

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 23. Dezember 2009

2130. Bundesgesetz über die Sicherung der Bankeinlagen (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 16. September 2009 unterbreitete das Eidgenössische Finanzdepartement den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Sicherung der Bankeinlagen samt Erläuterungen zur Vernehmlassung.

Die internationalen Finanzmärkte befinden sich seit geraumer Zeit in einer Krise und im Umbruch. Weltweit gerieten bisher als solide geltende Finanzinstitute in Schwierigkeiten und mussten – oft mit milliarden-schwerer staatlicher Hilfe – gerettet werden. Die nationalen Systeme zur Sicherung der Einlagen von Bankkundinnen und -kunden waren angesichts der Anzahl und der Grösse der angeschlagenen Banken nicht mehr in der Lage, die Einlagen zu garantieren. In zahlreichen Fällen sprach der Staat unbegrenzte Garantien, um das Vertrauen der Einlegerinnen und Einleger in die Banken zu stützen und einen Bankensturm zu verhindern.

In der Schweiz schlug der Bundesrat dem Parlament in seiner Botschaft vom 5. November 2008 zu einer Revision des Bankengesetzes verschiedene Gesetzesänderungen zur Verstärkung des Einlegerschutzes vor. Diese wurden von den Eidgenössischen Räten übernommen und auf den 20. Dezember 2008 in einer dringlich erklärten Gesetzesänderung mit Gültigkeit bis Ende 2010 in Kraft gesetzt. Der Bundesrat stellte indessen schon in der Botschaft fest, dass die Revision nicht alle Mängel des Einlagensicherungssystems beseitigt. Mithin ist eine grundsätzliche Überprüfung des Einlegerschutzes notwendig, in deren Rahmen auch zu entscheiden ist, welche der dringlichen Änderungen von 2008 ins Dauerrecht zu überführen sind.

Die entsprechend erarbeitete und hier zur Vernehmlassung unterbreitete Vorlage sieht ein Sicherungssystem mit zwei Stufen vor:

- Die erste Stufe bildet ein öffentlich-rechtlicher Fonds zur Sicherung der Einlagen (ESF) von rund 9,75 Mrd. Franken (3% aller gesicherten Einlagen). Der Fonds wird durch die Banken aufgebaut: Sie entrichten jährliche Beiträge zur Äufnung von zwei Dritteln des Zielbetrags und sichern den Fonds durch Verpfändung von Wertschriften für das verbleibende Drittel.
- Für den Fall, dass der Fonds erschöpft sein sollte, käme als zweite Stufe ein Bundesvorschuss (Variante A) oder eine Bundesgarantie (Variante B) zum Tragen, die von den Banken durch jährlich zu entrichtende Prämien abgegolten werden.

Weitere Massnahmen zur Sicherung der Einlagen in der Vorlage sind die Verkürzung der Frist für die Auszahlung aus der Einlagensicherung auf 20 Tage und die Möglichkeit der Weiterführung von Bankdienstleistungen oder Teilen davon unter Verwendung von Fondsmitteln. Das bisherige – bis Ende 2010 geltende – System soll ins Dauerrecht überführt werden. Dies betrifft das Konkursprivileg für alle Einlagen bis Fr. 100 000 und deren sofortige Auszahlung aus den vorhandenen liquiden Mitteln, die separate Privilegierung von Guthaben der 2. Säule und der Säule 3a und schliesslich die Unterlegung der privilegierten Einlagen mit 125% Aktiven in der Schweiz.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement (Zustelladresse: Eidgenössische Finanzverwaltung, Rechtsdienst, Bernerhof, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 16. September 2009 haben Sie uns einen Entwurf zum Bundesgesetz über die Sicherung der Bankeinlagen unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir erachten die Sicherung der Bankeinlagen als ausserordentlich wichtig und befürworten grundsätzlich die Revision des Bankeinlagensicherungsgesetzes und die damit vorgenommene Überführung der dringlichen Änderungen zur Verstärkung des Einlegerschutzes von Ende 2008. Die Sicherheit des Finanzsystems wird dadurch gestärkt und die Kosten dafür verursachergerecht auf die Banken und Bankeinleger übertragen. Wir würden es jedoch vorziehen, wenn diese Massnahme in Kenntnis der weiteren allenfalls notwendigen Massnahmen und der internationalen Entwicklung getroffen würde. Für den Fall, dass am vorgesehenen Vorgehen festgehalten wird, beantworten wir nachfolgend die von Ihnen gestellten Fragen.

Zu Frage 1:

Die Höhe des Einlagensicherungsfonds (ESF) von 9,75 Mrd. Franken erscheint uns angesichts der massgebenden Einlagen in der Schweiz von rund 325 Mrd. Franken als knapp bemessen. Garantiert werden bei schweizerischen Geschäftsstellen liegende Einlagen, welche nach Art. 37a Abs. 1 des Bankengesetzes vom 8. November 1934 (SR 952.0) privilegiert sind (gesicherte Einlagen).

Zu Frage 2:

Der Öffnung des Fonds in der vorgesehenen Art (zwei Drittel durch Beiträge, ein Drittel durch verpfändete Vermögenswerte) stimmen wir zu. Wir nehmen zur Kenntnis, dass nur für Rückkaufsvereinbarungsgeschäfte (Repo-Geschäfte) zugelassene Vermögenswerte für die Deckung zugelassen sind. Gemäss Auskunft beim Eidgenössischen Finanzdepartement erfolgt die Bewertung analog zur Praxis der Schweizerischen Nationalbank bei sogenannten repofähigen Effekten, die zu Tagespreisen vorgenommen wird. Angesichts der langfristigen Ausrichtung des ESF und des Umstands, dass er in Krisenzeiten beansprucht würde, wäre eine konservativere Bewertung unseres Erachtens zielführender. Für die Banken sowie Einlegerinnen und Einleger sind die Kosten dieser ersten Stufe des neuen Einlegerschutzes mit maximalen jährlichen Durchschnittskosten von höchstens 11 Basispunkten auf die gesicherten Einlagen vertretbar (1 Prozentpunkt Zins auf einer Bankeinlage entspricht 100 Basispunkten). Tagesgeld in Franken wurde am Geldmarkt in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt mit rund 1,20% Zins bezahlt, kurzfristige Geldanlagen von drei Monaten mit 1,40% Zins (Statistisches Monatsheft der SNB).

Zu Frage 3:

Die Variante der Bundesgarantie ist gegenüber derjenigen des Bundesvorschusses vorzuziehen. Dies weil der Staat zusammen mit der Zentralbank in internationalen Finanzkrisen – wie gegenwärtig erlebt – in jedem Fall in die Rolle des Kreditgebers in letzter Instanz («lender of last resort») gedrängt wird. Im Falle der UBS ist technisch gesehen die Schweizerische Nationalbank (SNB) die Kreditgeberin, dies aber im Auftrag des Bundes. Die Kosten dieses Rettungspaketes werden über die verringerte Gewinnausschüttung der SNB letztlich doch durch den Staat bzw. die Steuerzahlerin und den Steuerzahler getragen. In dieser Situation erscheint es angebracht, diese Rolle des Bundes direkt im Gesetz festzuschreiben und entsprechend von den Nutzniessern (Banken und private Haushalte) abgelten zu lassen. Zudem wird in dieser Variante die Wahrscheinlichkeit, dass Banken die Bundesgarantie beanspruchen, stärker berücksichtigt, sodass die grossen Banken einen überproportionalen Anteil an der Prämie übernehmen werden. Diese Lösung schränkt damit die Gefahr ein, dass Finanzinstitute von der Garantie profitieren, ohne angemessen dafür zu bezahlen.

Zu Frage 4:

Wir erachten es als sinnvoll, den Bundesvorschuss oder die Bundesgarantie nicht zu begrenzen, um die vertrauensbildende Wirkung dieser Garantie nicht zu schmälern. Der Fonds von rund 10 Mrd. Franken

garantiert lediglich für 100 000 Bankkundinnen und -kunden ein Konto von Fr. 100 000. Die weiterführende Garantie des Bundes betrifft daher bei massgebenden Einlagen in der Schweiz von rund 325 Mrd. Franken mehr als 3 Mio. Bankkundinnen und -kunden. Eine zielführende Begrenzung wäre unseres Erachtens schwierig zu bestimmen und der zusätzliche Nutzen ist umstritten. Die Gefahr ist gross, dass die Begrenzung vorwiegend die Wirkung der Garantie einschränkt. Die Staatsgarantie für die Einlagen, die durch den ESF nicht abgedeckt werden, hat und soll vor allem eine vorbeugende Wirkung auf das Vertrauen der Bankkundinnen und -kunden haben. Die Bewahrung dieses Vertrauens ist, wie die letzten Quartale gezeigt haben, in Finanzkrisen von vorrangiger Bedeutung.

Zu Frage 5:

Wir erachten es als zwingend, dass der Bund für den Bundesvorschuss oder die Bundesgarantie entsprechend abgegolten wird. Insbesondere die Berechnung der Beiträge nach dem Ausmass der Verschuldung und dem Risiko der Anlagen der Bank erscheint uns angemessen und notwendig, um die Gefahr weiterer Finanzkrisen zumindest einzudämmen und die Risikokosten den tatsächlichen Verursachern aufzubürden. Die Zusatzkosten des Bundesvorschusses oder der Bundesgarantie betragen 1 bzw. 3 Basispunkte auf den dadurch gesicherten Einlagen und sind so angesichts der dadurch gewonnenen Sicherheit gut zumutbar für Banken sowie Einlegerinnen und Einleger. Die gesamten Kosten der Einlagenversicherung betragen so höchstens 14 Basispunkte. Bei versicherten Einlagen von 325 Mrd. Franken entspricht dies Kosten von 455 Mio. Franken pro Jahr. Zur Einschätzung der Grössenordnung sei erwähnt, dass die 2007 von der Grossbank UBS bezahlten Boni 12,1 Mrd. Franken betragen bei einem gleichzeitigen Verlust von 4,4 Mrd. Franken. 2008 bezahlte sie insgesamt 3,8 Mrd. Franken an Boni bei einem Verlust von 20,9 Mrd. Franken.

Zusatzbedingung 1:

Die Situation der Kantonalbanken muss im vorliegenden Gesetz unbedingt stärker berücksichtigt werden. Gemäss der jetzigen Regelung müssen die Kantonalbanken mit Staatsgarantie zu viel für Versicherungsleistungen bezahlen, die sie nicht beanspruchen können, da die betroffenen Kantone sämtliche möglichen Verluste des ESF übernehmen müssen. Im Detail: Der Kanton Zürich haftet für sämtliche Verbindlichkeiten der Zürcher Kantonalbank (ZKB), soweit die Mittel der ZKB nicht ausreichen. Damit haftet er auch für die gesicherten Bankeinlagen bei der ZKB. Im wenig wahrscheinlichen Falle eines Konkurses der ZKB und eines damit einhergehenden endgültigen Verlusts des ESF muss der Kanton diesen Verlust dem Fonds zurückzahlen – gemäss Art. 4 Abs. 5

des vorliegenden Gesetzes. Der ESF bietet den Bankkundinnen und -kunden der ZKB lediglich den Vorteil einer schnellen Auszahlung ihrer Guthaben, nicht aber einer Garantie ihrer Guthaben. Diese bietet nach wie vor der Kanton.

Kantonalbanken, die eine Staatsgarantie geniessen, müssen unseres Erachtens unbedingt von der Beitragspflicht für den ESF sowie den Bundesvorschuss oder die Bundesgarantie befreit werden. Denkbar ist für den Kanton Zürich einzig eine Abgeltung der möglichen Abwicklungskosten des ESF, der die schnelle Auszahlung an Bankkunden im Schadensfall gewährleistet.

Zusatzbedingung 2:

Bezüglich der Zusammensetzung des Verwaltungsrats des ESF stimmen wir zu, dass Vertreterinnen und Vertreter der Banken berücksichtigt werden sollen. Diese dürfen nicht mehr als eines der fünf Mitglieder des Verwaltungsrates stellen. Dies ist im Bankeinlagensicherungsgesetz so festzuhalten.

Es wird eingewendet, dass der ESF mit einer nur dreiprozentigen Abdeckung der gesicherten Einlagen nicht vertrauensbildend und systemstabilisierend wirke. Das Hauptziel des Bundesgesetzes würde deshalb nicht erreicht. Wäre nur diese erste Stufe des ESF, der diese dreiprozentige Abdeckung vorsieht, im neuen Bundesgesetz enthalten, dann hätte diese Argumentation etwas für sich. Das vorliegende Bundesgesetz zur Sicherung der Bankeneinlagen sieht aber eine zweite Stufe vor: Wenn die Mittel des ESF erschöpft sind, kommt die zusätzliche Bundesgarantie oder ein Vorschuss des Bundes zum Tragen (siehe dazu Art. 24 Abs. 1). Diese Bundesgarantie oder -bevorschussung dürfte sehr stark vertrauensbildend wirken. Den Beweis dafür haben in den vergangenen Quartalen die Bankkundinnen und -kunden in der Schweiz selber geliefert, die zu Tausenden von reinen Geschäftsbanken zu Kantonalbanken mit Staatsgarantie gewechselt haben. Die Garantie des Bundes hat zudem ein stärkeres Gewicht als die Garantie eines Kantons und erhöht damit das Vertrauen der Bankkundinnen und -kunden massgeblich. Das vorliegende Bundesgesetz trägt damit tatsächlich zur Verringerung des systemischen Risikos im Finanzsystem bei und stärkt den Einlegerschutz eindeutig.

Es wird überdies bemängelt, dass es einen ESF überhaupt nicht brauche, die Selbstregulierung der Banken (Einlagensicherung der Schweizer Banken und Effektenhändler) sei ausreichend zur Sicherung der privilegierten Einlagen.

Auch hier muss wieder auf die Ereignisse der letzten eineinhalb Jahre verwiesen werden. Der Kundengelderabfluss von einzelnen Grossbanken weg zu den Kantonalbanken und der Postfinance war sehr gross

und hat die Krise stark verschärft. Eine weitere Eskalation konnte verhindert werden, indem die SNB über die Schweizer Pfandbriefbank Transaktionen initiierte, um Mittel im Umfang von mehr als 4 Mrd. Franken von Kantonalbanken und Postfinance den Grossbanken erneut zur Verfügung stellen zu können. Diese Lösung war in einer Krise angebracht, dürfte aber als langfristiges Instrument zur Liquiditätsbeschaffung von Grossbanken nicht unbestritten sein. Zudem hilft es nicht, zukünftigen Vertrauenskrisen entgegenzuwirken. Das bisherige auf Selbstregulierung der Banken beruhende Einlagensicherungssystem ist namentlich deshalb unbefriedigend, weil die Finanzierung zu einem grossen Teil nachschüssig erfolgt und deshalb krisenverstärkend wirkt. Das heisst, dass die Mittel erst im Fall einer Insolvenz eines Instituts bereitgestellt werden und so im Krisenfall Liquidität beschafft werden muss, was den in einer Krise vielfach schon bestehenden allgemeinen Mangel an Liquidität weiter verstärkt. Die prozyklische Wirkung wird noch dadurch erhöht, dass die Beitragspflicht eine Kettenreaktion auslösen und noch weitere Banken in die Insolvenz treiben kann.

Der Kanton Zürich hat angesichts seines grossen Finanzsektors ein grosses Interesse daran, das systemische Risiko im Finanzsystem zu verringern und den Einlegerschutz über das vorliegende Bundesgesetz zu stärken. Die den Banken dafür anfallenden Kosten sind angesichts der bestehenden Risiken im Finanzsektor und des berechtigten Sicherheitsbedürfnisses der Bankkundinnen und -kunden zumutbar. Die Kosten für die von Finanzinstituten eingegangenen Risiken im Bankengeschäft dürfen nicht weiterhin implizit oder explizit der Steuerzahlerin und dem Steuerzahler zugemutet, sondern müssen verursachergerecht den Banken sowie Einlegerinnen und Einlegern auferlegt werden.

Die Neuregelung der Bankeinlagen trägt vorrangig dem Sicherheitsbedürfnis der Bankeinlegerinnen und -einleger Rechnung, entschärft aber gleichzeitig das Problem der Systemstabilität des Finanzsystems, weil sie weniger prozyklisch wirkt als die jetzige Lösung. Diese Neuregelung muss für eine Gesamtbeurteilung im Lichte aller Massnahmen betrachtet werden, die zur Regulierung des Finanzsektors ergriffen werden. Gemäss Philippe Hildebrand, Vizepräsident der SNB und Leiter der Arbeitsgruppe, die sich mit diesen Themen in der internationalen Finanzmarktaufsichtsbehörde (Financial Stability Board) befasst, braucht es zur Stärkung der Systemstabilität im Finanzbereich verschiedene Massnahmen, die sich ergänzen, eine alleine kann nicht ausreichen. Der wichtigste Schritt war die Erhöhung der Eigenkapitalvorschriften vor allem für die Grossbanken, die von der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA bereits durchgesetzt wurde. Diese Erhöhung trägt direkt dem Umstand Rechnung, dass der Bankensektor in der Schweiz unter den zehn führenden Industrieländern (G-10) das

grösste Gewicht einnimmt und die Schweiz dadurch in einer Finanzkrise mitunter am stärksten exponiert ist. Das Total der Bilanzsumme der Schweizer Banken beträgt mehr als das Achtfache des Schweizer Bruttoinlandsprodukts (BIP) – in Grossbritannien liegt der Faktor bei 4,3 und in den USA bei lediglich 0,9. Zu weiteren sinnvollen Massnahmen gehören international koordinierte Regelungen betreffend Liquiditätsmanagement.

Insgesamt beschränkt sich daher gemäss jetzigem Stand die neue finanzielle Belastung der Banken durch die absehbaren Massnahmen zur Stärkung der Systemstabilität im Finanzbereich auf die Kosten der höheren Eigenmittel und der neuen Einlagenversicherung bei Annahme des neuen Bundesgesetzes (12–14 Basispunkte auf die gesicherten Bankeinlagen). Diese Kosten müssen angesichts des Preises für die Stabilisierung des Finanzmarktes in der gegenwärtigen Krise, namentlich des Rettungspaketes für die UBS, den die Steuerzahler letztlich bezahlen müssen, beurteilt werden. Der Preis des Rettungspaketes wurde im Zeitpunkt der Transaktion auf rund 54 Mrd. US-Dollar geschätzt (damals ungefähr 62 Mrd. Franken) und wird heute auf etwa 27 Mrd. US-Dollar (ungefähr gleich viel Franken) beziffert.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi