



08.076

**Bankengesetz.
Änderung****Loi sur les banques.
Modification***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 02.12.08 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.12.08 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.12.08 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.12.08 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 09.12.08 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.12.08 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.12.08 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.12.08 (DRINGLICHKEITSKLAUSEL - CLAUSE D'URGENCE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.12.08 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.12.08 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Sommaruga Simonetta (S, BE), für die Kommission: Erlauben Sie mir, dass ich mich zu dieser Vorlage etwas ausführlicher äussere, weil die Nichtkommissionsmitglieder die Botschaft zu diesem Geschäft erst gestern vorgefunden haben – aus mir unerklärlichen Gründen, denn der Bundesrat hat die Botschaft zu einem Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems ja bereits am 5. November 2008 verabschiedet. Dieses Massnahmenpaket enthält erstens den Bundesbeschluss über einen Kredit für die Rekapitalisierung der UBS AG, und zweitens ist eine Anpassung des schweizerischen Einlegerschutzes vorgesehen, und um diesen zweiten Teil geht es heute.

Die Revision, die der Bundesrat vorschlägt, enthält fünf Elemente:

1. Die Grenze für geschützte Einlagen soll von 30 000 auf 100 000 Franken angehoben werden. Damit läge der Einlegerschutz in der Schweiz deutlich über der kürzlich angehobenen Mindestgrenze in der EU.
2. Die Banken werden neu verpflichtet, in Abhängigkeit der privilegierten Einlagen ihrer Kundinnen und Kunden ständig inländisch gedeckte Forderungen oder andere in der Schweiz belegene Aktiven zu halten. In begründeten Fällen kann die EBK Ausnahmen gewähren.
3. Es ist eine grosszügigere sofortige Auszahlung von gesicherten Einlagen aus Mitteln einer in Schwierigkeiten geratenen Bank vorgesehen. Die EBK wird die Höhe dieser sofortigen Auszahlung im Einzelfall festlegen. Der entsprechende Betrag soll aber ein Mehrfaches der heute möglichen 5000 Franken ausmachen.
4. Die Systemobergrenze des Einlegerschutzes soll von heute 4 auf neu 6 Milliarden Franken angehoben werden.
5. Schliesslich schlägt der Bundesrat vor, Einlagen bei Vorsorgestiftungen gesondert und zusätzlich zu den heute schon gesicherten Bankeinlagen zu privilegieren.

Der Bundesrat beantragt, diese Gesetzesänderungen dringlich zu erklären. Sie sollen sofort nach ihrer Verabschiedung in Kraft treten und bis zum 31. Dezember 2010 gelten. Bis dann soll der Einlegerschutz mit grundlegenden Verbesserungen ins ordentliche Recht überführt werden. Wie diese grundlegenden Verbesserungen aussehen sollen, darüber wird der Bundesrat im Frühling 2009 entscheiden. Bundesrat und Kommission sind sich nämlich einig: Das heutige System enthält ein paar zentrale Mängel, die auch mit den vorgesehenen Änderungen nicht ausgeräumt werden können.

Zu erwähnen sind unter anderem die folgenden Punkte: Das heutige und das überarbeitete System würden versagen, wenn eine ganz grosse Bank in ernsthafte Schwierigkeiten geriete. Im Krisenfall, also wenn eine grössere Bank in Konkurs ginge, müsste trotz der Verbesserungen weiterhin die Nationalbank oder der Staat als Garantiegeber einspringen. Vor allem aber enthält das heutige System keine Risikoorientierung. Die





Teilnahme, die Beitragsleistungen sind völlig unabhängig vom Risikoverhalten der einzelnen Banken. Wer konservativ vorgeht – vielleicht sollte man besser von einem vorsichtigen und verantwortungsvollen Vorgehen sprechen – und ein geringes Ausfallrisiko hat, wird grundsätzlich gleich behandelt wie ein Institut, das eine sehr risikoreiche Politik fährt. Schliesslich ist die Ex-post-Finanzierung mittelfristig nicht mehr zu rechtfertigen. Sie beinhaltet im Fall einer Krise Systemrisiken. Heute geht kaum mehr ein Land von dieser Ex-post-Lösung aus. Die Ex-post-Lösung erlaubt auch keinen weiteren Ausbau der geschützten Einlagen, denn sobald wir die Volumina erhöhen, ist das Ganze im heutigen System nicht mehr tragbar. Der künftige Einlegerschutz sollte deshalb so aufgebaut sein, dass man ihn gar nicht beansprucht. Je kleiner die Wahrscheinlichkeit ist, dass er in Anspruch genommen wird, desto stabiler wird das System. Die Einlagenschutzsicherung ist ja keine Krankenversicherung, sondern sie zielt auf der Ebene des Systems darauf ab, dass die Kunden nicht über das Wochenende die Bank stürmen und diese Bank, die eigentlich noch keine Liquiditätsschwierigkeiten hätte, damit erst in Schwierigkeiten bringen.

Heute geht es nun aber um diese kleinen Verbesserungen innerhalb des geltenden Systems. Ihre Kommission ist sich darin einig, dass die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen im Sinne einer vertrauensbildenden Massnahme sinnvoll sind – verschiedene Länder haben den Einlegerschutz in den vergangenen Wochen nämlich massiv ausgebaut – und dass mit diesen Änderungen die Überarbeitung und Weiterentwicklung des Einlegerschutzes nicht präjudiziert werden. Schliesslich haben wir uns auch versichern lassen, dass mit diesen Verbesserungen keine grösseren Aufwände verbunden sind. Der Grossteil der Arbeit fiel nämlich bei der Einführung des geltenden Systems an. Die Erhöhung von 30 000 auf 100 000 Franken, die Erhöhung der Systemobergrenze und die zusätzliche Privilegierung von Konten der zweiten Säule und der Säule 3a hingegen verlangen nur kleine Anpassungen.

Das Eintreten wurde in der Kommission ohne Gegenstimme beschlossen.

Graber Konrad (CEg, LU): Der Bundesrat und die Nationalbank haben bis jetzt bei den erforderlichen Massnahmen zur Stabilisierung des Finanzmarktes eine gute Hand gehabt. Vor allem haben sie aus meiner Sicht rechtzeitig, nicht zu früh, nicht zu spät, und mit Augenmass reagiert. Zu den Massnahmen zähle ich das UBS-Stabilisierungsprogramm – ich spreche bewusst nicht von einem Rettungsprogramm –, das dreistufige Konjunkturprogramm, die Reduktion des Leitzinses und, mit dieser Botschaft, die Verstärkung des Einlegerschutzes. Dazu kann man dem Bundesrat, der Nationalbank und der EBK nur gratulieren und für die Arbeit vorerst einmal danken. Auch den Verantwortlichen der UBS können wir eigentlich nur danken, nicht dafür, dass sie beim Staat anklopfen, sondern dafür, dass sie dies rechtzeitig taten – nicht auszudenken, was geschehen wäre, wenn dieser kritische Zeitpunkt verpasst worden wäre!

Die vorliegende Botschaft ist in diesem Gesamtkontext zu sehen, auch wenn wir erst nächste Woche im Detail über die Massnahmen für den Finanzmarkt sprechen werden. Es ist zweifellos richtig, dass die Schweiz bezüglich Einlegerschutz aktiv geworden ist. Sie tut dies in zwei Schritten: Den heutigen ersten Schritt verstehe ich als Sofortmassnahme. Damit soll verhindert werden, dass Kapital aus Risikoüberlegungen ins Ausland abwandert und unser Bankensystem

AB 2008 S 842 / BO 2008 E 842

zusätzlich in Bedrängnis gebracht wird. Der zweite Schritt, der dann eine grundsätzliche Überarbeitung verlangt, ist aber mindestens so wichtig. Die Diskussion in der Kommission hat aufgezeigt, dass weiter gehender Handlungsbedarf besteht.

Die vorliegende Botschaft zeichnet sich besonders durch den für den Sparer auf 100 000 Franken angesetzten gesicherten Betrag im europäischen Vergleich als grosszügige Lösung aus. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass sofortige Auszahlungen der privilegierten Einlagen im höchstmöglichen Betrag erfolgen werden. Sie zeichnet sich auch im Quervergleich zu anderen Staaten dadurch aus, dass es sich um eine sichere Lösung handelt. Die Aktivenunterlegung im Umfang von 125 Prozent spricht dafür, und auch die Systemobergrenze von 6 Milliarden Franken, die prozentual über derjenigen der ausländischen Sicherungssysteme liegt. Schliesslich ist es eine Lösung, die im Quervergleich zu anderen Staaten auch als umfassend beurteilt werden kann. Sie ist einlegerunabhängig, das heisst, sie greift auch für KMU und Vorsorgeeinrichtungen. Ferner wurde in der Kommission speziell ausgeführt, dass mit dieser Lösung auch die Verrechnungsmöglichkeit von Bankguthaben und Verpflichtungen in Zukunft ausgeschlossen wird.

Bei der Botschaft, die wir für den Frühling erwarten, werden sich für den Bundesrat viele Fragen stellen, und es wird nicht ganz einfach werden, das System in so kurzer Zeit dauerhaft zu optimieren. Neben dem Sicherheitsaspekt wird auch der Konkurrenzfähigkeit ein hoher Stellenwert beizumessen sein. Es ist klar, dass diese Sicherheit – es handelt sich eigentlich um eine Versicherung – Kosten verursacht. Die anderen Staaten,



insbesondere auch die EU, werden ihre Systeme ebenfalls anpassen. Es wird in dieser Frage somit gesundes Augenmass gefordert sein.

Nachdem in der vorliegenden Botschaft positiv hervorgehoben wird, dass der Einlegerschutz auch gegenüber Vorsorgeeinrichtungen gilt, möchte ich noch auf einen anderen Aspekt hinweisen – und ich bitte den Bundesrat, nachher dazu auch Antworten zu geben -: Es befriedigt nicht, wenn der Bundesrat mit dieser Botschaft Einlagen von Vorsorgeunternehmen und Versicherten sicherstellt, mit einem wenig kohärenten Vorgehen in einem anderen Bereich aber die Pensionskassen zwingt, vermehrt Risiken einzugehen. Ich spreche die Verordnung BVV 2 zur BVG-Gesetzgebung an, die der Bundesrat auf den 1. Januar 2009 in Kraft setzt. Diese sieht neu die Möglichkeit von alternativen Anlagen wie Hedge-Fonds, Rohstoffen, Private Equity und Insurance Linked Securities im Umfang von 15 Prozent vor. Im Gegenzug wird der Anteil der Immobilien von 55 auf 30 Prozent sowie der Umfang von Grundpfandtiteln und Pfandbriefen von 75 auf 50 Prozent reduziert. Zudem wird pro Immobilie eine Begrenzung von 5 Prozent eingeführt. Es dürfte in den nächsten zwei Jahren somit zu unerwünschten, durch die Verordnung provozierten Umschichtungen kommen; dies umso mehr, als die Referenzgrösse des Gesamtvermögens infolge der Börsenbaisse den prozentualen Anteil der Immobilien auch ohne Zukäufe ansteigen lässt.

Ich verstehe nicht, weshalb diese Verordnungsänderung vom Bundesrat nicht suspendiert wird. Etwas überspitzt könnte man formulieren, dass der Bundesrat mit dieser Botschaft die Einlagen pro Versicherten bis 100 000 Franken garantiert, aber die Pensionskassen zwingt, rentable Immobilien zu verkaufen und toxische Produkte wie Hedge-Fonds zu erwerben. Im Bundesrat scheint die rechte Hand nicht zu wissen, was die linke tut – links und rechts ist hier nicht politisch gemeint. Der Bundesrat hat nach meiner Zeitrechnung noch 29 Tage Zeit, diese verunglückte Verordnungsänderung zu suspendieren und vor der Inkraftsetzung die SGK der beiden Räte zu konsultieren.

Mit dieser kritischen Bemerkung bin ich für Eintreten und Zustimmung zu dieser Vorlage.

Germann Hannes (V, SH): Ich sage vorweg, dass ich ebenfalls für Eintreten und Zustimmung plädiere. Es handelt sich nicht um eine definitive Lösung, sondern um Sofortmassnahmen zur Stärkung des Finanzplatzes und vor allem auch zur Stärkung des Vertrauens der Anleger in ihre Anlagen.

Die Anhebung der Höhe der geschützten Einlage auf 100 000 Franken ist im jetzigen Umfeld sinnvoll. Es ist für mich allerdings die obere Grenze; ich komme später noch darauf zurück, warum. Richtig ist auch, dass jede Bank privilegierte Einlagen selber sicherstellen und deren vollständige Deckung garantieren muss. Offen bleibt dann, wie realistisch im Einzelfall diese sofortige Verwertung der Deckung ist. Die vorgeschlagene Sicherheitsmarge von 125 Prozent scheint wegen der inländischen Deckung ausreichend. Sinnvoll ist auch der Vorschlag respektive die Änderung, dass man den auszahlenden Betrag nicht auf 5000 Franken beschränkt, wie das heute ist, sondern dass man es dann der Finma im Einzelfall überlässt, diesen Betrag auf dem richtigen Niveau anzusetzen – natürlich je nach Schadenshöhe, die eintritt. Auch die Erhöhung des Maximalbetrages von 4 auf 6 Milliarden Franken scheint mir vor dem Hintergrund der neuen Regelung vertretbar. Es sind damit 1,7 Prozent aller Einlagen abgedeckt. Diese Zahl, diese Limite von 1,7 Prozent der Einlagen, die tatsächlich von diesen 353 Milliarden Franken gedeckt sind, soll uns aber auch ein Fingerzeig dafür sein, dass das System für den GAU oder den Super-GAU eben nicht gerüstet wäre.

Wir können immer nur von der Deckung begrenzter Schäden ausgehen. Wir wollen ja auch hoffen, dass es nicht zu grösseren Schäden kommt.

Die Systemobergrenze von 6 Milliarden Franken steht in Relation zur Summe der gesicherten Guthaben von 350 Milliarden Franken bei den fünfzig grössten Banken gemäss einer Umfrage im Oktober dieses Jahres. Bei den acht grössten Retailbanken liegen jeweils private Guthaben von über 6 Milliarden Franken. Aufgrund ihrer Grösse bilden sie ein Systemrisiko und müssten bei ihrem Ausfall mit staatlicher Hilfe unterstützt werden. Damit sie glaubwürdiger würde, müsste die Einlagensicherung für diese Fälle vom Bund eine Zusicherung für die Bevorschussung erhalten. Ansonsten ist die Gefahr der Abwanderung von Kundengeldern bei grossen Banken ohne Staatsgarantie nach wie vor vorhanden.

Durch die Erhöhung der Systemobergrenze besteht das Risiko, dass im Falle des Konkurses einer grossen Bank der Beitrag an die Einlagensicherung die gesunden Banken in bedrohlichem Ausmass schwächen könnte. Zum heutigen Zeitpunkt wäre wie erwähnt für den Fall, dass ein mittleres Institut oder mehrere mittlere Institute fallen sollten, unbedingt zu prüfen, welche Lösung dann definitiv die beste wäre. Sie spüren: Ich tendiere allenfalls in Richtung einer Versicherungslösung. Vielleicht müsste sich auch der Bund diese Überlegungen machen. Aber diese Gedanken zielen bereits auf die zweite Phase ab. Die Sofortmassnahmen sollen gelten. Dann können wir, wie vom Bundesrat in Aussicht gestellt worden ist, im Jahr 2009 die definitive Vorlage erarbeiten und dort vertiefte Überlegungen anstellen.



Vertiefte Überlegungen müssen wir auch bezüglich des sogenannten Moral Hazard anstellen, also bezüglich der Frage: Wie viel Sicherheit geben wir vor, und wie beeinflussen wir damit das Verhalten der Anlegerinnen und Anleger? Wenn man glaubt, das Geld sei absolut sicher, dann schaut man auch weniger vorsichtig, wo man es deponiert. Wir dürfen die Selbstverantwortung des Anlegers nicht durch überhöhte Sicherheitsvorgaben gänzlich ausschalten. Hier gilt es vorsichtig abzuwägen, wie die definitive Lösung auszusehen hat. Abschliessend ist für mich positiv, dass es jetzt zu keiner Belastung der öffentlichen Hand kommt, und sinnvoll ist wie gesagt die Befristung bis Ende 2010. Zu überprüfen gilt es einiges, auch die Folgen des veränderten Konkursprivilegs, beispielsweise für die Obligationäre. Das alles gilt es sorgfältig abzuwägen. Fazit: Eintreten und Zustimmung, damit das Vertrauen in unsere Anlagen und in unseren Finanzplatz gestärkt wird.

Recordon Luc (G, VD): Nous avons de toute évidence la responsabilité de montrer, dans les travaux qui nous occupent suite au déclenchement de la grave crise financière de cet

AB 2008 S 843 / BO 2008 E 843

automne – faisant suite à celle qui s'était fait jour, mais de manière moins grave, au début de l'année et même auparavant –, que nous sommes décidés à prendre des mesures énergiques. En effet, la limitation des effets de la crise dépend d'abord et fondamentalement, cela a été dit par les préopinants, de la confiance que nous pouvons contribuer à rétablir. Dans le train de mesures qu'il y a lieu de prendre, nous aurons à discuter la semaine prochaine du cas le plus particulier mais évidemment aussi le plus lourd dans l'immédiat: celui de l'UBS.

Aujourd'hui, nous sommes appelés à discuter d'une situation moyennement générale: la question urgente de la protection des déposants dans la loi sur les banques. Les mesures qui sont proposées, telles qu'on peut les attendre pour des mesures d'urgence, semblent bien pensées et méritent donc qu'on entre en matière. Il ne faut cependant pas se cacher que c'est dans la réflexion la plus générale sur le système financier à long terme et sur les effets sur le système économique à court terme, de manière conjoncturelle, que nous serons attendus au contour. Et là, on ne pourra évidemment plus se contenter de mesures intelligentes et localisées à notre pays à court terme; nous devons manifestement nous inscrire dans un contexte international et dans un contexte de changement de paradigme. Cela prendra du temps pour les mesures qui sont destinées à assainir le système financier, cela exigera passablement d'énergie et demandera du courage pour les mesures conjoncturelles que nous aurons à prendre dans l'immédiat, afin d'éviter une récession du système économique, de façon raisonnable et avec quelques chances de succès.

Quoi qu'il en soit, il ne s'agit pas ici d'anticiper sur nos débats futurs, mais il s'agit de marquer une volonté ferme d'empoigner ce problème sous les divers angles complexes qu'il présente, d'aller peut-être, à terme – comme l'a dit Monsieur Germann pour ce qui est des déposants –, vers un système finalement plus assécurologique que purement bancaire. C'est en tout cas une piste intéressante.

Je vous invite dès lors à entrer en matière de façon aussi démonstrative que possible.

Imoberdorf René (CEg, VS): Es ist zu begrüßen, dass der Bundesrat, die Schweizerische Nationalbank und die Eidgenössische Bankenkommission ein Massnahmenpaket bezüglich Einlegerschutz vorlegen, damit das Vertrauen in den Schweizer Finanzmarkt auch in diesem Bereich wieder gestärkt wird. Ich möchte ganz kurz auf zwei vorgeschlagene Massnahmen eingehen:

1. Der Betrag der geschützten Einlagen soll von 30 000 auf 100 000 Franken erhöht werden. In der EU liegt ein Vorschlag der EU-Kommission vor, welcher die Erhöhung der Deckung der Spareinlagen von privaten Anlegern auf 100 000 Euro vorsieht, und in den USA wurde der Einlegerschutz für alle Einlegerinnen und Einleger auf 250 000 Dollar erhöht. Damit scheinen die 100 000 Franken Einlegerschutz, die der Bundesrat vorschlägt, eher im unteren Bereich zu sein. Ich gehe davon aus, dass der Bundesrat im Rahmen der neuen Vorlage, die er im Frühling 2009 unterbreiten wird, diesen Betrag noch einmal überdenken und eventuell nach oben anpassen wird.

2. Ein weiterer heikler Punkt ist die Systemobergrenze, die einen Gesamtbetrag der Einlagen garantiert. Wenn nun der Einlegerschutz für jeden einzelnen Einleger mehr als verdoppelt oder mehr als verdreifacht wird, sollte meiner Meinung nach die Systemobergrenze nicht nur von 4 auf 6 Milliarden Franken angehoben werden, auch wenn ich mir bewusst bin, dass das für die Bankinstitute nicht einfach ist.

Das Einlegerschutzsystem wird sicher nie in der Lage sein, die Einlagen vollumfänglich zu sichern. Aber ich erwarte vom Bundesrat, dass in der Vorlage vom Frühling 2009 Massnahmen unterbreitet werden, die den Einlegerschutz noch weiter verbessern.



Ich bin für Eintreten.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Sowohl die Kommissionspräsidentin wie Herr Ständerat Graber haben mit Recht auf den übergeordneten Zusammenhang hingewiesen, in dem man diese Vorlage betrachten muss. Sie gehört nämlich im weitesten Sinne in das Paket von Massnahmen, das der Bundesrat im Zusammenhang mit der Stabilisierung der Konjunktur und der Bekämpfung der Finanzkrise vorschlägt.

Sie können sich ein Rechteck vorstellen: An dem einen Eck dieses Rechteckes haben wir die Stabilisierungsmassnahmen für den Finanzplatz, namentlich für die UBS, mit Begleitmassnahmen; darauf kommen wir noch zu sprechen. Das zweite Eck dieses Rechteckes sind die Konjunkturanstossmassnahmen, die vor allem im Zusammenhang mit dem Budget beschlossen werden sollen: einerseits die Preisgabe der Kreditsperre, dann aber auch die Aufstockung von Investitionen, die man rasch realisieren kann, und das Freigeben der Arbeitsbeschaffungsreserven. Das dritte Eck sind die internationalen Bemühungen. Wir können, da wir ja Mitglied des Financial Stability Forum, der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds und, wie ich hoffe, sehr bald auch in den Arbeitsgruppen der G-20 sind, bei diesen Themen mitwirken. Das vierte Eck dieses Rechteckes schliesslich ist die Steuerpolitik. Ich möchte Sie doch daran erinnern, dass wir im laufenden Jahr die neue Unternehmensbesteuerung in Kraft setzen, dass wir bei der Ehepaar- und Familienbesteuerung Sofortmassnahmen haben – das sind Ausfälle von 600 Millionen Franken –, die bereits laufen, und dass jetzt sehr rasch ein weiteres Paket in einer ähnlichen Grössenordnung für Familien kommen wird. Wir haben also auch verschiedene Steuererminderungen unterwegs oder teilweise schon realisiert.

Das alles zusammen ist das ganze Paket von Massnahmen, und hier hinein gehört der Einlegerschutz, und zwar in den Teil Stabilisierung UBS und Finanzplatz. Dort war klar: Wenn der Bund schon bereit ist, diese sogenannte illiquiden Aktiven in eine Zweckgesellschaft auszugliedern und gleichzeitig 6 Milliarden Franken in eine Pflichtwandelanleihe zu geben, dann muss das mit Begleitmassnahmen verbunden werden. Diese Begleitmassnahmen betreffen in erster Linie die Verstärkung der Aufsicht durch die Eidgenössische Bankenkommision; sie betreffen weiter die Einführung eines Controllings – das sind verschärfte Kontrollen, unangemeldete Kontrollen – und die Einführung sogenannter Investorgespräche, die uns die Möglichkeit geben, regelmässig mit der UBS in Businesskontakt zu stehen. Dann gehört natürlich auch die Verbesserung der Eigenmittelsituation der Banken dazu und last, but not least als Sofortmassnahme die Verbesserung des Einlegerschutzes. Es ist mit Recht von allen Votanten darauf hingewiesen worden, dass wir hier jetzt Sofortmassnahmen vorschlagen im Wissen, dass das heutige System nicht perfekt ist, dass es Mängel hat. Der grösste Mangel ist natürlich die Ex-post-Finanzierung; denn das heutige System beruht eigentlich auf der Existenz eines Vereins, doch dieser Verein hat keine Kasse, in der diese 4 Milliarden Franken bereitliegen würden, die eigentlich bereitliegen müssten. Das Geld ist nicht da, das müsste man zuerst flüssigmachen. Deshalb ist das der grösste Mangel am System. Aber es gibt noch andere Mängel, und wir wollen jetzt versuchen, mit Sofortmassnahmen das zu erreichen, was möglich ist, was kurzfristig eben auch umsetzbar ist. Gleichzeitig arbeiten wir an einer Vorlage im Hinblick auf das nächste Frühjahr, in der wir Ihnen eine Systemanpassung unterbreiten wollen.

Es sind fünf Massnahmen, die wir Ihnen heute vorschlagen:

Erstens schlagen wir Ihnen die Erhöhung der geschützten Einlagen auf 100 000 Franken vor. Da kann ich Herrn Ständerat Imoberdorf sagen: Im Zeitpunkt, als wir diese Botschaft machten, war die EU noch nicht auf 100 000 Euro, und sie ist es eigentlich bis heute nicht; das sind Ideen, das gebe ich zu, aber beschlossen ist noch nichts. Ich glaube also, dass wir mit 100 000 Franken nach wie vor in einem sicheren Bereich sind. Es stimmt, dass in den Vereinigten Staaten diese Summe mit 250 000 Dollar wesentlich höher ist, aber wir fragen uns natürlich auch, wie solide dann dort die Finanzierung wäre, wenn man tatsächlich davon Gebrauch machen müsste.

AB 2008 S 844 / BO 2008 E 844

Zweitens verlangen wir von jeder Bank, dass sie für 125 Prozent der von ihr gehaltenen privilegierten Einlagen auch Aktiven hält, und zwar durch inländisch gedeckte Forderungen. Hier gibt es für gewisse Typen von Banken eine Ausnahme; darauf kommen wir in der Detailberatung sicher zu sprechen.

Drittens schlagen wir eine substantziellere sofortige Auszahlung im konkreten Fall vor. In der Kommission haben Sie darüber diskutiert, ob man nicht eine Summe von beispielsweise 5000 mal 3 fixieren sollte. Die Diskussion hat gezeigt, dass man hier fallweise vorgehen muss und je nachdem 5000 nach unten limitiert. Daher macht es eigentlich keinen Sinn, hier eine Summe ins Gesetz zu schreiben.

Viertens wollen wir die Systemobergrenze von 4 auf 6 Milliarden Franken erhöhen. Es ist wahr, dass man damit weniger finanzieren kann, als der Anschein erweckt wird. Das hängt aber damit zusammen, dass wir nicht ein





System für den sogenannten GAU machen. Der GAU wäre, wenn das ganze schweizerische Bankensystem zusammenstürzen würde und die gesamten Einlagen von 350 bis 400 Milliarden Franken einfach fällig würden. Damit rechnen wir aber nicht, sondern wir gehen davon aus, dass es sich hier um Einzelfälle handeln muss. Aber wir müssen uns auch überlegen – das hat Herr Germann gesagt –, mit welchem System wir später arbeiten wollen. Es wird mit Sicherheit eine Versicherungslösung erwogen – ob sie dann auch die Lösung ist, kann ich Ihnen heute noch nicht sagen.

Fünftens wollen wir künftig die Einlagen bei den Säulen 2 und 3a zusätzlich zu den bestehenden, heute schon privilegierten Bankeinlagen privilegieren. Das ist eine erhebliche Verbesserung im Vorsorgebereich. Herr Graber hat hier sicher nicht zu Unrecht auf ein Problem aufmerksam gemacht, das er schon in der Kommission ausgebreitet hat. Er sagt, auf der einen Seite würden mit der BVV 2 zusätzliche Risikomöglichkeiten geschaffen, es erfolge eine gewisse Öffnung hin zu riskanteren Anlagen. Hier geht man hingegen eigentlich den anderen Weg. Jetzt fragt er: Weiss die rechte Hand, was die linke tut? Es ist so, dass sich zwei Kommissionen dieses Themas annehmen. Die Frage, die Herr Graber aufwirft, wird in der SGK Ihres Rates weiterbehandelt werden. Es ist eine berechnete Frage. Wir werden sehen, ob hier Handlungsbedarf im Bereich dieser Verordnung besteht oder nicht. Sicher ist das Thema jetzt platziert, sicher werden wir hier eine Antwort bekommen. Das zum Eintreten; ich danke Ihnen, dass Sie dieses befürworten. Ich bitte Sie, diese Vorlage nach dem Entwurf des Bundesrates und den Anträgen Ihrer Kommission zu behandeln.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (Verstärkung des Einlegerschutzes) Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (Renforcement de la protection des déposants)

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Art. 37abis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I introduction, art. 37abis

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Sommaruga Simonetta (S, BE), für die Kommission: Ich spreche zu Artikel 37abis Absätze 1 und 2 gleichzeitig. Es geht hier um eine Änderung in Bezug auf die sofortige Auszahlung.

Die Situation gemäss heutigem Recht sieht so aus, dass Kunden, die ein Guthaben unter 5000 Franken haben, privilegiert behandelt werden, indem sie von einer sofortigen Auszahlung profitieren. Das gilt selbstverständlich nur, wenn die entsprechenden Mittel überhaupt vorhanden sind. Für die anderen Kunden gilt das normale Verfahren. Wer also ein Guthaben von 5500 Franken hat, bekommt nicht etwa sofort die 5000 Franken ausbezahlt und muss auf die restlichen 500 Franken warten, sondern er bekommt gar keine sofortige Auszahlung. Neu soll die sofortige Auszahlung nun nicht mehr vom Guthaben auf der Bank abhängig sein. Umgekehrt gibt es aber für die sofortige Auszahlung keinen fix garantierten Betrag mehr. Dieser wird von der EBK gemäss den aktuellen Möglichkeiten der Bank festgelegt.

In der Kommission wurde die Frage aufgeworfen, ob man nicht weiterhin wenigstens 5000 Franken für die sofortige Auszahlung garantieren solle. Schliesslich sind die Banken ja verpflichtet, 125 Prozent der privilegierten Einlagen ständig in Form von inländisch gedeckten Forderungen oder übrigen in der Schweiz belegenen Aktiven zu halten; damit sollten die notwendigen Mittel eigentlich vorhanden sein. Die Kommission hat schliesslich aber von einer solchen Regelung abgesehen, weil man sonst zuerst die Voraussetzungen hätte schaffen müssen, damit diese Mittel jederzeit und sofort liquid sind. Eine solche Änderung, die unter Umständen grössere Auswirkungen haben könnte, wollte die Kommission für diese Übergangslösung – und darum handelt es sich hier ja – nicht vornehmen.

Zuhanden der Materialien möchte ich, was Absatz 1 betrifft, noch Folgendes festhalten: Mit der heutigen Regelung werden nur die Guthaben unter 5000 Franken unter Ausschluss jeglicher Verrechnungen ausbezahlt. Mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Regelung gilt dieser Ausschluss jeglicher Verrechnungen für alle Einlagen, die gemäss Artikel 37b Absatz 1bis aus den verfügbaren liquiden Aktiven sofort ausbezahlt werden. Es



handelt sich hiermit also um zwingendes, nicht um dispositives Recht, das jeder allgemeinen Geschäftsbedingung und individuellen Vereinbarung vorgeht.

Angenommen – Adopté

Art. 37b

Antrag der Kommission

Abs. 1bis, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 5

... Deckung verfügen. Die Finma veröffentlicht die Liste der vorgeschriebenen und vorhandenen Deckungen jeder einzelnen Bank.

Art. 37b

Proposition de la commission

Al. 1bis, 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 5

... équivalente. La Finma publie une liste qui indique pour chaque banque le taux de couverture prescrit et le taux de couverture effectif.

Abs. 1bis – Al. 1bis

Sommaruga Simonetta (S, BE), für die Kommission: Mit der Änderung in Absatz 1bis von Artikel 37b werden die Einlagen statt bis 30 000 Franken neu bis 100 000 Franken geschützt beziehungsweise im Rahmen des SchKG privilegiert. In Franken ausgedrückt bedeutet das Folgendes: Mit der heutigen Mindestlimite von 30 000 Franken privilegieren wir gemäss einer kürzlich von der EBK durchgeführten Umfrage rund 192 Milliarden Franken. Mit der Erhöhung der Mindestlimite von 30 000 auf 100 000 Franken sind dann rund 353 Milliarden Franken privilegiert. Hinzu kommen noch 50 Milliarden in der Säule 3a und 40 bis 45 Milliarden bei den Freizügigkeitsleistungen. Dank der Erhöhung der Systemobergrenze von 4 auf 6 Milliarden Franken sind damit etwa 1,7 Prozent der geschützten Einlagen gesichert. Im Vergleich zur EU ist die Erhöhung auf 100 000 Franken eher grosszügig; in der EU gilt heute eine Mindestlimite von 50 000 Euro, sie gilt ausserdem nur für die Privatkundinnen und -kunden. In der Schweiz hingegen sind im Rahmen der

AB 2008 S 845 / BO 2008 E 845

privilegierten Einlagen auch die Guthaben der Firmen geschützt. Das war schon bisher so und gilt auch weiterhin.

Angenommen – Adopté

Abs. 4 – Al. 4

Sommaruga Simonetta (S, BE), für die Kommission: Wie bereits erwähnt, sollen neu die Forderungen von Bankstiftungen als Vorsorgeeinrichtungen gesondert respektive zusätzlich privilegiert werden. Konkret bedeutet das Folgendes: Mit der heutigen Regelung werden Guthaben von Kunden bei Bankstiftungen im Falle eines Konkurses der Bank privilegiert behandelt. Allerdings kann der Kunde die 30 000 Franken nur einmal beanspruchen. Hat er also ein Sparkonto von 20 000 Franken und bei der Bankstiftung ein Guthaben von 40 000 Franken, so erhält er nicht 60 000 Franken, sondern insgesamt eben nur 30 000 Franken. Die Neuerungen sind nun die gesonderte Betrachtung und die Erhöhung auf 100 000 Franken. Dieser Kunde würde in Zukunft sowohl die 20 000 Franken vom Sparkonto wie auch die 40 000 Franken vom Vorsorgekonto bekommen.

In unserer Kommission hat dieser Absatz zu einigen Fragen geführt, nämlich etwa: Werden mit dem Privileg für Gelder aus Bankstiftungen diese Stiftungen z. B. gegenüber einer normalen autonomen Pensionskasse, die eben keine Bankstiftung ist, nicht begünstigt? Wir haben darauf die folgende Antwort erhalten: Die unterschiedliche Behandlung wird nicht neu eingeführt, sondern galt schon bisher. Geändert wird folglich nicht die Natur der privilegierten Gelder, sondern nur deren Behandlung. Ihre Kommission geht davon aus, dass die Frage der unterschiedlichen Behandlung beim Einlegerschutz bezüglich der verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen im Rahmen der grundlegenden Überprüfung des Einlegerschutzes ebenfalls angeschaut wird.



Ich erlaube mir bei diesem Absatz noch einen Nachtrag zu den Ausführungen von Herrn Kollege Graber im Zusammenhang mit der Änderung der BVV 2: Herr Bundesrat, Sie haben es auch ausgeführt, eine gewisse Widersprüchlichkeit innerhalb der bundesrätlichen Politik ist hier nicht wegzudiskutieren. Unsere Kommission hat der zuständigen SGK einen Brief geschrieben und sie gebeten, die Änderung der BVV 2 anzuschauen und darauf hinzuwirken, dass sie nicht per 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt wird. Das wollte ich noch nachtragen.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Hier nur ein Satz: Ich lege Wert darauf, zu ergänzen, dass das, was die Kommissionspräsidentin gesagt hat, ausdrücklich auch der Wille des Bundesrates ist. Wir haben nämlich zu diesem Punkt in den Kommissionen etliche Debatten geführt, und ich kann bestätigen, dass es diese unterschiedliche Behandlung schon bisher gab und dass sie von der Natur der Sache her gegeben war. Ich kann noch einmal bestätigen, Herr Ständerat Graber, dass wir dieses BVV-2-Problem ernst nehmen, dass wir es aufnehmen und dass dieses Thema weiterbearbeitet werden soll.

Angenommen – Adopté

Abs. 5 – Al. 5

Sommaruga Simonetta (S, BE), für die Kommission: Den Banken soll gemäss Absatz 5 vorgeschrieben werden, dass sie die privilegierten Einlagen ihrer Kundinnen und Kunden selber sicherstellen und damit die vollständige Deckung garantieren müssen. Dabei gibt es zwei konkrete Anforderungen:

1. Die Forderungen müssen inländisch gedeckt sein; dieses Vorgehen nennt man international "ring fencing" – das ist sozusagen ein nationaler Gartenzaun. Der Grund dafür ist einfach: Man will die Aktiven im Inland behalten, damit diese für die Ansprüche aus dem Ausland nicht mehr greifbar sind.

2. Die Aktiven müssen 125 Prozent der privilegierten Einlagen ausmachen. Dabei stellt sich die Frage, wie frei die Aktiven sein müssen und ob sie auch anderweitig verpfändet werden dürfen, z. B. der SNB, um zu Liquidität zu kommen. Hierzu sind zusätzliche Präzisierungen vonseiten des Bundesrates notwendig, die wir bis heute noch nicht erhalten haben.

Diese beiden Anforderungen müssen – dies zuhanden der Materialien – auch von den Kantonalbanken, auch von jenen mit Staatsgarantie, erfüllt werden. Diese hätten damit, so wurde uns versichert, aber ohnehin kein Problem. Auch die meisten der übrigen Banken würden diese Anforderungen schon heute erfüllen, wurde uns vonseiten des Eidgenössischen Finanzdepartementes versichert. Schliesslich kann die EBK in Bezug auf die Höhe der Aktiven sowie auf die Anforderungen der inländischen Deckung Ausnahmen machen. Diese Ausnahmen sollen aber grundsätzlich zeitlich befristet sein, für ausländische Banken mit einer Zweigniederlassung soll es gar keine dauerhaften Ausnahmen geben. Voraussetzung für Ausnahmen irgendwelcher Art ist aber, dass die Deckung gleichwertig ist.

Ihre Kommission schlägt Ihnen dann noch den folgenden Zusatz vor: In einer Liste soll die Finma, also die zukünftige Aufsichtsbehörde, die vorgeschriebene und die vorhandene Deckung jeder einzelnen Bank veröffentlichen. Selbstverständlich gilt das nur für die in der Schweiz lizenzierten Banken. Ihre Kommission war sich darin einig, dass vermehrte Transparenz in Zukunft eine der wichtigen, vertrauensbildenden Massnahmen sein wird. Die Deckung der privilegierten Einlagen wird ja als vertrauensbildende Massnahme vorgeschrieben, also soll auch offen darüber informiert werden, welche Bank diese Massnahme wie erfüllt. Mehr Transparenz in Bezug auf die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde wird das Vertrauen in diese Behörde ebenfalls stärken.

Mit 7 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen empfiehlt Ihnen die WAK, diesem Zusatz zuzustimmen.

Stadler Hansruedi (CEg, UR): Vorab möchte ich meine Interessenbindung bekanntgeben: Ich bin Präsident des Bankrates der Urner Kantonalbank (UKB). Nachdem die Gehälter dieser Gremien öffentlich breit diskutiert werden, möchte ich hier einmal sagen, dass der Bankrat aus sieben Mitgliedern besteht und dass die sieben Mitglieder zusammen eine Entschädigung von 340 000 Franken im Jahr beziehen, ohne irgendwelche Boni und ohne irgendwelche Vergünstigungen. Das alles können Sie dem Geschäftsbericht entnehmen.

Die UKB geniesst volle Staatsgarantie; das ist hier wohl von besonderer Bedeutung. Wir pflegten und pflegen eine sehr konservative Eigenmittelstrategie. Dafür sind wir in der Vergangenheit auch schon getadelt worden, heute werden wir dafür gelobt.

Nun meine Bemerkungen zu dieser von unserer Kommission vorgenommenen Ergänzung: Die ganze Gesetzgebung zum Einlegerschutz musste unter zeitlichem Druck sehr schnell, quasi aus dem Stand heraus gemacht werden. Trotzdem ist es meines Erachtens gelungen, uns heute eine weitgehend kohärente Lösung zu präsentieren. Herzlichen Dank an alle, die dazu beigetragen haben, auch an unsere Kommission. Beim von unserer Kommission beantragten Zusatz zu Absatz 5 bin ich mir aber nicht so sicher. Ich bezweifle, ob



er richtig ist, ja, ich bezweifle, ob das von der Kommission gesetzte, durchaus legitime Ziel einer vertrauensbildenden Massnahme so erreicht werden kann. "Die Finma veröffentlicht die Liste der vorgeschriebenen und vorhandenen Deckungen jeder einzelnen Bank." Das heisst bei meiner Auslegung nämlich erstens, dass die Finma eine Liste veröffentlicht, und zweitens heisst es, dass auf dieser Liste bei jeder Bank die vorgeschriebene Deckung und die vorhandene Deckung aufgeführt sind. So lese ich das. Ich denke, man kann es auch nicht gross anders interpretieren.

Nun hat mir ein Kommissionsmitglied gesagt, es werde auf dieser Liste nur angeführt, ob eine Bank die Deckung erreicht hat, nicht aber die genaue Deckung der Bank. Versteht man dies aber so, so müsste der Text in etwa wie folgt lauten: "Die Finma veröffentlicht die Liste der vorgeschriebenen Deckungen jeder einzelnen Bank, woraus ersichtlich ist, ob die Bank diese Deckung erreicht hat oder nicht." Das

AB 2008 S 846 / BO 2008 E 846

lese ich aber nicht so, und das kann ich auch nicht so interpretieren.

Ich komme zu einem zweiten Punkt: Hat diese Liste wirklich jene Aussagekraft, die man sich wünscht, oder schafft sie allenfalls eher noch Verwirrung? Mindestens das Zweite schliesse ich heute nicht aus. Warum? Hier werden die international tätigen Grossbanken neben die sogenannten normalen Inlandbanken gestellt. Es kann gut sein, dass irgendeine Regionalbank oder vielleicht sogar die Raiffeisenbank bei der Deckung erheblich hinter die Grossbanken zurückfällt, und dies, obwohl sie in guter und solider Verfassung ist. Ich habe mich dann gefragt: Schafft das jetzt mehr Vertrauen, oder schafft es allenfalls sogar mehr Verwirrung? Ein anderes Kommissionsmitglied sagte mir dann, ja, das könne schon so sein; dann müsse man das halt eben erklären. Die drei vergangenen Monate haben uns aber gelehrt, dass alle Erklärungen nichts genützt, sondern eher noch zum Gegenteil geführt haben. Der Mensch ist halt nicht nur ein rational handelndes Wesen. Ich bin mir deshalb nicht so sicher, ob diese Ergänzung zu Ende gedacht wurde. Dies ist kein Vorwurf an die WAK; auch sie musste das Geschäft unter Zeitdruck abwickeln.

Wir befinden uns heute im Stadium einer Art Notgesetzgebung; deshalb müssen wir uns nach meiner Beurteilung auf das Nötigste beschränken. Wir sollten deshalb die von der Kommission beantragte Ergänzung nicht beschliessen. Ich unterstütze deshalb den Antrag des Bundesrates. Ich gehe davon aus, dass er an seinem Antrag festhält.

Stähelin Philipp (CEg, TG): Ich äussere mich ebenfalls zu den Kantonalbanken mit Staatsgarantie, allerdings nicht zur Ergänzung der Kommission, sondern zu den Äusserungen unserer Frau Kommissionspräsidentin. Sie hat zu Recht darauf hingewiesen, dass auch die Kantonalbanken mit Staatsgarantie die Anforderungen des ersten Satzes von Absatz 5 zu erfüllen haben. Das haben wir so festgestellt, aber wir haben in der Kommission auch festgestellt – und ich möchte das hier in unserem Plenum auch zuhanden der Materialien festhalten –, dass die Kantonalbanken mit Staatsgarantie unter die etwas eigenartige Formulierung fallen, wonach Ausnahmen gewährt werden, "insbesondere denjenigen Instituten, die aufgrund der Struktur ihrer Geschäftstätigkeit ...". Darunter sind – das wurde uns ausdrücklich bestätigt – auch die Kantonalbanken mit Staatsgarantie zu verstehen, wobei ebenso klar bleibt, dass sie nachher natürlich auch aufzeigen müssen, dass eine gleichwertige Deckung vorhanden ist; das wird dann noch von der Finma überprüft. Es liegt mir daran, dass wir diese Auslegung auch zur Kenntnis nehmen.

Vielleicht noch ein kleiner Satz zur Ergänzung: Schauen Sie, die Kommission wollte hier schlicht und einfach Transparenz schaffen – das wird die Frau Kommissionspräsidentin mit Sicherheit noch darlegen –, sie wollte schlicht und einfach Transparenz schaffen, und was daran so falsch sein soll, sehe ich eigentlich nicht ein. Wir haben die Veröffentlichung der vorgeschriebenen und der vorhandenen Deckungen aufgenommen; ich gehe davon aus, dass ohnehin jede Bank in ihrem Geschäftsbericht ausweist, ob sie die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt oder nicht. Wir haben aber in der Diskussion auch ausdrücklich festgehalten, dass hier nicht der Deckungsgrad angesprochen sei, sodass also mit anderen Worten die Frage nach der vorhandenen Deckung tatsächlich auch mit Ja oder Nein beantwortet werden kann. Die Formulierung mag noch etwas mangelhaft sein, aber der Sinn der Übung geht meines Erachtens aus der Diskussion und dem Protokoll klar hervor.

Ich möchte Sie bitten, bei der Ergänzung zu bleiben.

Schweiger Rolf (RL, ZG): Ich bin einer derjenigen, die sich in der Kommission der Stimme enthalten haben. Dazu muss man wissen, dass dieser Antrag während der Kommissionssitzung eingebracht und dass darüber auch ausreichend diskutiert wurde. Aber die Zeit zum Reflektieren, was das genau bedeuten könnte, war eben nicht gegeben. Ich danke Herrn Stadler dafür, dass er ein gewisses Verständnis dafür geäussert hat, dass die WAK in einer bestimmten Schnelligkeit handeln musste.



Ich habe mir die Sache nachher überlegt und bin zu folgenden Schlüssen gekommen: Transparenz ist selbstverständlich wichtig und notwendig. Nun muss man aber wissen, was Transparenz bewirkt. Transparenz bewirkt auf der einen Seite, das ist unbestreitbar richtig, Vertrauen. Dem, was man weiss, vertraut man, insbesondere dann, wenn dieses Wissen durch die Information einer offiziellen Stelle, im vorliegenden Fall der Finma, abgestützt ist. Transparenz hat aber noch eine andere Wirkung: Sie beeinflusst. Zahlen, Aufstellungen, Rankings bringen es mit sich, dass man eher geneigt ist, mit den Banken Geschäfte abzuschliessen, die im Rating an vorderster Stelle liegen.

Meine Überlegung ist nun die: Wenn man das so macht, kann bei diesem Ranking eine Situation entstehen, die mit jener des Vertrauens nicht unbedingt identisch sein muss. Es ist nämlich klar, und das ist irgendwie einfach zu erfüllen, dass die in der Schweiz tätigen Grossbanken eine extrem hohe Kreditvergabe an schweizerische Schuldner haben; d. h., die in der Schweiz befindlichen Aktiven sind sehr, sehr hoch. Das wird zur Folge haben, dass diese grossen, in der Schweiz tätigen Banken bei diesem Ranking weit vor allen anderen liegen. Man kann nun sagen, das lasse sich erklären. Aber es ist doch zumindest die Frage zu stellen: Ist diese Konsequenz zur Kenntnis genommen worden, und ist es das, was wir eigentlich wollen?

Herr Stähelin hat darauf hingewiesen: Es würde auch genügen, wenn offiziell festgestellt würde, ob diese Zahlen eingehalten werden. Aber der Wortlaut ist, wie das Herr Kollege Stadler richtig gesagt hat, eigentlich so, dass man mit Zahlen operiert. Man sagt also: Bank X muss 125 Prozent haben und hat 400 Prozent, Bank B hat so viel usw. Ob da nicht ein Effekt bewirkt wird, den wir gar nicht gewollt haben, beispielsweise in Bezug darauf, wie sich der Leser einer solchen Liste verhält, müsste zumindest noch bedacht werden.

Auch ich hoffe, dass der Bundesrat an seiner Fassung festhält, damit zumindest die Diskussion über diese Frage noch geführt werden kann.

David Eugen (CEg, SG): Es ist doch tatsächlich so, dass es hier um die Frage der Transparenz geht, und zwar der Transparenz der Einlagensicherung. Wir machen das ja für die Bankkunden, indem wir für diejenigen, welche die Einlagen abgeben, eine Regel aufstellen, welche diesen Kunden eine Sicherheit vermitteln soll, dass ihre Einlagen mit den Dingen, die wir als sicher betrachten, hinreichend gedeckt sind. Wenn diese Annahme stimmt, wonach das, was wir hier machen, den Kunden auch Vertrauen geben soll und sich die Kunden auf diesen Mechanismus verlassen können, dann soll dieser Mechanismus für die Kunden auch erkennbar sein. Nach meiner Meinung würden wir den ganzen Mechanismus gerade untergraben, wenn wir zwar hier eine Regel schaffen, welche die Kunden über die Sicherheit der Einlagensicherung informieren soll, aber nicht festlegen, wie die Deckung dieser Einlagensicherung eigentlich aussehen soll, weil wir eigentlich selber nicht daran glauben, dass es das Wesentliche ist, dass diese Einlagen in dieser Weise gesichert sind.

Die Argumente, die jetzt vorgetragen worden sind, es könne sein, dass die Grossbanken eine hohe Deckung im Inland haben und dass daher diese Sicherung gut funktioniere, kann ich nicht als negativ bewerten, überhaupt nicht. Ich finde, es ist eine positive Erkenntnis, dass bewusst wird, dass hier eine hohe inländische Deckung durch inländische Forderungen besteht. Es wird dann natürlich auch noch die Qualität dieser Forderungen zur Diskussion gestellt werden können und die Frage, wo gegenüber welchen Gegenparteien diese Forderungen bestehen. Von daher wäre es nach meiner Meinung falsch, wenn man hier die Transparenz zurücknehmen würde.

Ich bin im Übrigen der Meinung – ich möchte das auch noch unterstreichen –, dass es, selbst wenn wir den Satz streichen würden, nach den allgemeinen Bilanzregeln der Bilanzwahrheit und der Bilanzklarheit notwendig wäre, dass in

AB 2008 S 847 / BO 2008 E 847

einer Bankbilanz erkennbar ist, was auf der Aktivseite die inländisch gedeckten Forderungen und was auf der Passivseite die privilegierten Anlagen sind. Dann kann also ein kundiger Bilanzleser der Bilanz entnehmen: Da sind die privilegierten Einlagen auf der Passivseite und auf der Aktivseite die gegenüberstehenden inländisch gedeckten Forderungen. Das heisst, das, was hier von der Finma veröffentlicht werden muss, muss nach meiner Meinung ohnehin aus einer Bankbilanz ablesbar sein. Sonst würde der Grundsatz der Bilanzwahrheit und -klarheit verletzt. In dem Sinn macht die Finma dann nichts anderes mehr, als die Daten aus den Bilanzen und den Geschäftsberichten zusammenzufassen und auf geeignete Art zu publizieren. Das, finde ich, ist ebenfalls ein Schritt, der im Interesse der Bankkunden und im Interesse der Transparenz, der Sicherheit und der Glaubwürdigkeit des Finanzplatzes ist.

Ich bitte Sie, diesen Antrag so zu belassen, wie die Kommission ihn beschlossen hat.

Recordon Luc (G, VD): A cet alinéa, et plus particulièrement en examinant l'amendement de la commission,



on peut se demander si l'on va éventuellement trop loin, si l'on est trop perfectionniste avec le souci de transparence qui se manifeste ici. A vrai dire, je n'ai pour l'instant pas entendu de grandes récriminations dans les milieux bancaires contre cette idée, mais peut-être n'a-t-elle pas encore été complètement diffusée.

Il me semble toutefois intéressant de relever que nous sommes face à deux situations possibles:

1. La banque doit privilégier la protection de ses déposants – ou plus largement de ses clients.
2. La banque – avec une relative agilité, si je puis dire – traite son bilan en cherchant plutôt à privilégier soit les actionnaires lorsqu'il s'agit d'une société cotée, soit les investisseurs d'une autre nature lorsqu'il s'agit par exemple d'une banque cantonale appartenant intégralement aux pouvoirs publics ou à des propriétaires déterminés.

D'une certaine manière, ce choix est révélateur aussi bien de la façon qu'a la banque de traiter ses différents partenaires – couramment appelés "stakeholders" en mauvais français – que de l'arbitrage qu'elle exerce entre ceux-ci. Il est aussi révélateur de l'appétit de risques de cette banque. Toutefois – surtout pour un établissement coté, mais aussi de manière générale –, il me semble que ce sont des informations qu'il est équitable de mettre à la disposition du marché et à celle des partenaires au sens le plus large du terme.

C'est pourquoi, dès lors qu'il ne semble pas que cela provoque des cris d'orfraie, la proposition telle qu'elle ressort des travaux de la commission a toute l'apparence d'être raisonnable. Nous pourrions encore peut-être tenir compte de modifications apportées par le deuxième conseil, si véritablement l'adoption d'un tel amendement devait soulever une terrible émotion et des objections que nous n'aurions pas pu prendre en considération dans le présent débat.

Mais, provisoirement en tout cas, je crois que nous devons voter cette proposition d'amendement.

Niederberger Paul (CEg, NW): Ich bin für Transparenz, aber ich bin auch für Klarheit. Ich bin dafür, dass man fragt: Ist die Deckung vorhanden, ja oder nein? Mit dem Zusatz der Kommission machen wir aber eine Verwirrung, der Zusatz ist aus meiner Sicht nicht klar. Gegenüber der Öffentlichkeit müsste man dann interpretieren, was diese zwei Zahlen eigentlich heissen. Ich erlaube mir, einen Vergleich zu den Finanzkennzahlen zu ziehen, die wir im öffentlichen Bereich kennen. Wir haben da verschiedene Zahlen, und auch diese muss man interpretieren. Aus diesem Grund möchte ich Sie bitten, der Fassung des Bundesrates zu folgen. Wir können gegenüber der Öffentlichkeit nicht interpretieren, sondern wir müssen klare Aussagen machen, und, ich wiederhole mich, eine klare Aussage ist: Deckung erfüllt, ja oder nein?

Bürgi Hermann (V, TG): Das Votum von Kollege Stähelin veranlasst mich, noch das Wort zu ergreifen. Er hat auf die Situation der Kantonalbanken hingewiesen und gesagt, sie sei in der Kommission diskutiert worden. Ich bin aber der Meinung, dass hier noch etwas klarere Aussagen gemacht werden sollten, sei es von der Kommissionspräsidentin, sei es vom Bundesrat. Weshalb? Es geht in Artikel 37b Absatz 5 ja darum, dass die Banken selbst die privilegierten Einlagen ihrer Kundinnen und Kunden sicherstellen sollen, um so eben eine vollumfängliche Deckung zu garantieren. Was nun die Kantonalbanken anbelangt, so hat Kollege Stähelin ja darauf hingewiesen, dass die Finma da Ausnahmen bewilligen kann. Dann kommt noch ein Satz, der da so gewisse Hinweise gibt.

Aber da würde mich, Herr Bundesrat, eben schon interessieren, wie das jetzt für die Anwendung gedacht ist. Könnte es so ausgelegt werden, dass eine Kantonalbank, die eine Staatsgarantie in einem bestimmten Umfang hat, nur so weit auch noch dieser Vorschrift Genüge zu leisten hat, als die Staatsgarantie die 125 Prozent allenfalls nicht abdeckt? Da sollte man schon noch etwas Klarheit hineinbringen. Es ist ja die Finma, die dann die Kompetenz hat, das anzuwenden und auszulegen, aber für uns als Gesetzgeber wäre es eben schon wünschenswert, dass man klarer sagt, was das jetzt in Bezug auf die Kantonalbanken bedeutet. Sie können jetzt sagen, Herr Bundesrat: Ja, bitte, das ist eine dringliche Gesetzgebung, die Ende 2010 ja dann eh abgelöst werden muss. Aber wenn man in dieser dringlichen Gesetzgebung jetzt allenfalls einen Weg einschlägt, der auf diese Frage keine Rücksicht nimmt, wird das möglicherweise in der ordentlichen Gesetzgebung perpetuiert.

Der langen Rede kurzer Sinn – ich habe jetzt darauf hingewiesen -: Wenn die Staatsgarantie die 125 Prozent deckt, ist die Frage einfach die, ob die Kantonalbanken dann von der Finma so behandelt werden können, dass man ihnen sagt: Diese Ausnahme gilt in diesem Umfang für euch. Es würde mich schon noch interessieren, wie Sie das sehen.

Sommaruga Simonetta (S, BE), für die Kommission: Zuerst noch kurz zu den Kantonalbanken – vielleicht kann das der Herr Bundesrat dann auch noch ergänzen -: Wir haben diese Frage gestellt. Ich kann Ihnen einfach sagen, welche Antwort wir in der Kommission erhalten haben: dass die Kantonalbanken überhaupt kein Problem mit der Anforderung hätten, im Umfang von 125 Prozent der privilegierten Einlagen Aktiven in der Schweiz zu halten. Das wurde uns in der Kommission so gesagt. Was die Frage betrifft, ob die Staatsgarantie



grundsätzlich bereits die Voraussetzung dafür ist, dass diese Anforderung erfüllt ist, wurde uns – ich kann Ihnen nur das mitteilen – in der Kommission gesagt, diese Frage habe man sich nicht gestellt. Das war die Antwort der Verwaltung; Herr Bundesrat, Sie werden das ergänzen. Da offenbar keine Kantonalbank irgendein Problem bei der Erfüllung dieser Mindestanforderung hat, haben wir auch nicht weiter nachgebohrt.

So viel zu den Kantonalbanken, jetzt vielleicht noch einmal kurz zum Zusatz, den wir in der Kommission beschlossen haben: Ich muss einfach noch einmal festhalten: Der Bundesrat hat diese Mindestanforderung betreffend Deckung der privilegierten Einlagen ja ganz klar als vertrauensbildende Massnahme eingeführt. Er hat gleichzeitig aber auch gesagt, dass ein Grossteil der Banken das ja bereits erfüllt. Der Bundesrat möchte in Bezug auf diese Mindestanforderung Ausnahmen vorsehen, sowohl was die Höhe als auch was die Art und Weise der Deckung betrifft. Das betrifft eben die Frage, ob das Ganze mit inländischen Aktiven gedeckt werden muss oder zum Teil auch mit ausländischen Aktiven gedeckt werden kann. Der Bundesrat macht sogar in der Botschaft einen Unterschied, indem er schreibt, dass z. B. Zweitniederlassungen von ausländischen Banken keine dauerhafte Ausnahmeregelung bekommen sollen.

Es ist hier ganz klar, und es wird auch aus der Ausführung in der Botschaft deutlich, dass die Gelder bei einer vertrauensbildenden Massnahme – die nicht nur für die Psyche arbeiten soll, sondern tatsächlich auch einen Hintergrund hat, wie ich das ausgeführt habe – im Inland gedeckt sein müssen, damit sie dann tatsächlich greifbar sind. Die Kommission hat

AB 2008 S 848 / BO 2008 E 848

bei zwei Enthaltungen die Auffassung unterstützt, dass es wichtig ist, über diese vertrauensbildende Massnahme dann auch Transparenz herzustellen, weil im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise ja auch viel von Eigenverantwortung die Rede war. Wer Eigenverantwortung wahrnehmen will, der braucht Transparenz. Sie können erst Eigenverantwortung wahrnehmen, wenn Sie eben Transparenz haben, wenn Sie sich erkundigen können. Ob mit diesen Mindestanforderungen und mit dieser Deckung dann Listen gemacht werden können, ob sich das eignet, Ratings zu machen, weiss ich nicht. Aber Ihre Kommission ist doch der Meinung, dass diese Massnahme eben auch von der Bevölkerung wahrgenommen werden soll, dass sie ein Element bei der Beurteilung der Sicherheit einer Bank sein kann – sicher nicht das einzige Element. Ich gehe davon aus, dass wir sonst noch mehr Transparenz schaffen müssen.

Die Kommission war der Meinung: Wenn die EBK schon diese Abklärungen macht, wenn sie schon Ausnahmen gewähren kann, dann sollte der interessierte Kunde oder die interessierte Kundin auch erfahren können, wie die Situation bei den einzelnen Banken aussieht. Dass man noch eine bessere Formulierung finden kann, würde ich jetzt nicht ausschliessen. Wir haben in der Kommission auch um diese Formulierung gerungen. Die Zeit war kurz. Sie wissen, dass im Nationalrat, der ja schon nächstens über diese Vorlage berät, diese Frage auch bereits gestellt ist und diskutiert wird. Von daher mache ich Ihnen beliebt, dass wir am Antrag der Kommission festhalten. Wir werden voraussichtlich eine Differenz haben. Wir geben dem Nationalrat damit die Möglichkeit, die Formulierung in der Differenzvereinbarung noch einmal anzuschauen und uns dann allenfalls etwas Besseres vorzuschlagen.

Stähelin Philipp (CEg, TG): Ich möchte die Ausführungen unserer Kommissionspräsidentin zu den Kantonalbanken noch mit dem Hinweis auf einen Satz im Protokoll, den ich mir extra angestrichen habe, ergänzen. Auf eine entsprechende Frage hin erklärte der Vertreter der Verwaltung: "Eine gleichwertige Deckung meint jede Art Deckung. Selbstverständlich müssen daher auch Staatsgarantien geprüft werden und können angerechnet werden." Das scheint mir hier der Schlüsselpunkt: Staatsgarantien können angerechnet werden. Das ist eigentlich die Antwort an Kollege Bürgi.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Gestatten Sie mir, einen kurzen Rückblick auf die Entstehungsgeschichte dieses Artikels 37b Absatz 5 zu halten. Herr Stadler hat mit Recht gesagt: Wir haben diese Botschaft und diesen Gesetzentwurf unter hohem Zeitdruck ausgearbeitet. Wir konnten nämlich erst am 15. Oktober dieses Jahres beginnen und haben trotzdem eine Vernehmlassung durchgeführt. Diese Vernehmlassung ist, wie Sie das jetzt auch bestätigt haben, auf guten Boden gefallen. Das ganze Gesetzgebungsvorhaben war nicht bestritten, im Gegenteil: Es ist eigentlich auch von den Banken rundherum begrüsst worden – ausdrücklich! Wir hatten so weit keine Differenzen.

Aber ganz am Ende, als die Botschaft eigentlich schon für den Druck bereit war, haben sich bei mir die Privatbanken und die Auslandsbanken gemeldet. Sie haben gesagt, dass die Bilanzstruktur der Privatbanken, die ja auf unserem Finanzplatz auch einen wichtigen Faktor darstellen, anders gestaltet ist als die Bilanzstruktur einer Kommerzbank. Sie haben nämlich ein besonderes Geschäftsmodell. Dieses Modell hat zur Folge, dass sehr



viele Aktiven nicht in der Schweiz, in inländischen Aktiven, liegen, sondern dass von der Natur des Geschäftes her sehr vieles im Ausland liegen muss. Sie haben mich ersucht, diesem Umstand Rechnung zu tragen. Ich habe dann in allerletzter Minute Absatz 5 und den entsprechenden Text noch in die Botschaft eingefügt, weil ich der Überzeugung bin, dass sich hier eine Ausnahme rechtfertigt. So viel zur Entstehungsgeschichte dieses Absatzes 5.

In der Kommission wurde dann gesagt, dass man über die Ausnahmen, wenn sie schon bewilligt werden, Aufschluss haben müsse, eben im Sinne der Transparenz. Man wolle wissen, ob da nicht allenfalls der Same zu weiteren Problemen liege, dass man also gewissermassen etwas verheimliche. Ich habe dann in der Kommission gesagt: Die Banken sind vielleicht selber schuld, dass man jetzt nach Transparenz lechzt und dass man Vertrauen durch Transparenz schaffen will. Ihr eigenes Verhalten hat zu dieser Situation geführt. Sie müssen es jetzt vielleicht akzeptieren. Das ist auch ein Argument, das ich durchaus teilen kann.

Um klar zu sein: Die Ausnahmen sind bezüglich des Anteils der ständig im Inland gedeckten oder der übrigen in der Schweiz liegenden Aktiven zu machen – und nicht bezüglich der Frage, ob die Deckung als solche vorhanden sein muss oder nicht. Da gibt es für mich keine Diskussion. Es geht nur um den Anteil inländisch oder ausländisch gedeckter Aktiven.

Da steht auf der einen Seite die Transparenz als Basiselement für das Vertrauen in eine Bank und gegenüber den Bankkunden. Auf der anderen Seite haben die Privatbanken jetzt gesagt: Ja, ihr macht da etwas, das eigentlich nicht nötig ist, und es ist eigentlich auch ein falscher Weg. Denn das Erreichen einer Deckung von 125 Prozent sagt über die Liquidität und die Bonität und die Stärke einer Bank nichts aus. Es ist sogar gefährlich, wenn man dann Ratings macht, denn es lässt keinen Rückschluss auf die Qualität der Bank zu. Deshalb sollte man, haben die Privatbanken gesagt, diesen Zusatz hier nicht machen. Sie sind dagegen. Aber die Mehrheit der Kommission sagt: Wir wollen Vertrauen, wir wollen Transparenz, und die Banken sollen sich in diesem Punkte äussern.

Jetzt muss ich Ihnen sagen, dass ich nicht in der Lage bin, im Detail zu sagen, wie man das umsetzt. Wir haben uns das in der Tat noch nicht überlegt. Es war ja auch eine Überraschung, dass es jetzt so passiert ist. Wenn Sie diesen Zusatz beschliessen, ist es natürlich so, dass die Finanzmarktaufsicht gehalten ist, eine Regel zu bestimmen und zu sagen, wie man das gegenüber den Kantonalbanken handhabt, wie das gegenüber den Privatbanken zu handhaben ist. Klar ist einmal, dass die Auslandbanken, die Zweigniederlassungen in der Schweiz, hier keine Ausnahmeansprüche haben. Das ist klar. Aber alles andere muss natürlich noch geregelt werden. Man würde im Gesetzgebungsjargon von einer Verordnung sprechen. Ich weiss nicht, wie das dann bei der Finma heisst. Es kann ein Rund- oder ein Kreisschreiben sein, aber klar ist, dass die Umsetzung noch nicht formuliert ist. Das müssten wir tun.

Ein letzter Punkt: Die Frau Kommissionspräsidentin sagt, man solle hier dem Nationalrat eine Vorgabe machen und er könne sich dann dieses Themas noch einmal vertieft annehmen. Das stimmt natürlich schon. Generell haben wir ja die Möglichkeit, Differenzen zu schaffen. Nur: Passen Sie auf! Wir wollen hier dringliches Recht schaffen, und ich möchte eigentlich, dass wir in dieser Session damit durchkommen. Sonst haben wir dann gar nichts, und das wäre schlecht. Wir können nicht diesen Einlegerschutz verschieben, während alle anderen Finanzmassnahmen getroffen werden. Wenn diese Frage zum Nationalrat geht, dann mit dem Ziel, dass wir in dieser Session einfach versuchen, hier noch eine Vertiefung im Sinne der Mehrheit Ihrer Kommission zu gewinnen.

Der Bundesrat bleibt selbstverständlich bei seinem Entwurf.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission ... 21 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates ... 16 Stimmen

Art. 37h Abs. 1bis, 3 Bst. bbis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 37h al. 1bis, 3 let. bbis

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Sommaruga Simonetta (S, BE), für die Kommission: Der Bundesrat schlägt in Absatz 3 vor, die Systemobergrenze von



AB 2008 S 849 / BO 2008 E 849

heute 4 auf neu 6 Milliarden Franken zu erhöhen. Das ist eine moderate Erhöhung, die die Stabilität des Bankensystems nicht in unverantwortlicher Weise gefährdet. Mit dieser neuen Obergrenze erreichen wir, dass der Schutz der gesamten gesicherten Einlagen prozentual über demjenigen der ausländischen Sicherungssysteme liegt.

Angenommen – Adopté

Ziff. II, III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II, III

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Sommaruga Simonetta (S, BE), für die Kommission: Das Gesetz soll einen Tag nach seiner Verabschiedung in Kraft treten. Sollte dagegen ein Referendum ergriffen werden und wäre dieses erfolgreich, dann würde das Gesetz zu jenem Zeitpunkt wieder ausser Kraft gesetzt. In der Zwischenzeit wäre es aber gültig – so viel zu Ihrer Information. Ich füge hier noch bei, dass Ihre Kommission den so bereinigten Gesetzentwurf in der Gesamtabstimmung einstimmig angenommen hat.

Angenommen – Adopté

Le président (Berset Alain, président): Conformément à l'article 77 de la loi sur le Parlement, la clause d'urgence est exceptée du vote sur l'ensemble aussi longtemps que les divergences n'ont pas été éliminées. Cela signifie que nous allons procéder à un vote sur l'ensemble qui porte uniquement sur les chiffres I et II du projet.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes ... 37 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)