

Herr Bundespräsident
Hans-Rudolf Merz
Vorsteher Eidg. Finanzdepartement
Bundeshaus
3003 Bern

22. Dezember 2009

Stellungnahme: Bundesgesetz über die Sicherung der Bankeinlagen

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. September 2009 haben Sie uns zur Vernehmlassung zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die Sicherung der Bankeinlagen eingeladen. Für die Möglichkeit der Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

economiesuisse lehnt den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Sicherung der Bankeinlagen (BesG) ab. Einer Überführung des aktuellen, mit Dringlichkeitsrecht eingeführten Systems des Einlegerschutzes ins Dauerrecht resp. einer Verlängerung der bis Ende 2010 befristeten Massnahmen wird hingegen zugestimmt.

economiesuisse anerkennt die Wichtigkeit des vom Bundesrat verfolgten Ziels der Stärkung der Systemstabilität. Eine Änderung des Einlegerschutzes ist aber unter dem Aspekt des Zusammenspiels mit weiteren Massnahmen wie der Verschärfung der Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften sowie unter Berücksichtigung von deren kumulierten Wirkungen zu beurteilen. Dabei sind auch die Erkenntnisse und Empfehlungen aus den laufenden Arbeiten der vom Bundesrat ernannten Expertengruppe abzuwarten. Der aktuelle Einlegerschutz hat sich in der Krise bewährt. Eine Dringlichkeit von Änderungen ist nicht ersichtlich.

Eine allfällige Änderung der Einlagensicherung darf aus Sicht der Realwirtschaft nicht dazu führen, dass die Kreditvergabe an Unternehmen verteuert oder in einer sonstigen Weise beeinträchtigt wird. Aus Sicht der Banken ist die Schaffung eines Schweizer Sonderfalls mit strengeren und aufwändigeren Vorschriften als im Ausland zu verhindern.

I. Vorbemerkungen

1. Einbettung in die laufenden Arbeiten zur Systemstabilität nötig

Gemäss erläuterndem Bericht ist das Ziel der Vorlage das Leisten eines Beitrags zur Systemstabilität. *economiesuisse* anerkennt die Wichtigkeit dieses Ziels. Die in die Vernehmlassung geschickte Vorlage ist aber unter dem Aspekt des Zusammenspiels mit und der kumulierten Wirkung von weiteren Massnahmen wie der Verschärfung der Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften zu beurteilen. Dabei sind auch die Erkenntnisse und Empfehlungen der laufenden Arbeiten der vom Bundesrat ernannten Expertengruppe abzuwarten. Bisher liegt keine Gesamtschau vor, welche die kumulierten Auswirkungen der verschiedenen Massnahmen auf die Schweizer Volkswirtschaft untersucht. Eine solche Gesamtschau muss aber vorliegen, bevor über die Frage einer allfälligen weiteren Verschärfung des Einlegerschutzes entschieden werden kann.

2. Bestehendes System hat sich bewährt

Mit den per Dringlichkeitsrecht Ende 2008 eingeführten Verschärfungen wurde eine markante Verbesserung des Einlegerschutzes in der Schweiz erzielt. Dabei wurden verschiedene Massnahmen ergriffen:

- Anhebung der Höhe der durch das Konkursprivileg geschützten Einlagen auf 100,000 Franken;
- Pflicht der Banken, in Abhängigkeit der privilegierten Einlagen ständig inländisch gedeckte Forderungen oder übrige in der Schweiz belegene Aktiven zu halten;
- Ermöglichung einer grosszügigeren sofortigen Auszahlung von gesicherten Einlagen;
- Anhebung der Systemobergrenze von 4 auf 6 Milliarden Franken;
- Zusätzliche Unterstellung der Guthaben bei Vorsorgestiftungen der 2. Säule und der Säule 3a unter das Konkursprivileg.

Insbesondere der Substanzschutz in Kombination mit dem Konkursprivileg führte zu einer deutlichen Verbesserung des Schutzes der Einleger. Dieses erst kürzlich verschärfte System der Einlagensicherung hat sich bewährt, auch in der Krise. Ein dringender Handlungsbedarf für eine weitere Verschärfung ist heute nicht ersichtlich.

3. Kriterien für die Beurteilung allfälliger Änderungen

Änderungen beim Einlegerschutz dürfen nicht dazu führen, dass die Einleger vollständig von der Verantwortung bei der Auswahl ihrer Bank entbunden werden. Bei den von der Regulierung erfassten Finanzinstituten muss sodann zwischen nicht systemrelevanten und systemrelevanten Banken, zwischen kleinen und mittleren Banken einerseits und Grossbanken andererseits sowie zwischen den Kantonalbanken und übrigen Banken genügend differenziert werden. Auf der Kostenseite ist darauf zu achten, dass die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt. Weiter sind die volkswirtschaftlichen Auswirkungen und das internationale Umfeld in die Beurteilung mit einzubeziehen. Aus Sicht der Realwirtschaft dürfen Änderungen des Einlegerschutzes zu keiner Verteuerung oder sonstigen Beeinträchtigung der Kreditvergabe an Unternehmen führen. Und schliesslich darf auch dem Schweizer Finanzplatz aus einer Änderung des Einlegerschutzes kein Wettbewerbsnachteil erwachsen.

II. Zur Vernehmlassungsvorlage

1. Ablehnung des Einlagensicherungsfonds

Unter dem bestehenden System der Einlagensicherung wird die Liquidität durch die Banken basierend auf einem Selbstregulierungsmechanismus bereitgestellt. Dabei erfolgt die Finanzierung ex post. Im erläuternden Bericht anerkennt der Bundesrat die Vorteile des heutigen Systems: Insbesondere werden dadurch keine Mittel gebunden, und Verzögerungen bei der Auszahlung der gesicherten Einlagen können durch geeignete Massnahmen trotzdem verhindert werden.

Gemäss erläuterndem Bericht genüge das geltende System der ex post-Finanzierung aber nur, wenn einzelne kleine bis mittelgrosse Banken in Schwierigkeiten gerieten, nicht aber bei einer Systemkrise. Bei einer solchen könne eine nachschüssige Beitragspflicht der Banken eine prozyklische Wirkung entfalten und eine Kettenreaktion auslösen. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass die der Einlagensicherung angeschlossenen Finanzinstitute für die Hälfte ihrer Beitragspflicht bereits heute dauernd liquide Mittel halten müssen. Damit und mit der erhöhten Systemobergrenze von sechs Milliarden Franken wird der Gefahr einer prozyklischen Wirkung bereits unter dem bestehenden System weitgehend Rechnung getragen. Die Notwendigkeit der ex ante-Finanzierung eines Fonds ist damit nicht ausgewiesen.

Falls trotzdem an der Errichtung eines Fonds festgehalten würde, müsste dieser jedenfalls effektiver und kostengünstiger gestaltet werden. Eine Verstaatlichung der Einlagensicherung ist in jedem Fall abzulehnen. Selbst ein vorfinanzierter Fonds liesse sich effizient und sicher über die Selbstregulierung verwalten. Die Annahme, Bankkunden würden in Krisenzeiten einzig staatlichen Lösungen vertrauen, wäre falsch. So verzeichneten in der Finanzkrise auch Banken ohne Staatsgarantie (z.B. Raiffeisen und Regionalbanken) einen markanten Kundenzuwachs. Es wäre unberechtigt, wenn dem privatwirtschaftlichen Finanzmarkt per se das Vertrauen und die Krisenresistenz abgesprochen würden.

Auch müssten weitere Alternativen geprüft werden. So wird seitens der Banken auf eine Möglichkeit hingewiesen, mit der die nötigen Mittel kostengünstiger bereitgestellt werden könnten. Bei dieser Lösung würden die Forderungen des Einlagensicherungsfonds nicht durch die Einzahlung von à-fonds perdu Beiträgen gedeckt, sondern durch Verpfändung oder Sicherungsübereignung von SNB-repofähigen Wertschriften. Eine Anrechnung der Erträge an die Refinanzierungskosten könnte dabei zu einer Kostenminimierung führen, von der letztlich auch die Einleger profitierten.

2. Zur Zielhöhe

Ein Fonds in der Höhe von 3% der gesicherten Einlagen wäre, gemessen an der historischen Ausfallwahrscheinlichkeit und angesichts der vorhandenen ausländischen Vergleichswerte, zu hoch angesetzt. Mit Blick auf letztere ist zu beachten, dass ausländische Einlagensicherungssysteme nicht nur Liquidität vorschliessen, sondern auch der Schadensdeckung dienen.

Bei der Bestimmung der Zielhöhe des Fonds wären die Auswirkungen auf die Einleger und die Refinanzierung der Banken zu beachten. Einlagen stellen für die Mehrzahl der Banken die Hauptquelle der Refinanzierung dar. Standardprodukte wie Spareinlagen, Kassenobligationen und Termingeldkonten würden als Folge des resultierenden Kostenanstiegs möglicherweise an Bedeutung verlieren. Eine Erhöhung der Hypothekar- und Kreditzinsen wären weitere mögliche Folgen. Dies hätte negative Folgen für die Gesamtwirtschaft.

3. Zum Bundesvorschuss und zur Bundesgarantie

Ein System der Bevorschussung entspricht zwar eher dem Gedanken der Einlagensicherung als jenes einer Bundesgarantie: Die Einlagensicherung ist darauf ausgerichtet, Liquidität vorzuschiessen, nicht aber, um einen Ausfallschaden zu decken. Trotzdem lehnen wir die Einführung eines solchen, über die Massnahmen aus dem Dringlichkeitsrecht hinausgehenden Instruments zum heutigen Zeitpunkt ab. Bevor die Frage der Notwendigkeit eines solchen neuen Instruments beantwortet werden kann, muss – wie eingangs erwähnt – eine Gesamtschau des Zusammenspiels mit den übrigen Regulatorien und deren kumulierten Wirkungen vorliegen.

Eine Bundesgarantie wird klar abgelehnt. Diese käme nicht nur die Anleger und Banken sehr teuer zu stehen, sondern im Anwendungsfall auch den Steuerzahler. Mit einer möglichen öffentlichen Wahrnehmung der Bundesgarantie als eine Art allgemeine Kredit-Ausfallgarantie würden sich auch Fragen zu den Gefahren eines Moral Hazard-Verhaltens stellen.

4. Weitere Differenzierungen nötig

Der in die Vernehmlassung geschickte Vorentwurf differenziert zu wenig zwischen kleinen und mittleren Banken einerseits und systemrelevanten Grossbanken andererseits. Ebenfalls trägt er der besonderen Rolle der Kantonalbanken zu wenig Rechnung.

Die risikogewichteten Prämien, wie sie im Entwurf vorgesehen sind, hätten zur Folge, dass die Retailbanken, die schwergewichtig im Inlandgeschäft tätig sind, übermässig belastet würden. Auf EU-Ebene wurden die Probleme der risikogewichteten Prämien erkannt, weshalb entsprechende Untersuchungen am Laufen sind. Die entsprechenden wissenschaftlichen Ergebnisse gilt es abzuwarten.

5. Negative Auswirkungen für die Gesamtwirtschaft

Wenn – neben den eingangs erwähnten Massnahmen wie verschärften Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften etc. – unter dem Titel der Systemstabilität in der schweizerischen Einlagensicherung eine ex ante-Finanzierung vorgeschrieben und die Systemobergrenze nochmals erhöht würde, hätte dies nicht nur für die direkt betroffenen Banken relativ hohe Kosten zur Folge. Auch die volkswirtschaftlichen Gesamtkosten wären erheblich. Insbesondere die Überwälzung der Kosten auf die Bankkunden würde sich in Form von tieferen Verzinsungen resp. höheren Kreditzinsen bemerkbar machen. Damit würde die Vorlage auch für die Realwirtschaft unverhältnismässig teuer. Diese negativen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft stehen in keinem Verhältnis zu einem allfälligen Nutzen aus einer Änderung des heutigen, gut funktionierenden Systems der Einlagensicherung.

6. Weiteres Vorgehen

Die Vernehmlassungsvorlage ist grundlegend und unter Beizug der betroffenen Kreise aus Finanz- und Realwirtschaft zu überarbeiten. Ebenfalls sind die Ergebnisse der Arbeiten der vom Bund unter dem Titel der Systemstabilität eingesetzten Expertengruppe zu berücksichtigen. Bei der Überarbeitung der Vorlage erscheint uns primär eine Ausrichtung auf eine Lösung angezeigt, die auf der bisher gut funktionierenden Selbstregulierung basiert und allenfalls um eine gesetzliche Regelung bezüglich der Rolle des Bundes im System der Einlagensicherung ergänzt wird.

Wir danken Ihnen, sehr geehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Ausführungen.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Pascal Gentinetta
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Urs Furrer
Stv. Leiter Wettbewerb und Regulatorisches

Cc:

Eidgenössische Finanzverwaltung
Rechtsdienst
Bernerhof
3003 Bern

abteilungssekretariatrd@efv.admin.ch