

08.076

**Botschaft
zur Änderung des Bundesgesetzes über die Banken
und Sparkassen
(Verstärkung des Einlegerschutzes)**

vom 5. November 2008

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Botschaft und Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

5. November 2008

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Am 15. Oktober 2008 haben der Bundesrat, die Schweizerische Nationalbank SNB und die Eidgenössische Bankenkommission EBK ein Massnahmenpaket beschlossen, um das Schweizer Finanzsystem weiter zu stabilisieren und das Vertrauen in den Schweizer Finanzmarkt nachhaltig zu stärken. Teil dieses Massnahmenpaketes ist die Verbesserung des Einlegerschutzes: Als Sofortmassnahme wurde beschlossen, den eidgenössischen Räten in der Wintersession eine Botschaft zu unterbreiten, die insbesondere eine angemessene Erhöhung der geschützten Einlagen und der Systemobergrenze vorsieht, wobei die Beschlüsse der EU-Mitgliedstaaten eine wichtige Orientierungsgrösse darstellen sollten.

Die vorliegende Botschaft schlägt fünf Sofortmassnahmen vor. Es wird erstens vorgeschlagen, die Höhe der geschützten Einlagen auf 100 000 Franken anzuheben, womit sie deutlich über der kürzlich angehobenen Mindestgrenze in der EU liegen. Zweitens werden die Banken neu verpflichtet, in Abhängigkeit der privilegierten Einlagen ihrer Kundinnen und Kunden ständig inländisch gedeckte Forderungen oder übrige in der Schweiz belegene Aktiven zu halten. Damit haben die Einlegerinnen und Einleger die Gewissheit, dass ihre privilegierten Einlagen bei jeder Bank in der Schweiz sicher sind. Die Mehrheit der Banken erfüllt bereits heute diese Mindestanforderung oder wird sie in naher Zukunft erfüllen können. Die EBK kann in begründeten Fällen Ausnahmen gewähren. Drittens wird eine grosszügigere sofortige Auszahlung von gesicherten Einlagen aus Mitteln der in Schwierigkeiten geratenen Bank vorgesehen. Die Aufsichtsbehörde wird die Höhe der sofortigen Auszahlung im Einzelfall festlegen, wobei der entsprechende Betrag ein Mehrfaches der heute möglichen 5000 Franken ausmachen wird. Viertens soll die Systemobergrenze von heute 4 Milliarden Franken auf 6 Milliarden Franken angehoben werden. Fünftens schliesslich sollen Einlagen bei Vorsorgestiftungen gesondert und zusätzlich zu den schon heute gesicherten Bankeinlagen privilegiert werden.

Die vorgeschlagenen Sofortmassnahmen müssen ihrem Zweck entsprechend umgehend greifen. Die entsprechenden Gesetzesänderungen sollen daher dringlich erklärt werden und bis zum 31. Dezember 2010 gelten. Bis dahin kann der Einlegerschutz mit grundlegenden Verbesserungen ins ordentliche Recht überführt werden.

Das heutige Einlagensicherungssystem ist nur beschränkt ausbaubar, da seine Finanzierung nachschüssig erfolgt, das heisst erst im Fall der Insolvenz eines Instituts bereitgestellt wird. Dies ist mit gewichtigen Nachteilen verbunden. So sind die Mittel nicht sofort verfügbar, die nachschüssige Beitragspflicht der Banken wirkt prozyklisch, und es besteht die Gefahr einer Kettenreaktion. Das heutige Einlegerschutzsystem ist auch nicht in der Lage, die Einlagen bei den grösseren Banken vollumfänglich zu sichern. Die Systemobergrenze kann nicht beliebig erhöht werden, da sonst bei der Rettung einer angeschlagenen Bank die anderen Banken ebenfalls in Schwierigkeiten geraten würden. Das System muss daher für eine dauerhafte Verbesserung des Einlegerschutzes vertieft überprüft werden. Dies kann nicht innert weniger Wochen geschehen. Der Bundesrat wird daher im Frühjahr 2009 eine Vorlage mit weiteren Massnahmen zur Sicherung des Einlegerschutzes unterbreiten.

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Die aktuellen Probleme und Massnahmen im Finanzsektor

Die Situation an den globalen Finanzmärkten hat sich in den letzten Wochen zum Teil dramatisch verschlechtert. Verschiedene europäische Länder mussten innert kürzester Zeit Notfallmassnahmen ergreifen, um den Kollaps einzelner Finanzinstitute zu verhindern. Dabei kam es auch zu direkten Staatsinterventionen. Auch der Bundesrat beschloss am 15. Oktober 2008 zusammen mit der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) ein Massnahmenpaket, um das Schweizer Finanzsystem weiter zu stabilisieren und das Vertrauen in den Schweizer Finanzmarkt nachhaltig zu stärken. Teil des Pakets sind umgehend realisierbare Verbesserungen des Schutzes der Bankeinlagen. Sie bilden Gegenstand dieser Botschaft. Eine grundlegende Überprüfung des Systems zum Einlegerschutz wird im Anschluss daran erfolgen.

1.2 Der schweizerische Einlegerschutz

Das Bankengesetz enthält seit dem 1. Juli 2004 Mindestanforderungen (vgl. Art. 37a, 37b, 37h und 37i des Bankengesetzes vom 8. November 1934 [BankG; SR 952.0]), welche auf Verordnungsstufe (Art. 19 und 55–59 der Bankenverordnung vom 17. Mai 1972 [BankV; SR 952.02] sowie Art. 23 der Bankenkonkursverordnung vom 30. Juni 2005 [BKV; SR 952.812.32]) präzisiert werden.

Der geltende Einlegerschutz beruht auf einer gesetzlich verankerten Selbstregulierung der Banken. Die Banken und Effektenhändler mit gesicherten Einlagen (Art. 37b und 37h Abs. 1 BankG) haben zu diesem Zweck einen Verein nach Artikel 60 ff. ZGB gegründet. Dieser garantiert Einlagen von natürlichen und juristischen Personen bei bewilligten Banken und Effektenhändlern in der Höhe von maximal 30 000 Franken pro Einlegerin oder Einleger bis zu einem Gesamtbetrag von 4 Milliarden Franken. Gewährleistet wird eine Auszahlung der geschützten Einlagen innert drei Monaten. Die Frist beginnt im Zeitpunkt, in dem die EBK (bzw. ab 1. Januar 2009 die neu geschaffene Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA]) Schutzmassnahmen (z.B. Schliessung, Stundung, Geschäftsbeschränkung) oder den Konkurs anordnet. Der schweizerische Einlegerschutz wird ex post finanziert, d.h. es besteht kein zum Voraus geäufterter Fonds. Die Banken sind lediglich gehalten, für die Hälfte ihrer Beitragsverpflichtungen zusätzliche liquide Mittel zu halten. Erst nach Eintritt des Schadenfalls erhebt der genannte Verein die Beiträge der Banken. Die durch die Einlagensicherung gesicherten Einlagen bei einer Bank bis 30 000 Franken pro Einlegerin oder Einleger sind zusätzlich im Konkurs privilegiert, d.h. sie werden bei der Verteilung vor den übrigen Einlagen ausbezahlt. Soweit die Einlagensicherung der Banken die Auszahlung der gesicherten Einlagen finanziert, gehen die entsprechenden Forderungen und Rechte der Einlegerinnen und Einleger auf sie über. Unabhängig von der Selbstregulierung sieht Artikel 37a BankG vor, dass Kleinsteinalagen bis zu 5000 Franken aus den Mitteln

der zu liquidierenden oder zu sanierenden Bank (d.h. nicht der Einlagensicherung) sofort ausbezahlt werden, sofern dazu liquide Aktiven vorhanden sind.

1.3 Der Einlegerschutz im Ausland

In Europa ist die Bankenaufsicht national organisiert, sodass jedes Land individuelle Massnahmen gegen die Finanzkrise ergreifen muss. Bei einem Spitzentreffen am 4. Oktober 2008 hatten sich die Vertreterinnen und Vertreter aus Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Italien bereits darauf geeinigt, dass sich die Länder bei der Hilfe für angeschlagene Banken abstimmen wollen. Wesentlicher Punkt dabei ist die Verbesserung des Einlegerschutzes. Bis anhin galt in der EU eine Mindestgrenze für die Absicherung von Sparguthaben bei Bankpleiten von 20 000 Euro pro Anlegerin oder Anleger und Bankinstitut. Der EU-Finanzminister hat in seiner Sitzung vom 7. Oktober 2008 weitere Schritte gegen die Vertrauenskrise auf den Finanzmärkten gesetzt. Künftig soll es eine einheitliche Besicherung von Spareinlagen privater Anlegerinnen oder Anleger bei Banken in der Höhe eines Mindestbetrags von 50 000 Euro geben. Der Managing-Director des IWF, Dominique Strauss-Kahn, hat am 8. Oktober 2008 den Wildwuchs bei der Festlegung des Einlegerschutzes harsch kritisiert. Es seien genau solche Aktionen, welche verhinderten, dass das Vertrauen in die Märkte zurückkommt. Ob die EU die Grenze über die genannten 50 000 Euro anhebt, ist offen. Es liegt ein Vorschlag der EU-Kommission (datiert vom 15. Oktober 2008) für eine Änderung der europäischen Einlagensicherungsrichtlinie (94/19/EG) vor, welcher eine (stufenweise) Erhöhung der Deckung von Spareinlagen privater Anlegerinnen und Anleger auf 100 000 Euro vorsieht. In den USA wurde der Einlegerschutz für alle Anlegerinnen und Anleger auf 250 000 Dollar erhöht.

1.4 Schwächen im schweizerischen Einlegerschutz

Der Einlegerschutz verfolgt zum einen wirtschaftspolitische und zum anderen sozialpolitische Ziele. Dabei geht es einerseits um den Schutz des Finanzsystems und die Verhinderung einer durch einen Bank-Run ausgelösten Vertrauenskrise und andererseits darum, den Bankkundinnen und -kunden rasch Zugriff auf ihre Gelder zur Deckung ihrer Lebenshaltungskosten zu geben und Auswirkungen auf das Wirtschaftsleben zu vermeiden oder zumindest zu mildern. Ein Einlagensicherungssystem muss deshalb

- eine adäquate, aber begrenzte Sicherung von Einlagen gewährleisten;
- eine möglichst rasche Auszahlung der geschützten Einlagen erlauben; und
- über eine adäquate Finanzierung verfügen.

Die aktuellen Geschehnisse haben gezeigt, dass das schweizerische Einlagensicherungssystem Schwächen aufweist:

- Die pro Kundin oder Kunde gesicherten Einlagen in der Höhe von 30 000 Franken waren schon vor der Krise eher bescheiden; nach den mittlerweile in zahlreichen Ländern erfolgten Erhöhungen der Limiten (teilweise bis zur vollen Höhe der Einlage) wird die aktuelle schweizerische Limite als zu tief empfunden und erweist sich als nicht mehr konkurrenzfähig. Es

besteht die Gefahr, dass die Sparerinnen und Sparer ihre Guthaben in der Schweiz abziehen und in einem anderen Land anlegen, wenn dort der Einlegerschutz höher ist. Der Einlegerschutz verzerrt den internationalen Wettbewerb und kann in einer Krisensituation selbst gesunde Banken ins Wanken bringen.

- Das System ist nicht darauf ausgelegt, allen geschützten Einlegerinnen und Einlegern zu garantieren, dass sie bei einer Bankenliquidation im Umfang des geschützten Betrags ununterbrochen und dauernd Zugriff auf ihre Konten haben. Der ununterbrochene und dauernde Zugriff ist zwar je nach der finanziellen Situation der zu liquidierenden oder zu sanierenden Bank nicht ausgeschlossen; gesetzlich vorgeschrieben ist aber eine Auszahlungsfrist von drei Monaten. Dem Einlagensicherungssystem stehen die notwendigen Gelder naturgemäss nicht per sofort zur Verfügung, da zuerst die Beiträge der einzelnen Banken eingefordert werden müssen und erst dann mit der Auszahlung an die Einlegerinnen und Einleger begonnen werden kann.
- Aus den beiden vorherigen Punkten ergibt sich, dass das schweizerische Einlagensicherungssystem allein einen Ansturm der Kundinnen und Kunden zur Wiedererlangung ihres Guthabens (Bank-Run) wohl nicht verhindern könnte. Die relativ tiefe Limite der gesicherten Einlage pro Kundin oder Kunde bildet für die Kundinnen oder Kunden einen verständlichen Grund, ihre Vermögenswerte jedenfalls ab dieser Limite abzuziehen und in Sicherheit zu bringen. Sie werden ihre Vermögenswerte, und zwar auch an sich gesicherte Einlagen, aber auch abziehen und in Sicherheit bringen, um einer temporären Zugriffsbeschränkung zu entgehen.
- Nicht befriedigend ist namentlich die Ex-post-Finanzierung. Sie hat zwar gegenüber einer Ex-ante-Finanzierung den Vorteil, dass sie keine Mittel der Banken bindet. Auch lässt sich – wie im Fall Kaupthing – die Verzögerung bei der Auszahlung der gesicherten Einlagen, die sich aus dem nachträglichen Einholen der Beiträge bei den einzelnen Banken ergibt, mit gezielten Massnahmen verkürzen. Ein vollständig über die Nachschusspflicht finanziertes System genügt aber nur, wenn einzelne Banken aus bei ihnen selber liegenden Gründen in Schwierigkeiten geraten, nicht aber bei einer Systemkrise. Bei einer solchen entzieht die nachschüssige Beitragspflicht der Banken dem Markt liquide Mittel, was den in einer Krise vielfach schon bestehenden generellen Mangel an Liquidität weiter verstärkt. Zu dieser prozyklischen Wirkung kommt, dass die Beitragspflicht auch noch weitere Banken in die Insolvenz treiben kann (Kettenreaktion).
- Als weiterer Mangel wurde in der politischen Diskussion auch genannt, dass die Einlagen der Vorsorgenehmerinnen und Vorsorgenehmer und Versicherter der 2. beziehungsweise der 3. Säule nicht gesondert gesichert sind (vgl. 08.3529 Motion Bischof Pirmin: Verbesserung des Einlegerschutzes).
- Auch die Systemobergrenze von 4 Milliarden Franken ist schliesslich nicht unproblematisch. Das System ist mit dieser Grenze von vornherein weder in der Lage, den gleichzeitigen Zusammenbruch mehrerer mittlerer Banken («Systemkrise») noch denjenigen einer der grösseren Banken zu bewältigen. Dies ist aus den Zahlen klar ersichtlich: Die gesamten geschützten Einlagen im Schweizer Bankensystem betragen per Ende September 2008 rund

193 Milliarden Franken¹. Acht Banken oder Bankgruppen wiesen geschützte Einlagen von je über 5 Milliarden Franken auf, die grösste rund 36 Milliarden Franken. Drei dieser Banken sind allerdings Kantonalbanken, bei denen die Einlagen ganz oder teilweise vom Kanton garantiert sind. Auch eine Ex-ante-Finanzierung wird hingegen trotz möglicher höherer Limite kaum je ausreichen, um die privilegierten Einlagen grosser Banken vollständig decken zu können.

- Nicht zu vergessen ist schliesslich auch, dass unser Einlagensicherungssystem auf dem Konkursprivileg aufbaut. Privilegierte Einlagen werden stets vor allen übrigen Einlagen aus den in der Konkursmasse vorhandenen Mitteln befriedigt. Über die Einlagensicherung erfolgt in der Regel lediglich eine Bevorschussung dieser Dividenden. Damit muss jedes neue Privileg am Schluss von den übrigen, nicht privilegierten Einlegerinnen und Einlegern und anderen Gläubigerinnen und Gläubigern bezahlt werden. Entsprechend erhöht sich bei einer Erweiterung des Konkursprivilegs das Risiko der nicht privilegierten Einlegerinnen und Einleger, was einen negativen Einfluss auf die Refinanzierung einer Bank haben kann.

1.5 Massnahmen zur Korrektur

Angesichts der durch die Staaten weltweit angehobenen Garantien für Bankeinlagen und der erkannten Schwächen im schweizerischen Einlegerschutz besteht unbestrittenermassen auch in unserem Land Handlungsbedarf. Mit der vorliegenden Botschaft werden als rasch umsetzbare Massnahmen vorgeschlagen:

- die Sicherungslimite auf die Höhe des europäischen Niveaus anzuheben;
- den Banken vorzuschreiben, die privilegierten Einlagen ausserhalb der Einlagensicherung ständig grundsätzlich mit inländisch gedeckten Forderungen oder übrigen in der Schweiz belegenen Aktiven sicherzustellen;
- die sofortige Auszahlung der privilegierten Einlagen im höchstmöglichen Betrag aus den liquiden Mitteln der betroffenen Bank ausserhalb der Einlagensicherung;
- die Systemobergrenze im Umfang des durch das bestehende Einlagensicherungssystem Tragbaren zu erhöhen;
- das Einlagenprivileg zusätzlich und unabhängig von den übrigen privilegierten Einlagen auf Einlagen der einzelnen Vorsorgenehmerinnen, Vorsorgenehmer und Versicherten bei Bankstiftungen und Freizügigkeitsstiftungen auszudehnen.

Dieses Massnahmenpaket ist Gegenstand der vorliegenden Botschaft. Es trägt dem Bedürfnis nach einer umgehenden Verstärkung des Einlagenschutzes Rechnung und beseitigt damit weitgehend auch einen im Verlauf der Krise entstandenen Konkurrenznachteil des schweizerischen Finanzplatzes.

Der grundlegende Mangel im heutigen Einlagensicherungssystem liegt in seiner nachschüssigen Finanzierung. Ein nachschüssiges System ist nicht beliebig ausbaubar, da sowohl die prozyklische Wirkung als auch die Gefahr einer Kettenreaktion

¹ Davon 13 Milliarden Franken Kleinsteinlagen unter 5000 Franken

bei einer Erhöhung der Limiten noch verstärkt würden. Die Höhe der Systemgrenze ist daher limitiert, was zur Folge hat, dass das System die Einlagen bei grösseren Banken nicht vollständig zu decken vermag. Eine weitere Verbesserung des schweizerischen Einlegerschutzes bedingt mithin ein grundlegendes Überdenken und allenfalls eine Neuordnung des Systems und insbesondere von dessen Finanzierung (u.a. Vorausfinanzierung, Bevorschussung, Versicherungslösung). Dabei wird auch abzuklären sein, ob und wie ein Sicherungssystem mit ausländischen Systemen abzustimmen ist. Die Klärung dieser Fragen kann nicht innert weniger Wochen geschehen. Der Bundesrat wird sich dazu im Rahmen einer Vorlage im Frühjahr 2009 äussern.

1.6 Ergebnis der Anhörung

Die vorliegende Botschaft wurde der SNB und der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) im Rahmen einer kurzen Anhörung vorgelegt. Die SNB ist mit der Vorlage einverstanden. Die SBVg ist im Wesentlichen ebenfalls einverstanden. Bedenken hat sie einzig bei der neuen Verpflichtung der Banken, in der Höhe von 125 Prozent der privilegierten Einlagen ständig Aktiven in Form von inländisch gedeckten Forderungen oder übrigen in der Schweiz belegenen Aktiven zu halten (Ziff. 2.2). Die SBVg führt aus, die Verpflichtung sei für einige Banktypen nicht tragbar. Der Bundesrat trägt diesen Bedenken mit einer Ausnahmeregelung Rechnung.

2 Vorgeschlagene Änderungen

2.1 Konkursprivileg und gesicherte Einlage

2.1.1 Stand heute

Die Bankeinlagen in der Schweiz profitieren im Konkurs einer Bank teilweise von einem Konkursprivileg: Nach Artikel 37b Absatz 1 BankG werden Einlagen, die nicht auf die Inhaberin oder den Inhaber lauten, einschliesslich Kassenobligationen, die im Namen der Einlegerin oder des Einlegers bei der Bank hinterlegt sind, bis zum Höchstbetrag von 30 000 Franken je Gläubigerin oder Gläubiger der zweiten Klasse nach Artikel 219 Absatz 4 SchKG zugewiesen. In diesem Umfang gesicherte Einlagen können nach den Regeln der Selbstregulierung durch die Bank nicht mit Schulden der Einlegerin oder des Einlegers (z.B. Hypotheken) verrechnet werden. Das Privileg schützt damit beispielsweise Salärkonti der KMU, aber auch Einlagen wie Kassenobligationen, Fremdwährungseinlagen und ausländische Einlagen von Einlegerinnen und Einlegern bei Geschäftsstellen in der Schweiz. Nicht geschützt sind hingegen Einlagen von anderen Banken, Forderungen, die auf die Inhaberin oder den Inhaber lauten, Ersatzforderungen auf Depotwerte (z.B. aus ungedecktem Securities Lending) oder Schadenersatzforderungen; auch nicht geschützt sind Einlagen bei ausländischen Niederlassungen (vgl. dazu auch Art. 23 Bankenkursverordnung).

Mit dem Konkursprivileg gewinnen die Einlegerinnen und Einleger indessen nicht mehr als eine bevorzugte Behandlung ihrer Forderung in einer späteren Verteilung der Konkursmasse. Weder führt das Konkursprivileg zu einer raschen Auszahlung

der Einlagen, noch kann es im Fall einer (zwar unwahrscheinlichen, aber nie ganz ausgeschlossenen) grösseren Überschuldung der Bank garantieren, dass die Einlegerin und der Einleger auch tatsächlich vollumfänglich zu ihrem Geld kommen. Diese Unzulänglichkeiten werden mit der Einlagensicherung nach Artikel 37h BankG beseitigt. Artikel 37h Absatz 1 BankG weist die Banken an, für die Sicherung der nach Artikel 37b privilegierten Einlagen bei schweizerischen Geschäftsstellen zu sorgen und sich zu diesem Zweck der Selbstregulierung der Banken anzuschliessen.

2.1.2 Änderungsvorschlag (Art. 37b Abs. 1 bis BankG)

Aufgrund der internationalen Entwicklung ist der Höchstbetrag der privilegierten Einlagen zwingend zu erhöhen. Bisher wurde als Vergleichsgrösse die Mindestregelung der EU herangezogen. Die EU hat, wie erwähnt, ihre Mindestlimite in der Zwischenzeit auf 50 000 Euro erhöht. Eine weitere Erhöhung ist offen. Diese Limite soll nur zur Deckung von Privatkundinnen und -kunden für alle Staaten der EU vorgeschrieben werden, während in der Schweiz alle Einlegerinnen und Einleger vom Einlegerschutz profitieren. Eine Erhöhung der privilegierten und damit in der Schweiz gesicherten Einlagen auf 100 000 Franken ist unumgänglich, damit die Schweizer Banken im Vergleich mit ihren ausländischen Konkurrenten keinen Wettbewerbsnachteil erleiden. Durch die weiter gefasste Definition der Einlagen erfolgt hier eine Besserstellung gegenüber den Mindestanforderungen innerhalb der EU.

Die Erhöhung des Höchstbetrags der gesicherten Einlagen auf 80 000 Franken (entsprechend der geltenden EU-Mindestlimite) würde einer Erhöhung der privilegierten Einlagen aller Banken von heute rund 193 Milliarden Franken auf rund 314 Milliarden Franken entsprechen. Mit der vorgeschlagenen noch höheren Limite von 100 000 Franken erhöht sich dieser Betrag lediglich noch auf rund 353 Milliarden Franken. Die Erhöhung auf 100 000 Franken belastet somit das Einlagensicherungssystem nur geringfügig mehr als eine Erhöhung auf 80 000 Franken. Im Vergleich zum heutigen, auf einem Höchstbetrag von 30 000 Franken basierenden Gesamtbetrag erfolgt nicht einmal eine Verdoppelung der privilegierten Einlagen. Die Erhöhung des Höchstbetrags der privilegierten Einlagen hat – und dies ist die Kehrseite der Medaille – Nachteile für die nicht privilegierten Einlegerinnen und Einleger zur Folge, denn die zu deren Befriedigung verbleibende Substanz wird (im Gesamtbetrag von rund 160 Mrd. Franken) geschmälert. Diese nachteiligen Folgen sind zwar im Interesse der im Vordergrund stehenden und umgehend notwendigen Verbesserung des Einlegerschutzes in Kauf zu nehmen; sie setzen aber einer weiteren Erhöhung klar Grenzen.

2.2 Sicherung privilegierter Einlagen mittels Aktiven der Bank

2.2.1 Stand heute

Für den Schutz der Einlagen aus eigenen Mitteln der Bank besteht heute ausserhalb der ordentlichen Liquiditäts- und Eigenmittelvorschriften keine besondere Vorschrift.

2.2.2

Änderungsvorschlag (Art. 37b Abs. 5 BankG)

Die einzelnen Banken sollen selbst die privilegierten Einlagen ihrer Kundinnen und Kunden sicherstellen und damit die vollständige Deckung garantieren. Hierzu sind ständig Aktiven in Form von inländisch gedeckten Forderungen oder übrigen in der Schweiz belegenen Aktiven zu halten, damit im Krisenfall auch tatsächlich darüber verfügt werden kann. Der Anteil der zu haltenden Aktiven wird auf 125 Prozent sämtlicher privilegierter Einlagen bei der betroffenen Bank festgesetzt. Damit besteht eine über die privilegierten Einlagen hinausgehende Sicherheitsmarge. Die EBK/FINMA ist schliesslich zu ermächtigen, den durch Aktiven sicherzustellenden Anteil der privilegierten Einlagen generell oder für bestimmte Banktypen oder Geschäftsmodelle zu erhöhen.

Ein Grossteil der Banken erfüllt bereits heute diese Mindestanforderung. Bei den anderen wird die EBK/FINMA Ausnahmen gewähren. Ausnahmen sind nicht nur bei der Höhe denkbar, sondern auch bei der Art der sicherzustellenden Mittel sowie bei der Belegenheit. In der Regel sollte es sich jedoch lediglich um zeitlich begrenzte Ausnahmen handeln. Für diejenigen Bankkategorien, welche ohne grundlegende Umstrukturierung ihrer Geschäftstätigkeit nicht in der Lage sind, genügend Aktiven in der Schweiz zu haben, wird die EBK/FINMA jedoch auch dauerhafte Ausnahmen gewähren können. Zu denken ist insbesondere an Vermögensverwaltungsbanken, welche ihre Anlagen zu überwiegenden Teilen im Ausland platziert haben, durch eine ausreichende Diversifikation aber gleichwohl über eine gleichwertige Deckung verfügen. Nicht dauernd von den Ausnahmen profitieren sollen hingegen Zweigniederlassungen ausländischer Banken, denn gerade in solchen Fällen hat die Vergangenheit gezeigt, dass die Rückführung der Mittel durch die ausländischen Konkursrechte schwierig bis unmöglich ist. Die EBK/FINMA wird die Einzelheiten des Ausnahmeverfahrens bestimmen und den Banken angemessene Fristen setzen, binnen denen die Ausnahmesuche einzureichen sind.

2.3

Kleinsteinlagen/Sofortige Auszahlung

2.3.1

Stand heute

Gläubigerinnen und Gläubiger mit (einer oder mehreren) Einlagen, welche unter das Konkursprivileg nach Artikel 37b fallen, zusammengerechnet aber 5000 Franken nicht übersteigen (nicht aber Gläubigerinnen und Gläubiger mit höheren Einlagen), werden nach Artikel 37a Absatz 1 BankG ausserhalb eines Kollokationsplans befriedigt und scheiden damit endgültig aus dem Verfahren aus. Diese Vorabauszahlung der Kleinsteinlagen verletzt zwar den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gläubigerinnen und Gläubiger. Die Bestimmung wurde bei der letzten Revision des Einlegerschutzes indessen damit gerechtfertigt, dass sie es ermöglicht, das Verfahren erheblich zu vereinfachen und Kosten einzusparen. Die EBK (ab 1. Januar 2009 die FINMA) kann nach Artikel 37a Absatz 2 BankG den Betrag von 5000 Franken herabsetzen, was sie namentlich dann tun wird, wenn die Liquidität der Bank zur Auszahlung sämtlicher Kleinstforderungen nicht ausreicht. Allenfalls verbleibende Einlagen nicht befriedigter Gläubigerinnen und Gläubiger fallen unter das Privileg von Artikel 37b BankG.

2.3.2 **Änderungsvorschlag** (Art. 37a^{bis} BankG)

Selbst bei problematischen Konstellationen wie im Falle der Schweizer Zweigniederlassung der Kaupthing Bank Luxemburg wäre eine sofortige Auszahlung eines weit höheren Betrags als nur der Kleinsteinlagen bis 5000 Franken möglich gewesen. Bereits heute verfügen die Banken regelmässig über genügend flüssige Mittel, um nicht nur diese Kleinsteinlagen zu decken. Die heute privilegierten Einlagen (bis 30 000 Franken) könnten regelmässig zumindest in einem bedeutenden Umfang aus den Mitteln der Bank finanziert werden. Diese Deckung ist auch bei den Grossbanken vorhanden, wobei sich dort besonders ausgeprägt das Problem der Belegenheit im Ausland stellt (Rückführung im Krisenfall aufgrund staatlicher Interventionen wie Auszahlungsverbot und Ring-Fencing unsicher, vgl. Fall Lehman-Gruppe).

Es rechtfertigt sich deshalb, den Betrag der sofort aus den Mitteln der Bank auszahlenden Einlagen nicht mehr gesetzlich festzulegen, sondern ihn im Einzelfall durch die EBK/FINMA unter Berücksichtigung der tatsächlich verfügbaren liquiden Aktiven festsetzen zu lassen. Auch aufgrund der unterschiedlichen Strukturen der Banken ist es nicht angezeigt, hier wie bis anhin einen festen Betrag festzulegen. Diese Flexibilität bei der Festsetzung ist insbesondere auch von Bedeutung, wenn es im Rahmen von Schutzmassnahmen um die (beschränkte) Weiterführung der Geschäftstätigkeit und um allfällige Sanierungslösungen geht. Bei der Festsetzung des sofort auszuzahlenden Betrags trägt die EBK/FINMA den Ansprüchen der Gläubigerinnen und Gläubiger nach Artikel 219 SchKG Rechnung, wobei insbesondere die Ausscheidung eines mutmasslichen Betrags zugunsten der Arbeitnehmenden und weiterer Gläubigerinnen und Gläubiger erster Klasse im Vordergrund steht.

Gleichzeitig sollen neu alle Einlegerinnen und Einleger von der sofortigen Auszahlung bis zum festgelegten Höchstbetrag profitieren – also auch Kundinnen und Kunden mit Gesamtguthaben über dem Höchstbetrag. Der Fall Kaupthing hat gezeigt, dass die heute geltende Unterscheidung, wonach die einen sofort Geld erhalten und die anderen auf die spätere Auszahlung der Einlagensicherung warten müssen, nicht verstanden wird. So mussten dort auch jene Kundinnen und Kunden bevorzugt sofort ausbezahlt werden, die erst unmittelbar vor Intervention der EBK/FINMA ihre Einlagen auf 5000 Franken oder weniger reduziert hatten, während Kundinnen und Kunden mit Einlagen von über 5000 Franken erst später im Rahmen der Einlagensicherung eine Auszahlung erhalten haben.

2.4 **Systemobergrenze**

2.4.1 **Stand heute**

Die heutige obligatorische Selbstregulierung unterliegt der Genehmigung durch die EBK/FINMA (Art. 37h Absatz 2 BankG). Eine Genehmigung erfolgt gemäss Artikel 37h Absatz 3 Buchstaben a–c BankG, wenn die Selbstregulierung:

- a. die Auszahlung der gesicherten Einlagen innert dreier Monate nach Einleitung von Massnahmen nach Artikel 26 Absatz 1 Buchstaben e–h oder des Liquidationsverfahrens nach den Artikeln 33–37g gewährleistet;
- b. einen Maximalbetrag von 4 Milliarden Franken für die gesamthaft ausstehenden Beitragsverpflichtungen vorsieht;

- c. sicherstellt, dass jede Bank für die Hälfte ihrer Beitragsverpflichtungen dauernd liquide Mittel hält, welche die gesetzliche Liquidität übersteigen.

Die Systemobergrenze – also der Betrag, der durch das Einlagensicherungssystem im Insolvenzfall maximal zu garantieren ist – kann nicht beliebig festgesetzt werden. Wie bereits in der Botschaft zur entsprechenden Änderung des Einlegerschutzes (BBl 2002 8060 S. 8102 ff.) festgehalten wurde, ist aus «ökonomischen und staatspolitischen Gründen (...) von einem Sicherungssystem nicht mehr und nicht weniger zu erwarten, als dass es eine höchstmögliche Sicherung der Einlagen bietet. Die Einlagensicherung darf aber die Stabilität des Bankensystems nicht gefährden. Es gilt auszuschliessen, dass bei angespannter Wirtschaftslage der Zusammenbruch einer Bank durch die Beitragspflicht der übrigen Banken eine Kettenreaktion auslöst und weitere Institute in den Ruin treibt. Damit hätte die Einlagensicherung nicht nur das Ziel verfehlt, sondern dessen Gegenteil erreicht. Es ist nun aber ausserordentlich schwierig, die Grenze der Leistungsfähigkeit der Einlagensicherung zu bestimmen.» Nach langen Diskussionen mit der Bankenkommission, der Nationalbank und der Schweizerischen Bankiervereinigung gelangte man seinerzeit zur Auffassung, dass die Festsetzung des Maximalbetrags auf 4 Milliarden Franken eine Lösung darstellt, die für das System noch tragbar ist und den berechtigten Interessen aller Beteiligten so weit wie nur möglich Rechnung trägt. Die Grenze wurde festgelegt im Bewusstsein, dass einige grosse Banken über privilegierte Einlagen (im Sinne von Art. 37b) verfügen, die gesamthaft gesehen über der erwähnten Systemgrenze liegen. Man kam damals zum Schluss, dass die Absicherung dieser über den Maximalbetrag hinausgehenden Einlagen im Rahmen der Selbstregulierung nicht möglich sei, da sie zu einem Systemrisiko führen würde. Diese Konsequenz wurde nicht zuletzt deshalb akzeptiert, weil kein anderes Industrieland ein Einlagensicherungssystem kannte, welches die Verfügbarkeit der geschützten Einlagen im Falle der Schliessung einer grösseren Bank ohne Liquiditätszufuhr von Seiten des Staates garantieren konnte. Auch heute ist klar, dass weitergehende stützende Massnahmen im Einzelfall zu prüfen wären, sollte eine für das Finanzsystem relevante Bank in unserem Land in ernsthafte Schwierigkeiten geraten.

2.4.2 Änderungsvorschlag (Art. 37h Abs. 3 Bst. b^{bis} BankG)

Von der Einlagensicherung zu decken sind grundsätzlich nicht sämtliche gesicherten Einlagen in der Schweiz, sondern lediglich die Differenz zwischen dem neu in Abhängigkeit der vorhandenen liquiden Aktiven festzusetzenden Höchstbetrag der sofort aus den Mitteln der Bank auszahlenden Einlagen und dem Höchstbetrag der gesicherten Einlagen. Dadurch erhöht sich der potenziell zu deckende Betrag nicht wesentlich. Vorgeschlagen wird deshalb eine Erhöhung der Systemobergrenze auf einen Betrag von 6 Milliarden Franken. Dies ist eine moderate Erhöhung, die die Stabilität des Bankensystems nicht in unverantwortlicher Weise gefährdet. Die vorgeschlagene Systemobergrenze bietet einen Schutz der gesamten gesicherten Einlagen, der prozentual über demjenigen der ausländischen Sicherungssysteme liegt. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass auch Systeme mit ex ante finanzierten Fonds nur einen Bruchteil der gesamten gesicherten Einlagen abzudecken vermögen.

2.5 Einlagen bei Vorsorgestiftungen

2.5.1 Stand heute

Einlagen bei Vorsorgestiftungen der Banken (Bankstiftungen nach Artikel 82 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge; BVG; SR 831.40]: sog. Säule 3a) und bei Freizügigkeitsstiftungen (Freizügigkeitseinrichtungen nach dem Freizügigkeitsgesetz vom 17. Dezember 1993; FZG; SR 831.42: sog. 2. Säule) sind nicht zusätzlich geschützt. Der Schutz ist nur gegeben, wenn der Höchstbetrag der privilegierten Einlagen nicht bereits durch übrige Guthaben beansprucht wird.

2.5.2 Änderungsvorschlag (Art. 37b Abs. 4 BankG)

Pro Einlegerin oder Einleger sollen die Guthaben bei Vorsorgestiftungen unabhängig von anderen Einlagen vom Konkursprivileg profitieren. Damit können sich die privilegierten Einlagen einer Kundin oder eines Kunden verdoppeln. Gesamthaft wird sich die Summe aller privilegierten Einlagen dadurch um weniger als 5 Prozent erhöhen. Mit dem separaten Konkursprivileg für die Stiftungsguthaben jeder einzelnen Vorsorgenehmerin, jedes einzelnen Vorsorgenehmers und der einzelnen Versicherten ist – insbesondere auch durch die neu im Umfang von 125 Prozent sämtlicher privilegierten Einlagen zu haltenden Aktiven – davon auszugehen, dass diese Gelder den Vorsorgestiftungen in absehbarer Zeit für den laufenden Bedarf zur Verfügung stehen. Hingegen ist es nicht – wie bei den übrigen Bankeinlagen – notwendig, die zusätzlich geschützten Einlagen den Vorsorgestiftungen sofort zur Verfügung zu stellen. Ebenfalls nicht erfasst sind diese Einlagen von der Einlagensicherung, da auch diese hauptsächlich die (unentgeltliche) Bevorschussung und damit die rasche Auszahlung der privilegierten Einlagen bezweckt.

Diese Gesetzesänderung erfordert erhebliche technische Anpassungen im Informatikbereich der Institute. Die Anpassungen werden in der ersten Jahreshälfte 2009 umgesetzt werden müssen. Trotzdem rechtfertigt es sich, das zusätzliche Privileg per sofort in Kraft zu setzen, denn es handelt sich um eine Privilegierung der Einlegerinnen und Einleger, bei welcher naturgemäss keine sofortige Auszahlung notwendig ist. Eine zeitliche Verzögerung in der technischen Umsetzung kann daher in Kauf genommen werden, soll aber die Privilegierung als solche nicht verzögern.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf den Bund.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage verbessert massgeblich den Schutz der Einlegerinnen und Einleger in der Schweiz. Die Verbesserung des Einlegerschutzes trägt dazu bei, die bereits festgestellte Verlagerung von Spareinlagen ins Ausland einzudämmen und stärkt insgesamt den schweizerischen Finanzplatz.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung nicht vorgesehen. Die Gründe ergeben sich aus den vorstehenden Ausführungen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die hier vorgeschlagenen Änderungen des Bankengesetzes stützen sich wie dieses selber auf Artikel 98 BV.

Die Gesetzesänderung ist befristet bis zum 31. Dezember 2010. Bis zu diesem Zeitpunkt soll der Einlegerschutz grundlegend überprüft und ins Dauerrecht überführt werden.

Die Dringlicherklärung des Gesetzes stützt sich auf Artikel 165 Absatz 1 der Bundesverfassung. Die Dringlichkeit ergibt sich aus den Zielen der Vorlage, das Schweizer Finanzsystem angesichts der andauernden Krise in den Finanzmärkten rasch zu stabilisieren und das Vertrauen in den Schweizer Finanzmarkt wieder herzustellen. Jedes Zuwarten würde das Erreichen dieser Ziele erheblich erschweren.

Die Gesetzesänderungen sollen am Tag nach der Verabschiedung durch die Räte in Kraft treten. Das für dringlich erklärte Bundesgesetz untersteht nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum.

Gesetzestechisch werden alle hier vorgeschlagenen Änderungen in der Systematischen Rechtsammlung (SR) mit der Bezeichnung «bis» versehen, soweit sie bestehende Bestimmungen vorübergehend ausser Kraft setzen (vgl. Übergangsbestimmungen). Die suspendierten Bestimmungen werden aus Gründen der Klarheit in der SR nicht mehr im Wortlaut aufgeführt; stattdessen verweist eine Fussnote auf den Änderungserlass mit der Befristung.

5.2 Verhältnis zum europäischen Recht

Die vorgeschlagenen Massnahmen heben den schweizerischen Einlegerschutz über das Niveau der europäischen Mindestregelungen (vgl. Ziff. 1.3).

