



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Eidgenössische Finanzverwaltung EFV
Rechtsdienst

Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements über die Vernehmlassungsergebnisse zu einem Bundesgesetz über die Sicherung der Bankeinlagen

Februar 2010

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	5
2.	Vernehmlassungsverfahren und Auswertungskonzept	5
2.1.	Vernehmlassungsverfahren	5
2.2.	Auswertungsgrundsätze.....	6
3.	Wichtigste Ergebnisse der Vernehmlassung	6
3.1.	Vorbehalte der Befürworter	7
3.2.	Begründungen der Gegner.....	7
3.3.	Vorschläge der Vernehmlassungsteilnehmer.....	8
4.	Auswertung der Vernehmlassung im Einzelnen	9
4.1.	Einlagensicherungsfonds; Allgemeine Bestimmungen (1. Kapitel 1. Abschnitt)	9
4.1.1.	Zweck und Rechtspersönlichkeit des ESF (Art. 1)	9
4.2.	Garantie der gesicherten Einlagen und Leistungen für die Weiterführung von Bankdienstleistungen (2. und 3. Abschnitt)	10
4.2.1.	Garantie der gesicherten Einlagen (Art. 3 und 4)	10
4.2.2.	Leistungen für die Weiterführung von Bankdienstleistungen (Art. 5 und 6)	11
4.3.	Organisation (4. Abschnitt).....	11
4.3.1.	Verwaltungsrat, Geschäftsstelle, Verantwortlichkeit und Haftung (Art. 7 und 8).....	11
4.3.2.	Rechnungslegung, Steuern und Kosten (Art. 9–11)	12
4.4.	Finanzierung (5. Abschnitt)	12
4.4.1.	Grundsatz, Zielkapital, Äufnung, Höhe und Erhebung der Beiträge (Art. 12–16).....	12
4.5.	Bundeschuss oder Bundesgarantie (2. Kapitel)	14
4.6.	Änderung des bisherigen Rechts	15
4.6.1.	BankG.....	15
4.6.1.1.	Weiterführung von Bankdienstleistungen (Art. 30 BankG)	15
4.6.1.2.	Sanierungsverfahren (Art. 28 ff. BankG)	15
4.6.1.3.	Genehmigung des Sanierungsplans; Termination close-out (Art. 31 Abs. 3 BankG)	15
4.6.2.	VAG (Sichernde Massnahmen und Konkurs; Art. 52, 53 Abs. 1 und 3 sowie Art. 54b).....	16
4.7.	Fragenkatalog	16
4.7.1.	Höhe des Zielkapitals	16
4.7.2.	Art der Äufnung (2/3 Beiträge, 1/3 verpfändete Vermögenswerte).....	17
4.7.3.	Bundeschuss oder Bundesgarantie.....	18
4.7.4.	Begrenzung von Bundeschuss oder Bundesgarantie.....	18
4.7.5.	Abgeltung von Bundeschuss oder Bundesgarantie	19

Abkürzungen

Abs.	Absatz
acsi	Associazione consumatrici e consumatori della svizzera italiana
Art.	Artikel
BankG	Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, SR 952.0)
bauenschweiz	Dachorganisation der Schweizer Bauwirtschaft
BKK	Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz
Bst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
CFC	Commission fédérale de la consommation
CSP Schweiz	Christlich-soziale Partei der Schweiz
E-BesG	Entwurf für ein Bundesgesetz über die Sicherung der Bankeinlagen (Bankeinlagensicherungsgesetz)
EKI	Bank EKI Genossenschaft
EKK	Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen
ESF	Einlagensicherungsfonds
f. / ff.	und folgende / fortfolgende
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren
FER	Fédération des entreprises romandes
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, SR 611.0)
FRC	Fédération romande des consommateurs
GPS	Grüne Partei der Schweiz (Les Verts)
interieursuisse	Schweizerischer Verband der Innendekorateure
IRV	Interkantonaler Rückversicherungsverband
i. S.	im Sinne

kf	Konsumentenforum kf
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KV	Kaufmännischer Verband Schweiz
lit.	Litera = Buchstabe
OSEC	Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (Business Network Switzerland)
Prométerre	Association vaudoise de promotion des métiers de la terre
RA	Rechtsanwalt
Raiffeisen	Raiffeisen Schweiz Genossenschaft
RBA	RBA-Holding, Dachorganisation der Regionalbanken
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SchKG	Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs, SR 281.1
SFA	Swiss Funds Association
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SIX	SIX Swiss Exchange (ehemals SWX Swiss Exchange)
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz
STV	Schweizerischer Treuhänder-Verband (Treuhand Suisse)
SVSP	Schweizerischer Verband für Strukturierte Produkte
SVUE	Schweizer Verband Unabhängiger Effekthändler
SVV	Schweizerischer Versicherungsverband
TK	Treuhand Kammer, Schweiz. Kammer der Wirtschaftsprüfer, Steuerexperten und Treuhandexperten
VAG	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz, SR 961.01)
vgl.	vergleiche
VSPB	Verband Schweizerischer Privatbankiers
VSV	Verband Schweizerischer Vermögensverwalter
WEKO	Wettbewerbskommission

1. Ausgangslage

Als Reaktion auf die Krise in den Finanzmärkten erliess die Bundesversammlung am 19. Dezember 2008 in einer dringlich erklärten Gesetzesänderung fünf Sofortmassnahmen zur Verstärkung des Schutzes der Bankeinlagen.

Mit den Sofortmassnahmen wurde erstens die Höhe der pro Einleger und Bank geschützten Einlagen auf 100 000 Franken angehoben. Zweitens wurden die Banken neu verpflichtet, die von ihnen gehaltenen privilegierten Einlagen zu 125 % mit ständig inländisch gedeckten Forderungen oder anderen in der Schweiz belegenen Aktiven zu unterlegen. Drittens wurde eine grosszügigere sofortige Auszahlung von gesicherten Einlagen aus Mitteln der in Schwierigkeiten geratenen Bank vorgesehen. Dabei sollte die Aufsichtsbehörde die Höhe der sofortigen Auszahlung im Einzelfall festlegen, wobei der entsprechende Betrag ein Mehrfaches der vormals möglichen 5000 Franken ausmachte. Viertens wurde die Systemobergrenze von 4 Milliarden Franken auf 6 Milliarden Franken angehoben. Fünftens wurden die Einlagen bei Vorsorgestiftungen gesondert und zusätzlich zu den schon bis dahin gesicherten Bankeinlagen privilegiert.

Wie der Bundesrat in der Botschaft zu dieser dringlichen, bis zum 31. Dezember 2010 geltenden, Gesetzesänderung ausführte (BBI 2008 8841), ist das Einlagensicherungssystem – auch mit den 2008 beschlossenen Verbesserungen – nur beschränkt ausbaubar, da seine Finanzierung nachschüssig erfolgt, das heisst erst im Fall der Insolvenz einer Bank bereitgestellt wird. Es ist auch nicht in der Lage, die Einlagen bei den grösseren Banken vollumfänglich zu sichern. Der Bundesrat stellte daher dem Parlament in der genannten Botschaft in Aussicht, die Einlagensicherung einer umfassenden Revision zu unterziehen, um diese Mängel zu beheben. Die in der Folge durch das Eidgenössische Finanzdepartement, die Schweizerische Nationalbank und die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht erarbeitete Gesetzesänderung bedingte umfangreiche Vorarbeiten und wurde im Herbst 2009 in die Vernehmlassung geschickt. Die Vernehmlassungsfrist lief am 31. Dezember 2009 aus.

Die in die Vernehmlassung geschickte Regelung basiert auf einem zweistufigen Sicherungssystem: Die erste Stufe bildet ein von allen Banken finanzierter öffentlich-rechtlicher Fonds (ESF). Dieser wird von den Banken geäufnet, einerseits durch jährliche Prämien in der Höhe von 2 % der gesicherten Einlagen, andererseits mittels Verpfändung von in der Schweiz belegenen Wertschriften in der Höhe von 1 % der gesicherten Einlagen. In einer zweiten Stufe beteiligt sich der Bund am Einlegerschutzsystem: Für den Fall, dass der Fonds erschöpft ist, leistet der Bund zur Sicherung der Auszahlung der gesicherten Einlagen einen Vorschuss oder (als Variante) eine Garantie. Die Beteiligung des Bundes soll durch jährliche Prämien der Banken abgegolten werden.

2. Vernehmlassungsverfahren und Auswertungskonzept

2.1. Vernehmlassungsverfahren

Zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren wurden die Regierungen der 26 Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen, 14 politische Parteien, 3 gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, 8 Spitzenverbände der Wirtschaft sowie 27 interessierte Kreise eingeladen. Die Teilnehmer sollten sich zum E-BesG und zu den Änderungen im geltenden Recht äussern und in Beantwortung eines Fragenkatalogs zu den wesentlichen Elementen der Vorlage Stellung nehmen äussern, das heisst zur Angemessenheit des Zielkapitals des ESF, zur Art der Fondsäufnung, zur Variante Bundesvorschusses oder

Bundesgarantie und schliesslich zur Begrenzung sowie Abgeltung von Bundesvorschuss oder Bundesgarantie.

Von den Eingeladenen reichten alle 26 Kantone, die FDK, 5 politische Parteien (CVP, FDP, Die Liberalen [FDP], SP, SVP, GPS), ein gesamtschweizerischer Dachverband der Gemeinden, Städte und Berggebiete (Schweizerischer Städteverband), 7 Spitzenverbände der Wirtschaft (economiesuisse, SGV, SAV, SBVg, SGB, KV Schweiz, Travail.Suisse) sowie 16 Vertreter interessierter Kreise (SVV, Verband Schweizerischer Kantonalbanken, RBA, Verband schweizerischer Auslandbanken, IRV, TK, STV, Centre Patronal, SKS, kf, FRC, acsi, CFC, KV, SVSP, WEKO) eine materielle Stellungnahme ein. Von den Stellungnahmen interessierter Kreise beschränkten sich 4 auf spezifische Fragen zur Anpassung des VAG (SVV), zur Rechnungslegung (TK), sowie zu Art. 31 Abs. 3 BankG (SVSP und SBVg in einer gesonderten Stellungnahme).

Ausserdem liessen sich 9 weitere Teilnehmende (bauenschweiz, Prométerre, interieursuisse, FER, UBS, CS, SNB, EKI, Raiffeisen, Thouvenin Rechtsanwälte [RA David Känzig]) materiell vernehmen. Eine Stellungnahme (Thouvenin Rechtsanwälte [RA David Känzig]) beschränkte sich auf Art. 31 Abs. 3 BankG.

Die CSP Schweiz, die Osec, die BKK sowie der SBV verzichteten ausdrücklich auf eine Stellungnahme.

2.2. Auswertungsgrundsätze

Die Vernehmlassungsteilnehmer haben eher thematisch zu den vorgeschlagenen Neuerungen Stellung bezogen. Nur vereinzelt wurden Artikel herausgegriffen und kommentiert. Aus diesem Grund erfolgt die nachstehende Auswertung ebenfalls anhand der hauptsächlich thematisierten Problemkreise. Im Anschluss daran werden die Antworten auf den Fragenkatalog aufgeschlüsselt nach den Hauptgruppen der Vernehmlassungsteilnehmer wiedergegeben. Auf eine Wiedergabe aller Begründungen und Argumente im Einzelnen wird verzichtet, da der Vernehmlassungsbericht dadurch nicht an Aussagekraft gewinnen sondern an Übersichtlichkeit verlieren würde. Für weitere Einzelheiten sei auf die einzelnen Vernehmlassungsantworten verwiesen. Diese können bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) eingesehen werden.

3. Wichtigste Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Gesetzesvorlage stiess überwiegend und vorab bei den Kantonen auf Ablehnung. Die meisten Kantone schlossen sich dabei ausdrücklich der umfassenden ablehnenden Stellungnahme der FDK an und verzichteten auf eigene Bemerkungen (LU, SZ, OW, GL, FR, SH, AR, AI, SG, AG, TG, TI, VS, NE, ZG) oder sie übernahmen beinahe wörtlich die Ausführungen der FDK (BL, GR). 4 Kantone (ZH, BE, SO, BS) stimmten der Vorlage dem Grundsatz nach zu, allerdings mit Vorbehalten. 5 Kantone (UR, NW, VD, GE, JU) lehnten die Vorlage in einer eigenen Stellungnahme ab. Einstimmig fordern die Kantone, dass die Kantonalbanken, welche im Genuss einer kantonalen Staatsgarantie stehen, von der vorgeschlagenen Regelung auszunehmen seien.

Nur eine der eingeladenen politischen Parteien (SP) stimmte (mit Vorbehalten) der Vorlage zu.

Von den 7 antwortenden Spitzenverbänden der Wirtschaft lehnten 4 (economiesuisse, SGV, SAV, SBVg) die Vorlage ab. Während 2 Spitzenverbände (SGB, Travail.Suisse) die Stossrichtung der Vorlage begrüßten, unterstützte 1 Spitzenverband (KV) die Vorlage mit nur wenigen Vorbehalten und Verbesserungsvorschlägen. 4 Vernehmlassungsteilnehmer der interessierten Kreise lehnten die Vorlage ebenfalls ab (Verband Schweiz. Kantonalbanken, RBA, der Verband der Auslandsbanken in der Schweiz, kf). Nur 2 der 9 weiteren Teilnehmer unterstützen die Vorlage (Prométerre, SNB). Zustimmend äusserten sich 8 Vernehmlassungsteilnehmer aus der Gruppe der interessierten Kreise (Treuhand.Suisse, Centre Patronal, SKS, FRC, acsi, KV, CFC, WEKO).

Mit der einzigen Ausnahme des Verbands der Auslandsbanken in der Schweiz befürworteten auch die ablehnenden Vernehmlassungsteilnehmer eine Überführung der im Dezember 2008 beschlossenen dringlich erklärten Gesetzesänderung, ins ordentliche Recht (darunter auch die FDK, SBVg, UBS, CS, FER).

3.1. Vorbehalte der Befürworter

Auch bei Befürwortern der Vorlage wurde ausdrücklich auf die Sonderstellung der Kantonalbanken mit Staatsgarantie (KV, Travail.Suisse) sowie von PostFinance (Centre Patronal) verwiesen. Sodann wurde die Berücksichtigung und Koordinierung der Revision des Einlegerschutzes mit laufenden Regulierungsvorhaben der FINMA (verschärfte Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften) und des Auslandes gefordert (ZH), wobei BE eine ungenügende Prüfung der Auswirkungen der Revision auf den Schweizer Finanzplatz bemängelte.

Während manche Befürworter die Selbstregulierung der Banken hinsichtlich des Einlegerschutzes als ungenügend betrachten (ZH, SP), hinterfragt SO den Übergang von Selbst- zur staatlichen Regulierung. Die Zeitspanne, die für die Äufnung des ESF nötig ist, wird sodann von der SP, GPS, Travail.Suisse und dem KV als zu lang betrachtet.

Der SGB forderte eine Begrenzung der privilegierten Einlagen auf 30 000 Franken, da sich damit die Prämienkosten weniger negativ auf die Einleger, insbesondere auf die Kleinsparer auswirken würden. Hingegen sollten Freizügigkeitsguthaben bis zum Betrag von 300 000 Franken garantiert werden. Zudem wird die Vertretung der Banken im Verwaltungsrat des ESF als unzulässig erachtet.

3.2. Begründungen der Gegner

Zu den am häufigsten geltend gemachten grundsätzlichen Mängeln der Vorlage zählen eine "Verstaatlichung" des Einlegerschutzes, zu tief geschätzte Kostenfolgen, ein Vorpreschen der Schweiz gegenüber dem Ausland, der Verlust der Konkurrenzfähigkeit bzw. der Standortattraktivität des Finanzplatzes Schweiz, mangelnde Abklärungen hinsichtlich der Regulierungsfolgen auf die Volkswirtschaft, die Gefahr der Zunahme eines "moral hazard" und einer "Vollkaskotalität" sowohl bei den Banken als auch bei den Einlegern sowie eine Vermischung von Einlegerschutz und Systemschutz.

Unter Hinweis darauf, dass sich die Massnahmen der im Dezember 2008 beschlossenen dringlich erklärten Gesetzesänderung bewährt hätten, wurde von fast sämtlichen Vernehmlassungsteilnehmern deren vollständige oder zumindest teilweise, Überführung ins ordentliche Recht gefordert. Vereinzelt wurde von fundamental opponierenden Gegnern der Vorlage vorgebracht, dank des noch geltenden Dringlichkeitsrechts sei genügend Zeit vorhanden,

um den Einlegerschutz von Grund auf zu überarbeiten (FDK und die sich ihr anschliessenden Kantone, FDP, SVP).

kf lehnt die Vorlage ab mit der Begründung, der Vorschlag wirke als "Anti-Konjunkturpaket". interieursuisse lehnt unter Hinweis auf eine Kreditverteuerung insbesondere für die KMU die Öffnung eines öffentlich-rechtlichen Fonds strikte ab. bauenschweiz lehnt mit demselben Argument den ESF ab, stimmt indes einer Überführung des Dringlichkeits- ins Dauerrecht zu.

3.3. Vorschläge der Vernehmlassungsteilnehmer

10 Kantone (BE, NW, SO, SH, GR, AG, VD, VS, NE, JU), die CVP, FDP, SVP, GPS, economiesuisse, der SGV, die SBVg, der STV, der Centre Patronal, die Konsumentenverbände (einschliesslich kf), bauenschweiz, Prométerre, FER, UBS, CS befürworten die Überführung des 2008 beschlossenen Dringlichkeitsrecht ins Dauerrecht.

Die FDK und die sich ihr anschliessenden Kantone schlagen als Alternative zur faktischen Verstaatlichung des Einlegerschutzes eine Anpassung der bestehenden Selbstregulierung auf der Basis eines Rahmengesetzes vor. Dabei könnten Elemente der dringlichen Massnahmen, wie z. B. die Höhe der geschützten Einlagen, die Konkursprivilegien (namentlich für die Vorsorgegelder) und die Unterlegung der privilegierten Einlagen mit 125 % Aktiven in der Schweiz ins Dauerrecht übernommen werden. Zu prüfen sei in diesem Rahmen sodann, ob nicht auch die geltende Systemobergrenze von 6 Mrd. Franken und eine Mischung von ex-ante und ex-post Finanzierung eines privaten ESF ausreichen würden. Ebenso wird vorgeschlagen, anstelle der 2. Sicherungsstufe mittels Bundesvorschuss (oder Bundesgarantie) Kompetenznormen für das Eingreifen des Bundes (bzw. Bundesrates) zu schaffen.

Die SBVg ist der Ansicht, dass die Unterlegung der privilegierten Einlagen mit 125 % Aktiven in der Schweiz kombiniert mit dem erweiterten Konkursprivileg zu einer deutlichen Verbesserung der Liquiditätsbevorschussung für betroffene Einleger führe. Anstelle einer teuren, prämiertenbasierten Versicherungslösung, schlägt die SBVg eine Deckungslösung vor, wie sie teilweise in der Vorlage vorgesehen sei. Zur Deckung der Forderung des ESF gegenüber den Finanzinstituten würden "SNB-repofähige Wertschriften verpfändet oder durch Sicherungsübergabe auf den Fonds übertragen oder entsprechende Barkautionen geleistet." Sodann schlägt die SBVg eine Flexibilisierung der Regelung zur Unterlegung mit 125 % Aktiven vor, da diese nicht für alle Banken kostengünstig umzusetzen sei, insbesondere nicht für die Ausland- und Privatbanken. Schliesslich sieht die SBVg in der Information der Einleger über die Funktionsweise der Einlagensicherung in der Schweiz "ein geeignetes Mittel um das Vertrauen in dieses Sicherungsinstrument zu stärken." Auch die CFC erwartet eine Verbesserung bei der Information und Beratung von Bankkundinnen und -kunden.

Die CS schlägt eine Fortführung des Einlegerschutzsystems in seinen Grundzügen (Konkursprivilegierung, sofortige Auszahlung ausserhalb der Kollokation, Aktivenunterlegung) vor. Die Einschusspflicht der Banken innerhalb der Systemobergrenze wäre sodann mittels Verpfändung oder Sicherungsübergabe von Wertschriften zu erfüllen.

Für die UBS wurden mit den 2008 beschlossenen dringlichen Massnahmen sowohl der Substanzschutz der Einlagen als auch die Liquiditätsbevorschussung für die Einleger entscheidend verbessert, weshalb es nunmehr höchstens noch darum gehen könne, die Bevorschussung weiter abzusichern; die Wertschriftenverpfändung stelle hierzu ein kostengünstiges Finanzierungsmodell dar. Bei einer Überführung der dringlichen Massnahmen ins Dauerrecht sei die Ausdehnung des Verrechnungsverbots auszunehmen.

Die GPS schlägt vor, die Einnahmen des Bundes aus der Abgeltung eines Bundesvorschusses oder einer Bundesgarantie für die Ausbildung oder zur Förderung des Arbeitsmarktes im Bereich erneuerbarer Energien oder des Umweltschutzes zu investieren.

Der Centre Patronal schlägt vor, die Rahmenbedingungen für den Finanzsektor zu verbessern (z. B. mittels Abschaffung der Stempelsteuer, Revision des MWSt-Rechts).

Sodann wurde vorgeschlagen, eine Revision des Einlegerschutzes mit anderen Regulierungsmassnahmen (Verschärfung der Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften) zu koordinieren und insbesondere den Bericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen abzuwarten (VD, SVP, SP, Raiffeisen, economiesuisse, SAV, SGV).

4. Auswertung der Vernehmlassung im Einzelnen

4.1. Einlagensicherungsfonds; Allgemeine Bestimmungen (1. Kapitel 1. Abschnitt)

4.1.1. Zweck und Rechtspersönlichkeit des ESF (Art. 1)

Einer der Hauptvorwürfe der Gegner der Vorlage ist die "Verstaatlichung" des Einlegerschutzes. Für die FDK widerspricht die Schaffung einer staatlichen Einrichtung zum Schutz der Einleger einem liberalen Staatsverständnis und dem Subsidiaritätsprinzip. Mit Ausnahme von ZH, BE, BS und GE schliessen sich die meisten Kantone an die Stellungnahme der FDK oder übernehmen sie diesbezüglich beinahe wörtlich (GR, BL). Aber auch andere Kantone, die sich nicht ausdrücklich auf die Stellungnahme der FDK berufen (NW, JU) oder die Vorlage gar grundsätzlich unterstützen (SO) bemängeln diese "Verstaatlichung" des Einlegerschutzes. Nur die Kantone UR und BS äussern sich nicht dazu. ZH befürwortet die Rolle des Bundes, nachdem die Ereignisse der letzten eineinhalb Jahre gezeigt haben, dass eine Selbstregulierung der Banken nicht ausreichte. GR bemängelt, dass das geplante BesG die Rolle des ESF im Markt nicht regelt und lehnt es ab, dass der ESF mit den Geldern der Banken und insbesondere Kantonalbanken am Markt teilnimmt und die Finanzinstitute konkurrenziert.

Auch die CVP und die FDP, die sich der Stellungnahme der FDK anschliessen, lehnen den Übergang zu einem staatlich regulierten Einlegerschutz ab. Demgegenüber begrüsst die SP "ausdrücklich die vorgeschlagene Neuregelung für eine moderne, zweistufige Einlagensicherung, die mit einer entschädigten Bundesgarantie (Variante B) gekoppelt ist." Aus Sicht der SP ist eine Einlagensicherung, die die nötige Systemstabilität zu schaffen vermag, klar eine Regulierungsaufgabe des Staates und kann nicht der Selbstregulierung durch die Banken überlassen werden.

economiesuisse, der SAV, die SBVg, der Verband der Schweiz. Kantonalbanken und die RBA haben sich gegen einen staatlich regulierten Einlegerschutz ausgesprochen. Die SBVg ist der Ansicht, dass sich mit dem öffentlichen Interesse an der Einlagensicherung allein eine Abkehr vom bewährten, kosteneffizienten System der Selbstregulierung im Auftrag des Gesetzgebers und unter Aufsicht des Regulators nicht rechtfertigen lasse. Die Annahme, dass Bankkunden in Krisenzeiten einzig staatlichen Lösungen vertrauen, sei in der letzten Finanzkrise entkräftet worden. Neben den Kantonalbanken hätten in besonderem Masse auch Banken ohne Staatsgarantie (z. B. Raiffeisen und Regionalbanken) viele neuen Kunden gewinnen können. Der ablehnenden Haltung der SBVg schliessen sich die RBA, die CS und Raiffeisen an.

Die FER möchte, ohne fundamental gegen den Vorschlag zu opponieren, das System der Selbstregulierung beibehalten, da sich dieses bewährt habe. interieursuisse lehnt die Äufnung eines öffentlich-rechtlichen Fonds, allerdings mehr aus Kostengründen, strikte ab.

Der Centre Patronal, der eine Verstärkung des Einlegerschutzes begrüsst, ist indes der Ansicht, dass das derzeitige Selbstregulierungssystem der Banken sich bewährt habe; die Ausdehnung der Garantie peile einen vollständigen Schutz des Einlegers an, was ein Trugbild ("une chimère") bleiben müsse; es sei illusorisch zu glauben, der Bund könne bei einem Zusammenbruch mehrerer Banken das gesamte Bankensystem aufrecht erhalten.

Nach dem KV kann mit einem vorfinanzierten Einlagensicherungsfonds den Gefahren, wie sie die Finanzkrise vor Augen führte (Illiquiditätsrisiko, Unterbruch des Kredit- und Buchgeldflusses mit gravierenden Folgen auch für die Realwirtschaft), vorgebeugt werden. Travail.Suisse befürwortet die Ergänzung des Dringlichkeitsrechts mit der Einführung des ESF und der Erhöhung dessen Zielkapitals, erachtet dieses indes als oberste annehmbare Grenze.

Auch die FRC, die acsi und die SKS, welche sich der Meinung der FRC vollumfänglich anschliessen, unterstützen die Einführung des zweistufigen Systems, dank dem rasch über die notwendige Liquidität verfügt und ein Teil der Bankdienstleistungen aufrecht erhalten werden könne. Die CFC unterstützt ebenso die Einführung eines zweistufigen Systems. Der STV ist der Ansicht, dass die bis Ende 2010 in Kraft gesetzten Massnahmen nicht sämtliche Mängel der Einlagensicherung würden beseitigen können; mit seiner Zustimmung zu Höhe und Äufnungsart des ESF befürwortet er implizit dessen Einführung.

4.2. Garantie der gesicherten Einlagen und Leistungen für die Weiterführung von Bankdienstleistungen (2. und 3. Abschnitt)

4.2.1. Garantie der gesicherten Einlagen (Art. 3 und 4)

Zur Privilegierung der Einlagen und zur Erhöhung der garantierten Beträge auf 100 000 Franken äussern sich die meisten Teilnehmer zustimmend. Die Überführung ins Dauerrecht wird von den sich hiezu äussernden Teilnehmern mit Ausnahme des Verbands des Auslandbanken in der Schweiz befürwortet. Einzig der SGB forderte eine Begrenzung der privilegierten Einlagen auf 30 000 Franken. Damit werde das Risiko, dass der ESF beansprucht werde, reduziert, was auch tiefere Risikoprämien zur Folge habe. Hingegen seien die Freizügigkeitsguthaben bis zu einem Betrag von 300 000 Franken zu garantieren, da diese in der Regel nicht über verschiedene Banken hinweg diversifiziert würden und für viele Arbeitnehmende in der Schweiz die 2. Säule das einzige Vermögen darstelle.

Mit der FDK haben sämtliche Kantone und der Verband Schweiz. Kantonalbanken den Ausschluss der Kantonalbanken aus dem vorgeschlagenen Einlagensicherungssystem gefordert. Kantonalbanken, die eine Staatsgarantie geniessen, würden zu einer besonders vorsichtigen Risikopolitik angehalten; eine von einem Dritten gewährte Zusatzsicherheit werde solche Finanzinstitute somit eher zu einer risikobehafteteren Geschäftspolitik veranlassen. Hauptsächlich wird auch damit argumentiert, dass den Kantonalbanken eine Doppelbelastung auferlegt werde, wenn sie nebst den Prämien für die Äufnung des ESF auch noch für einen Bundesvorschuss oder eine Bundesgarantie Leistungen erbringen müssten, würden sie doch bereits die kantonale Staatsgarantie abgelten. Der KV wünscht, dass die Unterstellung dieser Banken geprüft werde.

JU lehnt eine Unterstellung von PostFinance ab, da diese wie die Kantonalbanken für ihre Einlagen implizit eine Staatsgarantie geniesse. Der Verband Schweiz. Kantonalbanken lehnt

zudem die Erlangung des Bankenstatuts für PostFinance ausdrücklich ab. Der Centre Patronal ist der Ansicht, dass PostFinance für ihre Einlagen nicht über bessere Garantien als die Banken verfügen sollte.

Die GPS bemängelt die Auszahlungsfrist von 20 Tagen als zu kurz, da so die Anlagemöglichkeiten und somit auch die Einnahmen des ESF verringert würden.

4.2.2. Leistungen für die Weiterführung von Bankdienstleistungen (Art. 5 und 6)

UR und JU monieren, dass die Weiterführung von Bankdienstleistungen nicht Sache des ESF sei und es nicht angebracht sei, hierfür Mittel der Einlagensicherung zu verwenden. Der Verband Schweiz. Kantonalbanken und offenbar auch die SVP vertreten in diesem Zusammenhang die Ansicht, dass Einlegerschutz nicht dem Systemschutz dienen sollte.

Die SBVg begrüsst die Möglichkeit zur Weiterführung von Bankdienstleistungen, sofern damit die Kosten für die Einlagensicherung geringer ausfallen, als durch die direkte Entschädigung der Einleger. Auch er weist aber darauf hin, dass der Einlegerschutz nicht mit dem Systemschutz verbunden werden sollte. Eine Systemsicherung sei mittels Verschärfung der Eigenmittelanforderungen, der Einführung einer Leverage Ratio sowie verschärfter Liquiditätsvorschriften für Grossbanken anzugehen. Die SP befürwortet die Aufgaben des ESF und – wie FER und Centre Patronal – die Weiterführung von Bankdienstleistungen.

4.3. Organisation (4. Abschnitt)

4.3.1. Verwaltungsrat, Geschäftsstelle, Verantwortlichkeit und Haftung (Art. 7 und 8)

Im Zusammenhang mit der konkreten Organisation des ESF wurde im Wesentlichen zur Vertretung der Banken im Verwaltungsrat Stellung bezogen.

ZH stimmt der Vertretung der Banken im Verwaltungsrat zu, das BesG müsse indes bestimmen, dass diese nicht mehr als eines der 5 Mitglieder stellen dürfen. GR ist der Ansicht, dass die Interessenwahrnehmung der Bankenbranche durch eine paritätische Vertretung oder mindestens eine Minderheitenvertretung auf Gesetzesstufe festzusetzen sei. JU ist der Ansicht, dass die Organe des ESF und der FINMA unweigerlich Interessenkonflikte haben würden. Auch die SBVg fordert – in Anlehnung an den internationalen Usus – eine klare Regelung des Einsitzes von Bankenvertretern in den Verwaltungsrat.

Die FRC und in Übereinstimmung mit deren Stellungnahme der SKS und acsi fordern die Einsitznahme eines Vertreters der Konsumentenverbände. Gleichzeitig müsse vermieden werden, dass die Banken im Verwaltungsrat übervertreten würden. Die CFC wünscht eine Vertretung der Einleger im Verwaltungsrat.

Demgegenüber lehnen der SGB sowie die SP eine Vertretung der Banken im Verwaltungsrat des ESF klar ab. Die SP fordert eine vollständige Unabhängigkeit von der versicherten Branche bzw. den Versicherten.

4.3.2. Rechnungslegung, Steuern und Kosten (Art. 9–11)

Der mehrfach geäußerte Vorwurf der Unverhältnismässigkeit hinsichtlich der Kosten bzw. der Finanzierung des geplanten Einlagensicherungssystems könnte thematisch wohl auch unter diesen Titel subsumiert werden. Da diese Stellungnahmen sich indes mehr auf die Art der Äufnung des ESF denn auf die entstehenden Kosten beziehen, werden sie ausführlich unter Ziff. 4.4. wiedergegeben.

Die FDK und die sich ihr anschliessenden Kantone fordern eine Gegenüberstellung der im erläuternden Bericht nicht bezifferten betrieblichen Kosten des ESF und der heutigen Selbstregulierungslösung.

4.4. Finanzierung (5. Abschnitt)

4.4.1. Grundsatz, Zielkapital, Äufnung, Höhe und Erhebung der Beiträge (Art. 12–16)

Für die meisten Gegner der Vorlage ist die Finanzierung des ESF der zentrale Kritikpunkt. Damit verbunden ist sowohl die Kritik gegen die Erhöhung der Systemobergrenze auf knapp 10 Milliarden Franken als auch gegen den Übergang von einer ex-post zu einer ex-ante Finanzierung. Es wird befürchtet, dass die Finanzierung des ESF sich auf den Kredit- und Kapitalmarkt auswirken und der Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität des Finanzplatzes Schweiz schaden werde.

Die FDK und mit ihr sämtliche Kantone fordern, dass geprüft werde, ob die Bedürfnisse des Einlegerschutzes nicht auch mit der bisherigen Systemobergrenze von 6 Milliarden Franken und einer Mischung von ex-ante- und ex-post Finanzierung eines (privaten) ESF ausreichend und kostengünstiger befriedigt werden könnten. Ferner geben sie zu bedenken, dass sich in einer Tiefzinsphase (wie der heutigen) die Verzinsung diverser Sparprodukte bei einer Überwälzung der Kosten auf die Einleger gegen Null bewegen würde. Dies würde die Einleger zu den renditestärkeren und damit riskanteren Anlagen motivieren, mithin den "moral hazard" Effekt verstärken und dem Sinn und Zweck des Einlegerschutzes gänzlich zuwiderlaufen. Ferner macht die FDK geltend, dass die Abgeltung der sehr geringen Bereitstellungskosten für den Bundesvorschuss oder – gemäss Variante – der Bundesgarantie faktisch einer neuen Steuer zu Gunsten des Bundes gleichkomme. Weiter argumentiert die FDK, dass der Steuerzahler den Schutz auch bei einer verursachergerechten Verlagerung der Kosten auf Banken und Einleger indirekt mitfinanziert, da von Banken, Aktionären oder Einlegern geringere Steuereinnahmen zu gewärtigen wären. NW lehnt die Schaffung eines ex-ante alimentierten Fonds als unnötig teure, administrativ schwerfällige Konstruktion ab, "welche neue und geballte operative Risiken schafft, die den Markt kurzfristig tief greifend beeinträchtigen könnten." ZG bemängelt, dass die internationale Konkurrenzfähigkeit des Schweizer Bankenplatzes durch den Entzug von Kapital mit Renditepotenzial reduziert werde, auch wenn das Kundenvertrauen gestärkt werden könnte. UR sieht eine Erhöhung der Kosten für die Einlagensicherung um ein Vielfaches.

LU schliesst sich wohl der Stellungnahme der FDK vollumfänglich an, begrüsst indes (u. a.) den Grundsatz der ex-ante Finanzierung. Der Kanton ZH, der die Vorlage mit Vorbehalten unterstützt, erachtet die nachschüssige Finanzierung als unbefriedigend, weil diese "krisenverstärkend" wirke; die Neuregelung müsse für eine Gesamtbeurteilung im Lichte aller Massnahmen betrachtet werden, die zur Regulierung des Finanzsektors ergriffen werden. Auch BE begrüsst den Übergang zu einer ex-ante Finanzierung; die bisherige ex-post Finanzierung

habe den grossen Nachteil, im Anwendungsfall eine prozyklische Wirkung zu entfalten, was insbesondere bei grösseren Krisen verheerende Folgen haben könne.

GE, economiesuisse (und in Anlehnung an deren Stellungnahme auch der SAV), der SGV, der Centre Patronal, bauenschweiz und interieursuisse fürchten eine massive Steigerung der Kreditkosten und eine damit einhergehende Verschlechterung der Kreditkonditionen nicht nur für Private, sondern insbesondere auch für die KMU, welche sich als Opfer der Finanz- und Wirtschaftskrise dagegen wehrten, einen überrissenen Bankeinlagenschutz mitfinanzieren zu müssen (SGV). Der Verband der Auslandsbanken in der Schweiz erachtet es als unrealistisch, Systemrisiken mit einer ex-ante Finanzierung sichern zu wollen. Der Centre Patronal und Travail.Suisse begrüssen indes ausdrücklich die Einführung einer vorschüssigen Finanzierung; mit diesem System werde im Krisenfall die Verschärfung einer Liquiditätskrise verhindert. Auch die FER und der STV bejahen die Einführung einer ex-ante Finanzierung des ESF, wobei die FER dessen Zielkapital auf 6 Mrd. Franken begrenzen möchte.

Die FDP, welche sich grundsätzlich der Stellungnahme der FDK anschloss, lehnt den Übergang von der ex-post zur ex-ante Finanzierung sowie die Schaffung des ESF an sich ab, da dieser zulasten von Banken und Kunden zur Erhöhung der Kreditkosten und zu Verwaltungsaufwand führe. Die SVP schliesst sich dieser Meinung an, indem sie darauf hinweist, dass die Finanzierung des ESF einen übermässigen Mittelabzug sowie hohe Verwaltungs- und Versicherungskosten bewirke und die Abgeltung des staatlichen "Rückversicherers" mit einer Steuererhöhung vergleichbar sei. Die GPS zeigt sich über die gesetzliche Festsetzung der Beiträge erstaunt, da sich die Risiken sowie die Grösse der Banken ändern könnten und schlägt daher eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat oder die FINMA vor. Das Kf betrachtet die Äufnung des Fonds für die Bankkunden als zu kostspielig und für das Finanzsystem als nicht effizient.

Die SP vertritt hingegen die Ansicht, dass "nur ein Systemwechsel die grundlegenden Mängel des bisherigen Einlegerschutzes" beheben könne; in erster Linie betreffe dies die ex-post Finanzierung, die sich im Krisenfall durch die Nachschusspflicht prozyklisch auswirke und Liquiditätsengpässe noch verschärfe. Sie erachtet indes die bis zur vollständigen Äufnung des Zielkapitals notwendige Frist von 22 Jahren als gefährlich lang; dies auch deshalb, weil diese Frist den Idealfall darstelle. Dennoch erscheint dies der SP vertretbar, falls so sichergestellt werden könne, dass der Systemwechsel ohne negativen Folgen für die Volkswirtschaft abgewickelt werden könne.

Die Konsumentenschutz-Organisationen unterstützen (mit Ausnahme des Kf) eine vorschüssige Finanzierung des ESF. Sowohl die FRC als auch die SKS und die acsi begrüssen die Einführung einer ex-ante Finanzierung als wesentliche Verbesserung des Einlegerschutzes. Auch der KV und die CFC begrüssen den Übergang von einer ex-post zu einer ex-ante Finanzierung. Der KV fragt sich indes, ob die Äufnung nicht rascher erfolgen müsste; die Aufbauphase von 22 Jahren erscheine ihm zu lang. Die CFC möchte indes vermeiden, dass die Einleger die Kosten tragen. Die FER weist darauf hin, dass sich eine Überwälzung der Kosten auf die Bankkunden auf die Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit auswirke. Auch der STV, der die Art der Äufnung des ESF befürwortet, fordert, dass eine Überwälzung des Preises auf die Einleger zu verhindern sei. Der SGB befürwortet ebenfalls den Übergang des ex-post Finanzierungssystems zur ex-ante Finanzierung; damit werde die Gefahr entschärft, dass die Nachschusspflicht im Krisenfall prozyklisch wirke und zu Liquiditätsengpässen führe.

Die FDK und die meisten Kantone, Travail.Suisse, Centre Patronal und FER kritisieren den angepeilten, im internationalen Vergleich doppelt so hohen Deckungsgrad von 3 % der gesamten gesicherten Einlagen.

Vereinzelt (NW, JU, GE, Verband Schweiz. Kantonalbanken, economiesuisse, SAV) wurde verlangt, dass die Kosten der Einlagensicherung von den systemrelevanten Banken oder den international tätigen Banken zu tragen seien, oder dass bei der Finanzierungspflicht zwischen den kleineren und mittleren bzw. systemrelevanten Finanzinstituten unterschieden werde.

Für die CS führt die Äufnung eines ex-ante Fonds hauptsächlich durch "Cash-Beiträge" zu einer erheblichen Bindung von Liquidität und verursacht hohe Kosten. Die UBS erachtet die Kostenschätzung als zu niedrig angesetzt; schon im ersten Jahr würden die Beiträge an den ESF zu beträchtlichen Gewinneinbussen führen, was für den Sektor insgesamt destabilisierende Effekte hätte.

4.5. Bundesvorschuss oder Bundesgarantie (2. Kapitel)

Zum Thema Bundesvorschuss bzw. Bundesgarantie werden die Stellungnahmen im Rahmen der Beantwortung des Fragenkatalogs unter Ziff. 4.7. detaillierter angegeben. An dieser Stelle seien die Ausführungen der Vernehmlassungsteilnehmer unter einem grundsätzlicheren Gesichtspunkt wiedergegeben.

Die FDK (und wiederum alle sich ihr anschliessenden Kantone sowie SO) würde die Verankerung von Kompetenznormen für den Bundesrat vorziehen, da es bei systemischen Risiken um andere Summen und andere Instrumente gehe; abgesehen davon, dass Prämien nicht ausreichen würden, seien sie auch aufgrund der im Bericht dargelegten Schwierigkeiten der Festlegung risikogerechter Prämien abzulehnen. Zudem werde die Erhebung von Prämien in einem Bevorschussungs- oder Garantiefall den Eindruck nicht verhindern können, dass der Steuerzahler zur Kasse gebeten werde. Insbesondere seien aber die Kantonalbanken von einer Prämienpflicht zur Abgeltung einer Bevorschussung oder Garantie durch den Bund auszunehmen. ZH befürwortet, die Rolle des Bundes gesetzlich festzuschreiben; da zudem in der Variante der Bundesgarantie die Wahrscheinlichkeit der Beanspruchung stärker berücksichtigt werde, würden die grossen Banken einen überproportionalen Anteil an der Prämie übernehmen, was die Gefahr einer Inanspruchnahme der Garantie ohne angemessene Abgeltung einschränke. BE erachtet die vorgeschlagene 2. Stufe im Grundsatz als zweckmässig, da der Staat eine vertrauensbildende Rolle spiele; die Kantonalbanken mit Staatsgarantie seien indes von der Prämienpflicht unter diesem Titel auszunehmen. Auch NW begrüsst grundsätzlich die rechtliche Regelung der Rolle des Bundes im Einlagensicherungssystem, wobei die Abgeltung von Bundesleistungen allein durch die systemrelevanten Banken zu tragen seien. ZG wünscht die Prüfung der Variante, dass der Staat erst dann einspringe, wenn die Liquidität der Banken nicht mehr genügen. JU zieht nur einen Bundesvorschuss in Betracht, dessen Finanzierung indes allein den Grossbanken aufzuerlegen sei.

economiesuisse schlägt ein Einlagensicherungssystem auf der Basis der bisher gut funktionierenden Selbstregulierung vor, allenfalls ergänzt um eine gesetzliche Regelung der Rolle des Bundes. Travail.Suisse erachtet weitergehende staatliche Unterstützung als Verstoss gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz gegenüber anderen Wirtschaftskreisen, welche im Falle einer Wirtschaftskrise kaum je staatliche Hilfe geniessen; zudem sei sicherzustellen, dass jegliche Bundesbeiträge zurückerstattet und nicht für die Weiterführung von Bankdienstleistungen eingesetzt würden.

FRC (und acsi) und CFC befürworten das zweistufige System. Die UBS sieht hingegen keinen Anlass für eine Bundesbevorschussung oder eine Bundesgarantie, da die einschneidenden Massnahmen der FINMA bezüglich der Eigenkapitalerfordernisse für Grossbanken und

die Regulierung im Bereich Liquidität den Systemschutz in der Schweiz erheblich verbessert und die Risiken für die Einlagensicherung minimiert hätten.

4.6. Änderung des bisherigen Rechts

Die vorgeschlagenen Änderungen des bisherigen Rechts gaben in der Vernehmlassung, abgesehen von den nachfolgenden Ausführungen, zu keinen Äusserungen Anlass.

4.6.1. BankG

4.6.1.1. Weiterführung von Bankdienstleistungen (Art. 30 BankG)

Was die Weiterführung von Bankdienstleistungen betrifft, wurden die Stellungnahmen im Zusammenhang mit Art. 5 ff E-BesG (Ziff. 4.2.2. hievon) dargestellt.

4.6.1.2. Sanierungsverfahren (Art. 28 ff. BankG)

Die entsprechenden Bestimmungen blieben im Wesentlichen unbestritten.

4.6.1.3. Genehmigung des Sanierungsplans; Termination close-out (Art. 31 Abs. 3 BankG)

Die SBVg, der SVSP und Thouvenin Rechtsanwälte (RA David Känzig) lehnen diese Regelung ab.

Die SBVg fordert, dass Netting Agreements und Repos von dieser Bestimmung auszunehmen seien. Sie macht zur Hauptsache geltend, dass Art. 31 Abs. 3 BankG "insbesondere die Business Continuity der zu sanierenden Bank" gefährde. Zudem sei das Ergebnis der Konsultation des Basler Ausschusses zu seiner vorgeschlagenen Empfehlung 9 betr. Cross-border Bank Resolution abzuwarten.

Der SVSP befürchtet, "dass die Bestimmung (insbesondere in Krisenzeiten) zu einer Destabilisierung des Finanzsystems führen könnte". Die Verbindlichkeit der Close-out Netting Bestimmungen z. B. im Schweizer Rahmenvertrag für OTC-Derivate, im Schweizer Rahmenvertrag für Repo-Geschäfte, in verschiedenen Versionen des ISDA Master Agreements, und die dadurch bewirkte Reduktion des Gegenparteienrisikos seien für Emittenten von strukturierten Produkten zur Absicherung von Marktrisiken von zentraler Bedeutung. Deren Infragestellung würde die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Banken als Emittenten von strukturierten Produkten erheblich beeinträchtigen.

Nach RA David Känzig würde der Gegenpartei in einem Sanierungsfall das Recht (gemäss Art. 211 Abs. 2bis SchKG) genommen, sich allenfalls auf vor der Sanierung eingetretene Ereignisse zu berufen, die sie zur Beendigung des Vertrags berechtigen würden. Dies stelle eine ungerechtfertigte Einschränkung der Vertragsfreiheit dar. Eine Aufhebung der Durchsetzbarkeit vertraglicher Beendigungsklauseln sei sodann "auch angesichts der Bedeutung der vertraglichen Beendigungs- und Aufrechnungsklauseln für die Eigenmittelunterlegungspflicht nicht gerechtfertigt."

4.6.2. VAG (Sichernde Massnahmen und Konkurs; Art. 52, 53 Abs. 1 und 3 sowie Art. 54b)

Der SVV wünscht in Art. 52 VAG die explizite Aufnahme der Befugnis der FINMA, eine Liquidation anordnen zu können. Die Fälle der freiwilligen Liquidation im Sinne von Art. 60 VAG seien sodann von der Bestimmung, wonach die FINMA den Liquidator bestimmt, auszunehmen. Der SVV erachtet es ferner als notwendig, die ausschliessliche Zuständigkeit der FINMA für die Konkurseröffnung sowie allfälls für die Durchführung des Konkursverfahrens explizit in Art. 53 Abs. 1 VAG aufzunehmen, da die vorgeschlagene Formulierung dies nicht hinreichend klarstelle. Zudem ist ihm unklar, ob die Bestimmung, dass die FINMA eine Person zur Vertretung des Versicherungsbestandes gegenüber der Konkursverwaltung bevollmächtigen könne, absichtlich nicht übernommen wurde. Im vorgeschlagenen Art. 53 Abs. 3 VAG wünscht der SVV sodann eine Ergänzung, welche die Befugnisse der von der FINMA ernannten Konkursliquidatoren nennt. Schliesslich bemängelt der SVV die Übertragung der Befugnis zur Bestimmung eines Gläubigerausschusses sowie der Umschreibung dessen Aufgaben an die FINMA (Art. 54b VAG).

4.7. Fragenkatalog

Nachfolgend werden die Antworten bzw. Stellungnahmen auf die spezifischen Fragen wiedergegeben.

4.7.1. Höhe des Zielkapitals

Ablehnend reagierten die Kantone NW, BS, AI, VD, GE und JU diese Frage. ZH, SO und GE äusserten sich skeptisch: ZH ist der Ansicht, dass die Höhe angesichts der massgebenden Einlagen in der Schweiz von rund 325 Mrd. Franken knapp bemessen sei. Davon ausgehend, dass die vorgesehene Regelung vor allem Probleme kleinerer Institute auffangen würde, erachtet SO das Zielkapital als an der oberen Grenze. GE differenziert nach dem verfolgten Zweck: Das Zielkapital sei zu niedrig, um systemische Risiken zu decken (z. B. im Falle, dass zwei Grossbanken fallieren), hingegen reiche der gemäss dringlichen Massnahmen vorgesehene Betrag von 6 Mrd. Franken aus, um die Risiken der kleinen und mittleren Banken zu decken. Die übrigen Kantone liessen sich, in Anlehnung an die Stellungnahme der FDK, zu dieser Frage ablehnend vernehmen.

Für die SP ist die derzeitige Obergrenze von 6 Mrd. Franken ungenügend, um den Ausfall einer Grossbank oder den Kollaps mehrerer mittelgrosser Banken zu bewältigen. Die FDP stimmt einer Erhöhung der Systemobergrenze auf 10 Mrd. Franken zu; damit werde dem wachsenden Konzentrationsprozess auch mittlerer Banken und deren wachsenden Einlagen Rechnung getragen. Die GPS schätzt das Zielkapital als ein Minimum ein und wünscht, dass dieses sämtliche Forderungen im jeweiligen Konkurs jeder einzelnen Bank, zumindest aber die Forderungen von Privatpersonen und KMU bis zu einem bestimmten Betrag zu decken vermöge. Die SVP betrachtet die 3 % als einen sehr hohen Wert, der unangemessen viel Geld binde und dem Wirtschaftskreislauf entziehe; damit werde die Wettbewerbsfähigkeit der Finanzinstitute geschwächt und Wirtschaftswachstum gehemmt.

Von den Spitzenverbänden, die diese Frage beantworteten, äusserten sich economiesuisse – und in Anlehnung an dessen Stellungnahme der SAV –, der SGV und die SBVg ablehnend. Sie stimmen einer Systemobergrenze von 6 Mrd. Franken zu. Der SBVg erscheint das Zielkapital – auch im internationalen Vergleich – als viel zu hoch; damit würden Standardprodukte

(Spareinlagen, Kassenobligationen und Termingeldkonten) ihre Bedeutung verlieren; es sei unvorstellbar, dass solide Retailbanken in Zukunft bis zu einem Viertel ihres heutigen Jahresgewinnes in den ESF einzahlen sollten. Travail.Suisse betrachtet das angepeilte Zielkapital – angesichts des zweistufigen Systems mit Bundesvorschuss oder -garantie – als angemessen, ohne diese 2. Stufe aber als ungenügend; allerdings sei es im internationalen Vergleich sehr hoch.

Von den interessierten Kreisen halten 6 Vernehmlassungsteilnehmer das Zielkapital als übertrieben bzw. zu hoch (Verband Schweiz. Kantonalbanken, RBA, Centre Patronal), im internationalen Vergleich zu hoch (FER), für nicht-systemrelevante Einzelrisiken zu hoch bzw. für systemrelevante zu tief (Verband der Auslandbanken der Schweiz) oder als unangemessen (EKI).

4.7.2. Art der Äufnung (2/3 Beiträge, 1/3 verpfändete Vermögenswerte)

Zustimmend antworteten auf diese Frage die Kantone ZH, BE, SO, BS, VD und GE. Demgegenüber lehnen die Kantone NW, AI und JU die ex-ante Finanzierung eines staatlichen Fonds ab.

Die FDP und SVP lehnen ebenso eine ex-ante Finanzierung ab, während die GPS der Äufnungsart zustimmt, die Äufnungsdauer von 20 Jahren indes als viel zu lang erachtet. Die SP erachtet die Form der Äufnung als angemessen, angesichts der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des Finanzplatzes in der Schweiz sowie im Vergleich mit dem Ausland.

Von den antwortenden Spitzenverbänden lehnt economiesuisse wegen negativer Auswirkungen auf die Einleger und die Refinanzierung der Banken die Art der Äufnung ab. Der SGV lehnt wiederum eine ex-ante Finanzierung ab. Die SBVg lehnt risikogewichtete Prämien ab und rät, die Folgerungen des diesbezüglich von der EU-Kommission beauftragten Joint Research Centre abzuwarten. Hingegen stimmt Travail.Suisse dieser Aufteilung zu, beantragt indes die Äufnung innerhalb von maximal 10 Jahren zu erreichen. Auch die SNB betrachtet die Äufnungsdauer als zu lang.

Der STV und Centre Patronal befürworten die geplante Art der Äufnung, Letzterer indes unter Berücksichtigung einer Begrenzung des Zielkapitals auf 6 Mrd. Franken. Für den kf ist der Vorschlag für die Bankkunden zu kostspielig. Die FRC stimmt der Art zu, wünscht indes eine Verkürzung der Äufnungsdauer auf 5 Jahre mittels Verpfändung von Aktiven, welche danach gegen Äufnung des Fonds mittels Beiträgen aufgelöst würden. Auch die CFC, Prométerre und FER (auf Basis eines Zielkapitals von 6 Mrd. Franken bzw. einer Deckung von 2 %) äussern sich zustimmend. EKI lehnt den Vorschlag ab; die bereits gebildeten Mittel erachtet sie als genügend.

Von den interessierten Kreisen lehnt der Verband Schweiz. Kantonalbanken "eine weitreichende ex-ante-Finanzierung eines verstaatlichten Fonds ab." RBA betrachtet die bereits vorhandenen Sicherungsmittel grundsätzlich als ausreichend und die Bildung eines Fonds als unnötig; eventualiter wird vorgeschlagen, dass alle Banken zentral (z. B. bei der SNB) repofähige Wertschriften im Umfang von gesamthaft 1.5 Mrd. Franken hinterlegen, die gegebenenfalls ausschliesslich für den Einlegerschutz verwendet werden könnten. Der Verband der Auslandbanken in der Schweiz bemängelt insbesondere, dass inländische Vermögensverwaltungsbanken mit Investitionen in inländisches Wohneigentum die 125 %-Regel erfüllen können, während dies den Auslandbanken aufgrund der Lex Koller untersagt ist.

4.7.3. Bundesvorschuss oder Bundesgarantie

Die Kantone ZH und BS stimmen einer Bundesgarantie zu, die Kantone NW, AI, VD, GE und JU einem Bundesvorschuss, wobei NW, AI und JU der Ansicht sind, dass die Kosten für dessen Bereitstellung in erster Linie von den systemrelevanten Banken zu tragen wären. BE verweist auf die vertrauensbildende Rolle des Staates in der Finanzkrise und erachtet deshalb die 2. Stufe grundsätzlich als zweckmässig, wobei Kantonalbanken mit einer Staatsgarantie von der Prämienpflicht auszunehmen seien.

Die SP befürwortet eine (unbegrenzte) Bundesgarantie, weil die Einlagensicherung auch für jene 5 Banken gelten müssen, deren gesicherte Einlagen das Zielkapital des ESF übersteigen. Die GPS befürwortet den Bundesvorschuss, weil eine Garantie die Eigenverantwortlichkeit des Bankensektors gefährden könnte; zudem erachtet sie es als schockierend, allein dem Bankensektor eine Bundesgarantie zu gewähren, sei dieser doch Ursache der Wirtschaftskrise.

economiesuisse lehnt sowohl Vorschuss als auch Garantie ab, wobei ein Bundesvorschuss noch eher dem Gedanken einer Einlagensicherung entsprechen würde. Für den die Vorlage grundsätzlich ablehnenden SGV käme nur ein Bundesvorschuss in Frage. Travail.Suisse sowie Centre Patronal, die FRC (und mit ihr acsi und SKS), bauenschweiz, Prométerre und FER unterstützen den Vorschlag des Bundesvorschusses, während STV und CFC die Variante der Bundesgarantie befürworten.

Im Bankensektor lehnen die SBVg, der Verband Schweiz. Kantonalbanken, RBA, der Verband der Auslandsbanken in der Schweiz wie auch die UBS und EKI eine 2. Stufe des Einlagensicherungssystems ab. Für die SNB gibt es keine Alternative zur Bundesgarantie: Der Bundesvorschuss als "unbeschränkte Solidarhaftung führte in [...] Extremszenarien dazu, dass auch relativ gesunde Banken von den Problemen der Banken in Schieflage angesteckt werden." Diese Dominoeffekte könnten nur mittels einer Bundesgarantie verhindert werden.

4.7.4. Begrenzung von Bundesvorschuss oder Bundesgarantie

Diese Frage wurde vielfach (NW, AI, GE, JU, SGB, Verband Schweiz. Kantonalbanken) mit einer Verweisung auf die "too-big-to-fail" Problematik beantwortet.

ZH erachtet es als sinnvoll, den Bundesvorschuss oder die Bundesgarantie nicht zu begrenzen, um die vertrauensbildende Wirkung dieser Garantie nicht zu schmälern; die "Staatsgarantie für die Einlagen, die durch den ESF nicht abgedeckt werden, hat und soll vor allem eine vorbeugende Wirkung auf das Vertrauen der Bankkundinnen und -kunden haben." Für VD muss ein Bundesvorschuss begrenzt werden, da es illusorisch ist zu glauben, dass alle Risiken gedeckt werden könnten.

Die SP erachtet eine unbegrenzte Bundesgarantie als konsequentere Lösung. Auch die GPS widersetzt sich einer Begrenzung des Bundesbeitrags.

Travail.Suisse, der STV und Centre Patronal, Prométerre und FER unterstützen eine Begrenzung, wobei sich sowohl für den Centre Patronal als auch für die FER die Rolle des Bundes auf eine Bevorschussung der Auszahlung der gesicherten Einlagen beschränken sollte. Die FER fordert eine Begrenzung des Vorschusses auf 6 Mrd. Franken. Während eine Begrenzung für die FRC demgegenüber das Vertrauen schmälern würde, sollte eine Bundesgarantie

für die CFC auch zur Weiterführung der Bankdienstleistungen eingesetzt werden. Prométerre bejaht die Frage nach einer Begrenzung des Bundesvorschusses.

4.7.5. Abgeltung von Bundesvorschuss oder Bundesgarantie

Von den 25 auf diese Frage eingehenden Vernehmlassungsteilnehmern haben sich 21 (ZH, BE, NW, FR, BS, AI, VD, GE, JU, SP, GPS, Travail.Suisse, Verband Schweiz. Kantonalbanken, STV, Centre Patronal, FRC, acsi, CFC, bauenschweiz, Prométerre, FER) zugunsten einer Abgeltung ausgesprochen. ZH erachtet eine Abgeltung als zwingend, wobei das Ausmass der Verschuldung und Risiko der Anlagen einer Bank bei der Festsetzung der Beiträge angemessen und notwendig zu berücksichtigen seien. BS erachtet die Abgeltung als zwingend, weil die bereits heute den Grossbanken faktisch und unentgeltlich zur Verfügung stehende Bundesgarantie marktverzerrend wirke. Für NW ist die über Prämien zu finanzierende Bundesgarantie unangemessen und zu kostspielig; eine Abgeltung wäre allenfalls allein durch die systemrelevanten Banken zu tragen.

Die SBVg, der SGB, der Verband der Auslandbanken in der Schweiz, EKI und Raiffeisen lehnen eine Abgeltung ab. Die SBVg begründet ihre Ablehnung damit, dass der Bund im Anwendungsfall durch marktgerechte Verzinsung entschädigt werde; die anfallenden Kosten seien der Konkursmasse der fallierenden Bank zu belasten, wodurch prozyklische Effekte ausgeschlossen würden. Für den Verband der Auslandbanken in der Schweiz stellt die Abgeltung eine "Sippenhaft" dar, welche im Widerspruch zum im Bericht angeführten Verursacherprinzip stehe.