

# ES GILT DAS GESPROCHENE WORT

Referat beim Bankkaderverein vom 19.03.2009

## **Hat die Staatsgarantie eine neue Bedeutung erhalten?**

Von Regierungsrätin Dr. Ursula Gut, Finanzdirektorin des Kantons  
Zürich

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke Ihnen für die Einladung und die Gelegenheit zum Thema  
Staatsgarantie referieren zu können.

Der Begriff der Staatsgarantie ist seit dem Ausbruch der Finanzkrise und vor allem seit deren Verschärfung im letzten Herbst mit dem Rettungspaket des Bundes, der EBK und der Nationalbank für die UBS in aller Munde. Es lohnt sich deshalb, einmal zu betrachten, was sich hinter diesem Schlagwort eigentlich genau verbirgt. Bis zur aktuellen Finanzkrise war praktisch nur im Zusammenhang mit den Kantonalbanken von Staatsgarantie die Rede. Im Kanton Zürich ging es dabei um die Staatsgarantie für die Zürcher Kantonalbank. Im Zuge der Finanzkrise wird nun auch – und vor allem – im Zusammenhang mit privaten Banken, insbesondere der UBS, über Staatsgarantien gesprochen. Hat sich der Begriff gewandelt und hat die Staatsgarantie eine neue Bedeutung erhalten? Und besteht damit auch Handlungsbedarf für die Politik, den veränderten Bedingungen durch Anpassungen der rechtlichen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen?

## **Bisher: Staatsgarantie des Kantons Zürich für die ZKB**

Zunächst soll die Staatsgarantie des Kantons Zürich für die ZKB näher betrachtet werden:

Gemäss § 6 des Gesetzes über die Zürcher Kantonalbank vom 28. September 1997 (ZKBG) haftet der Staat für alle Verbindlichkeiten der Bank, soweit ihre eigenen Mittel nicht ausreichen. Davon ausgenommen sind nachrangige Verbindlichkeiten und ein allfälliges Partizipationskapital. Die Staatsgarantie des Kantons Zürich ist gemäss dem Wortlaut dieser Bestimmung eine subsidiäre und bedeutet zunächst **Ausfallhaftung** des Staates. Subsidiäre Staatsgarantie heisst, dass der Staat erst nach erfolgter Vollstreckung in die Aktiven der Bank oder nach deren Liquidation zahlen soll.

Die Staatsgarantie geht aber in den meisten Kantonen, so auch im Kanton Zürich, wesentlich über die Garantie der Verbindlichkeiten hinaus und stellt grundsätzlich eine Garantie für den Bestand der Kantonalbank bzw. eine Institutsgarantie dar. Diese „**Bestandes- und Institutsgarantie**“ bedeutet, dass der Staat im Sanierungsfall hinreichend Eigenmittel einzuschiessen hat und zwar zu Fortführungswerten und nicht zu Liquidationswerten. Staatsgarantie bedeutet also einerseits die Verpflichtung des Kantons, seine Bank sowohl im Normalfall des Kapitalbedarfs als auch im Sanierungsfall immer mit hinreichenden Eigenmitteln auszustatten, und andererseits in einem Insolvenzfall den Gläubigern gegenüber subsidiär für den Ausfall zu haften, wobei die Bestandes- bzw. Institutsgarantie gegenüber der Aussenhaftung aus volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Gründen im Vordergrund zu stehen hat.

Dass das Verständnis der Staatsgarantie auch als Bestandes- bzw. Institutsgarantie dem kantonalen Recht entspricht, ergibt sich insbesondere aus der am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen, neuen Verfassung des Kantons Zürich, deren Art. 109 im Sinne eines Imperativs vorschreibt: „Der Kanton betreibt eine Kantonalbank.“ Diese Formulierung spricht für einen klaren Auftrag an den Kanton, eine Kantonalbank zu betreiben und diese demzufolge immer mit den nötigen Eigenmitteln auszustatten.

Auf jeden Fall müsste mit allen Mitteln versucht werden, auf politischem Wege eine Lösung zu finden, denn es wäre volkswirtschaftlich schwer vorstellbar, eine Kantonalbank mit ihrem hohen regionalen Marktanteil einfach zu liquidieren. Insofern kann auch von einer „**faktischen Staatsgarantie**“ gesprochen werden.

Dass eine solche im Bereich der Kantonalbanken besteht, hat der Kanton Waadt bewiesen, dessen Kantonalbank keine gesetzlich vorgesehene Staatsgarantie besitzt. Der Kanton Waadt hat aber trotzdem erhebliche Mittel eingesetzt, um die Weiterexistenz seiner Bank sicherzustellen, als diese in grosse finanzielle Schwierigkeiten geraten war. Der Kanton ist somit faktisch für seine Bank eingestanden. In diesem Zusammenhang stellte die Eidgenössische Bankenkommission in ihrem Jahresbericht 2002 folgendes fest: „Wie die Fälle der Banque Cantonale Vaudoise und Banque Cantonale de Genève gezeigt haben, kann auch dann, wenn eine formelle, gesetzlich verankerte Staatshaftung fehlt, ein faktischer Beistandszwang bestehen.“

In der Vergangenheit wurden im Kanton Zürich verschiedentlich – letztmals im Jahr 2007 – **parlamentarische Vorstösse** eingereicht, die

das dem Kanton Zürich und seinen Steuerzahlenden aus der heute unlimitierten Staatsgarantie erwachsende finanzielle Risiko limitieren wollten. Daneben wurde auch angeregt, die ZKB in eine privatrechtlich strukturierte Aktiengesellschaft nach Obligationenrecht umzuwandeln. Diese Vorstösse fanden jedoch in der Vergangenheit keine Mehrheit. Ihnen ist Folgendes entgegenzuhalten:

Die Staatsgarantie für die Zürcher Kantonalbank ist eine unbeschränkte. Dies bedeutet, dass im Falle einer Insolvenz der Kanton für den gesamten Ausfall der Forderungen gegenüber der Bank aufzukommen hat. Die Idee der Limitierung knüpft also an jenen Garantiefall an, der gerade durch die Bestandes- und Institutsgarantie zu verhindern ist. Eine **Limitierung** ist eigentlich nur für die Ausfallhaftung, nicht aber für die Nachschusspflicht sinnvoll und denkbar. Würde nämlich eine gesetzliche Limitierung der Staatsgarantie auch im Falle der Bestandes- und Institutsgarantie zum Tragen kommen und der gesetzlich limitierte Betrag für die benötigten Eigenmittel zum Nachschuss der nötigen Eigenmittel nicht ausreichen, wäre eine Gesetzesänderung nötig. Käme diese nicht zustande, liefe dies automatisch auf die Insolvenz der Bank hinaus – mit einer viel grösseren Ausfallhaftung, weil bekanntlich dann nicht mehr zu Fortführungswerten, sondern zu Liquidationswerten zu bilanzieren wäre. Eine solche Limitierung der Staatsgarantie als Bestandes- und Institutsgarantie mit der Verpflichtung, hinreichend Eigenmittel zu Fortführungswerten nachzuschliessen, erscheint damit nicht zielführend und könnte sich in einem Sanierungsfall sogar kontraproduktiv auswirken.

Ebensowenig zielführend wäre eine Änderung der **Rechtsform**: Staatsgarantie und Rechtsform haben nichts miteinander zu tun. Die

Staatsgarantie hat unabhängig von der Rechtsform Bestand: Solange der Kanton gemäss Art. 109 der Kantonsverfassung den Auftrag hat, eine Kantonalbank zu betreiben, ändert sich durch eine andere Rechtsform auch nichts an der Bestandes- und Institutsgarantie. Zudem könnte allein die wirtschaftliche Bedeutung der ZKB im Notfall auch bei Wahl einer anderen Rechtsform eine Rettungsaktion des Staates nötig machen, wie das Beispiel der Banque Cantonale Vaudoise zeigt.

### **Finanzkrise: Rettungspaket des Bundes für die UBS**

Seit dem Ausbruch der Finanzkrise und insbesondere seit dem Rettungspaket für die UBS stehen nun plötzlich nicht mehr die Kantone mit ihren Kantonalbanken im Brennpunkt der öffentlichen Diskussion über die Staatsgarantie, sondern der Bund und die Grossbanken. Auf Bundesebene bestand bis anhin keine formelle Staatsgarantie für irgendeine Geschäftsbank. Der Bund, die EBK und die Nationalbank waren aber dennoch gezwungen, der UBS zu Hilfe zu kommen. So hielt der Bundesrat in seiner Botschaft zum „**Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems**“ im vergangenen Herbst Folgendes fest:

„Die Grossbanken sind für die Schweizer Volkswirtschaft von systemischer Bedeutung. Im inländischen Kreditmarkt halten sie zusammen einen Marktanteil von 35 %. Bei den Einlagen ist der Marktanteil ähnlich. Zudem entfällt ein Drittel der Verbindlichkeiten auf dem inländischen Interbankenmarkt alleine auf die UBS AG. Bei einem Ausfall einer Grossbank wären Haushalte und Unternehmen infolge der Blockierung ihrer Konten und der Unterbrechung ihrer Kreditbeziehungen nicht mehr in der Lage, laufende Ausgaben und

Investitionen zu tätigen. Die Einlagenversicherung könnte die negativen Folgen nur bedingt auffangen, da die durch das Gesetz vorgesehene Obergrenze von 4 Milliarden lediglich einen kleinen Teil der bei der UBS AG gehaltenen privilegierten Einlagen deckt. Der Ausfall einer Grossbank würde daher zumindest kurzfristig die Liquiditätsversorgung gefährden und das Zahlungssystem der Schweiz destabilisieren. Über den Interbankenmarkt würden auch die anderen Schweizer Banken erhebliche Verluste auf ihren Forderungen gegenüber der UBS AG erleiden. Die volkswirtschaftlichen Konsequenzen wären insgesamt gravierend. Aufgrund von internationalen Studien muss davon ausgegangen werden, dass der Ausfall einer Bank von der Grösse der UBS AG kurzfristig Kosten für die Volkswirtschaft in der Höhe von 15-30 % des BIP (75-150 Mrd. Fr.) verursachen könnte. Der langfristige Wachstumsverlust wird gar auf 60 %-300 % des BIP geschätzt (300-1500 Mrd. Fr.).“

Die Rettung der UBS zeigt sich somit als Anwendungsfall der faktischen Staatsgarantie, oder anders ausgedrückt: Sie ist auf Grund ihrer systemischen Bedeutung „too big to fail“. Aus diesem Grund haben Bundesrat und Nationalbank ein Rettungspaket geschnürt, dessen Massnahmen Ihnen bekannt sind.

Bei der Ausarbeitung des Rettungspaketes bestand keine Notwendigkeit, auch die CS darin einzubeziehen. Es kann jedoch kein Zweifel daran bestehen, dass, sollte sich die finanzielle Situation der CS dramatisch verschlechtern, der Bund auch der CS helfend unter die Arme greifen würde. Auch die CS müsste aufgrund ihrer Grösse aus den gleichen Überlegungen wie die UBS gerettet werden. Auch die CS wäre „too big to fail“.

Im Gegensatz zu den Regelungen in den meisten Kantonen gab es für das Eingreifen des Bundesrates und der Nationalbank zugunsten einer Bank keine bereits vorher bestehenden gesetzlichen Grundlagen. Bundesrat, EBK und Nationalbank haben ein Massnahmenpaket beschlossen, das dem Parlament erst nachträglich zur Zustimmung unterbreitet wurde. Im Unterschied dazu beruhten die zur Rettung der **Swissair** in den Jahren 2001/2002 gewährten Kredite auf einer gesetzlichen Grundlage im Luftfahrtgesetz, die den Bund zur Beteiligung an Luftverkehrsunternehmungen legitimierte. Da es für die Unterstützung von Banken keine entsprechende Norm gibt, musste der Bundesrat eine entsprechende Notverordnung erlassen.

Angesichts dieser Situation auf Bundesebene stellt sich die Frage, ob es da die formelle, gesetzliche Staatsgarantie, wie sie die Kantone kennen, überhaupt noch braucht. Muss andererseits aber angesichts der Grösse und der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung gewisser Unternehmen nicht auch geprüft werden, ob diesbezüglich Handlungsbedarf besteht, um künftigen Krisen nicht unvorbereitet gegenüberzustehen?

### **Ausblick: Besteht hier Handlungsbedarf?**

#### **Grundlagen:**

Auszugehen ist bei der Beantwortung dieser Fragen von einer liberalen Grundhaltung. Die Wirtschaft soll sich grundsätzlich selbst regulieren. Der Staat hat sich möglichst aus dem Selbstregulierungsprozess der Wirtschaft herauszuhalten. Dies bedeutet aber auch, dass in Phasen der wirtschaftlichen Kontraktion ein mitunter schmerzhafter Abbau von Überkapazitäten mit den damit verbundenen Folgen wie steigender Arbeitslosigkeit an sich hinzunehmen und auszuhalten ist. Mit

Konjunkturankurbelungspaketen ist deshalb Zurückhaltung zu üben, da diese den nötigen Strukturbereinigungsprozess meist nur verzögern.

Auch wenn der Staat sich zurückzuhalten hat, bedeutet dies nicht, dass ganz auf ihn verzichtet werden kann und er keine Rolle im freien Spiel der Marktkräfte hat. Er hat dort einzugreifen, wo die Marktanreize allein für das Gedeihen des Wirtschaftsplatzes nicht genügen oder wo diese versagen. Dies galt schon vor der Finanzkrise, wird jetzt aber auch von jenen anerkannt, die früher einer noch weitergehenden Deregulierung das Wort redeten.

So ist es Aufgabe des Staates das Funktionieren des Systems zu garantieren und die für die Wirtschaft nötige Infrastruktur zu gewährleisten. Der Staat hat für ein gutes, auch international konkurrenzfähiges Bildungssystem, für Verkehrs- und Transportwege, für genügende (Energie-)Versorgung etc. zu sorgen. Der Staat hat aber auch dort einzugreifen, wo das freie Spiel der Marktkräfte versagt und zu sozial schädlichen Fehlentwicklungen führt und insbesondere, wo ein akuter Zusammenbruch des Systems droht. Bezogen auf das Finanzwesen bedeutet dies etwa, dass die Nationalbank als Lender of the last resort dann einzugreifen hat, wenn der Geldfluss im System sonst zum Erliegen käme.

Was heisst das nun konkret, auch im Hinblick auf künftige Krisen?

### **Bundesebene:**

Auf Bundesebene bedeutet dies, dass der Untergang einer der Grossbanken ohne Zweifel verhindert werden muss. Bei einem Ausfall einer Grossbank wären die Auswirkungen fatal. Haushalte und

Unternehmen wären infolge der Blockierung ihrer Konten und der Unterbrechung ihrer Kreditbeziehungen nicht mehr in der Lage, laufende Ausgaben und Investitionen zu tätigen. Der Zahlungsfluss käme zum Erliegen, das Wirtschaftssystem würde zusammenbrechen wie der Körper, wenn die Blutzirkulation zum Stillstand kommt.

Bei der Gefahr des Systemversagens hat der Staat einzuspringen: Ist der Zahlungsverkehr in der Schweiz in Gefahr, muss dieser aufrechterhalten werden, auch um den Preis einer kurzfristigen Wettbewerbsverzerrung. Im letzten Herbst war dies beinahe der Fall, als ein temporäres Versagen des Interbankenmarktes kurz bevorstand. Die Unsicherheit war so gross, dass die Banken aufhörten, sich untereinander Geld zu leihen und dieses stattdessen selber horteten oder bei der Nationalbank deponierten, und dies praktisch ohne Rendite! Die Rettung der UBS mit Staatshilfe war bei allen ordnungspolitischen Bedenken richtig. Die UBS war und ist systemrelevant und damit „too big to fail“.

Damit kommen wir zur zentralen Frage der Grösse und der Systemverträglichkeit. In letzter Zeit wurden bereits unterschiedliche Vorschläge gemacht, wie die Grossbanken redimensioniert, d.h. aufgeteilt werden müssten.

Auch wenn die rechtliche Konstruktion nicht einfach ist, befreit uns dies nicht davon, uns Gedanken zu machen, was systemrelevant und was noch systemverträglich ist, um auf weitere Krisen besser vorbereitet zu sein. Die schiere Grösse der zu rettenden Unternehmung könnte die Möglichkeiten der öffentlichen Hand bei einer künftigen Krise

übersteigen. Es darf nicht passieren, dass die dannzumal zu rettenden Institute „too big to be saved“ sind.

Hinzu kommt ein weiteres Problem, dass nämlich für solche Situationen bislang kaum genügend Rechtsgrundlagen bestehen. Wie erwähnt wurde das Rettungspaket vom Bundesrat in einer Notverordnung erlassen. Dass der Bundesrat auf dem Weg der Notverordnung dazu berechtigt war, ist umstritten.

Aber auch ausserhalb des Bankenbereiches sollten wir uns Gedanken machen, was und wer systemrelevant ist. Kommen wir nochmals zurück zur Swissair. Der Staatseingriff wurde insbesondere mit der Notwendigkeit einer grossen Schweizer Airline für den Hub Zürich und die nationale Schweizer Flugverkehrsinfrastruktur begründet sowie den möglichen Auswirkungen auf die flughnahen Bereiche. Die Rettung der Swissair ist aber auch durch die damalige, besondere Situation der Betroffenheit aufgrund der starken emotionalen Verbindung mit der nationalen Airline zu erklären. Aus der rein objektiven Sicht der Systemrelevanz – über die Flughafenregion hinaus – könnte die Notwendigkeit einer Rettung der Swissair durchaus auch verneint werden. Die Frage könnte sich – was wir alle nicht hoffen – auch einmal bei anderen Grosskonzernen wie Nestle, Novartis etc. stellen. Ob diese Firmen für die Schweiz systemrelevant sind, scheint mir trotz der grossen Zahl der Beschäftigten nicht automatisch klar. Mögliche Massentlassungen allein genügen als Kriterium wohl nicht. Anders wird dies allerdings zur Zeit in Amerika gesehen, das sich ja gerne als Mutterland der freien Marktwirtschaft betrachtet: Dort gibt es starke Bemühungen, mit Staatshilfe die nationale Autoindustrie zu retten, obschon diese wohl kaum für das Funktionieren des ganzen Landes

nötig und damit systemrelevant ist. Leitgedanke dürfte dabei eher der politische Wille zur Vermeidung von Massenarbeitslosigkeit sein.

Interessant ist schliesslich auch die Frage, wie die Situation bei einem Zusammenbruch eines der beiden – oder beider – Grossverteiler, Coop und Migros aussähe, da hier die Versorgungssituation vieler Menschen direkt betroffen wäre. Kurzum, wir werden uns Gedanken zur Systemrelevanz machen müssen und es sind Szenarien zu entwickeln wie damit umgegangen werden kann, genauso wie wir uns auch Gedanken zur Vermeidung von Naturkatastrophen und deren Verarbeitung machen.

### **Kantonsebene:**

Auf der Ebene des Kantons Zürich ist bei der Frage nach der Zukunft der Staatsgarantie zu beachten, dass wir hier eine andere, besondere **rechtliche Ausgangslage** haben. Nicht nur hat das Volk den Status der Kantonalbank in mehreren Abstimmungen bestätigt. Zuletzt wurde der Betrieb einer Kantonalbank wie erwähnt sogar in der 2006 in Kraft getretenen, neuen Kantonsverfassung festgeschrieben. Der Volkswillen ist damit klar zum Ausdruck gebracht und er ist zu respektieren.

Die Regelung im Kanton Zürich hat zudem den Vorteil der **Rechtssicherheit** für sich. Die bestehende gesetzliche Regelung verhindert rechtliche Unklarheiten und Unsicherheiten, wie sie eben bezüglich der Situation auf Bundesebene aufgezeigt wurden. Die formelle und im Voraus bekannte Staatsgarantie hat aber noch weitere Vorteile. Sie entfaltet auch eine präventive, „psychologische“ Wirkung: Allein das Wissen um eine im Hintergrund bestehende Staatsgarantie kann schon dazu beitragen, den Eintritt eines Staatshaftungsfalles zu verhindern. Besteht eine formelle Garantie für die Zahlungsfähigkeit einer Bank,

verhindert dies eine Anlegerpanik, die dazu führt, dass die Kunden in grosser Zahl ihre Gelder abziehen und damit im Sinne einer „Self-fulfilling Prophecy“ die drohende Liquiditätsknappheit gerade selbst herbeiführen. Dass dieser Mechanismus tatsächlich so funktioniert, zeigt ebenfalls die Krise der Grossbanken im letzten Herbst, die zu zahlreichen Wechseln von Kunden zur ZKB führte.

Eine Einschränkung oder gar Abschaffung der bestehenden, gesetzlichen Staatsgarantie für die ZKB erscheint aber auch wegen der dann eingreifenden, faktischen Staatsgarantie nicht sinnvoll. Dass die ZKB im Notfall gerettet werden müsste, daran besteht aufgrund ihrer Grösse und gesamtwirtschaftlichen Bedeutung kein Zweifel. Neben den erwähnten psychologischen Nachteilen würde eine bloss faktische Staatsgarantie aber nur neue Fragen aufwerfen. So würde sich, da die wirtschaftliche Bedeutung der ZKB weit über den Kanton Zürich hinausreicht, ernsthaft die Frage stellen, ob es nicht wegen der **schweizweit systemrelevanten Bedeutung der ZKB** der Bund sein müsste, der eingreifen und die ZKB unterstützen müsste.

Wenig hilfreich für die Beantwortung der Frage, ob der Kanton eine Bank betreiben soll, ist das immer wieder angeführte Kriterium der **Kontrolle**: Die jüngere Geschichte hat leider gezeigt, dass sowohl bei Staatsbanken wie bei privaten Banken die Kontrollmechanismen und -organe versagen können: So ist auf Seiten der ZKB an die Affäre um die Optionsgeschäfte mit Sulzeraktien zu denken, die zu massiver Kritik am Bankrat, dem Kontroll- und Aufsichtsorgan der ZKB, und schliesslich in der Folge auch zum Rücktritt des damaligen operativen Chefs der ZKB, Hans Vögeli, führten. Dass aber die Kontrollen zahlreicher privatrechtlich organisierter Banken – und zwar weltweit, nicht nur in der Schweiz – im

Rahmen des „subprime“-Debakels ebenfalls nicht funktioniert haben, braucht nicht weiter nachgezeichnet zu werden; es wird uns täglich bewusst, wenn wir die Wirtschaftsteile der Zeitungen aufschlagen.

Angesichts der erwähnten Umstände besteht denn zur Zeit auch kein Anlass, die Staatsgarantie des Kantons Zürich für die ZKB in Frage zu stellen. Auch auf Seiten des Parlaments ist es um die Stimmen, die früher eine Beschränkung der Staatsgarantie oder gar eine Privatisierung forderten, momentan bemerkenswert ruhig geworden. Und dies wird wohl auch noch geraume Zeit so bleiben.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche Ihnen noch einen interessanten Tag.