

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN
UND FINANZDIREKTOREN**

Herr Bundespräsident
Hans-Rudolf Merz
Vorsteher EFD
Bernerhof
3003 Bern

Bern, 13. November 2009

Bundesgesetz über die Sicherung der Bankeinlagen (E-BesG): Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage vom 11. September 2009

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Wir danken Ihnen für Ihren Brief vom 14. September 2009. Gerne nehmen wir zu oben erwähntem Geschäft Stellung, welches der Vorstand der FDK am 13. November 2009 behandelte.

Wir haben durchaus Verständnis, dass unter dem Eindruck der Finanzkrise auf dem Gebiet der Sicherung von Bankeinlagen rasches Handeln angezeigt war. Mit den dringlichen Änderungen von 2008 wurde dem wirksam Rechnung getragen. Das vorgeschlagene Modell enthält zwar durchaus bedenkenswerte Ansätze wie z.B. den Grundsatz der Ex-Ante-Finanzierung der Einlagesicherung sowie die Übernahme von Elementen der dringlichen Änderungen von 2008 ins Dauerrecht. Darüberhinaus wirft es jedoch so zahlreiche Fragen auf, die im erläuternden Bericht (eBer) nicht oder nur ungenügend geklärt sind, dass wir das Modell in der vorgeschlagenen Form **ablehnen und eine grundlegende Überarbeitung** verlangen müssen.

Dank der dringlichen Massnahmen von 2008 steht die dafür notwendige Zeit zur Verfügung. Mit Blick auf Regulierungsbestrebungen im Ausland besteht **kein Anlass für ein Vorsehen der Schweiz im Alleingang**, was besonders in Verbindung mit Regulierungen zur Lösung des Problems des „*too big to fail*“ Standortnachteile mit sich brächte.

Antrag: Wir lehnen den vorliegenden Entwurf ab und beantragen, die Vorlage grundlegend unter Berücksichtigung der Richtlinien für die Finanzmarktregulierung des EFD von September 2005¹ zu überarbeiten. Dabei sind insbesondere die folgenden Punkte zu beachten:

- Verhältnismässigkeit von Massnahmen
- Besonderheiten der Kantonalbanken
- Auswirkungen auf den Kredit- und Kapitalmarkt und die Standortattraktivität
- Auswirkungen auf die Steuererträge von Bund, Kantonen und Gemeinden

¹ Vgl. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/grundlagenpapiere/00818/index.html?lang=de> .

Begründung:

1. Der Gesetzesvorschlag will die bisher von der Branche im Rahmen der Selbstregulierung getragene Einlagensicherung in eine neue, staatliche Einrichtung umwandeln. Die **Verhältnismässigkeit** dieses Vorgehens ist zu hinterfragen:
 - Das Vorgehen widerspricht einem liberalen Staatsverständnis² und dem **Subsidiaritätsprinzip**: Der Bund sollte nur dort und insoweit gesetzgeberisch eingreifen und staatliche Lösungen vorschreiben, als dass keine oder keine genügenden Lösungen vorhanden sind. Dies ist im vorliegenden Fall nicht gegeben: Die bestehende Regelung, welche mit der dringlichen Revision vom Dezember 2008 zu Recht optimiert wurde, hat sich als tragfähig erwiesen und war im Unterschied zu Lösungen verschiedener anderer Länder jederzeit funktions- und tragfähig.
 - Mit Blick auf staatliche Einlageversicherungen wie die *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) in den USA kann man sich fragen, ob solche nicht gar den Risikoappetit von Anlegern und Bankinstituten in kontraproduktiver Weise verstärkte und die von den USA ausgehende Finanzkrise mitverursachte. Staatliche Garantien mindern die Anreize für Banken und Einleger, die Liquidität und Solvenz gebührend zu beachten.
 - Die im eBer nicht bezifferten betrieblichen Kosten des öffentlich-rechtlichen Einlageversicherungsfonds (ESF) sind jenen der heutigen Selbstregulierungslösung gegenüber zu stellen.

2. Als **Alternative** zu einer faktischen Verstaatlichung der Einlagensicherung ist eine Anpassung der bestehenden **Selbstregulierung** auf Basis eines Rahmengesetzes anzustreben. Dabei sind Elemente der dringlichen Massnahmen von 2008 (z.B. Besicherungsgrenze; Konkursprivilegien für Einlagen; Guthaben aus Freizügigkeitsstiftungen der 2. Säule und Bankstiftungen der Säule 3a; Unterlegung der privilegierten Einlagen mit 125% Aktiven in der Schweiz) wie beabsichtigt ins Dauerrecht zu übernehmen. Gleichzeitig ist vertieft zu prüfen, ob die Bedürfnisse des Einlegerschutzes nicht auch mit der bisherigen Systemobergrenze von CHF 6 Mrd. und einem Mix von Ex-ante- und Ex-post-Finanzierung des (privaten) ESF ausreichend und kostengünstiger befriedigt werden können. 93 % der durch die Einlagesicherung erfassten Institute verfügen über Einlagen, die meistens deutlich kleiner als CHF 1.5 Mrd. sind. Bei den restlichen 7 % der Institute handelt es sich grösstenteils um Kantonalbanken (17 der 28 Institute).

3. Bei der **zweiten Stufe** des Modells (Bundesvorschuss oder Bundesgarantie) soll die implizite Rolle des Staats zur Sicherung der Einlagen und Systemstabilität explizit gesetzlich verankert werden: „Der Verzicht auf eine gesetzliche Regelung im klaren Wissen um die faktische Unausweichlichkeit eines Staatseingriffs ist staatspolitisch fragwürdig.“³ Wir haben durchaus Verständnis für diese Argumentation, fragen uns aber dennoch, ob es notwendig ist, bereits auf Vorrat bestimmte Instrumente vorab zu statuieren oder ob es nicht zweckmässiger und ausreichend wäre, nötigenfalls lediglich Kompetenznormen zu statuieren, die dem Bundesrat rasches und situatives Handeln erlauben. Gerade in der aktuellen, schwerwiegenden Finanzkrise haben Bundesrat und SNB auch im internationalen Vergleich eindrücklich und modellhaft bewiesen, dass diese Krise auch ohne die in der zweiten Stufe vorgesehenen (alternativen) Massnahmen erfolgreich und für den Bund mit einem eindrücklichen Gewinn bewältigt werden konnte. Die Bewältigung einer Systemkrise lässt sich unseres Erachtens nicht auf der Ebene von Instrumenten – schon gar nicht mit solchen des (Klein)Einlegerschutzes - im Voraus ins Recht fassen, geschweige denn angesichts der erforderlichen Mittel mittels Prämien finanziell abgelden. Bei systemischen Risiken geht es um andere Summen und um andere Instrumente.

² Vgl. eBer, S. 11.

³ eBer, S. 19.

Abgesehen davon, dass **Prämien** nicht ausreichen würden, sind sie aus weiteren Gründen generell und speziell für die Kantonalbanken **abzulehnen**:

- Die Bereitstellungskosten einer allfälligen Bundesbevorschussung sind für den Bund so gering, dass die vorgesehene Prämienfinanzierung faktisch einer neuen Steuer zu seinen Gunsten gleichkommt.
 - Der eBer geht davon aus, dass die Kosten eines Bundesvorschusses oder einer Bundesgarantie „verursachergerecht vom Steuerzahler auf die Banken und Einleger verschoben“⁴ würden. Selbst wenn dem vollumfänglich so wäre, würde der Steuerzahler indirekt in Form von geringeren Steuereinnahmen von den Banken selbst, ihren Aktionären oder den Einlegern den Schutz mitfinanzieren. Wenn es den Banken gelingt, die zusätzlichen Kosten der Prämien mittels Kostensenkungen (z.B. Arbeitsplatzabbau) oder verschärften Kreditkonditionen aufzufangen, so würde der Kreis mitfinanzierender Steuerzahler erweitert. M.a.W.: den Schutz gibt es auch für den Steuerzahler nicht gratis und neben dem Bund haben Kantone und Gemeinden Steuerausfälle zu tragen.
 - Dieser Transfer von Steuersubstrat von den Kantonen und Gemeinden zum Bund ist speziell störend, wenn infolge der Abschöpfung von Prämien die Ertragskraft der Kantonalbanken und damit die Kantonseinnahmen geschmälert wird, ohne dass die Kantonalbanken einen bewiesenen – nicht nur wie im eBer⁵ behaupteten - Nutzen aus dem Bundesvorschuss oder der Bundesgarantie hätten. Dies ist nicht der Fall, verstehen die Kantone ihre Staatsgarantie nicht als blosse Ausfall-, sondern als Weiterführungsgarantie oder als Garantie für den ordentlichen Verkauf ihres Instituts. Ob mit oder ohne Staatsgarantie handelten die Kantone in der Vergangenheit bei Schwierigkeiten ihrer Kantonalbank als verantwortungsvolle Eigentümer.
 - Die im eBer dargelegten Schwierigkeiten der Festlegung risikogerechter Prämien sprechen für die Ablehnung von Prämien.⁶
 - Käme es zu einem Bevorschussungs- oder Garantiefall für den Bund, so vermöchten selbst erhobene Prämien die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit nicht zu vermeiden, der Steuerzahler würde zur Kasse gebeten bzw. müsse geradestehen. Diese Wahrnehmung wird spätestens dann akut, wenn – im Fall des Bundesvorschusses – Kreditanträge gestellt und in den Eidg. Räten beraten werden müssen.
4. Die **Risikogewichtung** der Beiträge an den ESF im Entwurf des EFD basiert auf fünf Elementen (vgl. Art. 15 Abs. 2 E-BesG), welche durch die FINMA zu berücksichtigen sind. Das Problem hierbei ist, dass Auswahl und Gewichtung der einzelnen Elemente den verschiedenen Geschäftsmodellen der Banken (Bankengruppen) wirklich Rechnung tragen. Dies ist objektiv - wie auch der eBer einräumt – auch mit grossem Aufwand nur schwer realisierbar.⁷ Die aktuelle Finanzkrise gründete wesentlich in den Schwierigkeiten der Erkennung und des Managements von Risiken durch die Banken selbst, durch Rating-Agenturen, aber auch durch die Aufsichtsbehörden. Gestützt auf diese Erfahrung könnte man sich die Frage stellen, weshalb nun plötzlich eine Risikoeinstufung von Bankinstituten möglich sein soll. Falls man dies dennoch bejaht, stellen sich Anschlussfragen: geht man davon aus, dass Finanzkrisen ihre Quellen in erster Linie im Ausland haben, wäre es dann nicht angezeigt, ausschliesslich die Banken mit intensiver Auslandverflechtung für die Finanzierung der Einlagesicherung herbeizuziehen? Ist sichergestellt, dass potenziell systemgefährdende Banken für die Einlagesicherung angemessen hohe Prämien zu entrichten haben? Selbst wenn die Prämien vollumfänglich auf den Einleger überwältigt würden: schlagen sie wirklich für den Einleger so spürbar auf die Konditionen durch, dass er zu einem Wechsel zu einem weniger risikobehafteten Institut veranlasst wird? Ist das Wachstum der gesicherten Einlagen (Art. 15 Abs. 2 lit. d E-BesG) wirklich eine taugliche Grösse oder bestraft man damit nicht jene konservativen Banken, welche in der aktuellen Finanzkrise dank ihrer Solidität von einem starken Zustrom an Kundengeldern profitieren konn-

⁴ eBer, S. 20.

⁵ eBer, S. 21, 23.

⁶ Vgl. eBer, Ziff. 1.2.4.3.2, S.22.

⁷ Vgl. eBer, Ziff. 1.2.4.3.2, S.22.

ten und so letztlich einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Stabilität des Finanzplatzes Schweiz lieferten?

Solche Fragen sind auf Stufe Gesetz statt in Delegation an den Bundesrat (Art. 15 Abs. 3 E-BesG) zu klären. Derzeit fordern wir den **Ausschluss der Kantonalbanken aus dem vorgeschlagenen Einlagesicherungssystem**. Steht ein Kanton für seine Kantonalbank ein, tut er das als Eigentümer - ein Einlagesicherungsfonds wie auch eine Bundesgarantie sind jedoch Versprechen resp. Leistungen, von denen eine Bank und ihre (Dritt-)Eigentümer profitieren. Während die Kantonalbank ihrem Eigentümer - auch in der Frage einer gewährten Staatsgarantie - verpflichtet und deshalb zu einer besonders vorsichtigen Risikopolitik angehalten ist, kann die von einem Dritten (Nicht-Eigentümer) gewährte Garantie oder Zusatzsicherheit ein Bankinstitut resp. seine Eigentümer eben gerade zu einer risikobehafteteren Geschäftspolitik veranlassen als wenn diese Garantie nicht vorhanden ist. Dies insbesondere dann, wenn für das Institut die negativen Folgen bei den Kundeneinlagen aufgrund der von den Einlegern mitberücksichtigten Sicherheit des Dritten (Einlagesicherungsfond, Bundesgarantie) ausbleiben

5. Im weiteren ist eine Lösung zu suchen, welche die **Eigenverantwortung des Einlegers** stärker berücksichtigt:

- Der massive Ausbau des Einlegerschutzes inklusive einer Bundesgarantie oder eines Bundesvorschusses führte dazu, dass der Einleger ungeachtet des Risikos (wir verweisen auf das Beispiel Kaupthing) versucht ist, sein Geld zum höchsten Zins anzulegen. Die damit verbundene „Vollkasko-Mentalität“ lehnen wir ab, im Gegenteil ist die Eigenverantwortung des Anlegers zu verstärken. Andernfalls können die Folgen dieser *moral hazards* für den Steuerzahler und die Gesamtwirtschaft erhebliche negative Auswirkungen haben.
- Falls die mit der neuen, sehr weit gehenden Regelung verbundenen Kosten vollumfänglich auf den Einleger überwältigt werden könnten, wäre wohl in einer Tiefzinsphase wie der aktuellen die Verzinsung abzüglich der „Versicherungsprämie“ bei verschiedenen Sparprodukten nahe Null Prozent. Die möglichen Folgen wären wohl, dass viele Anleger auf Anlagemöglichkeiten mit einer höheren Verzinsung ausweichen würden. Falls dies in Produkten erfolgt, die dem Einlegerschutz unterliegen, würde dies den oben erwähnten *moral hazard* Effekt noch verstärken. Wäre ein Ausweichen auf andere Produkte ausserhalb des Geltungsbereichs der Einlagesicherung mit einer höheren erwarteten Rendite, aber auch einem höheren Risiko, zu verzeichnen, würde die Zielsetzung eines besseren Schutzes des Anlegers und einer Förderung der Systemstabilität möglicherweise gar in das Gegenteil umgekehrt.
- Hinzu kommen Steuerausfälle bei Bund, Kantonen und Gemeinden infolge von tieferen Vermögenserträgen, höheren Abzügen für Gewinnungskosten oder vermehrten Anlagen in steuerlich privilegierten (z.B. Lebensversicherungen) oder befreiten Anlageinstrumenten.

6. Die Ausführungen im Begleitbericht zu den **Auswirkungen auf die Volkswirtschaft** erscheinen uns unvollständig. Sie sind zu vertiefen und es sind daraus die erforderlichen Schlüsse für die Ausgestaltung des Systems zur Sicherung der Bankeinlagen zu ziehen. Insbesondere mögliche Folgen einer Ex-ante-Finanzierung (in Kombination mit absehbaren verschärften Eigenmittel- und Liquiditätsbestimmungen für die Banken) auf den Kredit- und Kapitalmarkt Schweiz (verfügbares Kredit- und Kapitalmarktvolumen; *Crowding-out* durch den ESF, der „seine Anlagen vorwiegend im öffentlichen Sektor platzieren wird“⁸; Auswirkungen auf Kredit- und Kapitalkosten, insbesondere von KMU) sind detailliert abzuklären. Höhere Refinanzierungskosten der Bankbranche hätten wohl gesamtwirtschaftlich negative Folgekosten. Dabei ist der erwähnten Gefahr, dass als Folge einer „Vollkasko-Mentalität“ und der dem Vorschlag inhärenten *moral hazard* eine Verlagerung zu höher verzinsten und für die Banken als Refinanzierungsquelle teureren Sparprodukten erfolgen dürfte, Rechnung zu tragen. Es ist zu verhindern, dass die Ein-

⁸ eBer, S. 16.

lagensicherung in volkswirtschaftlicher Hinsicht als Anti-Konjunkturprogramm wirkt sowie infolge fehlender inhaltlicher und zeitlicher Abstimmung mit internationalen Regulierungen der Schweiz einen Standortnachteil beschert.

7. Die Ausführungen im eBer zu den **Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden** sind mit einer Darstellung der Steuerausfälle für Kantone und Gemeinden zu ergänzen. Nebst dieser indirekten Betroffenheit durch negative volkswirtschaftliche Auswirkungen auf die kantonale Wirtschaft und in der Folge auf das Steuersubstrat gilt es, die direkte Betroffenheit und Interessenlage der Kantone als Eigentümer der Kantonalbanken zu berücksichtigen. Da die Vorschläge des E-BesG davon ausgehen, dass für den theoretischen Fall, dass bei einer Kantonalbank in Schwierigkeiten einerseits nach den Bestimmungen der neuen Einlagensicherung verfahren würde, dass andererseits aber für den Fonds resp. den Bund (im Unterschied zu anderen Instituten) keinerlei Ausfallrisiko besteht, da sich beide im gegebenen Fall beim entsprechenden Kanton schadlos halten würden, ist dieser speziellen Situation Rechnung zu tragen: Die meisten Kantonalbanken mit Staatsgarantie leisten dem Kanton eine entsprechende finanzielle Entschädigung. Dementsprechend wären die Kantonalbanken mit Staatsgarantie vom BesG resp. den meisten Bestimmungen auszunehmen und/oder mindestens bei der Berechnung der Finanzierung des Fonds wie auch der Abgeltung einer Bundesgarantie resp. eines Bundesvorschusses vollständig zu entlasten. Es wären in einem solchen Fall letztlich die Kantone, welche das Ausfallrisiko und damit allfällige Verluste zu tragen hätten. Es kann nicht sein, dass zu Lasten der Substanz oder Gewinnstärke und Gewinnausschüttungsfähigkeit der Kantonalbanken, und damit zu Lasten der finanziellen Interessen der Kantone als Eigentümer, erstere für einen „Versicherungsschutz“, der nur einmal (beim Eigentümer) geltend gemacht werden kann, zwei mal finanzielle Beiträge und Entschädigungen zu zahlen haben.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Überlegungen und Anliegen.

Freundliche Grüsse

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Der Präsident:



Christian Wanner

Der Sekretär:



Dr. Andreas Huber-Schlatter

Kopie (Mail)

- Rechtsdienst EFV (abteilungssekretariatrd@efv.admin.ch)
- Mitglieder FDK