

[rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)  
Eidgenössisches Finanzdepartement  
Herrn Bundesrat Ueli Maurer  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Basel, 29.05.2019  
20190522-200-BRI-VNL\_Antwort\_Revision\_2019-V100-SIM

### **Stellungnahme zur Vernehmlassung der Änderung des Bankengesetzes (Insolvenz, Einlagensicherung, Segregierung)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Einladung zu den Vorschlägen zur Änderung des rubrizierten Erlasses Stellung zu nehmen. esisuisse ist der Träger der Einlagensicherung gemäss Bankengesetz. esisuisse nimmt nur Stellung zu den Fragen, welche die Einlagensicherung und damit das Mandat von esisuisse betreffen. Demzufolge kann Stillschweigen zu anderen Aspekten weder zustimmend noch ablehnend gewertet werden.

#### Generelles

Die Schweiz kennt im internationalen Vergleich einen starken Einlegerschutz. Das Schweizer Modell des Einlegerschutzes hat die folgenden Pfeiler, welche andere Finanzplätze nicht kennen:

- Schweizer Banken müssen Vermögenswerte in der Schweiz halten, deren Wert mindestens 125% der Summe der bei ihr liegenden privilegierten Einlagen ausmachen: Diese Vermögenswerte dienen als zusätzliche Sicherheit zur Gewährleistung der Auszahlung der gesicherten Einlagen. Diesen zusätzlichen Sicherungsmechanismus kennen andere Finanzplätze nicht.
- In der Schweiz werden die gesicherten Einlagen aus der vorhandenen Liquidität der Bank ausbezahlt: Die Einlagensicherung muss nur in Anspruch genommen werden, sofern die vorhandenen Mittel der Bank nicht ausreichen, um die gesicherten Einlagen auszuzahlen. Im Ausland hingegen kann im Konkursfall diese vorhandene Liquidität nicht benutzt werden, sondern es springt sofort die Einlagensicherungsorganisation ein, weshalb grössere und teurere Strukturen aufgebaut und betrieben werden müssen.

Die Vorbereitungsmaßnahmen für den Krisenfall, die Finanzierung der Einlagensicherung und die bisherigen Fristen für die Auszahlung sind in der Schweiz im internationalen Vergleich zu verbessern. Mit der vorgeschlagenen weiteren Stärkung der Einlagensicherung

werden die Anforderungen der International Association of Deposit Insurers (IADI), des International Monetary Fund (IMF) und des Basel Committee On Banking Supervision (BCBS) an ein wirksames Financial Safety Net besser erfüllt.

esisuisse begrüsst deshalb die vorliegende Gesetzesrevision grundsätzlich und nimmt im Einzelnen wie folgt dazu Stellung:

#### Kostenneutralität

Die Revision ist mit erheblichen Anpassungen und Kostenfolgen für die Mitglieder von esisuisse verbunden. Im Interesse einer weiteren Erhöhung der Sicherheit und Stabilität des Finanzplatzes hat sich der Bankensektor bereit erklärt, Zusatzkosten für die sich neu ergebenden Vorbereitungsmaßnahmen in Kauf zu nehmen. Jedoch erwarten die Mitglieder von esisuisse weiterhin eine kostenneutrale Umsetzung der Revision im Bereich der Kosten für Liquidität (namentlich betreffend LCR und NSFR) und Eigenmittel. Der Bundesrat ist deshalb gehalten, die Revision kostenneutral auszugestalten und dies in der Botschaft aufzuzeigen.

#### Erhöhung Maximalverpflichtung

Bisher war der Betrag der gesamthaft ausstehenden Beitragsverpflichtungen fest auf CHF 6 Milliarden festgeschrieben. Der neu vorgesehene Deckungsgrad ist relativ und beträgt 1.6% der systemweit gesicherten Einlagen, mindestens jedoch CHF 6 Milliarden. Damit erhöht sich Betrag der gesamthaft ausstehenden Beitragsverpflichtungen von CHF 6 Milliarden auf derzeit rund CHF 7.2 Milliarden. Damit verbunden sind auch Mehrkosten für die Banken und Effekthändler.

Der Wechsel von einem festen zu einem relativen Deckungsgrad mit Mindestgrenze wirkt sich positiv auf das Vertrauen der Einleger aus. Diese Änderung fängt neue Änderungen bei der Höhe der systemweit gesicherten Einlagen auf, wie sie z. B. die Abschaffung des Eigenmietwertes nach sich ziehen könnte.

Die Änderung der gesetzlichen Regelung zur Berechnung der Maximalverpflichtung entspricht dem internationalen Standard. Der Deckungsgrad von 1.6% übertrifft im internationalen Vergleich die Höhe der Sicherung. Eine noch weitere Erhöhung führte jedoch zu noch höheren Kosten und erhöhte die Ansteckungsgefahr. Die vorgeschlagene Regelung stellt somit einen von esisuisse unterstützten Kompromiss dar.

#### Finanzierung

Neu werden die Banken und Effekthändler verpflichtet, 50% ihrer maximalen Beitragsverpflichtungen zu besichern.

Es ist beabsichtigt, dass die Banken und Effekthändler esisuisse entweder Wertschriften oder Geld verpfänden, die bei der SIX hinterlegt sind oder esisuisse Darlehen mit Verrechnungsrecht gewähren, die von esisuisse bei der Schweizerischen Nationalbank angelegt werden.

Diese Form der Besicherung ist international als Ex-ante-Finanzierung anerkannt, macht die Einlagensicherung robuster und hat gegenüber einem ex ante finanzierten Fonds zudem den Vorteil, dass die Mittel in den Banken verbleiben und der Volkswirtschaft nicht entzogen werden. Im Vergleich zur teuren Variante eines Ex-ante-Fonds ist die geplante Finanzierung moderat und ausgewogen.

Die Finanzierung wird dem internationalen Standard angepasst. esisuisse unterstützt diese neue Art der Finanzierung.

#### Liquiditätsregulierung

Im erläuternden Bericht werden die beabsichtigten Anpassungen der Liquiditätsregulierung beschrieben. Es ist wichtig festzuhalten, dass diese Anpassungen zu erheblichen Mehrkosten führen, ohne dass die Anpassungen einen direkten Einfluss auf die Effizienz und das Funktionieren der Einlagensicherung im Anwendungsfall haben. Die Mehrkosten haben schlussendlich die Einleger zu tragen, was zu einer Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit unseres schweizerischen Finanzplatzes führt. Die Mitglieder von esisuisse halten deshalb an ihrer Forderung fest, dass die Stärkung der Einlagensicherung neben den diversen Mehrkosten, welche die Mitglieder zum Tragen bereit sind, möglichst kostenneutral erfolgen muss. Deshalb soll die LCR-Abflussrate für sämtliche Positionen gegenüber esisuisse auf 0% gesenkt werden.

Ferner sind auch die Anpassungen bezüglich NSFR kostenneutral auszugestalten, indem der RSF-Faktor auf belastetes Buchgeld zu Gunsten der Einlagensicherung 0% und der RSF-Faktor auf belastete Bucheffekten (Bardarlehen oder Verpfändung) zu Gunsten der Einlagensicherung den gleichen RSF-Faktor wie lastenfreie Bucheffekten betragen.

#### Eigenmittelregulierung

Im erläuternden Bericht wird in Aussicht gestellt, dass das Risikogewicht 20% für Positionen gegenüber esisuisse betragen soll. Im Sinne einer im Anwendungsfall nicht prozyklisch wirkenden Umsetzung, soll in der Botschaft ausdrücklich festgehalten werden, dass die Risikogewichtung auf 10% gesenkt wird.

#### Art. 37b BankG

Aus unserer Sicht sollte bei Einlagen, welche keinen physischen Charakter haben, sondern Forderungen gegen die Bank darstellen, besser von Buchung gesprochen werden. Deshalb sollte das Wort „liegen“ in Abs. 1 lit. a. und b. jeweils durch „gebucht sind“ ersetzt werden.

Der Normzweck gebietet, dass bei der Auszahlung aus den verfügbaren Aktiven die privilegierten Einlagen gemäss Art. 37a Abs. 1 BankG Priorität haben. Erst wenn diese befriedigt sind, sollen die privilegierten Einlagen gemäss Art. 37a Abs. 5 befriedigt werden können. Mit der bisherigen Formulierung von Absatz 2 ist dies jedoch unklar bzw. führt im Anwendungsfall zu stossenden Ergebnissen. Deshalb beantragen wir den Absatz 2 wie folgt zu ändern: „Sofern feststeht, dass sämtliche gesicherten Einlagen gemäss Artikel 37h Absatz 1 vorrangig ausbezahlt werden können, werden die übrigen privilegierten Einlagen gemäss Artikel 37a Absatz 1 und Artikel 37a Absatz 5 nachgeordnet ausbezahlt.“

#### Art. 37h BankG

Art. 37h Abs. 3 lit. a. BankG erwähnt den Sanierungsbeauftragten nicht mehr. Damit wird der Variantenfächer des Verordnungsgebers und der FINMA auf Gesetzesstufe eingeschränkt, was weder im Interesse der Gläubiger noch der FINMA ist, sowie nicht förderlich für die Finanzmarktstabilität ist. Es ist zu prüfen, ob nicht auch der Sanierungsbeauftragte weiterhin die Einlagensicherung auslösen könnte. Somit wäre auch dieser Aspekt des Resolution Funding berücksichtigt.

Wie im erläuternden Bericht festgehalten, wird esisuisse die von Banken gewährten Darlehen bei der Schweizerischen Nationalbank anlegen bzw. wird ein auf Schweizer Franken lautendes Guthaben bei der SIX SIS AG zu Gunsten von esisuisse zur Sicherung der Zahlungsverpflichtung verpfändet. Die in Art. 37h Abs. 3 lit. c. Ziff. 1 BankG verwendete Formulierung *“in bar”* könnte deshalb missverständlich sein. Es handelt sich nicht um Geld in Form von Bargeld in Noten oder Münzen, sondern um Sichtguthaben bei der Schweizerischen Nationalbank, einer Geschäftsbank oder einer bewilligten Verwahrungs- bzw. Clearingstelle.

Bei Art. 37h Abs. 3<sup>bis</sup> lit. a BankG empfehlen wir die folgende Präzisierung (Ergänzung unterstrichen) des Gesetzeswortlautes, sodass klargestellt wird, im Hinblick auf welche Funktion die Infrastruktur angemessen sein muss: „Zu den Vorbereitungen nach Absatz 3 Buchstabe d gehört insbesondere die Bereitstellung: einer angemessenen Infrastruktur zur fristgerechten Verarbeitung der Zahlungsinstruktionen der Einleger;“

#### Art. 37j BankG

Bei Art. 37j Abs. 1 BankG schlagen wir vor, dass klargestellt wird, um welche Einlegerliste es sich handelt (Ergänzung unterstrichen): „Der von der FINMA eingesetzte Untersuchungsbeauftragte oder Konkursliquidator erstellt einen Auszahlungsplan anhand der Einlegerliste nach Artikel 37h Absatz 3bis Buchstabe c.“

Bei der in Art. 37j Abs. 4 BankG gewählten Formulierung (*„..., so werden die gesicherten Einlagen anteilmässig ausbezahlt.“*) könnte fälschlicherweise der Eindruck entstehen, dass die Forderungen der Einleger betragsmässig gekürzt werden. Vielmehr wird nur ein Teil des auszahlenden Betrags zeitlich verlagert. Deshalb schlagen wir vor, den letzten Nebensatz wie folgt zu formulieren: *„..., so erfolgt die sofortige Auszahlung der gesicherten Einlagen anteilmässig.“*

Bei Art. 37j Abs. 5 BankG empfehlen wir klarzustellen, dass es sich nicht um eine kumulative Aufzählung handelt.

In Absatz 3 sollte klargestellt werden, dass die Zahlungsinstruktionen die angeforderten Informationen enthalten müssen. Dieses Erfordernis ist auch im Erläuterungsbericht erwähnt. Wir schlagen folgende Ergänzung von Abs. 3 vor (unterstrichen): „Er sorgt nach Erhalt der ersuchten Zahlungsinstruktionen dafür, dass die gesicherten Einlagen den Einlegern spätestens nach sieben Arbeitstagen ausbezahlt werden.“

#### Art. 37j<sup>bis</sup> BankG

Einlagen bei Zweigniederlassungen einer Schweizer Bank im Ausland sind allenfalls unter dem anwendbaren ausländischen Recht versichert. Wenn die ausländische Einlagensicherung nach ihrem Recht eine Auszahlung vornimmt und im entsprechenden Umfang in die Rechte des Einlegers eintritt (aufgrund einer Legalzession nach lokalem Recht), sollte die entsprechende Forderung im Umfang der Schweizer Regulierung auch unter schweizerischem Recht anerkannt werden. Unter heutigem Recht ist die Rechtslage unklar.

In Art. 37j bis Abs. 3 BankG sollte festgehalten werden, dass die Forderungen neben dem inländischen Träger der Einlagensicherung auch im Umfang der Sicherung nach Art. 37h Abs. 1 BankG auf die allenfalls vorleistende ausländische Einlagensicherung übergehen kann (z. B. bei einer ausländischen Bank mit Zweigniederlassung in der Schweiz). Es darf

nicht der Eindruck entstehen, esisuisse bereichere sich allenfalls zu Lasten ausländischer Einlagensicherungen.

Durch diese Ergänzung wird geklärt, dass die ausländische Legalzession anerkannt wird. Damit wird verhindert, dass Einleger bei einer ausländischen Zweigniederlassung im Schweizer Konkursverfahren ihren Anspruch nochmals geltend machen können.

#### Begriff gesicherte Einlage und gesicherter Einleger

An dieser Stelle erlauben wir uns zu erwähnen, dass der Gesetzgeber weder den Begriff der gesicherten Einlage noch jener des gesicherten Einlegers ausdrücklich umschreibt. Dies führt aus Sicht von esisuisse zu erheblichen und vermeidbaren Rechtsunsicherheiten bei der Umsetzung und im Anwendungsfall:

- Aus bisheriger Sicht von esisuisse und FINMA umfasst der Begriff der gesicherten Einlage eine Forderung auf Leistung in einer staatlichen Währung. Auch die technologischen Änderungen werfen hier neue Fragen auf, die ausdrücklich geklärt werden sollten.
- Art. 37a Abs. 4 BankG wird in der Praxis von den Gesetzesanwendern sehr unterschiedlich verstanden. Aus Sicht von esisuisse muss bei Mehrparteienverhältnissen klargestellt werden, wer Einleger ist. Art. 24 BIV-FINMA ist deshalb aufzuheben.
- Ferner ist ausdrücklich festzuhalten, dass ein allfälliger wirtschaftlich Berechtigter keinen direkten Anspruch aus der Einlagensicherung hat. Gesichert ist nur der Anspruch des Inhabers der Forderung.

Es wäre im Rahmen dieser Revision angezeigt, den gesicherten Einleger und die gesicherte Einlage positivrechtlich zu definieren bzw. allenfalls die entsprechende Kompetenz im Gesetz soweit möglich an den Ordnungsgeber zu delegieren.

Geschätzter Herr Bundesrat, wir hoffen mit unserer Stellungnahme einen Beitrag zum guten Gelingen dieses Vorhabens geleistet zu haben und grüssen Sie hochachtungsvoll,

esisuisse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Oliver Banz".

Oliver Banz  
Präsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Gregor Frey".

Gregor Frey  
Geschäftsführer