



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
Bundesgasse 3
3003 Bern

rechtsdienst@sif.admin.ch

Bern, 14. Juni 2019

Änderung des Bankengesetzes (BankG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungs-
unterlagen. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Die SP Schweiz befürwortet im Grundsatz die in den drei Themenbereichen **Insolvenz, Einlagensicherung und Segregierung** vorgeschlagenen Änderungen im Bankengesetz (BankG). Sie dienen dazu, die Sanierungs- und Abwicklungsregimes vor allem für systemrelevante Banken im Krisenfall zu konkretisieren und zu präzisieren, um die Finanzstabilität zu wahren. In unserer Stellungnahme werden wir uns auf den Einlegerschutz konzentrieren. Die SP Schweiz begrüsst aber, dass die Bestimmungen zur **Bankeninsolvenz** aus der heutigen FINMA-Verordnung neu auf Stufe des Bankengesetzes verankert werden und damit eine klare gesetzliche Grundlage erhalten. Dies betrifft vor allem die Behandlung der Ansprüche von Eignerinnen und Eignern sowie Gläubigerinnen und Gläubigern im Rahmen einer Bankensanierung etwa bei der Wandlung von Fremd- in Eigenkapital und bei der Forderungsreduktion. Flankierend werden für den Fall einer Insolvenz oder eines Konkurses einer Mitgliedsbank gesetzliche Regelungen zur Stärkung der Stabilität des Pfandbriefsystems aufgenommen. Auch was die **Segregierung** anbelangt, befürwortet die SP Schweiz eine klare Verpflichtung zur getrennten Verwahrung von Eigen- und Kundenbeständen durch getrennte Kontoführung bis mindestens zur ersten ausländischen Drittverwahrungsstelle, falls die Verwahrungskette ins Ausland geht. So kann sichergestellt werden, dass im Konkursfall die Einlagen und Depotwerte der Kundinnen und Kunden (Aktien und Fondsanteile sowie Wertsachen) vollständig vom Eigenbestand der Bank abgesondert und herausgegeben werden können. Heute besteht bei längeren Verwahrungsketten für die auf die Erstverwahrungsstelle folgenden Verwahrungsstellen

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Theaterplatz 4
Postfach · 3011 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

keine Verpflichtung zur Segregierung, was eine wichtige Lücke im Anlegerschutz darstellt. Zumal in den meisten Ländern segregierte Konten mit einem besseren Schutz der Anlegerrechte einhergehen. Für die SP Schweiz wäre eine Stärkung des Anlegerschutzes durch ein System der Anlegerentschädigung im Falle, dass eine Aus- oder Absonderung der Wertpapiere nicht möglich ist, durchaus prüfenswert (siehe entsprechende System in den USA, EU, Singapur). In den Beratungen zu diesen Gesetzesänderungen können allenfalls die Kosten einer solchen Verbesserung des Anlegerschutzes dargelegt und die Zweckmässigkeit eines solchen Entschädigungssystems erörtert werden.

Verbesserung der Einlagensicherung

Was die **Einlagensicherung** angeht, geht der Reformbedarf von der Tatsache aus, dass in der Praxis die die Auszahlung der gesicherten Einlagen (bis max. 100'000 Franken pro Konto) an die Einleger in konkreten Fällen zum Teil mehrere Monate in Anspruch genommen hat. In Bezug auf die Finanzierung des Systems ist festzustellen, dass das heutige, erst in einem Anwendungsfall finanzierte System negative Auswirkungen auf die Systemstabilität haben kann, da es prozyklisch wirkt (da die Selbstregulierung – über den Verein esisuisse – im Ereignisfall die Mittel vorschießt und anschliessend sofort bei den übrigen Banken mittels Beiträgen einfordert, Ex-post-Finanzierung). Die Vorlage des Bundesrats sieht nun vor, dass die bankengesetzlichen Fristen einerseits zur Auszahlung der Gelder aus der Einlagensicherung an den Untersuchungsbeauftragten oder Konkursliquidator und andererseits zur Weiterleitung der gesicherten Einlagen an die Einlegerinnen und Einleger überarbeitet, wesentlich verkürzt (auf 7 Arbeitstage) und dem internationalen Niveau angepasst werden sollen. Zum anderen sollen die Banken künftig keine Zusatzliquidität mehr halten müssen. Sie sollen stattdessen Wertschriften oder Schweizer Franken in bar bei einer Verwahrungsstelle sicher hinterlegen (Ex-ante-Finanzierung) oder aber der Einlagensicherung Bardarlehen gewähren. Das führt dazu, dass künftig auch jene Banken, die die Einlagensicherung beanspruchen, ihren Beitrag an die Einlagensicherung leisten. Schliesslich soll die Maximalverpflichtung der Einlagensicherung von 6 Milliarden Franken betragsmässig an die seit ihrer Einführung erfolgte Entwicklung der gesicherten Einlagen angepasst und entsprechend angehoben werden. Hiezu wird eine prozentuale und eine nominelle untere Grenze der Beitragsverpflichtungen definiert. Gemäss den neuen Bestimmungen muss esisuisse künftig dafür sorgen, dass 1,6% der gesicherten Einlagen im Falle einer Systemkrise gedeckt sind, wobei die Beitragsverpflichtungen der Banken mindestens 6 Milliarden Franken betragen. Mit diesem Mechanismus kann sich die Deckung inskünftig im Gleichschritt mit der Gesamtsumme der gesicherten Einlagen entwickeln, wobei die CHF 6 Mrd. nicht unterschritten werden dürfen.

Gerade was die Maximalverpflichtung angeht, stellen sich aber für die SP Schweiz einige Fragen. Grundsätzlich ist zu kritisieren, dass im erläuternden Bericht die Daten zur Entwicklung der privilegierten und der gesicherten Einlagen 2013 – 2018 fehlen. Im Jahresbericht 2018 der esisuisse findet sich lediglich die Angabe, dass die gesicherten Einlagen Ende 2017 rund 450 Milliarden Franken betragen haben. Rund ein Viertel davon entfiel auf UBS und CS. **Diese Daten sind in der Botschaft zur Revision des BankG zwingend aufzuführen.**

Nun macht die Schweiz bereits bei der Gouvernanz der Einlagensicherung, die eben als Selbstregulierung ausgestaltet ist, gegenüber den Schweizer Banken Konzessionen (siehe Kritik des IWF, Bericht S. 10). Gleichzeitig hält der Bundesrat selbst fest, dass auch bei der Maximalverpflichtung klare Risiken eingegangen werden. So schreibt er explizit: *Die aktuelle Systemobergrenze von CHF 6 Mrd. und auch der vorgesehene Deckungsgrad von 1,6 % der gesicherten Einlagen würden im Falle einer Systemkrise – falls (1) eine grosse Bank oder mehrere kleinere oder mittlere ausfallen würden und (2) die privilegierten Einlagen nicht aus deren liquiden Mitteln befriedigt werden könnten – nur eine ungenügende Deckung aller gesicherter Einlagen bieten. Dieser Umstand erhöht das Risiko eines Bankensturms (Bank Run). Die für diesen Fall theoretisch möglichen Massnahmen wie eine private Versicherung, die Kreditaufnahme durch die Einlagensicherung oder eine Sicherung durch den Staat mittels einer Garantie oder eines Vorschusses wurden aufgrund von Kosten- und Umsetzbarkeitsüberlegungen und insbesondere auch wegen dem Risiko von Fehlanreizen für Banken sowie Einlegerinnen und Einleger (Moral Hazard) wieder verworfen (S. 10).*

Anhebung der Systemobergrenze

Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass ein Deckungsgrad von 1,6 Prozent viel zu klein ist. Er entspricht rund 7,2 Milliarden Franken. Bezogen auf das BIP machen die gesicherten Einlagen von rund 450 Milliarden Franken (Stand Ende 2017) in der Schweiz 67 Prozent aus, in den USA dagegen nur 37%, im Euroraum 65% (2013). Dies zeigt die unterschiedliche Risikoanfälligkeit. Bereits im Sommer 2013 wiesen zehn Schweizer Banken gesicherte Einlagen von mehr als 6 Milliarden Franken auf. Aktuell sind es bereits 12 Institute. Allein das grösste Finanzinstitut weist per Ende 2017 84,7 Milliarden Franken gesicherte Einlagen auf. Zudem können in Krisen mehrere Banken gleichzeitig insolvent werden (siehe Argumentation des Bundesrats). Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Systemobergrenze nicht pro Anwendungsfall gilt, sondern die Leistungspflicht der Banken insgesamt begrenzt. Würde eine Bank Konkurs gehen und müsste die esisuisse dafür 4 Milliarden Franken gesicherter Einlagen an die Einleger und Einlegerinnen auszahlen, würde sich die Leistungspflicht der Banken um eben diese 4 Milliarden Franken verringern. Dies solange, bis die konkursite Bank abgewickelt ist und ein

Liquidationserlös an die esisuisse zurückfliesst oder aber bis zur Abschreibung der Forderung der esisuisse an die konkursite Bank als Konkursverlust (siehe Buch Jans-Lengwiler, Passardi, Krisenfeste Schweizer Banken, Artikel Thomas Müller, S. 540). Erfahrungsgemäss dauern Konkursverfahren mehrere Jahre, so dass die Leistungsfähigkeit der esisuisse in der Zwischenzeit markant sinken würde. All dem muss bei der Festlegung der Systemobergrenze und der Maximalverpflichtung Rechnung getragen werden. Der Bundesrat stellt selber fest: *Die aktuelle Systemobergrenze ist relativ betrachtet tiefer als zum Zeitpunkt der Sofortmassnahmen 2008. Somit ist das Risiko, dass die Einlagensicherung über ungenügende Mittel für die Sicherung der Einlagen in einem Anwendungsfall verfügen würde, heute deutlich höher als 2008. Die vorgeschlagene Erhöhung der Systemobergrenze auf 1,6 % der Gesamtsumme der gesicherten Einlagen würde wieder den Zustand im Jahr 2012 herbeiführen.* (S. 68) In den Augen der SP muss die Systemobergrenze jedoch dem heutigen Stand (2019) gesicherten Einlagen entsprechen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Deckungsgrad und damit die Kosten der Banken für die Kapitalunterlegung ihrer Beitragsverpflichtungen seit der letzten Anpassung 2008 kontinuierlich um über 30 % (von 1,92 % auf 1,33 % Deckungsgrad) abgenommen haben.

Die SP Schweiz fordert deshalb eine klare Anhebung des Deckungsgrades bzw. der Maximalverpflichtung auf mindestens 2,5%, das würde einer Systemobergrenze von rund 11 Milliarden Franken entsprechen. Auf die Untergrenze von 6 Milliarden Franken könnte dann verzichtet werden.

Antrag Änderung Art. 37h Abs. 3 Bst. b VE-BankG

Art. 37h Grundsatz

3 Die Selbstregulierung wird genehmigt, wenn sie:

...

- b. vorsieht, dass die Banken zu Beiträgen in der Höhe von insgesamt ~~1,6~~ **2,5** Prozent der Gesamtsumme der gesicherten Einlagen, ~~mindestens aber 6 Milliarden Franken~~ verpflichtet sind;

....

Alternativ könnte bei einer Maximalverpflichtung von 1,6% eine zusätzliche Verpflichtung der Banken zu Einlagen von mindestens 11 Milliarden Franken gefordert werden.

Zurecht hält der Bundesrat fest, dass eine Stärkung des Einlegerschutzes nicht nur die Kundinnen und Kunden der Banken zugutekommt. Er verbessert auch klar die Rechtssicherheit und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz.

Was Art. 37h Abs. 3 Bst. c VE-BankG angeht, begrüsst die SP eine ex-ante Komponente grundsätzlich. Dass die hinterlegten Wertschriften (High Quality Liquid Assets) oder Bardarlehen im Rahmen der Liquiditätsvorschriften (BankV Art. 5-18) nicht angerechnet werden, ist nur zweckmässig.

Die Verkürzung der Auszahlungsfristen (siehe oben) gemäss Art. 37j VE-BankG ist zwingend nötig und entspricht den internationalen Standards. Die vorgesehenen vorbereitenden Massnahmen sind zweckmässig.

Eine letzte Änderung beantragt die SP Schweiz in Bezug auf die Übergangsbestimmungen. Vorgesehen ist eine Frist von 5 Jahren. Dies ist viel zu lang, 2 Jahre müssen genügen:

Übergangsbestimmung zur Änderung vom...

Die Selbstregulierung hat die Anforderungen nach Artikel 37h Absatz 3 Buchstabe d innert ~~fünf~~ **zwei** Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zu erfüllen.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Erörterungen und verbleiben

Mit freundlichen Grüssen.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Luciano Ferrari
Leiter Politische Abteilung