

Gastreferat ordentliche Mitgliederversammlung esisuisse A. Karrer, 14. Juni 2019

Sehr geehrter Herr Präsident der esisuisse,
sehr geehrter Herr Präsident des Verwaltungsrates der FINMA,
verehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Einladung zur ordentlichen Mitgliederversammlung der esisuisse. Es ist mir eine Ehre, im Namen des EFD in diesem Rahmen einige Worte an Sie richten zu dürfen. Wir sind ja zu Gast in einem wunderschönen und geschichtsträchtigen Haus – dem Zunfthaus zur Meisen. Wichtige Persönlichkeiten sind in der langen Geschichte seit der Erbauung 1757 hier gewesen, so auch Winston Churchill im September 1946. Nach seinen Malferien am Genfersee, reiste er – damals noch mit dem «Roten Pfeil» der SBB – nach Zürich. Churchill stieg im Grand Hotel Dolder ab und arbeitete die ganze Nacht an jener Rede, die als «Zürcher Rede» in die Geschichte einging. Am nächsten Morgen verschlief er sich dann und traf zu spät zum Empfang im Rathaus ein. Anschliessend begab er sich zur Aula der Universität, wo er seine visionäre Rede hielt, in der er zur deutsch-französischen Versöhnung und zur Einheit Europas aufrief. Das Mittagessen wurde anschliessend eben genau hier im Zunfthaus zur Meisen eingenommen, wobei sich Churchill gemäss Augenzeugen die Pausen zwischen den Gängen mit einem Nickerchen verkürzt haben soll.

Gerne möchte ich mein heutiges Referat mit einem Zitat beginnen, das Churchill zugeschrieben wird. Ich denke es passt ganz gut zum Einlegerschutz und zur Finanzmarktregulierung allgemein:
«Konsequent ist, wer sich selber mit den Umständen wandelt.»

Die Umstände wandeln sich. Dies haben wir in besonderer Weise auch in Bezug auf die Finanzmärkte gesehen. Vor gut zehn Jahren durchlebten wir eine schwere globale Krise, die auch vor der Schweiz nicht Halt gemacht hat. Wir haben Erfahrungen mit Finanzinstituten in Notsituationen und staatlichen Beihilfen gemacht. In der Folge wurden die internationalen Standards weiterentwickelt. Nationale Regulierungen wurden angepasst.

Die schwere Finanzkrise hat uns deutlich vor Augen geführt, wie dramatisch die Auswirkungen auf die Realwirtschaft sein können, wenn Risiken im Finanzsektor falsch eingeschätzt werden. Bis heute noch sind diese Auswirkungen spürbar. Dies ist ein weiterer Beweis dafür, dass den Finanzmärkten eine besondere Rolle in Bezug auf das Funktionieren der Wirtschaft zukommt. Und genau diese besondere Rolle rechtfertigt es, ja verlangt es geradezu, dass dem Finanzmarkt und insbesondere auch den Banken ein klarer regulatorischer Rahmen gegeben wird.

Auf internationaler Ebene herrschte nach der Krise rasch Einigkeit, dass die bestehenden Richtlinien für die Bankenregulierung angepasst werden müssen. Insbesondere im Bereich der systemrelevanten Institute wurden neue Standards verabschiedet. Die Schweiz half mit, diese auszugestalten. Wie dies bei solchen Prozessen üblich ist, gehört man bei gewissen Entscheidungen zur Mehrheit. Mit anderen Anliegen kann man jedoch manchmal auch nicht durchdringen. Trotzdem ist es wichtig, den final ausgehandelten Kompromiss mitzutragen. So kann ein internationales Level-Playing-Field geschaffen werden.

Die Schweiz gehörte auf Grund der in der Krise gemachten Erfahrung zu den ersten Ländern, die Massnahmen in Bezug auf die Too-Big-to-Fail-Problematik umgesetzt haben. Die Notmassnahmen zu Gunsten der UBS hatten zudem auch dazu geführt, dass im Dezember 2008 die dringliche Gesetzesanpassung zur Stärkung des Einlegerschutzes in Kraft gesetzt wurde. Die Sicherung pro Kunde, aber auch die Systemobergrenze wurden dabei erhöht. Zudem wurde die Möglichkeit zur direkten Auszahlung aus den liquiden Mitteln der geschlossenen Bank geschaffen.

Im Jahr darauf legte der Bundesrat dann einen Entwurf für ein neues Bankeinlagensicherungsgesetz vor. Die damit angestrebte umfassende Reform mit der Äuffnung eines vorfinanzierten Fonds war jedoch politisch völlig chancenlos.

Bereits knapp 20 Jahre zuvor, hatte ein einschneidendes Ereignis eine Anpassung der Einlagensicherung zur Folge. Am 3. Oktober 1991 musste die Spar- und Leihkasse Thun geschlossen werden. Damit kam die Funktion der Einlagensicherung – die damals gerade einmal 7 Jahre zuvor geschaffen worden war - erstmals in grösserem Stil zur Anwendung. Die Einleger erhielten eine Woche nach der Bankschliessung pro Spar- und Lohnkonto 500 Franken! Die Auszahlung der restlichen gesicherten Einlagen erfolgte jedoch erst ab dem 1. Januar 1993, also 15 Monate später.

Lassen Sie mich nun in die Gegenwart kommen. 2018 und in der ersten Jahreshälfte 2019 waren das SIF gemeinsam mit SNB und FINMA sehr stark mit der Länderprüfung durch den internationalen Währungsfonds – im Rahmen des sogenannten *Financial Sector Assessment Program*

(kurz FSAP) – beschäftigt. Die letzte solche Prüfung wurde in der Schweiz 2014 durchgeführt. Verschiedene Bankinstitute und selbstverständlich auch esisuisse haben an der Prüfung in diesem Jahr teilgenommen. Dabei war es selbstverständlich unser Ziel, den IWF von der Stabilität und der Sicherheit des Schweizer Finanzplatzes zu überzeugen.

Diejenigen von Ihnen, welche am FSAP teilgenommen haben, werden mir sicher beipflichten, dass in verschiedenen Bereichen ein zum Teil enormes Mass an Überzeugungskraft erforderlich war. Insbesondere im Bereich der Einlagensicherung war es äusserst schwierig, um nicht zu sagen unmöglich, die Assessoren von den Besonderheiten des schweizerischen Systems und von den dessen Vorteilen zu überzeugen. Zudem wurden wir auch an den einschlägigen internationalen Standards der International Association of Deposit Insurers (IADI) gemessen.

Die Gesamtbeurteilung des Schweizer Finanzplatzes durch den IWF ist gut ausgefallen. Die Assessoren würdigen Fortschritte bei der Stabilität und auch die Stresstests der Banken – und übrigens auch der Versicherungen - haben gute Resultate geliefert. Beim Einlagensicherungssystem konnten wir jedoch gewisse Kritikpunkte leider nicht aus dem Weg räumen. Nun könnte man sagen, dass eine kritische Beurteilung durch den IWF nicht überbewertet werden sollte. Hier ist jedoch entgegenzuhalten, dass ein international vernetzter Finanzplatz wie der unsere ganz besonders auf eine gute Reputation achten muss. Zudem wären Negativschlagzeilen in den Medien – ganz besonders im Bereich der Einlagensicherung – auch im Inland – ich denke dabei an Privatkunden und KMU – äusserst kontraproduktiv. So

ist doch das Vertrauen der Einleger von zentraler Bedeutung für das Funktionieren des Einlagensicherungs-Systems.

Ich hatte den Eindruck, dass wir gut auf die Beurteilung des Einlegerschutzes vorbereitet waren. Bereits 2016 hat das SIF in Zusammenarbeit mit SNB und FINMA eine umfassende Analyse vorgenommen. Auf dieser Basis hat der Bundesrat anschliessend im Februar 2017 eine Stärkung des Einlegerschutzsystems beschlossen. Dabei war es unser Ziel, die erkannten Schwachstellen zu beheben, ohne das Schweizer System mit seinen Vorteilen grundsätzlich zu verändern. Auch die Erfahrung der gescheiterten umfassenden Reform von 2009 war ausschlaggebend für das gewählte Vorgehen.

Gewisse Schwachstellen am bestehenden System sind seit längerem bekannt. Es steht ausser Zweifel, dass punktuelle Verbesserungen unausweichlich sind, um die Glaubwürdigkeit des Systems nicht in Frage zu stellen.

Als ersten Punkt möchte ich die klare gesetzliche Frist zur Auszahlung nennen. In vergangenen Fällen, in welchen das Einlagensicherungssystem zum Einsatz kam – zum Glück waren es insgesamt nur wenige – konnte es viele Monate dauern, bis die Auszahlung der Einlagen erfolgte. Dies war leider nicht nur im Fall der Spar- und Leihkasse Thun der Fall, sondern auch in der jüngeren Vergangenheit. In diesem Zusammenhang sind die nun angedachten Vorbereitungshandlungen der Institute von zentraler Bedeutung. Gerade die im vergangenen Jahr geführten Gespräche mit der Branche haben deutlich aufgezeigt, wie viele Unklarheiten aktuell bestehen, die einer

raschen Auszahlung im Wege stehen können. Der Handlungsbedarf ist damit unbestritten.

Als zweiter Punkt ist die Höhe der Einlagensicherung zu nennen. Die im Gesetz aktuell nominal festgelegte Maximalverpflichtung von 6 Mia. CHF hat dazu geführt, dass der Deckungsgrad der gesicherten Einlagen von über 2,4% in 2006 kontinuierlich bis auf unter 1,4% gesunken ist. Es ist offensichtlich, dass hier eine bedeutende Schwächung des Systems stattgefunden hat. Die neu vorgesehene Festlegung auf 1,6% der gesicherten Einlagen stellt auch im internationalen Vergleich eine sinnvolle Grösse dar, insbesondere in Verknüpfung mit der Hinterlegungslösung. Womit ich beim dritten Punkte angelangt bin.

Auf die Schaffung eines Ex-ante-Fonds wurde ganz bewusst verzichtet. Gewählt wurde hingegen die von esisuisse und der Branche selbst vorgeschlagene Lösung mit der Hinterlegung von Wertschriften im Umfang der Hälfte der Maximalverpflichtung. Damit sind 0,8% der gesicherten Einlagen abgedeckt. Diese Lösung ist aus unserer Sicht genau so wirkungsvoll wie ein Ex-Ante-Fonds und entspricht zudem auch der in der EU vorgeschriebenen Höhe.

Weitere Anpassungen wurden geprüft, wie bspw. eine zusätzliche Sicherung durch den Staat, eine Kreditaufnahme durch die Einlagensicherung oder die Erhebung von risikoorientierten Prämien. Diese wurden jedoch aus verschiedenen Gründen abgelehnt.

Die aus unserer Sicht absolut notwendigen und wirkungsvollen Verbesserungen sind Bestandteil einer Teilrevision des Bankengesetzes, zu welcher die Vernehmlassung exakt heute beendet wird. Wir haben

den Überblick über die Rückmeldungen deshalb noch nicht. Aber wir haben zur Kenntnis genommen, dass esisuisse die Vorlage grundsätzlich begrüsst. Wir werden die vorgebrachten Einzelanliegen dann im Rahmen der Ausarbeitung der Botschaft selbstverständlich prüfen.

Unsere Vorlage wurde auch im Rahmen des FSAP bereits in Aussicht gestellt und von den Assessoren als Schritt in die richtige Richtung ausdrücklich begrüsst. Wir müssen uns jedoch bewusst sein, dass auch mit diesen Verbesserungen keine vollständige *Compliance* mit den internationalen Standards erreicht wird. Nichts desto trotz sind wir absolut davon überzeugt, dass wir mit der aktuellen Reform eine ausgewogene Vorlage präsentiert haben. Mit vertretbarem Aufwand wird damit eine deutliche Verbesserung erzielt. Wichtig ist jetzt, dass diese Reform rasch zu Ende geführt und umgesetzt wird. Tun wir dies nicht, wird die internationale Kritik noch zunehmen. Das EFD wird dem Bundesrat die Botschaft so zügig wie möglich vorlegen.

Nun möchte ich noch ganz generell auf die Finanzmarktregulierung zu sprechen kommen. «Konsequent ist, wer sich selber mit den Umständen wandelt.» Die Umstände haben sich, wie bereits gesagt, in Bezug auf den Finanzmarkt gewandelt. Im internationalen Umfeld wurde beispielsweise der Basel III-Standard Ende 2017 fertiggestellt.

Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass wichtige Finanzplätze, zu nennen sind hier die EU und die USA, bei der Umsetzung der bereits zuvor bestehenden Standards zum Teil deutlich im Verzug sind. Dies stellt für den Basler Ausschuss eine Herausforderung dar. Werden die Standards nicht breit umgesetzt, so können sie ihre Bedeutung verlieren.

Das Ziel zur Schaffung eines internationalen Level-Playing-Fields kann so nur noch bedingt erreicht werden. Gleichzeitig muss man aber auch klar erkennen, dass wichtige Finanzplätze insbesondere in Asien wie Singapur, Hongkong und Japan, aber auch Brasilien, Argentinien, Kanada sowie Südafrika die Umsetzung wie die Schweiz weitgehend fristgerecht vorgenommen haben.

Es ist ganz klar, dass wir bei der nationalen Umsetzung der finalen Basel III-Standards in der Schweiz darauf achten müssen, wie die Umsetzung auf den wichtigsten Konkurrenz-Finanzplätzen erfolgt. Dies ist ganz besonders wichtig, wenn Regelungen Bereiche betreffen, in welchen internationaler Wettbewerb herrscht. Und wir wollen die Basler Standards auch je nach Bankengruppe differenziert umsetzen, um die Kosten für die Branche möglichst tief zu halten. Das Stichwort heisst Proportionalität.

Um es wiederum mit den Worten von Churchill auszudrücken: «Der Preis der Grösse heisst Verantwortung». Der Finanzsektor ist bedeutend in der Schweiz. Damit trägt dieser Industriezweig auch eine besondere Verantwortung für das Wohlergehen in der Schweiz. Alle Institute, ob klein oder gross, ob regional, national oder international müssen diese Verantwortung gemeinsam tragen. Im Gegenzug muss auch die Regulierung dieses wichtigen Bereichs mit Umsicht erfolgen. Der Aufbau übermässiger Risiken muss unbedingt verhindert werden. Die Reputation des Schweizer Finanzplatzes soll gewahrt werden. Jedoch sollen gleichzeitig auch keine unnötig hohen Hürden geschaffen oder Kosten verursacht werden.

Ich bin überzeugt, dass in der Schweiz in den vergangenen Jahren der Dialog zwischen Branche und Behörden dazu beigetragen hat, gerade im Vergleich zum Ausland eine massvolle, prinzipienbasierte Regulierung zu schaffen. Ich möchte an dieser Stelle dazu aufrufen, diesen Dialog weiterzuführen und noch zu verbessern. Dabei sind aus meiner Sicht die folgenden Punkte von zentraler Bedeutung:

- Alle Seiten müssen sich mit Respekt und dem Willen zum konstruktiven Dialog begegnen.
- Dialog bedeutet, dass man seine Argumente offen, transparent und sachlich darlegt, sich gegenseitig zuhört und die Ansichten des Gegenübers respektiert.
- Ein guter Kompromiss kann nur erreicht werden, wenn beide Seiten bereit sind, auch von ihren Positionen etwas abzuweichen.
- Schlussendlich ist wohl auch ein grundsätzliches Vertrauen notwendig. Man muss überzeugt sein, dass alle Seiten an der Schaffung einer tragfähigen Lösung interessiert sind und nicht nur die eigenen Interessen durchzusetzen versuchen.

Genau dieser konstruktive Dialog werden wir auch in Zukunft brauchen. Um zukünftige Herausforderungen erfolgreich zu meistern.

Churchill soll auch einmal gesagt haben: «Eine gute Rede soll das Thema erschöpfen, nicht die Zuhörer.» In diesem Sinn möchte ich hier zum Schluss kommen. Ich hoffe, einige erhellende Gedanken mit Ihnen geteilt zu haben und Sie nicht allzu sehr ermüdet zu haben. Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit!