Exekutive (insbesondere des Bundesrates und seiner Zusammenarbeit mit der Finma) und der Bankenregulierung schlägt die GPK schliesslich fünf Motionen und ein Postulat vor (GPK 2010, 355-357). Der Ständerat hat sie in der Herbstsession 2010 angenommen, im Nationalrat wurden am 9.12.2010 zwei Motionen (10.3391 und 10.3390) und ein Postulat (10.3389) übernommen, die Behandlung der anderen Vorstösse steht noch aus.

4. Würdigung

Welchen Einfluss hat das Parlament auf die Bewältigung der Krise genommen?

Dies soll zum Schluss anhand der oben angewandten Kriterien zusammenfassend beurteilt werden.

War das Parlament in der Lage, zeitlich rasch zu (re)agieren?

Aufgrund knapper Zeitvorgaben war es vor allem bei der Behandlung des UBS-Rettungspakets stark gefordert, zeigte sich aber der Aufgabe gewachsen. Ansonsten fällt auf, dass sich die meisten parlamentarischen Bemühungen auf den Zeitraum September 2008 bis März 2009 konzentrierten; die nächsten Vorstösse im Finanzbereich wurden erst wieder ein Jahr später, ab März 2010, eingereicht. Insgesamt konnten 23 Vorstösse den hier zu behandelnden Themenbereichen zugeordnet werden, davon betreffen 22 den Bereich der Bankenregulierung im Allgemeinen und einer die Diskussion der UBS-Rettung im Besonderen. Lediglich vier der Vorstösse wurden bis anhin von beiden Räten angenommen und somit deren Umsetzung in die Wege geleitet. Vier weitere Vorstösse wurden von einem Rat angenommen und sind im Zweirat gegenwärtig noch hängig.

Welche Problemkreise sind nach Auffassung des Parlaments prioritär neu zu regulieren? In welche Richtung sollten solche neuen Regulierungen gehen?

Aufgrund der parlamentarischen Vorstösse kann geschlossen werden, dass Aufsicht und Rechnungslegung der Banken von eher geringem Interesse waren, es herrscht offenbar die Meinung, dass das bestehende System im Grundsatz genügt. Trotzdem soll die Funktionsfähigkeit der Finma eingehend geprüft sowie, im Sinne einer Einzelfallprüfung, eine Finanzanalyse der Transaktion mit UBS-Wandelanleihen vorgenommen werden.

Auf ein klar grösseres Interesse stiess das Kredit- und Spargeschäft der Banken. Rund die Hälfte der eingereichten Vorstösse bezweckte die Verbesserung des Einlegerschutzes und wurden per Ende 2008 umgesetzt. Kein Thema schien die Vermeidung einer sogenannten «Kreditklemme» zu sein – nur ein abgelehnter Vorstoss nahm sich dieses Problems an. Die Räte haben sich bislang klar gegen die Einführung eines Trennbankensystems ausgesprochen.

Das grösste Interesse konnte die Regulierung des Finanzplatzes sowie der Schweizerischen Volkswirtschaft mit über zehn Vorstössen auf sich ziehen. Mehr als die Hälfte der Eingaben fokussierten sich auf strategische Überlegungen zur (allgemeinen) Stärkung des Schweizerischen Finanzplatzes, ergänzt um die Forderung nach einer Task-Force UBS-USA. Zwei Vorstösse bezweckten im Weiteren die Regulierung in Bezug auf die Kompetenzen von Bundesrat und Parlament im Falle der Krisenintervention. Daneben wurde auch eine Regulierung der «Too big to fail»-Problematik gefordert – der am 4.10.2010 publizierte Bericht der Expertenkommission Siegenthaler kann als direkte Antwort auf dieses Anliegen verstanden werden. Das anfangs 2009 lancierte Anliegen bezüglich Vergütungsrichtlinien für Banken konnte durch die Finma bereits umgesetzt werden.

Insgesamt fällt auf, dass einzelne Bereiche des UBS-Falles einer vertieften Analyse unterzogen werden sollten – die am 14.10.2010 dazu erschienenen Transparenzberichte (vgl. UBS 2010), die die UBS deshalb selber initiiert hatte, entsprechen zumindest in Teilen der Erfüllung dieser Anliegen. Damit verbunden dürfte auch das Bedürfnis nach einer allfälligen Klärung der «Schuldigen» sein, bis hin zur Frage, ob auch die Schweiz das Instrument einer Sammelklage einführen oder aber einer Übernahme von Prozesskosten für eine aktienrechtliche Verantwortlichkeitsklage durch den Bund positiv gegenüberstehen sollte.

Von besonderem Interesse war zudem die Frage der finanziellen Entschädigung von Bankorganen respektive leitenden Personen von Bankkonzernen. Kontroverse öffentliche Diskussionen über einzelne Fälle mit zweistelligen Millionensalären beschleunigten die Unterschriftensammlung für die am 26.2.2008 eingereichte Volksinitiative «gegen die Abzockerei». Das Parlament lehnte die Initiative zwar ab, wollte deren Hauptanliegen aber Rechnung tragen. So beschloss der Nationalrat am 17.3.2010 einen direkten Gegenentwurf zur Initiative, die Rechtskommission des Ständerats am 16.9.2010 einen indirekten Gegenentwurf. Gleichzeitig wurde die Frist zur Behandlung der Volksinitiative im Juni 2010 um ein Jahr erstreckt. Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Legislative rasch reagierte, sich bemühte, Einzelfragen aufzugreifen, jedoch kaum eine umfassende weitere Vorgehensstrategie zu entwickeln vermochte.

Hat das Parlament gegenüber dem Bundesrat eigene inhaltliche Akzente gesetzt?

Es folgte zunächst (d.h. Ende 2008) den Anträgen des Bundesrats ohne Änderungen, sowohl beim UBS-Rettungspaket als auch bei der Neuregelung des Einlegerschutzes. Einziger deutlicher Akzent blieb damals die angenommene Motion der SVP-Fraktion, eine Expertenkommission zur Problematik des «too big to fail» von Schweizer Grossunternehmen einzusetzen (Motion 08.3649 vom 3.10.2008). In der Folge wurde im November 2009 die Expertenkommission Siegenthaler bestellt, welche im September 2010 ihren Schlussbericht ablieferte.

Bezüglich Neuordnung der Bankenregulierung hat sich das Parlament auf den Standpunkt gestellt, nicht selbst legislatorisch tätig zu werden, sondern zuerst die Regeln von Basel III und den Expertenbericht Siegenthaler abzuwarten.

Sehr praxisorientiert zeigen sich dagegen die Ausführungen der GPK beider Räte. Sie kritisieren sowohl die Finma als auch deren Zusammenarbeit mit ande-

ren betroffenen Instanzen; ebenso wird dem Bundesrat ein mangelndes Krisenmanagement, auch auf organisatorischer Ebene, vorgeworfen. Mit ihren fünf Motionen, dem Postulat und den neun Empfehlungen haben die GPK eine eigenständige Rolle und den klar stärksten Akzent des Parlaments markiert.

Welche Rollen werden vom Parlament wahrgenommen? Stimmt die wahrgenommene Rolle mit der gewünschten überein?

Insgesamt zeigen die obigen Ausführungen, dass das Parlament die Rolle eines Aufsichts- und Kontrollorgans gut auszufüllen vermag. Es liess sich auch nicht zu einer übermässig einzelfallbezogenen, interventionistischen oder vorschnellen Vorgehensweise verleiten. Gesetzgeberisch ist es bei einer solch komplexen Materie hingegen kaum in der Lage, ohne konkrete Vorschläge des Bundesrats tätig zu werden.⁶ Der Milizcharakter setzt den parlamentarischen Möglichkeiten klare Grenzen.⁷ Damit sei aber nicht behauptet, dass ein Berufsparlament zwingend anders hätte handeln können.⁸ Allerdings zeigen die aktuellen Bestrebungen – der Ständerat hat im Frühjahr 2010 eine entsprechende Kommission zur Effizienzsteigerung, respektive auch zur Fokussierung auf Kernaufgaben, eingesetzt – dass sich auch die Legislative selber kritisch mit ihrem eigenen Tun und Wirken auseinandersetzt.⁹

Welche Rolle der Legislative bei der Krisenbewältigung zukommt – in dem Sinne, dass der Bundesrat nicht mehr ohne ihr explizites Einverständnis handeln darf – wurde bis vor kurzem wenig thematisiert. Das UBS-Rettungspaket hätte Mitte Oktober 2008 eine mehrtägige Sondersession erfordert, was zumindest an die Disponibilität und Speditivität des Milizparlaments deutlich erhöhte Anforderungen gestellt hätte. Der Bundesrat hingegen ist grundsätzlich für die Bewältigung von Krisen zuständig und hat die dafür erforderlichen Ressourcen, er führt auch entsprechende Übungen durch (vgl. beispielhaft Carrel 2006, 513f). Da das Parlament seine Rolle gerade beim UBS-Rettungspaket als unbefriedigend beurteilte, will und wird es seine Stellung in Krisenlagen mittels verschiedener neuer Kompetenzen verstärken. Der Bundesrat wird zukünftig beim Erlass von Verordnungen und Verfügungen, aber auch bei ausserordentlichen Ausgaben weniger

⁶ Im Rahmen der im Nationalrat letztmals am 20.9.2010 geführten Debatte über die Reform der Rechnungslegung (der Ständerat verabschiedete die Vorlage am Ende 2009) zeigte sich dies noch viel deutlicher, indem die Räte gänzlich darauf verzichteten, Rechnungslegungsnormen für gewisse «grosse» Unternehmen selber zu redigieren; stattdessen wird pauschal auf die von (privaten) Standardsetzern erstellten Normen wie z.B. Swiss GAAP FER oder IFRS verwiesen (so z.B. in Art. 962 E-OR vom 21.12.2007). Wohl entlastet dies den Gesetzgeber von einem Problem mit hoher Komplexität; allerdings sind damit die Einflussmöglichkeiten auf die Inhalte der direkten demokratischen Kontrolle weitestgehend entzogen.

⁷ Gemäss. Linder et al. (2009, 47) liegt der Ursprung von 929 Gesetzeserlassen der Jahre 1983–2007 in 88,4% der Fälle beim Bundesrat, nur in 7,3% bei Parlamentarischen Initiativen und in 4,3% bei Volksinitiativen.

⁸ Vgl. Linder/Zraggen (2004, 74), welche eine weitere Professionalisierungsmöglichkeit des Milizparlaments als wenig wahrscheinlich erachten.

⁹ Vgl. NZZ (2010), wo auch die Frage der mit dem Mandat verbundenen zeitlichen Belastung respektive Entschädigung thematisiert wird.

Spielraum besitzen und enger kontrolliert werden (vgl. Parlamentarische Initiative Staatspolitische Kommission NR, Geschäft 09.402, in Teil 3.2.1). Die sich abzeichnende Lösung ändert indes kaum etwas an der Tatsache, dass das Parlament hauptsächlich Aufsichts- und Kontrollorgan bleibt und höchstens selektiv der Regierung inhaltliche Vorgaben machen kann.

Résumé

En octobre 2008, l'UBS, la plus grande banque suisse, a dû être sauvée par l'Etat. Cette contribution illustre et évalue les débats et les interventions parlementaires d'octobre 2008 à décembre 2010 à ce sujet et sur la régulation des banques en général. Il y est montré que le parlement a bien rempli ses fonctions en tant qu'institution de surveillance et de contrôle. En particulier le rapport des commissions de gestion des deux chambres est un signe de la compétence et de l'orientation pratique de ce groupe parlementaire qui critique surtout la Finma et également le conseil fédéral pour sa gestion de la crise. En revanche, le parlement n'est guère capable d'agir en tant que législateur sans propositions concrètes du conseil fédéral en cette matière si complexe.

Summary

In October 2008 the most important Swiss bank UBS had to be rescued by the Swiss government. The article illustrates and evaluates the debates and requests of the Swiss parliament on the rescue package as well as on bank regulation in general for the period from October 2008 until December 2010. It is shown that parliament is able to fulfill its role as a supervising and controlling body. Especially the report of the joint Control Committee (GPK) criticizing the supervision authority Finma and the government for its crisis management proves the GPK to be competent and practical. But when it comes to legislation parliament does not seem to be able to act adequately without concrete proposals of government in such a complex topic.

Literatur

Bundesrat (2008a), Botschaft zu einem Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems und Entwurf eines Bundesbeschlusses vom 5.11.2008, Bundesblatt 2008, 8943-9004.

Bundesrat (2008b), Botschaft über die Änderung des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen (Verstärkung des Einlegerschutzes) und Entwurf eines Bundesbeschlusses vom 5.11.2008, Bundesblatt 2008, 8841-8856.

Bundesrat (2010a), Botschaft über die Planung von Massnahmen zur Begrenzung volkswirtschaftlicher Risiken durch Grossunternehmen und Entwurf eines Bundesbeschlusses vom 12.5.2010, Bundesblatt 2010, 3367-3376.

Bundesrat (2010b), Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes (Sicherung der Einlagen) und Entwurf eines Bundesbeschlusses vom 10.5.2010, Bundesblatt 2010, 3993-4035 und 4039-4049.

Carrel, L. F. (2006): «Epidemie in der Schweiz»: Hintergründe und Ergebnisse einer strategischen Führungsübung der schweizerischen Regierung, 513-524, Bern.

Expertenkommission Siegenthaler (2010), Schlussbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen vom 30.9.2010, <http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00514/00519/00592/index.html?lang=de>

GKP (2010), Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA. Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 30. Mai 2010.

Jans, A. (2010): Die Rettung der UBS, eine Würdigung aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: Der Schweizer Treuhänder 11, 830-834.

Linder, W., Z'graggen, H. (2004): Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich, Studie im Auftrag der Parlamentsdienste, Bern.

Linder, W., Hübelin, O., Sutter, M. (2009), Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983-2007: eine quantitative Analyse, Bern: Parlamentsdienste.

Passardi, M. (2010): Die Rettung der UBS, eine Würdigung aus Sicht des Accounting, in: Der Schweizer Treuhänder 11, 835-840.

NZZ (2010): Reformen in eigener Sache, 24.2.2010.

SNB (2010), Schweizerische Nationalbank, 102. Geschäftsbericht 2009, Bern und Zürich.

UBS (2010), Transparenzbericht, Zürich.

Tabellen

Tabelle 1: Vorstösse zur Aufsicht und Rechnungslegung von Banken

Tabelle 2: Vorstösse zum Kredit- und Spargeschäft von Banken

Tabelle 3: Vorstösse zum Finanzplatz und der Volkswirtschaft der Schweiz

Tabelle 4: Initiative zur Wahrung der parlamentarischen Kompetenzen