



Herr Bundespräsident
Hans-Rudolf Merz
Vorsteher EFD
Bernerhof
3003 Bern

Bern, 31. Dezember 2009

Bundesgesetz über die Sicherung der Bankeinlagen (BesG): Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Spitalgasse 34
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen vom 11. September 2009. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Die SP Schweiz begrüsst ausdrücklich die vorgeschlagene Neuregelung für eine moderne, zweistufige Einlagensicherung, die mit einer entschädigten Bundesgarantie (Variante B) gekoppelt ist. Eine der Konsequenzen der globalen Finanzkrise muss es sein, dass diesem Aspekt der Liquiditätssicherung künftig grössere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Schliesslich hat in der Vergangenheit fast immer der forcierte Rückzug von Bankeinlagen zum Zusammenbruch eines Instituts und in letzter Konsequenz zum Ausbruch einer nationalen oder gar internationalen Bankenkrise geführt¹.

Allgemeine Beurteilung

Die im Dezember 2008 vom Bundesrat verabschiedete dringliche Revision des Einlegerschutzes (Höhe der geschützten Einlagen von 100'000 Franken, Deckung mit inländischen Forderungen, schnellere Auszahlung sowie Systemobergrenze von 6 Milliarden Franken) war zum damaligen Zeitpunkt aus Sicht der SP die richtige temporäre

¹ Beat Bernet, Bausteine einer modernen nationalen Einlagensicherung, Konsequenzen aus der Finanzmarktkrise/Perspektiven der HSG, 2009

Massnahme, die zuvor ja auch bereits in einer entsprechenden Motion² gefordert worden war. Bereits damals war aber absehbar, dass nur ein Systemwechsel die grundlegenden Mängel des bisherigen Einlegerschutz zu beheben vermag. Das betrifft erstens die Ex-Post-Finanzierung, die mit beachtlichen systemischen Risiken behaftet ist, weil sie auch gesunde Banken des Systems durch die Nachschusspflicht destabilisieren kann und im Krisenfall prozyklisch den Liquiditätsengpass noch verschärft. Zweitens ist die derzeitige Obergrenze des Einlegerschutzsystems auch mit 6 Milliarden Franken noch ungenügend: Weder der Ausfall einer Grossbank noch der Kollaps mehrerer mittelgrosser Banken könnte bewältigt werden.

Diese Lücken verhindern, dass das bestehende Einlagensicherungssystem seine drei grundlegenden Ziele³ zu erfüllen vermag, nämlich:

- Der Schutz der Kleinanlegerinnen und Kleinanleger, denen nicht zugemutet werden kann, dass sie die Sicherheit ihrer Bank jederzeit überprüfen und überwachen können.
- Der Schutz der Banken vor einem sogenannten „Bank Run“ oder Bankensturm, wenn durch schlechte Nachrichten alle Sparerinnen und Sparer ihr Geld möglichst schnell abzuziehen versuchen und damit ein betroffenes Institut in einen Liquiditätsengpass bringen.
- Der Systemschutz, weil durch die Vernetzung der Banken schon aufgrund des Zusammenbruchs eines einzelnen Finanzinstituts eine Kettenreaktion (Domino-Effekt) das ganze Bankensystem in Schieflage bringen kann.

Solange bei den Anlegerinnen und Anlegern Zweifel an der Sicherheit ihrer Einlagen bestehen, kann ein Bankensturm in einer aufziehenden Krise nicht ausgeschlossen werden und somit erfüllt das System seine zentrale Funktion im Ernstfall nicht. Vom öffentlichen Gut „Systemstabilität“ profitiert nebst den Anlegerinnen und Anlegern sowie den Banken die gesamte Volkswirtschaft. Eine Einlagensicherung zu verlangen, die diese Systemstabilität zu schaffen vermag, ist somit aus Sicht der SP klar eine Regulierungsaufgabe des Staates und kann nicht der Selbstregulierung durch die Banken überlassen werden.

Natürlich ist ein sicheres System nicht zum Nulltarif zu erhalten. Es darf bei der Abwägung zwischen geringen Kosten und hoher Sicherheit jedoch nicht vergessen werden, dass beim bestehenden System einerseits Mängel bestehen, die die Volkswirtschaft sehr teuer zu stehen kommen könnten und andererseits der Staat bisher ohne eine Entschädigung und ohne gesetzliche Grundlage für die grossen Banken eine implizite Staatsgarantie gewährt hat. Daher erachtet es die SP

² Motion Susanne Leutenegger Oberholzer (08.3546), Mehr Schutz für Kleinanlegerinnen und Kleinanleger

³ Manuel Ammann, Konsequenzen für das Einlagensicherungssystem: Welche grundlegenden Reformen sind notwendig?, Konsequenzen aus der Finanzmarktkrise/Perspektiven der HSG, 2009

als folgerichtig, dass eine Bundesgarantie nun klar geregelt und risikogerecht entschädigt wird.

Die bis zur vollständigen Äufnung des Zielkapitals notwendige Frist von 22 Jahren erachtet die SP als gefährlich lang. Das auch darum, weil diese Frist den Idealfall darstellt, ohne Anwendung während dieser Zeit und weil rein statistisch davon ausgegangen werden muss, dass bis zu diesem Zeitpunkt mindestens eine weitere Krise die globale Finanzwelt erschüttern wird. Wenn aber so sicher gestellt werden kann, dass der Systemwechsel ohne negative Folgen für die Volkswirtschaft abgewickelt werden kann, ist ein entsprechend langfristiger Aufbau des Zielkapitals (von 3 Prozent der gesamten gesicherten Einlagen) mit gleichzeitig moderaten Kosten für die einzelnen Bankinstitute aus Sicht der SP dennoch vertretbar.

Die SP hält fest, dass mit einer Bundesgarantie für die gesicherten Einlagen die Problematik der impliziten Staatsgarantie für alle Grossbanken aufgrund der schweizspezifischen „Too big to fail“-Situation damit keineswegs aus der Welt geschafft ist. Vielmehr muss die vom Bundesrat eingesetzte Expertengruppe in den kommenden Monaten weitergehende Lösungsvorschläge erarbeiten, wie mit prudentiellen und organisatorischen Mitteln dieses für die schweizerische Volkswirtschaft untragbare Risiko nachhaltig entschärft werden kann. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt ist klar, dass das für die Banken eine höhere Eigenmittelausstattung bedeutet, als dies in der Vergangenheit (und auch nach den jüngsten Anpassungen) der Fall war.

Detailbemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Zweck und Rechtspersönlichkeit:

Die SP erachtet die in Artikel 1 BesG vorgeschlagene Form eines selbständigen öffentlich-rechtlichen Fonds für die Einlagensicherung (ESF) als eine adäquate Lösung angesichts der hohen Bedeutung der Systemstabilität. Die SP begrüsst die Abkehr von der bisherigen Selbstregulierung, da das Vertrauen der Öffentlichkeit in das System für das Funktionieren einer wirksamen Einlagensicherung zentral ist.

Aufgaben und Weiterführung von Bankdienstleistungen:

Die SP befürwortet die neu vorgesehene Aufgabe der Weiterführung von Bankdienstleistungen (Artikel 2 sowie 5 und 6 BesG sowie Artikel 30 BankG). Dabei gilt es jedoch sicher zu stellen, dass wirklich nur unter den in Artikel 5 Abs. 2 genannten Bedingungen (vermindertes Verlustrisiko für den ESF, Deckung der gesicherten Anlagen und kein Aufbau neuer Dienstleistungen) Mittel aus dem Fonds für solche Massnahmen verwendet werden dürfen. In der gemäss Artikel 5 Abs. 4 vorgesehenen Verordnung muss der Bundesrat die Bedingungen eng umschreiben, damit Fondsmittel nicht leichtfertig für Rettungsaktionen

verwendet werden und der ESF in der Folge womöglich höhere Kosten entstehen als bei einer einfachen Auszahlung der gesicherten Anlagen.

Auf jeden Fall ist aus Sicht der SP davon abzusehen, dass der Bundesrat Weiterführungen bewilligen kann, die mehr als 10 Prozent des ESF-Zielkapitals beanspruchen.

Organisation:

Die in Artikel 7 BesG vorgesehene Vertretung der Banken im Verwaltungsrat des ESF lehnt die SP klar ab. Eine solche Vertretung führt zu Interessenkonflikten und wird auch von der Wissenschaft abgelehnt: Vollständige Unabhängigkeit von der versicherten Branche bzw. den Versicherten ist unabdingbar⁴. Die SP schlägt folgende Neuformulierung von Artikel 7 Abs. 1 BesG vor:

¹ Der Verwaltungsrat besteht aus höchstens fünf fachkundigen **und unabhängigen** Mitgliedern. Diese werden vom Bundesrat ernannt. ~~Er sorgt dabei für eine angemessene Vertretung der Banken.~~

Finanzierung:

Die SP erachtet die anvisierte Höhe des Zielkapitals (Artikel 13) sowie die Form der Äufnung (gemäss Artikel 14 zu zwei Drittel durch Beiträge und zu einem Drittel durch verpfändete Vermögenswerte) angesichts der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des Finanzplatzes in der Schweiz sowie im Vergleich mit dem Ausland als angemessen.

Als richtig erachtet die SP die geplante Abstufung der Beiträge nach Eigenmittelausstattung, Leverage Ratio, Wachstum der gesicherten Einlagen sowie Staatsgarantie (Artikel 15). Damit die Kantonalbanken mit einer bereits abgegoltenen Staatsgarantie nicht doppelt belastet werden, ist aus Sicht der SP jedoch ein Beitragsrabatt für die entsprechenden Banken unumgänglich. Der Kritik der Kantonalbanken an einer umfassenden Einlagensicherung mit Bundesgarantie, weil in ihrem Fall in erster Linie ein temporäres Liquiditätsrisiko aber kein Solvenzrisiko besteht, ist damit Rechnung zu tragen.

Bundesgarantie:

Weil die Einlagensicherung auch für jene fünf Banken gelten muss, deren gesicherte Anlagen höher sind als das ESF-Zielkapital von 9,75 Milliarden Franken, ist eine Bundesgarantie (Variante B, Artikel 24 bis 26) als zweite Säule des Sicherungssystems unumgänglich. Anstelle des als Variante A vorgeschlagenen Bundesvorschusses erachtet die SP die unbegrenzte Bundesgarantie als die konsequentere Lösung. Wie das Rettungspaket des Bundes für die UBS gezeigt hat, verfügen die Grossbanken bereits heute über eine faktische Staatsgarantie, die aber bisher mit keinem Rappen entschädigt wird. Diese implizite Ga-

⁴ Beat Bernet, Bausteine einer modernen nationalen Einlagensicherung, Konsequenzen aus der Finanzmarktkrise/Perspektiven der HSG, 2009

rantie wird im vorgeschlagenen Sicherungssystem mit einer Versicherungsprämie auf die garantierten Einlagen nun zumindest partiell explizit und wird damit auch abgegolten. Wie bereits zu Artikel 15 erwähnt, muss bei der Prämienberechnung durch die Finma (Artikel 26) nebst den bankspezifischen Risikofaktoren die Sondersituation der Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie berücksichtigt werden.

Wir danken Ihnen, geschätzter Herr Bundespräsident, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben
mit freundlichen Grüssen.

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Stefan Hostettler
Politischer Fachsekretär