

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 5. Juni 2019

### **541. Bankengesetz, Änderung (Vernehmlassung)**

#### **Ausgangslage**

Am 8. März 2019 eröffnete das Eidgenössische Finanzdepartement das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Bankengesetzes (SR 952.0). Das Bankengesetz soll in drei Themenbereichen überarbeitet werden.

#### **1. Insolvenzbestimmungen**

Die Insolvenzbestimmungen für Banken werden heute in der Bankeninsolvenzverordnung der FINMA (SR 952.05) festgehalten. Da die Bestimmungen weitgehende Eingriffsmöglichkeiten in die Rechte der Eignerinnen und Eigner sowie der Gläubigerinnen und Gläubiger der Bank vorsehen, sollen sie neu mit der notwendigen Klarheit auf Gesetzesstufe geregelt werden.

Im Rahmen der Insolvenzbestimmungen wird auch das Pfandbriefgesetz (SR 211.423.4) angepasst, um das schweizerische Pfandbriefsystem im Falle der Insolvenz einer Mitgliedsbank stabil zu halten.

#### **2. Einlagensicherung**

Das heutige System der Einlagensicherung hat sich gemäss erläutern dem Bericht grundsätzlich bewährt und soll nicht infrage gestellt werden. In drei Bereichen hat sich jedoch Handlungsbedarf ergeben. Erstens soll die Auszahlungsfrist verkürzt werden. Zweitens soll die Finanzierungsart angepasst werden. Nach geltendem Recht erfolgt die Finanzierung der Einlagensicherung im Anwendungsfall (Ex-post-Finanzierung). International ist klar ein Trend zur Schaffung von Ex-ante-Fonds erkennbar. Die Fondslösung ist jedoch ungleich teurer und aufwendiger und in der Schweiz gemäss erläuterndem Bericht weiterhin nicht mehrheitsfähig. Als Alternative zu einem Ex-ante-Fonds soll das bestehende System mittels einer Hinterlegung von Wertschriften massgeblich gestärkt werden. Drittens ist die Maximalverpflichtung derzeit auf 6 Mrd. Franken begrenzt. Die Gesamtsumme der gesicherten Einlagen hat sich in den vergangenen Jahren jedoch erhöht. Neu wird deshalb die Maximalverpflichtung auf 1,6% der Gesamtsumme der gesicherten Einlagen festgelegt, wobei sie mindestens 6 Mrd. Franken betragen muss.

### **3. Segregierung**

Im Gegensatz zu den Einlagen stehen Depotwerte (beispielsweise Aktien und Fondsanteile) im Eigentum der Kundinnen und Kunden. Sie werden von Gesetzes wegen im Konkursverfahren vollständig abgesondert und herausgegeben. Damit im Konkursfall eine Absonderung des Eigentums der Kundin oder des Kunden erfolgen kann, müssen die genannten Werte von der Bank vom Eigenbestand und auch von den Eigentumswerten anderer Kundinnen und Kunden getrennt gehalten werden. Diesbezüglich bestehen in der geltenden Gesetzgebung noch Lücken. Das Bucheffektengesetz (SR 957.1) soll entsprechend angepasst werden.

### **Auswirkungen und Beurteilung**

Für den Kanton Zürich als grössten Finanzplatz der Schweiz ist es ausserordentlich wichtig, die Wettbewerbsfähigkeit der Finanzinstitute zu erhalten und langfristig zu sichern. Als Standort von drei der fünf systemrelevanten Finanzinstituten und Eigentümer der Zürcher Kantonalbank (ZKB) legt der Kanton Zürich zudem besonderen Stellenwert darauf, dass alle Finanzinstitute gleich lange Spiesse haben.

Der erläuternde Bericht hält fest, dass die Kantone von der Vorlage nicht betroffen seien, abgesehen von einer allfälligen Zunahme des gesamtwirtschaftlichen Risikos aufgrund tieferer Eigenverantwortung (vgl. Einlagensicherung nachfolgend). Entgegen dieser Aussage ist der Kanton Zürich als grösster Finanzplatz der Schweiz und Eigentümer der ZKB sehr wohl direkt und indirekt von den Anpassungen des Bankengesetzes betroffen:

#### **1. Insolvenzbestimmungen**

Die Bestrebungen, die Insolvenzbestimmungen auf Gesetzesstufe zu verankern, werden begrüsst. Die Ausgestaltung der Insolvenzbestimmungen ist jedoch klar auf Aktiengesellschaften ausgerichtet. Die Lösung scheint wenig passend für Institute mit anderen Strukturen (Genossenschaften und Kantonalbanken). Für den Kanton Zürich ist es wichtig, dass die ZKB Bail-in-Bonds emittieren kann, da nachrangige Verbindlichkeiten von der Staatsgarantie ausgeschlossen sind und der Kanton Zürich dadurch die Risiken senken kann.

Die Anpassung des Pfandbriefgesetzes wird unterstützt.

#### **2. Einlagensicherung**

Gemäss erläuterndem Bericht werden mit der geplanten Stärkung des Einleger- und Anlegerschutzes die Rechtssicherheit und die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz gestärkt. Es besteht jedoch das Risiko, dass die Akteure ihr Risikoverhalten ändern, weil die Anreize für eigenverantwortliches Handeln geschwächt werden (Moral Hazard).

Zu begrüssen sind die Verkürzung der Auszahlungsfrist, die Umstellung der Finanzierungsart und die Anpassung der Maximalverpflichtung. Alle drei Punkte dürften das Vertrauen in das System der Einlagensicherung sowie das System selbst stärken. Zudem trägt durch die neue Ex-ante-Komponente auch diejenige Bank zur Einlagensicherung bei, die im Sanierungsfall finanziert werden muss. Die Ex-ante-Komponente dürfte auch die Problematik des Moral Hazards lindern, weil sanierungsbedürftige Institute selbst Geld in der Einlagensicherung hinterlegt haben.

Aus Sicht des Kantons Zürich muss jedoch die Kostenneutralität sichergestellt werden. Insbesondere darf es nicht zu einer doppelten Belastung für die systemrelevanten Banken im Zusammenhang mit der Too-big-to-fail-Regulierung kommen. Dies sollte bei der Festlegung der Risikogewichtungssätze berücksichtigt werden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Einlagensicherung nicht auf systemrelevante Banken ausgelegt ist, weil die Einlagensicherung nur beim Konkurs einer Bank zum Tragen kommt. Systemrelevante Banken bzw. deren systemrelevante Teile werden weitergeführt, und es kommt nicht zu einer Auszahlung der Guthaben. Somit sollte eine systemrelevante Bank die Einlagensicherung gar nie in Anspruch nehmen müssen. Vor diesem Hintergrund sollten die Anpassungen der Einlagensicherung gerade für systemrelevante Banken kostenneutral ausfallen.

### **3. Segregierung**

Hier handelt es sich weitgehend um den gesetzlichen Nachvollzug einer bereits gängigen Praxis. Institute, welche die Segregierung noch nicht umgesetzt haben, müssen gemäss erläuterndem Bericht mit einmaligen Umstellungskosten rechnen. Wiederkehrende betriebliche Folgekosten sind gemäss Bericht nicht zu erwarten. Aus Sicht des Kantons Zürich gibt es keine Bemerkungen zur Segregierung.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an [rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)):

Mit Schreiben vom 8. März 2019 haben Sie uns betreffend die Änderung des Bankengesetzes (SR 952.0) zur Vernehmlassung eingeladen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Für den Kanton Zürich als grössten Finanzplatz der Schweiz ist es ausserordentlich wichtig, die Wettbewerbsfähigkeit der Finanzinstitute zu erhalten und langfristig zu sichern. Als Standort von drei der fünf systemrelevanten Finanzinstituten und Eigentümer der Zürcher Kantonalbank (ZKB) legt der Kanton Zürich zudem besonderen Stellenwert darauf, dass alle Finanzinstitute gleich lange Spiesse haben.

Der erläuternde Bericht hält fest, dass die Kantone von der Vorlage nicht betroffen seien, abgesehen von einer allfälligen Zunahme des gesamtwirtschaftlichen Risikos aufgrund tieferer Eigenverantwortung. Wir sind entgegen dieser Aussage der Meinung, dass der Kanton Zürich als grösster Finanzplatz der Schweiz und Eigentümer der ZKB sehr wohl direkt und indirekt von den Anpassungen des Bankengesetzes betroffen ist. Zu den einzelnen Themenbereichen äussern wir uns wie folgt:

### **Insolvenzbestimmungen**

Wir begrüssen die Bestrebungen, die Insolvenzbestimmungen auf Gesetzesstufe zu verankern. Die Ausgestaltung der Insolvenzbestimmungen ist jedoch klar auf Aktiengesellschaften ausgerichtet. Die Lösung scheint wenig passend für Institute mit anderen rechtlichen Strukturen (Genossenschaften und Kantonalbanken). Die Insolvenzbestimmungen müssten daher den unterschiedlichen rechtlichen Strukturen besser Rechnung tragen. Für den Kanton Zürich ist es zudem wichtig, dass die ZKB – wie andere Finanzinstitute – Bail-in-Bonds emittieren kann. Dies insbesondere deshalb, da nachrangige Verbindlichkeiten von der Staatsgarantie ausgeschlossen sind und der Kanton Zürich dadurch die Risiken senken kann.

Die Anpassung des Pfandbriefgesetzes (SR 211.423.4) unterstützen wir und haben keine Bemerkungen dazu.

### **Einlagensicherung**

Wir begrüssen die Verkürzung der Auszahlungsfrist, die Umstellung der Finanzierungsart und die Anpassung der Maximalverpflichtung. Alle drei Punkte dürften das Vertrauen in das System der Einlagensicherung sowie das System selbst stärken. Zudem trägt durch die neue Ex-ante-Komponente auch diejenige Bank zur Einlagensicherung bei, die im Sanierungsfall finanziert werden muss. Die Ex-ante-Komponente dürfte auch die Problematik des Moral Hazards lindern, weil sanierungsbedürftige Institute selbst Mittel in der Einlagensicherung hinterlegt haben.

Aus Sicht des Kantons Zürich muss jedoch die Kostenneutralität sichergestellt werden. Insbesondere darf es nicht zu einer doppelten Belastung für die systemrelevanten Banken im Zusammenhang mit der Too-big-to-fail-Regulierung kommen. Dies sollte bei der Festlegung der Risikogewichtungssätze berücksichtigt werden.

Wir weisen im Weiteren darauf hin, dass die Einlagensicherung nicht auf systemrelevante Banken ausgelegt ist, weil die Einlagensicherung nur beim Konkurs einer Bank zum Tragen kommt. Systemrelevante Banken werden jedoch weitergeführt, und es kommt nicht zu einer Auszahlung

der Guthaben. Somit sollte eine systemrelevante Bank die Einlagensicherung gar nie in Anspruch nehmen müssen. Vor diesem Hintergrund sind wir umso mehr der Meinung, dass die Anpassungen der Einlagensicherung gerade für systemrelevante Banken kostenneutral ausfallen sollte.

***Segregierung***

Wir haben keine Bemerkungen zur Segregierung.

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



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**