



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

13. Januar 2009

Nr. 2009-18 R-270-10 Parlamentarische Empfehlung Dr. Toni Moser, Bürglen, für "Lehren aus der Finanzkrise ziehen"; Antwort des Regierungsrats

1. Ausgangslage

Am 12. November 2008 hat Landrat Dr. Toni Moser, Bürglen, eine Parlamentarische Empfehlung für "Lehren aus der Finanzkrise ziehen" eingereicht. Mit der Parlamentarischen Empfehlung ersucht Dr. Toni Moser den Regierungsrat, sich mit allen Mitteln dafür einzusetzen, dass aus der aktuellen Finanzkrise Lehren gezogen werden:

- Banken und andere Finanzinstitute müssen einer stärkeren Aufsicht und Regulierung bezüglich ihrer Eigenmittel und Umgang mit Risiken unterstellt werden.
- Die Finanzmarktaufsicht muss verbessert und verstärkt werden.
- Die exzessiven Salär- und Bonuszahlung müssen korrigiert werden.

Im Weiteren weist Dr. Toni Moser darauf hin, dass der Regierungsrat bei diesen Anliegen Einfluss nehmen kann:

- als Mitglied der Finanzdirektorenkonferenz,
- in Aktiengesellschaften, in denen der Regierungsrat Einsitz hat,
- bei der Wahrnehmung der Aktionärsrechte der Pensionskasse Uri anlässlich von Generalversammlungen der Finanzinstitute und anderer grosser Aktiengesellschaften.

2. Antworten des Regierungsrats

Allgemeine Bemerkungen

Was die Finanzmärkte angeht, so befinden wir uns zurzeit in einer historisch beispiellosen Lage. Die Finanzmarktkrise ist seit September 2008 dramatisch eskaliert. Sie hat in den vergangenen drei Monaten praktisch sämtliche Marktsegmente rund um den Globus erfasst.

Dank zahlreichen Interventionen von Zentralbanken und Regierungen hat sich die Situation an den Geldmärkten seit November 2008 etwas beruhigt. Insbesondere dazu beigetragen haben die grosszügige Liquiditätsversorgung, die Rekapitalisierung von Banken, die Staatsgarantie für Bankenverbindlichkeiten und die Übernahme von Risikopositionen.

Die Auslösung dieser Krise liegt in den amerikanischen Immobilienmärkten. Es entsprach über Jahrzehnte dem Willen von Regierung und Kongress, auch den Beziehern kleiner und kleinster Einkommen den Erwerb eines eigenen Hauses zu ermöglichen. Dabei kam es zu Finanzierungen von Eigenheimen praktisch ohne Vorhandensein von Eigenkapital. Die amerikanische Regierung bediente sich zur Förderung des Hypothekengeschäfts zweier Spezialbanken (Fannie Mae und Freddie Mac). Deren Geschäftsmodell bestand vereinfacht gesagt darin, den Kreditinstituten Forderungen und dingliche Sicherheiten abzukaufen, diese zu bündeln und als hypothekengesicherte Papiere an Anleger weiterzuverkaufen. Der Vertrieb dieser Wertpapiere erfolgte weltweit. Die Verbriefung und Veräusserung von hypothekengesicherten Anleihen sind aus regulatorischer Sicht grundsätzlich zu begrüßen, da das Risiko eines Kreditausfalls auf viele Gläubigerschultern verteilt wird. Allerdings erwies sich diese Art der Diversifikation letztlich als Fehler, da sie fast ausschliesslich von der Entwicklung der amerikanischen Immobilienmärkte abhängig war. Entscheidend war, dass beide Spezialbanken mit dem Segen der höchsten Politik - und in ihrem Kielwasser auch private Banken - ein viel zu grosses Volumen (Klumpenrisiko) im Hypothekengeschäft generierten. Die Kreditrisiken auf den amerikanischen Immobilienmärkten wurden falsch eingeschätzt, und zwar vor Ort und nach Verbriefung der hypothekengesicherten Forderungen von den Käufern dieser Anleihen. Dabei kam es zu einem ausgeprägten Herdenverhalten. Wenn (einstmals) so erstklassige Adressen wie Lehman Brothers oder UBS die Papiere anstandslos in ihr Portefeuille nahmen, so folgten viele Institute diesseits und jenseits des Atlantiks diesem Beispiel.

Verschärft wurde die Angelegenheit zusätzlich, indem seitens der Federal Reserve Bank (Fed) jahrelang eine Politik des billigen Geldes betrieben wurde. Als weitere Probleme erwiesen sich die anreizorientierten Vergütungsmodelle (Bonussysteme) und die so genannte Hebelung, mit der amerikanische Investmentbanken im Durchschnitt mit 24 zu 1 arbeiteten, d. h. dass von eingesetzten 100 Franken durchschnittlich 96 Prozent mit Krediten finanziert wurden.

Die längerfristigen Risiken wurden dabei allgemein in den Hintergrund gedrängt. Im Weiteren haben Fehler der Rating-Agenturen zur Auslösung der Krise beigetragen. Bei Kreditverbriefungen sind Investoren wegen ihrer Ferne zu den Schuldern in ganz besonderem Masse auf die Informationen dieser Agenturen angewiesen; diese haben sich im Nachhinein oft als falsch herausgestellt.

Überblickt man diese auslösenden Momente, dann sind es insbesondere eine begrenzte Einsicht und ein übermässiges Gewinnstreben der privaten Akteure, welche die Finanzkrise ausgelöst haben. Inwieweit die staatlichen Regelungen und Kontrollinstitutionen dazu beigetragen haben ist umstritten. Für Reformen ist nun Augenmass geboten. So bestehen zentrale Schwachstellen des amerikanischen Finanzsystems bei uns nicht; sie betrafen dort vornehmlich die bisherigen Investmentbanken. In Amerika war die Trennung von Geschäfts- und Investmentbanken gesetzlich vorgeschrieben. Für die Investmentbanken waren die Eigenmittelunterlegungsvorschriften und die Aufsicht viel weniger restriktiv als für die Geschäftsbanken. Bei uns ist das Investmentbanking ein Teilbereich der Grossbanken, für den dieselben Vorschriften gelten.

Es stellt sich die Frage, ob man die Finanzkrise zum Anlass nimmt, auf ursächlich gewordene Fehlentwicklungen zu antworten, oder ob man beliebige Anliegen der Finanzmarktregulierung durchsetzen will. Letzteres könnte in einer Überregulierung münden. Entscheidende Ursachen von Bankenkrisen, die oben als begrenzte Einsicht und übermässiges Gewinnstreben zusammengefasst wurden, lassen sich nur begrenzt beherrschen.

Banken und andere Finanzinstitute müssen einer stärkeren Aufsicht und Regulierung bezüglich ihrer Eigenmittel und Umgang mit Risiken unterstellt werden.

Die Finanzmarktaufsicht muss verbessert und verstärkt werden.

Die Eidgenössische Bankenkommission (EBK), die in der Schweiz nach Gesetz für die Regulierung im Bankensektor zuständig und verantwortlich ist, hat den dringenden Handlungsbedarf erkannt.

Kapital und Liquidität stehen im Zentrum des Verbesserungsbedarfs. Die Krise hat gezeigt, dass die geltende Regulierung in diesen Bereichen für die Grossbanken nicht mehr adäquat ist. Im Vergleich zu den eingegangenen Risiken verfügten die Grossbanken über zu wenig Eigenkapital. Im Bereich der Liquidität traten Ereignisse auf, die in keinem Szenario der Grossbanken berücksichtigt wurden. Die von der EBK (heute: FINMA) mit Unterstützung der Nationalbank ausgearbeitete Reform der Eigenmittelregulierung für die Grossbanken stellt im Bereich Kapital einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar. Die Reform beinhaltet einerseits eine Erhöhung der risikogewichteten Eigenmittel und andererseits die Einführung einer Verschuldungsobergrenze (Leverage Ratio). Ein wesentlicher Bestandteil der Reform sind auch kontrazyklische Mechanismen. So müssen die Banken in guten Zeiten in Bezug auf Eigenmittel und Leverage Ratio die Vorgaben der heutigen Vorschriften deutlich übertreffen. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass in guten Zeiten ein Puffer aufgebaut wird, der in Krisen zum Absorbieren von Verlusten verwendet werden kann. Die neue Ei-

genmittelregulierung der EBK vom 20. November 2008 sieht eine solche Flexibilität explizit vor. Die von der EBK bereits erlassenen Verfügungen zur Reform der Eigenmittelregulierung sehen vor, dass die erhöhte risikogewichtete Eigenmittelquote und die Leverage Ratio von den Grossbanken erstmals 2013 eingehalten werden müssen. Sollten jedoch die Situation auf den Kapitalmärkten oder die individuelle Ertragslage der Grossbanken die Erreichung der Zielgrössen bis 2013 verunmöglichen, so ist eine Fristerstreckung möglich. Die lange Frist für die Implementierung ist zentral. Sie verhindert eine prozyklische Wirkung der neuen Regulierung. In der kurzen Frist liegt die Priorität ganz klar in der Bewältigung der Krise.

Im Bereich der Liquidität sind die EBK und die Nationalbank daran, eine neue Regulierung auszuarbeiten. Das Grundziel der Neuregulierung sind höhere Liquiditätspuffer, welche die hohe Komplexität der Liquiditätsrisiken besser abbilden. Bei den Berechnungen des Liquiditätsbedarfs unter verschiedenen Krisenszenarien stützen sich die Behörden auf interne Modellrechnungen der Banken. Um die Vergleichbarkeit und Transparenz der internen Berechnungen sicherzustellen, sieht das neue Regime gewisse Standardisierungen vor. Es ist vorgesehen, das Projekt im Frühjahr 2009 abzuschliessen.

Beide regulatorischen Massnahmen - die Eigenmittel- und Liquiditätsregulierung - stehen im Einklang mit Vorschlägen des Financial Stability Forum und dem Aktionsplan der G20. Die Reformen sind auch kompatibel mit der Strategie des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht zur Umsetzung der Lehren aus der Krise.

Nebst den Behörden sollte die Krise auch für die Grossbanken Anlass dazu sein, darüber nachzudenken, wo die Kernkompetenzen eines Bankiers liegen. Bei den Entscheidungen der Bankiers sollen wieder vermehrt längerfristige und risikoangepasste Überlegungen die Hauptrolle spielen. Dann dürften sich auch die scheinbaren Widersprüche zwischen den Forderungen der Aufsicht nach mehr Eigenmitteln und Liquidität und der Wettbewerbsfähigkeit der Banken wieder abbauen.

Im Gegensatz zu den Grossbanken liegt beim Gros der Kantonalbanken der Eigenmittel-Deckungsgrad - das heisst die anrechenbaren Eigenmittel in Prozenten der erforderlichen Eigenmittel - deutlich über den Vorgaben der EBK. Die Urner Kantonalbank wies im Geschäftsbericht 2007 mit 219 Prozent oder 201 Millionen Franken einen überdurchschnittlich hohen Wert aus.

Die exzessiven Salär- und Bonuszahlung müssen korrigiert werden.

Dass diesbezüglich ein Handlungsbedarf besteht, ist für die meisten Kreise mittlerweile un-

bestritten. Eine staatliche Regulierung hingegen wird schon eher in Frage gestellt. So hat auch der Nationalrat davon abgesehen, die Kapitalzufuhr des Bundes nach dem Motto "wer zahlt, befiehlt" an wettbewerbsverzerrende flankierende Massnahmen zu knüpfen. Vorschläge, wie die Saläre von Geschäftsleitungsmitgliedern und Verwaltungsräten zu plafonieren, Bonuszahlung abzuschaffen oder bereits ausbezahlte Boni zurückzufordern, blieben weitgehend chancenlos.

Ausstehend ist hingegen die Annahme des Entwurfs zur Änderung des Obligationenrechts, der unter anderem für Aktiengesellschaften vorsieht, dass die Generalversammlung für die Festlegung der Bezüge der Mitglieder des Verwaltungsrats, der Geschäftsleitung und ihnen nahe stehender Personen sowie betreffend die Ausrichtung von Mitarbeiteroptionen zuständig sein soll.

Vorerst sind jedoch die betroffenen Unternehmen selbst gefordert. Weitsichtige, d. h. nachhaltig wirksame neue Vergütungsmodelle, sind gefragt. Das von der UBS Mitte November 2008 vorgestellte Modell könnte diesbezüglich richtungsweisend sein: So sollen die variablen Lohnbestandteile von Spitzenkräften stärker als bisher an die nachhaltig erzielten operativen Ergebnisse der Bank gekoppelt werden. Bei Verlusten, Bilanzkorrekturen oder Verstössen gegen Compliance-Regeln tritt ein Malus-Mechanismus in Kraft, der die auf ein Sperrkonto einbezahlten Boni der Manager schmälert. Die Bank reagiert damit auf die Tatsache, dass es in der Vergangenheit zu Exzessen gekommen ist, und zeigt sich gewillt, Abhilfe zu schaffen. Das neue Vergütungssystem der UBS wird auch von der Schweizerischen Stiftung für nachhaltige Entwicklung (Ethos) begrüsst.

Mit dem parlamentarischen Vorstoss teilt der Regierungsrat aber die Meinung, dass über-rissene Saläre und Boni zwingend abzulehnen sind.

Wie Landrat Dr. Toni Moser aufgezeigt hat, kann der Regierungsrat bei obigen Anliegen Einfluss nehmen:

- *als Mitglied der Finanzdirektorenkonferenz (FDK)*

Die FDK nimmt die Interessen der Kantone im finanziellen Bereich gegenüber dem Bund wahr. Auf Fachebene arbeitet sie mit Departementen des Bundes, mit Bundesämtern, der Schweizerischen Steuerkonferenz und der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen zusammen. Sie fördert die Zusammenarbeit der Kantone unter sich und mit dem Bund auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen durch gemeinsame Lösungen und Projekte. Sie bezweckt die Koordination sowie die Behandlung finanzpolitischer Fragen, die für die Kantone von gemeinsamem Interesse sind. Der Regierungsrat nutzt diese Plattform aktiv, um seine Anliegen einzubringen.

- *in Aktiengesellschaften, in denen der Regierungsrat Einsitz hat*

Der Regierungsrat kann sich im Rahmen seiner Verwaltungsratsmandate für obige Anliegen einsetzen.

Der Entwurf zur Änderung des Obligationenrechts sieht vor, dass die Generalversammlung für die Festlegung der Bezüge der Mitglieder des Verwaltungsrats, der Geschäftsleitung und ihnen nahe stehender Personen sowie betreffend die Ausrichtung von Mitarbeiteroptionen zuständig sein soll. Falls dieser Vorlage zugestimmt wird, kann die Regierung auch bei den übrigen Beteiligungen mittels Ausübung des Stimmrechts anlässlich der Generalversammlungen ihren Einfluss geltend machen.

- *bei der Wahrnehmung der Aktionärsrechte der Pensionskasse Uri (PKU) anlässlich von Generalversammlungen der Finanzinstitute und anderer grosser Aktiengesellschaften*

Gemäss Kassenverwaltung deckt die PKU die Anlagekategorie Aktien Schweiz grossmehrheitlich über Fondsprodukte ab, bei denen ihr somit keine Aktionärsrechte zustehen. Lediglich rund 2,8 Prozent oder gut 15 Millionen Franken des Gesamtvermögens der PK Uri sind zurzeit in direkten Beteiligungen von verschiedenen Schweizer Aktiengesellschaften investiert. Für diesen Anteil wird das Stimmrecht jedoch aktiv, in der Regel via Ethos, wahrgenommen. Dies jedoch ist Sache der paritätisch zusammengesetzten Kassenkommission, nicht des Regierungsrats.

Der Regierungsrat verfolgt die Entwicklung der Finanzkrise sehr aufmerksam und unterstützt die Reformbestrebungen in dieser Angelegenheit nach seinen Möglichkeiten.

Als Aktionär der Schweizerischen Nationalbank (SNB) steht auch deren Ausschüttungspolitik in unserem Fokus. Die von der UBS übernommenen Aktiven sind bereits stark abgeschrieben und das Engagement der SNB ist langfristig. Erst bei einer Veräusserung könnte es zu einem Verlust mit allfälligen Auswirkungen auf die Ausschüttung kommen. Kurzfristig besteht diesbezüglich somit keine Gefahr. Es gilt auch zu berücksichtigen, dass Ende 2007 die Ausschüttungsreserve 22,9 Milliarden Franken betrug. Die Vereinbarung über die Gewinnverteilung der SNB an den Bund und die Kantone wurde am 14. März 2008 bis 2017 verlängert und wird erstmal nach fünf Jahren, d. h. im Jahre 2013, überprüft.

Obwohl die Turbulenzen an den Finanzmärkten zu keinen Verlusten bei den Anlagen des Kantons führten, hat die Finanzdirektion Anlagerichtlinien für die Liquiditätsbewirtschaftung, die durch das Direktionssekretariat der Finanzdirektion wahrgenommen wird, erlassen.

3. Antrag des Regierungsrats

Wie aus den vorangegangenen Erläuterungen hervorgeht, stehen dem Regierungsrat unterschiedliche Instrumente (u. a. Einsitz in der FDK, in Verwaltungsräten und Stimmrecht bei Beteiligungen) zur Verfügung, um auf Ereignisse, wie die gegenwärtige Finanzkrise, reagieren zu können. Der Regierungsrat macht davon im Rahmen seiner Möglichkeiten Gebrauch. Weitere Handlungsinstrumente sind nicht auszumachen.

Deshalb beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die parlamentarische Empfehlung Dr. Toni Moser, Bürglen, zu "Lehren aus der Finanzkrise ziehen" wird überwiesen, soweit sie den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats betrifft. Im Übrigen wird sie nicht überwiesen.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Text der parlamentarischen Empfehlung); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Direktionssekretariat Finanzdirektion und Finanzdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Schubert', is written over the printed name 'Der Kanzleidirektor'.