



10.049

**Bankengesetz  
(Sicherung der Einlagen).  
Änderung**

**Loi sur les banques  
(garantie des dépôts).  
Modification**

*Fortsetzung – Suite*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.09.10 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.11.10 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.12.10 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.12.10 (DRINGLICHKEITSKLAUSEL - CLAUSE D'URGENCE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.12.10 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.12.10 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.03.11 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.03.11 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.03.11 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.03.11 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 18.03.11 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.03.12 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 13.09.12 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.11.12 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.11.12 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.12.12 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.03.13 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 22.03.13 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 22.03.13 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

**2. Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (Sicherung der Einlagen)  
2. Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (Garantie des dépôts)**

*Antrag der Minderheit*

(Fehr Hans-Jürg, Fässler, Rechsteiner Paul, Rennwald, Zisyadis)

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag, den notwendigen Kleinanlegerschutz in diese Revision des Bankengesetzes zu integrieren.

*Proposition de la minorité*

(Fehr Hans-Jürg, Fässler, Rechsteiner Paul, Rennwald, Zisyadis)

Renvoyer le projet au Conseil fédéral

avec mandat d'intégrer la protection des petits investisseurs dans la révision de la loi sur les banques.

**Favre** Charles (RL, VD), pour la commission: Le projet qui nous est présenté est déjà connu puisqu'en décembre 2008, nous avons accepté les modifications urgentes de la loi sur les banques, dans le but de mieux protéger les épargnants. Nous étions alors au plus fort de la crise; il y avait nécessité de rassurer et de protéger les épargnants. Nous avons alors décidé cinq mesures.

Première mesure: garantir les dépôts jusqu'à 100 000 francs – antérieurement, c'était 30 000 francs. Nous suivions en cela une certaine tendance européenne et il était nécessaire, comme je l'ai dit, d'établir la confiance





et d'avoir des banques concurrentielles. Il y avait donc un privilège en cas de faillite pour ces dépôts jusqu'à 100 000 francs.

Deuxième mesure: les banques devaient disposer de créances ou d'autres actifs en Suisse jusqu'à hauteur de 125 pour cent. En effet, c'est là un élément de sécurité pour les déposants.

Troisième mesure: la volonté de faciliter le paiement immédiat de ces dépôts garantis.

Quatrième mesure: une limite supérieure du système qui passait de 4 à 6 milliards de francs. Il faut être tout à fait au

**AB 2011 N 195 / BO 2011 N 195**

clair: il ne s'agissait pas de créer un fonds a priori, mais de demander aux banques, en cas de problème de l'une d'entre elles, de passer à la caisse, si vous me passez justement l'expression, ceci afin de garantir les paiements nécessaires. Les banques devaient disposer en tout temps de la moitié de la somme qui leur serait demandée. Je rappelle qu'il faut mettre en relation ces 6 milliards dans le cadre de cette limite supérieure avec les quelque 340 milliards de francs qui sont le niveau de l'ensemble des dépôts garantis. On voit donc très bien que le but de la loi n'était pas de payer en cas de clash général des banques, mais d'intervenir en cas de difficultés pour l'une ou l'autre d'entre elles.

Cinquième mesure: une situation particulière pour les fondations de prévoyance qui devaient avoir une garantie indépendamment de la garantie générale dont je viens de parler.

Ce système, que nous avons mis au point en 2008, est valable jusqu'au 31 décembre 2012. Il y a donc la nécessité, maintenant, de pérenniser ce système, de l'intégrer dans le droit ordinaire. C'est ce qui nous est proposé par ce projet de loi. On y trouve également d'autres éléments plus techniques qui sont les procédures d'assainissement et le rôle de la FINMA dans ces procédures.

Lors des discussions de 2008, nous avons envisagé une réforme plus générale avec éventuellement un fonds de garantie, afin d'être prêts en cas de difficultés et de ne pas forcément demander aux banques de passer à la caisse au moment où justement il y aurait une crise. Cette idée a été reprise par le Conseil fédéral et il a mis un projet en consultation; mais le résultat a été extrêmement négatif puisqu'elle a été largement rejetée pour une question de coûts, parce qu'il existe déjà des garanties cantonales et parce que la réflexion large en cas de crise majeure devrait se faire dans le cadre de notre réflexion sur le "too big to fail". Nous voyons donc aujourd'hui qu'une refonte totale du système n'est pas envisageable politiquement.

En commission, l'entrée en matière n'a pas été contestée car chacun est sensible au fait de protéger les déposants en cas de crise économique et en cas de difficulté de l'une des banques. Nous avons discuté d'une des propositions de minorité souhaitant renvoyer le projet au Conseil fédéral pour y introduire également une protection des petits investisseurs. La majorité s'y est opposée, estimant qu'il était nécessaire d'avoir un projet qui entre en vigueur le 1er janvier 2013. Or si l'on veut parler des petits investisseurs, il faut à nouveau procéder à une consultation sur cette idée et cela ne permettrait pas de respecter ce délai, sans compter que le but de cette loi est de protéger les épargnants et non les investisseurs.

Nous aurons l'occasion de revenir sur cette question-là lors du débat sur les articles 37h et 37hbis.

Pour l'instant, je vous propose donc d'entrer en matière et de rejeter la proposition de renvoi au Conseil fédéral de la minorité Fehr Hans-Jürg.

**Bischof Pirmin (CEg, SO), für die Kommission:** Sie begegnen hier einem Geschäft, dem Sie schon mehrfach begegnet sind. Es geht um eine Revision des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen, und zwar geht es um die Spareinlagensicherung. Sie haben in diesem Rat am 19. Dezember 2008 beschlossen, in dieser zentralen Frage der Sicherheit von Spareinlagen dringliche Massnahmen zu erlassen, und das Bankengesetz entsprechend geändert. Sie haben in der letzten Wintersession beschlossen, diese dringlichen Massnahmen bis längstens Ende 2012 zu verlängern. Heute nun geht es darum, die dringlichen Massnahmen, mit einigen Zusätzen angepasst, ins ordentliche Recht zu überführen. Es geht also heute darum, dass auch mit dem ordentlichen Recht die Spareinlegerinnen und -einleger in diesem Lande darauf vertrauen können, dass, auch wenn eine Bank zusammenbricht, jeder Kunde pro Bank 100 000 Franken gesichert hat und dass diese Gelder nicht durch einen Bankenkurs verlorengehen können.

Die Massnahmen, die Ihnen heute vorliegen, sind ein komplexes Paket; es umfasst im Wesentlichen fünf Massnahmen:

Die erste Massnahme: Die gesicherten Einlagen werden vom Betrag her von 30 000 auf 100 000 Franken erhöht. Diese Marge gilt heute bereits wegen des dringlichen Rechts, ich habe es Ihnen gesagt, sie soll aber jetzt neu ins ordentliche Recht überführt werden. Das ist der wesentlichste Punkt, mit dem die Sparersituation in der Schweiz durch die Vorlage verbessert wird. Wir bewegen uns damit neu in einem europäischen Umfeld



– ohne grossen Rückstand.

Zweite Massnahme: Jede Bank wird verpflichtet, neu 125 Prozent der von ihr gehaltenen privilegierten Einlagen mit schweizerischen Aktiven zu hinterlegen. Das heisst, die 100 000 Franken, von denen ich eben gesprochen habe, sind vor allem bei jeder Bank hinterlegt und gesichert, und zwar nicht durch Staatsmittel oder durch Fondsmittel, sondern dadurch, dass diese 100 000 Franken pro Kunde im Falle eines Konkurses oder eines Nachlasses über eine Bank privilegiert behandelt werden und vorweg aus der Konkursmasse befriedigt werden. Damit das möglich ist, müssen diese Mittel natürlich im Konkursfall vorhanden sein; deshalb diese neue Aktivenvorschrift.

Dritte Massnahme: Es wird eine grosszügige sofortige Auszahlung von gesicherten Einlagen aus den liquiden Mitteln der in Schwierigkeiten geratenen Bank vorgesehen.

Vierte Massnahme: Die Systemobergrenze wird von 4 auf 6 Milliarden Franken erhöht. Wir reden jetzt also nicht von den SchKG-gesicherten Forderungen, bei denen die gesamten Forderungen gesichert sind, sondern wir reden jetzt von der Frage, was passiert, wenn die Mittel im Moment nicht ausreichen. Dann haben wir ein Selbstregulierungssystem, das bisher auf 4 Milliarden Franken beschränkt war und neu auf 6 Milliarden Franken erhöht wird. Wir werden in diesem Zusammenhang auch zwei Minderheitsanträge zu behandeln haben, die hier eine Systemumstellung möchten, einerseits eine andere Betragsfestsetzung und andererseits den Übergang von der sogenannten Ex-post- auf eine Ex-ante-Finanzierung. Wir kommen später darauf zurück.

Fünfte Massnahme: Eine gleiche Besicherung und eine zusätzliche Privilegierung soll es auch für die Einlagen bei Vorsorgestiftungen geben, also insbesondere für solche aus der zweiten Säule. Es gibt also hier eine zweite Tranche pro Person, die im Bankenkonkursfall sichergestellt wäre, und diese geht grundsätzlich auf die gleiche Höhe.

Ihre Kommission beantragt Ihnen einstimmig bei 3 Enthaltungen, auf die Vorlage einzutreten, ihr zuzustimmen und den Rückweisungsantrag abzulehnen. Gemäss Rückweisungsantrag sollen im Wesentlichen auch Elemente des Anlegerschutzes, also nicht nur des Einlegerschutzes, in die Vorlage integriert werden. Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass man das in einer separaten Vorlage machen muss, und beantragt Ihnen deshalb, die Rückweisung abzulehnen.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

**Fehr Hans-Jürg (S, SH):** Wir beantragen Ihnen nicht wegen dem, was in dieser Vorlage steht, Rückweisung, sondern wegen dem, was nicht drinsteht. Der Einlegerschutz, wie er hier vorgesehen ist, ist in Ordnung; darum werden wir auch eintreten. Es fehlt aber der Anlegerschutz. Damit meinen wir den Schutz der Kleinkundinnen und Kleinkunden, also der Leute, die in ganz durchschnittlichen finanziellen Verhältnissen leben und die auch keine besonderen Kenntnisse über die Finanzmärkte und die Finanzprodukte haben. Wir möchten also mit der Rückweisung aus einer einbeinigen Vorlage eine zweibeinige machen.

Wo ist das Problem, das wir mit dieser Rückweisung auch lösen möchten? Das Problem besteht darin, dass ein Anlageberater der Bank oft mehr Interesse am Verkauf von bestimmten Anlageprodukten hat als an seiner Pflicht, den Kunden oder die Kundin auf die Risiken hinzuweisen, die mit einer Anlage verbunden sind. Das Problem ist also die Doppelrolle des Bankangestellten, des Anlageberaters: Er ist Verkäufer und Berater. Die weltberühmten Affären Madoff und Lehman Brothers haben uns allen ja vor Augen geführt, wo das endet. Es endet darin, dass Tausende und Abertausende von Personen geschädigt werden, ihre Anlagen

AB 2011 N 196 / BO 2011 N 196

verlieren; es endet darin, dass Tausende von Kleinkundinnen und Kleinkunden Klage beim Bankenombudsmann einreichen, und es endet darin, dass diese Tausenden von Klagenden enttäuscht und wütend werden, weil ihnen der Bankenombudsmann nicht helfen kann. Er kann ihnen nicht helfen, weil es keine gesetzlichen Grundlagen gibt, die es ihm ermöglichen, den Geschädigten beizustehen. Darum braucht es nicht nur den Einlegerschutz, sondern es braucht auch den Anlegerschutz.

Zu dieser Lagebeurteilung kommt auch die Finanzmarktaufsichtsbehörde Finma. Ich zitiere sie: Die Finma sagt, dass die heutige Regulierung die Kunden in der Anlageberatung oder der Vermögensberatung nicht genügend schützt. Die Finma kommt zur Diagnose, dass ein erhebliches Informationsgefälle und ein Kräfteungleichgewicht zwischen Finanzdienstleistern und Privatkunden am Anfang des Problems stünden. Die Finma macht dann auch eine Reihe von Vorschlägen, wie das Problem gesetzlich geregelt werden könnte. Zentraler Vorschlag ist die sogenannte Beweislastumkehr: Das heisst, dass nicht der geprellte Kunde beweisen muss, dass er absichtlich geschädigt worden ist, sondern dass die Bank beweisen muss, dass sie einen Kunden nicht absichtlich geschädigt hat. Voraussetzung für diese Beweislastumkehr ist eine Protokollierung des Verkaufsgesprächs als Beweismittel.



Unsere Kollegin Leutenegger Oberholzer verlangte genau dies in der Motion 10.3397. Der Bundesrat beantragte damals die Ablehnung dieser Motion. Er lehnte sie aber nicht aus inhaltlichen Gründen ab, sondern weil er, wie er sagte, noch auf den Bericht der Finma, auf die Resultate des Projekts "Vertriebsregeln", warten wollte. Dieser Bericht der Finma liegt nun vor, und die Vorschläge können in diese Gesetzesrevision integriert werden.

Ich bitte Sie also, packen Sie die Gelegenheit beim Schopf, und regeln Sie den Einleger- und den Anleger-schutz hundertprozentig und nicht nur halbbatzig. Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit auf Rückweisung anzunehmen.

**Meier-Schatz** Lucrezia (CEg, SG): Die Verbesserung des Einlegerschutzes ist ein zentrales politisches Anliegen unserer Fraktion. Denn gerade in Krisenzeiten war es und ist es wichtig, dass die Einlegerinnen und Einleger gut geschützt sind und das Vertrauen in unsere Banken sichergestellt oder eben wieder sichergestellt werden kann. Wir unterstützten bereits 2008 die geforderte Erhöhung der geschützten Einlagen und stimmten somit im letzten Dezember der zeitlich befristeten Änderung des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen zu. Mit der heutigen Behandlung der bis Ende 2012 befristeten Vorlage zur Sicherung der Bank-einlagen garantieren wir den Einlegern einen dauerhaften Schutz für ihre Einlagen, mit einem Betrag von bis zu 100 000 Franken pro Person und Bank.

Wir begrüßen erstens explizit die Überführung der von uns damals geforderten Erhöhung der gesicherten Einlagen ins ordentliche Recht.

Zweitens heissen wir auch die vorgesehene wesentlich kürzere Frist von zwanzig Tagen statt drei Monaten für die Auszahlung aus der Einlagensicherung gut. Diese Verkürzung ist vertrauensbildend, auch wenn die Einleger und die Einlegerinnen wissen müssen, dass im Falle eines Konkurses einer der Grossbanken in einer ersten Phase damit nur ein Teil ihres Guthabens zurückerstattet wird.

Drittens begrüßen wir auch die Einführung der Bestimmung, dass die privilegierten Einlagen zu 125 Prozent mit Aktiven in der Schweiz unterlegt sein müssen. Mit dieser Privilegierung signalisieren wir den Einlegerinnen und Einlegern, dass bei den Banken auf jeden Fall genügend Substanz vorhanden ist, was wiederum das Kundenvertrauen stärkt.

Viertens erachten wir – davon wurde kaum gesprochen – die Integration der Bestimmung betreffend nachrichtenlos gebliebener Vermögenswerte ins Bankengesetz als richtig.

Aus diesen Gründen werden wir, die CVP/EVP/glp-Fraktion, auf die Vorlage eintreten. Wir wissen aber, dass wir dadurch nicht alle Probleme gelöst haben und die Frage des Anlegerschutzes rechtzeitig geregelt werden muss. Unsere Fraktion hat sich bereits im März 2010 mit dieser Problematik auseinandergesetzt und via Motion auch eine entsprechende Verbesserung verlangt. Mittlerweile wissen wir, dass, wie auch die Finma bereits festgestellt hat, "die heutige Regulierung die Anlageberatungs- und Vermögensberatungskunden nicht ausreichend schützt". Die Finma präzisiert denn auch, dass die Information über die wahren Gewinn- und Verlustrisiken von Finanzprodukten, die Abklärung des Risikoprofils des Kunden und die Diversifikation oft ungenügend sind.

Es macht deshalb durchaus Sinn, dass wir uns in einer separaten Vorlage eingehend mit dieser geltenden Kundeninformationspraxis auseinandersetzen. Wir anerkennen als Fraktion den zusätzlichen Handlungsbedarf. Es braucht einen höheren Schutz vor allem der Retailkunden. Die Finma hat im Rahmen des Projekts "Vertriebsregeln" den entsprechenden aufsichtsrechtlichen Rahmen bereits festgelegt, daher erwarten wir mit Recht, dass nun der Bundesrat möglichst schnell weitere Verbesserungen zum Schutz der Anleger und Anlegerinnen vorschlägt. Wir unterstützen somit auch klar die Stossrichtung des Rückweisungsantrages, erachten aber im jetzigen Zeitpunkt die Rückweisung als nicht zielführend, müssen wir doch eine definitive Lösung für den Einlegerschutz erarbeiten, damit diese 2013 in Kraft treten kann.

Ich möchte abschliessend nur zu bedenken geben, dass wir angesichts der bevorstehenden Opposition beim Thema Kleinanlegerschutz, die sich bereits in der Kommission abzeichnete, kaum in der Lage sein werden, eine Lösung vor Ende 2012 unter Dach und Fach zu haben. Wir müssen davon ausgehen, dass wir noch einige Zeit zur Beratung einer bereits umstrittenen Vorlage zum Schutz der Kleinanleger benötigen werden.

Deshalb bitte ich Sie im Namen der Fraktion, den Rückweisungsantrag abzulehnen.

**Müller** Philipp (RL, AG): Diese Vorlage 2 ist die Konsequenz der dringlichen Beschlüsse, die wir im Dezember 2008 gefasst haben und die nun ins Dauerrecht übergeführt werden sollen. Wir sind uns bewusst, dass es auch mit dieser Vorlage nicht die totale Sicherheit für alle Sparguthaben geben wird. Trotzdem sind die vorgesehenen Massnahmen richtig und zu unterstützen.

Die Rückweisung an den Bundesrat ist mit dem Auftrag verbunden, einen Kleinanlegerschutz in die Revision



des Bankengesetzes aufzunehmen. Hier geht es aber um zwei völlig verschiedene Bereiche. Bei dieser Vorlage geht es um die Sicherung von Spareinlagen. Der Anlegerschutz betrifft aber Investoren. Zudem würde eine Anpassung des Anlegerschutzes nicht nur das Bankengesetz betreffen, sondern auch beispielsweise das Börsengesetz und das Anlagefondsgesetz. Die Problematik des Anlegerschutzes ist in einer eigenen Vorlage zu behandeln.

Die Erhöhung der Systemobergrenze von 4 Milliarden Franken auf 6 Milliarden begrüßen wir ausdrücklich. Wir lehnen den Antrag der Minderheit Leutenegger Oberholzer ab, welche diesen Betrag auf 10 Milliarden erhöhen will. Wir sind uns bewusst, dass in einer schweren Krisensituation 6 Milliarden zu wenig sein könnten, das gilt genauso aber auch für 10 Milliarden Franken. Es ist aber zu bedenken, dass auch andere Aktiven herangezogen werden können. 125 Prozent der privilegierten Einlagen müssen ja mit Aktiven in der Schweiz unterlegt sein.

Gestatten Sie mir noch eine Bemerkung zur vorgesehenen Ex-post-Finanzierung. Die Vernehmlassung hat offensichtlich ergeben, dass eine Ex-ante-Finanzierung nicht mehrheitsfähig ist. Die Mehrheit hat die Systemobergrenze von 6 Milliarden Franken mit einer Ex-post-Absicherung ausdrücklich begrüsst.

Die Minderheit Leutenegger Oberholzer verlangt mit einem neuen Artikel 37hbis die Einrichtung eines Sicherungsfonds. Dabei ist aber zu bedenken, dass ein solcher Fonds in diesem Umfang dem Umlauf erhebliche Gelder entzieht und entsprechende Kosten generiert. Zu befürchten ist auch eine gewisse prozyklische Wirkung in einem Krisenfall, da

AB 2011 N 197 / BO 2011 N 197

allfällige aus dem Fonds zu bezahlende Kosten durch Nachschüsse refinanziert werden müssten. Wir lehnen daher den Antrag der Minderheit Leutenegger Oberholzer für einen neuen Artikel 37hbis ab.

Mehr als nur ein Schönheitsfehler ist die mögliche Benachteiligung von Einzelfirmen. Es geht hier darum, dass es Einzelfirmen in Form von juristischen Personen gibt. Diese können ein einlagegesichertes Konto haben und der Inhaber der Firma ebenfalls. Aufgrund der systembedingten juristischen Unterscheidung dieser zwei Rechtsfiguren entsteht hier eine Privilegierung durch die doppelte Absicherung der Einlagen. Dies ist nicht der Fall, wenn es sich beispielsweise um eine "echte" Einzelfirma handelt. Dann ist der Inhaber dieser Einzelfirma nur einmal abgesichert. Eine solche Benachteiligung kann man jedoch nicht ausräumen, weil sie in unserem System mit der Unterscheidung von natürlichen und juristischen Personen begründet ist.

Es ist uns bewusst, dass wir trotz dieser Vorlage in den Bemühungen zur Lösung der "Too big to fail"-Problematik keineswegs nachlassen dürfen. Die dort vorgesehene Erhöhung der Eigenmittelanforderungen ist wohl die beste Form der Einlagensicherung.

Die FDP-Liberale Fraktion wird eintreten sowie die Rückweisung und sämtliche Minderheitsanträge ablehnen.

**Hassler** Hansjörg (BD, GR): Die Vorlage, über die wir heute entscheiden, ist die logische Konsequenz der Massnahmen, die wir im Dezember 2008 im Dringlichkeitsverfahren beschlossen haben. Diese Vorlage korrigiert nun definitiv die wesentlichen Mängel des Einlagensicherungssystems und soll es ins ordentliche Recht überführen. Wir hatten bis vor zwei Jahren einen Spareinlegerschutz, der rein betragsmässig wesentlich unter jenem der europäischen Konkurrenten und der USA lag. Mit der jetzt vorgegebenen Absicherung liegen wir im Mittelfeld dieser Staaten.

Die Massnahmen sind im Einzelnen sehr zu begrüßen und bieten den Sparern einen bedeutend besseren Schutz. Eine wichtige Massnahme, die wir begrüßen, ist die Erhöhung der gesicherten Einlagen pro Einleger und Bank von 30 000 auf 100 000 Franken. Ebenso wichtig ist die Verpflichtung jeder Bank, 125 Prozent der von ihr gehaltenen privilegierten Einlagen mit schweizerischen Aktiven zu hinterlegen. Die dritte wichtige Massnahme ist die grosszügige und sofortige Auszahlung von gesicherten Einlagen aus liquiden Mitteln der in Schwierigkeiten geratenen Banken. Ebenso ist viertens die Erhöhung der Systemobergrenze von 4 auf 6 Milliarden Franken zu begrüßen. Man darf sich aber keine Illusionen machen: In einer Situation, in der mehrere Banken gleichzeitig in Konkurs gehen würden, würden 6 Milliarden nicht sehr weit reichen. Die privilegierten Einlagen belaufen sich ja bekanntlich insgesamt auf rund 400 Milliarden Franken. Überdies ermöglicht die Vorlage der Finma ein flexibles Vorgehen im Bankensanierungsverfahren. So kann die Finma zum Beispiel einzelne Bankdienstleistungen weiterführen beziehungsweise auf andere Institute oder eine Übergangsbank übertragen.

Die "Too big to fail"-Problematik ist mit dieser Vorlage aber noch nicht behoben. Die in dieser Vorlage vorgesehenen Massnahmen sind für den Einlegerschutz wichtig, aber die wichtigste Massnahme zum Schutz der Sparer ist eine genügende Kapitalisierung der Banken. Den Schritt zur Verbesserung der Kapitalisierung unter den Banken müssen gerade wir mit unseren Grossbanken in unserem vergleichsweise kleinen Land



dringender als alle anderen Länder tun.

Den Antrag der Minderheit Fehr Hans-Jürg auf Rückweisung lehnen wir ab. Wir bestreiten nicht, dass auch ein Anlegerschutz geschaffen werden muss. Das kann man aber nicht in diese Vorlage integrieren. Der Anlegerschutz kann allein über das Bankengesetz geändert und neu geregelt werden. Doch der Anlegerschutz tangiert auch andere Gesetze, so zum Beispiel das Börsengesetz und auch das Anlagefondsgesetz. Darum ist eine Kombination dieser zwei Anliegen nicht sinnvoll. Wir sind aber klar der Meinung, dass der Anlegerschutz in Bälde mit den dazu erforderlichen Gesetzesänderungen auch an die Hand genommen werden muss.

In diesem Sinne ist die BDP-Fraktion für Eintreten auf die Vorlage und für die Annahme derselben, wie sie uns vom Bundesrat vorgelegt wird.

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL): Wie Sie verschiedentlich gehört haben, wurde die Einlagensicherung für Kleinsparerinnen und Kleinsparer mit zeitlich befristeten Beschlüssen erhöht, dies unter anderem auch aufgrund von Vorstössen aus der SP und der CVP. Die privilegierten Einlagen wurden von bisher 30 000 auf 100 000 Franken pro Person und zusätzlich pro Einlage der beruflichen Vorsorge angehoben. Es wurde auch festgehalten, dass diese Einlagen bei jeder Bank mit inländisch gesicherten Forderungen im Ausmass von 125 Prozent gedeckt sein müssen. Beachten Sie bitte: inländisch gedeckte Forderungen – das ist nicht das Gleiche wie Liquidität. Ich komme bei der Begründung meines Minderheitsantrages noch einmal darauf zurück.

Wir begrüssen es, dass die befristeten Massnahmen nun ins ordentliche Recht überführt werden sollen. Aber aus Sicht der SP ist es ganz klar, dass die definitive Lösung für die Einlagensicherung nicht bloss eine Fortschreibung dieses Provisoriums sein soll, sondern dass die Sicherung auf andere Grundlagen gestellt werden muss.

Der Bundesrat hatte das ebenfalls erkannt und schlug im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens eine ausgeklügelte Lösung vor. Unter dem Druck der Bankenlobby, denke ich, schreckte er dann zurück und brachte die Vorlage, wie wir sie jetzt vor uns haben. Die Einlagensicherung in dieser Form ist aber nicht krisenfest. Deswegen verlangt die SP-Fraktion in zwei wesentlichen Punkten eine Änderung. Wir wollen, wie das im Vernehmlassungsentwurf vorgesehen war, dass für die Sicherung der Einlagen ein Fonds gebildet wird. Das sichert die Ex-ante-Finanzierung; die Ex-ante-Finanzierung hat einen ganz grossen Vorteil, nämlich dass sie nicht krisenverstärkend wirkt wie die jetzt vorgeschlagene Ex-post-Finanzierung. Wir denken auch, dass die sogenannte Selbstregulierung der Banken – das sind Zahlungsverpflichtungen der Banken – nicht auf 6 Milliarden, sondern auf 10 Milliarden Franken erhöht werden soll; das ist die sogenannte Systemobergrenze. Dieser Systemobergrenze stehen 343 Milliarden Franken privilegierter Einlagen gegenüber. Damit kann kein grösserer Bankenkonkurs abgedeckt werden. In diesen beiden Punkten verlangen wir ganz klar eine Nachbesserung. Ich möchte an dieser Stelle noch einen dritten Punkt erwähnen: Die beste Sicherung von Einlagen haben wir mit einem hohen Eigenkapital. Es ist deshalb hier festzuhalten, wie wichtig die "Too big to fail"-Vorlage in Bezug auf die beiden Grossbanken ist. Ich hoffe, dass da – der Gesetzentwurf ist ja jetzt im Vernehmlassungsverfahren – nicht wieder das Gleiche passiert wie bei dieser Vorlage, nämlich dass der Entwurf des Bundesrates verwässert und aufgeweicht wird.

Wir sind klar für Eintreten, aber wir sind zugleich ebenfalls klar der Meinung, dass die Einlagensicherung mit dem Schutz der kleinen Anlegerinnen und Anleger verbunden werden muss. Sie wissen alle: Der Anlegerschutz liegt in der Schweiz im Argen. Beim Konkurs der Lehman Brothers kamen Anlegerinnen zu Schaden – die Credit Suisse war damals beteiligt –, es wurde nur ein Teil des Schadens bezahlt, und dies nur unter öffentlichem Druck. Der Anlegerinnenschutz liegt vor allem deshalb im Argen, weil die Beweislage für die Anlegerinnen und Anleger in Bezug auf die Beratung durch die Banken und die Vermögensberater absolut schwierig ist. Sie haben auch deshalb eine schwierige Beweislage, weil es z. B. keine Protokollpflicht gibt; sie können nachher nicht nachweisen, dass sie falsch beraten worden sind.

Wenn jetzt gesagt wird – Herr Hassler hat das z. B. festgehalten –, wir wollten alle mehr Schutz für die kleinen Anleger, muss ich sagen: Nein, dem ist nicht so. Wir haben mit einer Motion verlangt, dass der Anlegerinnenschutz verbessert wird. Die CVP-Fraktion hat das auch verlangt. Was macht der Bundesrat? Er beantragt die Ablehnung dieser Motionen. Was ist denn das für ein Signal? So geht das nicht. Wir wollen heute die Gewissheit haben, dass zugleich

AB 2011 N 198 / BO 2011 N 198

mit dieser Änderung des Bankengesetzes auch der Schutz der Anlegerinnen und Anleger verbessert wird. Dazu muss nicht nur das Bankengesetz revidiert werden, Herr Hassler, das wissen wir, es müssen noch etliche andere Gesetze mit einbezogen werden. Der Rückweisungsantrag verpflichtet den Bundesrat, zusammen mit





dieser Revision die übrigen nötigen Revisionen einzuleiten, damit endlich nicht nur die Einlegerinnen, sondern auch die Anlegerinnen geschützt sind.

Ich danke Ihnen, wenn Sie dem Rückweisungsantrag folgen.

**Schelbert** Louis (G, LU): Für die grüne Fraktion ist Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Wir hätten es begrüsst, wenn der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft in Richtung der Vernehmlassungsvorlage unterbreitet hätte. Leider wandte er sich in wichtigen Bereichen davon ab. Wir Grünen haben den Eindruck, dass nun die Interessen der Sparerinnen und Sparer zu wenig stark gewichtet werden. Durchgesetzt haben sich vor allem die Interessen der direkt interessierten Bankinstitute. Wir bedauern das.

Die definitive Erhöhung der privilegierten Einlagen auf 100 000 Franken halten wir für richtig, auch dass Einlagen für die zweite Säule und die Säule 3a separat gesichert werden. Die neuen Bestimmungen bezüglich Sanierungen begrüssen wir, auch dass die Bankdienstleistungen je nach den Umständen weitergeführt werden können. Hingegen halten wir die beantragte Systemobergrenze von 6 Milliarden Franken für zu niedrig; in der Vernehmlassung hatte der Bundesrat 10 Milliarden vorgeschlagen. Tatsache ist, dass das Total der gesicherten Einlagen rund 343 Milliarden Franken beträgt. Dagegen sind die beantragten 6 Milliarden weniger als bescheiden. Leider wurde ein Antrag der Grünen, die Grenze bei 10 Milliarden Franken festzulegen, in der Kommission abgelehnt. Wir unterstützen deshalb den gleichlautenden Minderheitsantrag.

Auch hätten wir eine Fondsäufnung, und dies im Voraus, begrüsst. Der Bundesrat hat nach der Vernehmlassung davon abgesehen. Nicht zuletzt argumentiert er mit Stellungnahmen von diversen Kantonen. Hätte er die Kantonalbanken, die von der Staatsgarantie profitieren, von der Regelung ausgenommen, hätte das Ergebnis ganz anders aussehen können. Der Vorteil einer Fondsäufnung im Voraus besteht darin, dass die finanziellen Mittel im Krisenfall schon da sind und nicht krisenverstärkend erst noch eingezahlt werden müssen. Wir Grünen unterstützen deshalb den diesbezüglichen Minderheitsantrag, zumal er eine Lösung auf privatrechtlicher Basis vorsieht: Der Sicherungsfonds könnte durch die Banken selbst geschaffen werden. Für die Detailausgestaltung können wir uns in einer zweiten Phase auch vis-à-vis dem Ständerat gut vorstellen, angemessene Lösungen für kleine Bankinstitute zu finden.

Den Rückweisungsantrag aus der SP-Fraktion lehnen wir dagegen ab. Hier ist unseres Erachtens nicht der richtige Ort, um dieses Problem zu lösen. Wir bestreiten nicht das Anliegen von Kleinanlegern. Sie sind aber im Grunde Investoren, nicht Sparer. Das Anliegen soll in einer separaten Vorlage aufgenommen und geregelt werden. Das zweite Argument ist der Zeitfaktor. Er wurde bereits von Vorrednerinnen und Vorrednern angeführt.

In diesem Sinne: Bitte eintreten und teilweise den Minderheitsanträgen zustimmen!

**Thorens Goumaz** Adèle (G, VD): Ce projet de modification de la loi sur les banques a malheureusement été amputé d'une part importante de sa substance. Il se contente principalement d'intégrer dans le droit ordinaire les mesures urgentes décidées par les chambres en 2008.

Les Verts soutiennent la pérennisation de ces mesures, mais ils regrettent que le Conseil fédéral n'ait pas maintenu ses propositions répondant aux défauts fondamentaux de notre conception actuelle de la protection des déposants. Selon le Conseil fédéral lui-même en effet, cette conception n'est pas apte à remplir ses fonctions dans le contexte de risque systémique qui est désormais le nôtre.

Un premier problème consiste en son financement a posteriori, le système de garantie n'entrant en fonction que lorsqu'un cas d'insolvabilité d'une banque est avéré. En situation de crise systémique, il est vain de demander aux banques de verser leur contribution pour assurer les garanties, alors que le marché subit justement un manque de liquidités. Cette exigence a un effet procyclique et risque de précipiter de nouvelles banques dans des situations d'insolvabilité. De plus, la limite supérieure du système, fixée à 6 milliards de francs, est insuffisante si plusieurs banques, ou l'une des grandes banques du pays, sont touchées.

Enfin, le système actuel ne tient pas compte du profil de risque des différentes banques dans la fixation de leur contribution. Il s'agit dès lors d'une incitation à prendre un maximum de risques, puisque les banques sont de toute façon protégées pour le même prix. Ces lacunes ont été largement reconnues lors des discussions en 2008. Le Département fédéral des finances, la BNS et la FINMA ont dès lors élaboré une série de mesures pour y répondre. Mais celles-ci ont été décriées en consultation et elles ne nous sont même pas soumises aujourd'hui.

Les Verts auraient soutenu ces mesures. Ils attendent maintenant de ceux qui les ont enterrées qu'ils participent au débat de manière constructive, en mettant leurs propres solutions sur la table, car une chose est sûre: nous ne sommes aujourd'hui pas correctement armés contre une nouvelle crise d'ordre systémique.



**Präsident** (Walter Hansjörg, erster Vizepräsident): Die SVP-Fraktion spricht sich für Eintreten und gegen den Rückweisungsantrag aus.

**Widmer-Schlumpf** Eveline, Bundesrätin: Wir haben es gehört: Das Parlament hat in der Wintersession 2010 die Vorlage 1 definitiv verabschiedet, also die Geltungsdauer der fünf dringlich beschlossenen Massnahmen bis Ende 2012 verlängert. Das sind die Erhöhung der geschützten Einlagen von 30 000 auf 100 000 Franken; die Verpflichtung jeder Bank, 125 Prozent der von ihr gehaltenen privilegierten Einlagen mit schweizerischen Aktiven zu hinterlegen; eine grosszügigere und vor allem schnellere Auszahlung gesicherter Einlagen aus liquiden Mitteln; die Erhöhung der Systemobergrenze von 4 auf 6 Milliarden Franken, auf welche ich noch kurz zurückkommen werde; die gesonderte zusätzliche Privilegierung der Einlagen bei Vorsorgestiftungen. Diese Massnahmen sollen nun mit der Vorlage 2 ins Dauerrecht überführt werden, dies zusammen mit weiteren unbestrittenen Verbesserungen zum Einlegerschutz. Wir gehen damit weniger weit als in der Vernehmlassung vorgesehen; das wurde auch bemerkt. Wir haben also das hinübergenommen, was mehrheitsfähig ist.

Frau Nationalrätin Leutenegger Oberholzer hat moniert, dass man eben von der vorgesehenen Ex-ante- zur Ex-post-Finanzierung übergehen wolle und dass man die Systemobergrenze bei 6 Milliarden anstatt bei 10 Milliarden Franken festlegen wolle. Sie ist der Auffassung, dass das andere eine krisenfeste Einlagensicherung ergeben hätte. Ich bin der Überzeugung, dass es keine krisenfeste Einlagensicherung gibt, aber vielleicht eine Einlagensicherung, welche die Krise mehr oder weniger stark mildert. In jedem Fall ist es so – das wurde zu Recht gesagt –, dass in der Vernehmlassung gegen diesen grossen Wurf, den der Bundesrat geplant hatte, heftige Opposition erwachsen ist, und zwar zum einen gegen die Ex-ante-Finanzierung und zum andern auch gegen die Anhebung der Systemobergrenze auf 10 Milliarden Franken. Gerade in Bezug auf diese Systemobergrenze ist aber zu sagen, dass es sich hierbei – unabhängig davon, ob die Grenze jetzt bei 6 Milliarden oder 10 Milliarden liegt – um den Betrag handelt, den die Banken aus ihren liquiden Aktiven nicht erbringen können. Er ist ohnehin nicht da, um jeglichen Verlust zu decken.

Zu den fünf Punkten, die ich erwähnt habe, kommen neu noch ein paar hinzu: Die Finma soll Flexibilität im Bankensanierungsverfahren erhalten und auch die Möglichkeit haben, eine "bridge bank" zu machen bzw. Mittel auf eine "bridge

AB 2011 N 199 / BO 2011 N 199

bank" zu übertragen. Ich sage Ihnen jetzt und hier: Die Problematik des "Too big to fail" ist damit natürlich nicht behoben; Frau Nationalrätin Leutenegger Oberholzer hat zu Recht darauf hingewiesen. Wir sind mit dieser Vorlage in der Vernehmlassung. Sie werden sie vom Bundesrat am 20. April 2011 zugestellt erhalten, sodass es in Ihren Händen liegen wird, wie die weitere Behandlung dann vor sich geht.

Dann haben wir neu eine Zwanzig-Tage-Frist zur Auszahlung der Einlagensicherung, also eine klare Verbesserung – heute sind es drei Monate –, und wir haben eine Anerkennung der ausländischen Insolvenzmassnahmen durch die Finma, d. h., länderübergreifende Sanierungen können viel schneller und effizienter abgewickelt werden. Dann haben wir noch eine neue Bestimmung aufgenommen, die dann separat behandelt wird, einen Vorschlag für eine neue Bestimmung im Bankengesetz betreffend die nachrichtenlos gebliebenen Vermögenswerte, die ohne Zustimmung des Gläubigers auf eine andere Institution zu übertragen sind. Das ist jetzt im Bankengesetz vorgesehen, aber die nachrichtenlosen Vermögen werden wir dann separat in einem Geschäft erledigen. Nachdem man schon zehn Jahre darüber gesprochen hat, können wir das, denke ich, noch separat miteinander diskutieren.

Im Anhang finden Sie verschiedene Änderungen anderer Gesetze, für die sich in der Praxis ein Bedarf ergeben hat. Es geht um die Insolvenzbestimmungen, die in verschiedenen Finanzmarktgesetzen vorhanden sind und die wir vereinheitlichen möchten, und es geht um eine Klarstellung zum Registerschuldbrief im Pfandbriefgesetz.

Ich habe es gesagt: Die hier vorgestellten und vorgeschlagenen Änderungen des Bankengesetzes sind nicht mehr die fundamentalen Änderungen des schweizerischen Einlagensicherungssystems, wie wir sie ja eigentlich in der Vernehmlassung vorgeschlagen hatten, aber immerhin verbessert der Erlass als Ganzes die Stellung der Einlegerinnen und Einleger bei unseren Banken und die Sicherung ihrer Einlagen spürbar und nachhaltig. Ich möchte Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten.

Zu Nationalrat Fehr Hans-Jürg möchte ich einfach noch einmal sagen, dass wir selbstverständlich auch die Frage des Anlegerschutzes, der ja ein Investitionsschutz ist, angehen werden – ich habe das zugesichert. Die Finma hat hierzu einen Bericht gemacht. Wir sind dabei, diesen Bericht zu analysieren. Wir werden die Analyse bis im Sommer haben. Ich werde diese dem Bundesrat vorstellen und eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage ausarbeiten. Wir sind hier also unterwegs, aber ich denke, es ist wichtig, dass wir den Einlegerschutz



vom Anlegerschutz abkoppeln, schlicht deshalb, weil wir noch nicht gleich weit sind und weil es Sinn macht, den Einlegerschutz für sich zu behandeln.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und entsprechend dem Entwurf des Bundesrates zu beschliessen.

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL): Frau Bundesrätin, können Sie mir sagen, warum der Bundesrat zwei Motionen zur Verbesserung des Anlegerschutzes bekämpft, wo Sie doch jetzt sagen, Sie wollten hier eine Gesetzesvorlage bringen? Bis wann können wir mit diesem Entwurf rechnen?

**Widmer-Schlumpf** Eveline, Bundesrätin: Ich habe Ihnen jetzt gesagt, dass wir dabei sind, die Analyse des Finma-Berichtes zu machen. Die Finma hat ja festgestellt, dass hier Handlungsbedarf besteht. Der Bundesrat hat das auch festgestellt, aber die Motionen sind so formuliert, dass der Handlungsspielraum stark eingeschränkt wird. Wir möchten uns offenhalten, was wir Ihnen zum Schutz der Anleger dann konkret vorschlagen werden. Im Lauf des Herbsts werden wir einen Bericht mindestens zuhanden des Bundesrates machen; er wird dann entscheiden, wie es weitergeht.

**Le président** (Germanier Jean-René, président): Les rapporteurs renoncent à prendre la parole.

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

**Le président** (Germanier Jean-René, président): Nous votons sur la proposition de renvoi de la minorité Fehr Hans-Jürg.

*Abstimmung – Vote*  
(namentlich – nominatif; 10.049/5116)  
Für den Antrag der Minderheit ... 38 Stimmen  
Dagegen ... 110 Stimmen

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress; Ziff. I Einleitung; Ersatz von Ausdrücken; Art. 24 Abs. 3; 25 Abs. 4; 27 Abs. 2, 2bis, 3; 28–31; 31a; 32 Abs. 3bis; 35; 37a-37c; 37g**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Titre et préambule; ch. I introduction; remplacement d'expressions; art. 24 al. 3; 25 al. 4; 27 al. 2, 2bis, 3; 28–31; 31a; 32 al. 3bis; 35, 37a-37c; 37g**

*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 37h**

*Antrag der Mehrheit*  
*Abs. 1, 3 Bst. a, b*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates  
*Abs. 3 Bst. d*

d. der Betrag wird periodisch den gesamthaft ausstehenden Beitragsverpflichtungen angepasst. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

*Antrag der Minderheit*

(Leutenegger Oberholzer, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz, Zisyadis)

*Abs. 3 Bst. b*  
b. ... von 10 Milliarden ...

**Art. 37h***Proposition de la majorité**Al. 1, 3 let. a, b*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 3 let. d*

d. ce montant est adapté périodiquement en fonction de la somme de l'ensemble des contributions dues. Le Conseil fédéral règle les modalités.

*Proposition de la minorité*

(Leutenegger Oberholzer, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz, Zisyadis)

*Al. 3 let. b*

b. limite à 10 milliards ...

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL): Mit meinem Minderheitsantrag ersuche ich Sie, die Zahlungsverpflichtung der Banken für die Einlagensicherung auf 10 Milliarden Franken zu erhöhen. Heute sind es 4, im Übergangsrecht sind es 6 Milliarden. Wie Sie wahrscheinlich wissen, ist die Einlagensicherung in der Schweiz ein Selbstregulierungssystem des Bankensystems. Es kommt subsidiär zum Tragen, wenn eine Bank nicht genügend liquide Aktiven hat, um die sofortige Auszahlung der privilegierten Einlagen zu decken; die Auszahlung muss ja innert zwanzig Tagen erfolgen können. Der Betrag wird auf die einzelnen Banken aufgeteilt;

AB 2011 N 200 / BO 2011 N 200

diese müssen zusätzlich zur gesetzlich vorgeschriebenen Liquidität die Hälfte ihrer Beiträge dauernd in Form liquider Mittel halten. Wenn dieser Betrag aufgebraucht ist, kann die Hilfe der anderen Banken nicht mehr beansprucht werden. Diese steht erst dann wieder zur Verfügung, wenn in Zusammenhang mit früheren Konkursfällen Gelder zurückbezahlt worden sind.

Der Bundesrat und die Mehrheit der WAK beantragen Ihnen nun, es bei den 6 Milliarden Franken des Übergangsrechts zu belassen. Es ist interessant, Frau Bundesrätin: Noch im Vorentwurf hatten Sie einen Sicherungsfonds von 10 Milliarden Franken vorgeschlagen. Ich bin deshalb gespannt, nun Ihre agile Argumentation zu hören, mit der Sie jetzt plötzlich auf 6 Milliarden Franken zurückgehen wollen. 10 Milliarden Franken entsprechen ungefähr 3 Prozent der privilegierten Einlagen; so hatte es der Bundesrat ursprünglich vorgesehen. Wenn er den Betrag jetzt auf 6 Milliarden Franken reduziert, sind mit diesem Selbstregulierungssystem noch 1,7 Prozent der privilegierten Einlagen abgedeckt.

Wir haben heute 396 Banken mit insgesamt 343 Milliarden Franken an gesicherten Einlagen. Mehr als 6 Milliarden – das ist ja der Betrag, der für gesicherte Einlagen vorgeschlagen wird – halten die beiden Grossbanken, die Migros-Bank, die Zürcher, die Berner und die Waadtländer Kantonalbank, wobei die Zürcher Kantonalbank über eine unbeschränkte Staatsgarantie verfügt. Gemäss den Angaben von 2009 entfallen auf die beiden Grossbanken je 50 Milliarden Franken, rund 60 Milliarden gesicherte Einlagen hat die Raiffeisen-Gruppe, und rund 100 Milliarden haben die Kantonalbanken. Nochmals: Wenn wir jetzt von der Logik des Bundesrates ausgehen und für eine genügende Einlagensicherung der Banken sorgen wollen, dann ist eine Quote von 3 Prozent offenbar das, was im Rahmen dieses Systems als verantwortbar angesehen wird. Wenn wir dann noch die staatsgarantierten Kantonalbanken rausnehmen, entsprechen diese 10 Milliarden Franken ungefähr 4 Prozent der gesicherten Einlagen, und damit kann das System wesentlich besser stabilisiert werden als mit dem Antrag, wie ihn der Bundesrat und die WAK-Mehrheit stellen.

Ich bitte Sie deshalb: Nehmen Sie dieses Selbstregulierungssystem – wir bleiben auch dabei – ernst, und sorgen Sie für genügend Liquidität im Bankensystem, damit im Konkursfall auch eines mittleren Instituts genügend Liquidität vorhanden ist. Ich erinnere Sie daran: Diese Liquidität muss innert zwanzig Tagen abgerufen werden können. Da bin ich überzeugt, dass der ursprüngliche Antrag des Bundesrates besser ist, nämlich dass 10 Milliarden Franken zur Verfügung gestellt werden müssen, womit 4 Prozent der gesicherten Einlagen abgedeckt werden.

Ich danke Ihnen, wenn Sie der Minderheit folgen.

**Meier-Schatz** Lucrezia (CEg, SG): Unsere Fraktion und unsere Partei hatten bereits im Vernehmlassungsverfahren die vom Bundesrat vorgeschlagene massive Erhöhung der Systemobergrenze der Einlagensicherung von 4 auf 10 Milliarden Franken kritisiert und als zu hoch eingestuft. Die Systemobergrenze wurde bereits im Rahmen der 2008 beschlossenen dringlichen Massnahmen von 4 auf 6 Milliarden Franken erhöht. Wir haben



diesen moderaten Schritt auch begrüsst und entsprechend unterstützt, im Wissen, dass diese Erhöhung die Stabilität des Bankensystems nicht gefährdet.

Unsere Fraktion unterstützt die Überführung dieser Systemobergrenze ins ordentliche Recht. Wir sind uns durchaus bewusst, dass uns weder eine Grenze von 6 Milliarden noch eine solche von 10 Milliarden Franken bei einem gleichzeitigen Zusammenbruch mehrerer mittlerer Banken oder einer der zwei grossen Banken erlauben würde, eine umfassende Sicherung zu gewährleisten. Der Betrag von 6 Milliarden Franken reicht jedoch, um die Risiken der kleinen und mittleren Banken zu decken. Die neue Systemobergrenze von 6 Milliarden Franken liegt prozentual über derjenigen der ausländischen Sicherungssysteme. Wir dürfen uns mit dieser Obergrenze also durchaus sehen lassen. Es kommt dazu, dass die privilegierte Behandlung im Konkursfall, die neu zu 125 Prozent sichergestellt sein muss, einen weiteren Deckungsbeitrag leistet. Wir haben in diesem Artikel mit Absatz 3 Buchstabe d noch einen Zusatz eingeführt. Dieser gibt dem Bundesrat die Kompetenz, den Beitrag periodisch den gesamthaft ausstehenden Beitragsverpflichtungen anzupassen.

Unsere Fraktion wird diesem Zusatz zustimmen und den Antrag der Minderheit Leutenegger Oberholzer ablehnen.

**Fässler-Osterwalder** Hildegard (S, SG): Nach der Krise gilt es, das zerstörte Vertrauen aufzubauen; das ist aber nicht ganz so einfach. Was wir gesehen haben, ist, dass die Selbstregulierungskraft der Branche relativ gering ist; sonst wäre es nie zu einer Finanzkrise in diesem enormen Ausmass gekommen. Es scheint mir, dass heute leider schon niemand mehr daran denkt, dass wir vor zwei Jahren in einer ganz anderen Situation standen und dass es durchaus denkbar ist, dass wir aufgrund einer anderen Blase oder was auch immer wieder vor einer solchen Krise stehen. Es ist deshalb zentral, das Vertrauen auch in den Bankenplatz und in die Banken wiederaufzubauen.

Jetzt stellt sich einfach die Frage: Wem vertrauen wir, und welchen Massnahmen vertrauen wir? Eine sicher gute Massnahme ist die Erhöhung der privilegierten Einlagen von 30 000 auf 100 000 Franken; das haben wir bereits beschlossen, und das wird jetzt ins ordentliche Recht überführt. Das gibt Vertrauen für jene, die Geld eingelegt haben.

Eine weitere Massnahme ist die Sicherung dieser privilegierten Gelder, das heisst, dass im Konkursfall einer Bank genügend Liquidität da ist. Das geschieht durch die Festsetzung der sogenannten Systemobergrenze. Die Frage ist nun: Wo soll diese Grenze sein? Es geht ja um die Sicherung von etwa 350 Milliarden Franken. In der Vernehmlassungsvorlage schlug der Bundesrat mit Zustimmung der Nationalbank eine Sicherung von etwa 3 Prozent vor; das ergäbe diese 10 Milliarden Franken. Der Bundesrat wollte dies zweistufig machen: von 4 auf 6 Milliarden – das haben wir jetzt – und dann auf 10 Milliarden Franken. Die Vernehmlassungsergebnisse sind unterschiedlich, wie ja nicht anders zu erwarten war. Die betroffene Branche, insbesondere die Grossbanken, ist für den tieferen Betrag von 6 Milliarden Franken; die Konsumentenorganisationen aus allen Sprachregionen – SKS, Acsi und FRC – sind für den höheren Betrag. Wer ist also glaubwürdiger? Die, welche uns in diese Krise geritten haben, oder jene, welche die vertreten, die in der Krise gelitten haben? Für mich ist völlig klar, dass es eher die Konsumentenorganisationen sind, zusammen mit der Nationalbank und dem Bundesrat, von denen sie ursprünglich auch unterstützt wurden.

Die Argumente der Gegnerschaft sind eigentlich schon fast etwas abstrus. Es wurde gesagt, wenn man diesen Betrag erhöhe, gebe das für die Banken höhere Kosten; das gehe zulasten der Einleger, die dann nicht so viel verdienen oder gewinnen würden, wenn sie ihr Geld einlegten; die würden dann in risikoreichere Anlagen flüchten. Das ist schon fast zynisch. Hier geht es nämlich vor allem auch um Kleinsparer. Die wollen keine risikoreicheren Anlagen, die wollen nicht mehr gewinnen, sondern die wollen, dass ihr Geld sicher ist. Dieses Argument ist also wirklich nicht haltbar.

Ein Weiteres ist die Frage der Kosten im Krisenmoment; es ist die Frage, wie wir dieses Geld sichern wollen. Bei einer Regelung, wonach das Geld vorgängig auf die Seite gelegt wird, also ex ante, kann man nicht sagen, dass man im Krisenfall genau dann prozyklisch arbeite – umgekehrt ist es! Damit man eben nicht prozyklisch ist, sollte man das Geld von vornherein auf die Seite legen und nicht erst im Krisenfall. Die Minderheit Leutenegger Oberholzer, die einen Betrag von 10 Milliarden Franken verlangt, ist auch deshalb zu unterstützen, weil eine zweite Minderheit Leutenegger Oberholzer mit einem neuen Artikel 37h bis einen Fonds vorsieht, der von vornherein gebildet und geäuft werden soll. Das Ganze passt zusammen, und man kann sehen, dass die Idee von Frau Leutenegger Oberholzer krisengerecht ist. Ich bin auch der Ansicht, dass man das Geld nicht im Krisenfall auf die Seite legen müsse, sondern eben vorher. Deshalb rechtfertigt sich auch die Höhe von 10 Milliarden Franken.



Wir sind damit im internationalen Vergleich zwar sehr gut dotiert, aber wir haben auch eine spezielle Bankensituation; wir haben so viel Geld auf unseren Banken, wie man in keinem anderen Land, in keiner anderen ebenso kleinen Volkswirtschaft findet.

Ich möchte Sie bitten, beiden Minderheitsanträgen Leutenegger Oberholzer zuzustimmen, und zwar ganz einfach wegen der Überlegung: Wem soll ich vertrauen? Jenen, die uns in die Krise geritten haben, oder jenen, die uns über die Krise hinweghelfen wollen und für Konsumentinnen und Konsumenten da sind?

**Schelbert** Louis (G, LU): Namens der grünen Fraktion bitte ich Sie, dem Minderheitsantrag auf 10 Milliarden Franken zuzustimmen.

Die beantragte Systemobergrenze von 6 Milliarden Franken halten wir für zu niedrig. In der Vernehmlassung hatte der Bundesrat ebenfalls 10 Milliarden Franken vorgeschlagen. In der Botschaft zum vorliegenden Geschäft finden sich keine Argumente gegen eine Höhe von 10 Milliarden Franken. Die Finma und die Nationalbank unterstützten ebenfalls den Antrag auf 10 Milliarden Franken. Nach Angaben der Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartementes beläuft sich das Total der gesicherten Einlagen auf 343 Milliarden Franken; dagegen sind die beantragten 6 Milliarden Franken sehr, wenn nicht weniger als bescheiden.

Wenn in einem Konkurs oder in einer Kaskade von Konkursen die Grenze von 6 Milliarden Franken erreicht ist, gibt die Einlagensicherung nichts mehr her. Dann können nur noch die Aktiven der konkursiten Bank beigezogen werden. Auch bei grossen Banken wie CS oder UBS, bei Raiffeisen oder verschiedenen Kantonalbanken kann es eine Rolle spielen, ob 6 oder 10 Milliarden Franken beigebracht werden.

In der Kommission wurde gegen die Höhe von 10 Milliarden Franken vorgebracht, dass die Mehrmittel gerade dann zu einer zusätzlichen Schwächung des Systems führten, wenn dieses eh in der Krise sei. Diesem Argument antwortet der nächste Minderheitsantrag: Werden die Mittel im Voraus geäufnet, wird genau dieser Effekt ausgeschaltet. Sie sehen: Das Konzept des Bundesrates in der Vernehmlassung machte schon Sinn. Es ist nur schade, dass er vor der geballten Kraft der grossen Banken nicht den Mut aufgebracht hat, diese Haltung auch durchzuziehen.

Im Sinne unserer Darlegungen bitte ich Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen. Er bringt uns wieder auf die in unseren Augen bessere Linie, wie sie in der Vernehmlassungsvorlage zum Ausdruck kam. Kommt der Antrag durch, wird sich die Gelegenheit bieten, spezielle Fragen, sei es zu Kantonalbanken mit Staatsgarantie oder kleinen Banken mit kleinen Risiken, noch einmal vertieft zu prüfen.

**Widmer-Schlumpf** Eveline, Bundesrätin: Wenn wir alle privilegierten Einlagen sichern möchten, und das war ja die Diskussion in der Vernehmlassung, also Einlagen von über 300 Milliarden Franken, dann ist das nur mit einer Staatsgarantie möglich. Ein solches System – Ex-ante-Finanzierung, 10 Milliarden Systemobergrenze und Staatsgarantie – stellten wir in der Vernehmlassung zur Diskussion. Es wurde, Sie haben es mitbekommen, nicht positiv aufgenommen, um das zurückhaltend auszudrücken, sondern von vielen Vernehmlassungsadressaten – nicht nur aus der Wirtschaft, sondern auch von den Kantonen, das möchte ich hier sagen – abgelehnt. Wir haben das Ex-post-System beibehalten, weil das Ex-ante-System nicht mehrheitsfähig war.

Es ist verschiedentlich gefragt worden, warum wir das getan haben. Das war ein pragmatischer Entscheid. Wir hatten einen anderen Vorschlag gemacht, von dem wir überzeugt waren, haben dann aber gesehen, wo die Mehrheiten liegen. Und da ist es, denke ich, politisch richtig, dass man dann einen anderen Weg sucht, auf dem das Problem gelöst wird. Und wenn Sie jetzt zur Ex-post-Finanzierung überwechseln, dann sind auch Fragen zur Systemobergrenze zu stellen. Dann kann die Systemobergrenze nicht einfach beliebig sein, sondern sie muss so sein, dass die rettenden Banken nicht selber auch in Schwierigkeiten geraten, weil sie ex post für andere Banken Gelder bereitstellen müssen. Es darf dann nicht zu Kettenreaktionen kommen, die noch mehr Schwierigkeiten machen, in einem Moment, in dem man das nicht brauchen kann.

Die 6 Milliarden Franken, die wir vorschlagen und die auch eine Mehrheit gefunden haben, müssen ja nur den Betrag decken, den die betroffene Bank mit eigenen Mitteln im Moment nicht zu decken vermag. Es sind auch nicht Mittel, die für die fehlende Substanz eines Instituts als Ersatz dastehen. Sie dienen lediglich der Liquidität, und sie werden aus dem Konkursverfahren zurückbezahlt. Natürlich kann es so kommen, dass die 6 Milliarden Franken vorübergehend gebraucht sind und nicht zur Verfügung stehen. Aber aus dem Konkurs heraus werden sie wieder geäufnet, und wir haben diese 6 Milliarden wieder.

Ich denke, im System, in dem wir uns jetzt befinden, im Ex-post-System, ist es für die rettenden Banken richtig, dass man nicht weiter geht als 6 Milliarden Franken. Das liegt im Übrigen auch im internationalen Vergleich: Mit diesen 6 Milliarden sind etwa 1,7 Prozent der gesicherten Einlagen gedeckt. Das liegt durchaus im internationalen Vergleich.

Ich möchte Sie bitten, dem Bundesrat und der Mehrheit der Kommission zu folgen.



**Bischof** Pirmin (CEg, SO), für die Kommission: Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen, diesen Minderheitsantrag abzulehnen; der Entscheid fiel mit 18 zu 8 Stimmen und ohne Enthaltungen. Die Kommissionsmehrheit hat sich vor allem von den Aussagen der Finma und der Schweizerischen Nationalbank leiten lassen, die uns durch die Finanzministerin übermittelt worden sind. Die Haltung der Finma und der SNB ist, dass die Grenze von 6 Milliarden, wie sie die Mehrheit beantragt, richtig und vertretbar ist. Und die beiden Institutionen führen insbesondere aus, dass eine Erhöhung auf 10 Milliarden Franken, wie sie die Minderheit beantragt, das Risiko einer Kettenreaktion in sich berge. Wir sprechen ja jetzt nur von der Erhöhung des Betrages der Systemobergrenze, es geht also nur um die Frage: Erhöhung von 6 auf 10 Milliarden Franken – ja oder nein? Wir sprechen noch nicht von der Frage, ob man auf eine Ex-ante-Finanzierung umstellen sollte. Wir sind in einer Ex-post-Finanzierung, und hier besteht das Risiko, dass gerade aufgrund der Krisensituation Banken, die vielleicht nicht gerade gut dastehen, aber im Moment nicht in einer Risikophase sind, in die Liquidation kommen könnten, und zwar genau dadurch, dass sie einen hohen zusätzlichen Betrag aufbringen müssten. Die Kommission war sich zudem bewusst, dass die Betragsfrage – 6 oder 10 Milliarden Franken – insgesamt zu relativieren ist. Wenn wir davon ausgehen, dass zwischen 300 und 400 Milliarden Franken gesicherte Einlagen vorhanden sind, und wir jetzt darüber sprechen, ob 6 oder 10 Milliarden Franken die Systemobergrenze bilden sollen, ist uns wohl allen klar, dass die entscheidende Sicherung der 300 bis 400 Milliarden Franken nicht über diese Systemobergrenze und diese Vorfinanzierung passiert, sondern einerseits über die erhöhten privilegierten Einlagen – eben neu auf 100 000 Franken pro Person und Bank – und andererseits über die zusätzliche dauernde Besicherung mit inländischen Aktiven von 125 Prozent. Im Fall der beiden Grossbanken ist es natürlich auch der Kommission bewusst, dass ein solcher Betrag nicht genügen würde. Gerade für diesen Fall sind die kommenden gesetzlichen Regelungen über die "Too big to fail"-Problematik eben zwingend und der wahrscheinlich wichtigste Teil der Einlagensicherung in diesem Land. Ich bitte Sie daher namens der Kommission, die mit 18 zu 8 Stimmen entschieden hat, den Minderheitsantrag abzulehnen.

**Favre** Charles (RL, VD), pour la commission: Le système d'autorégulation dont nous parlons à l'instant est financé par les banques au moyen d'un organisme de garantie qui doit mettre à disposition l'argent dans les vingt jours après que la FINMA a mis en place les mesures protectrices.

AB 2011 N 202 / BO 2011 N 202

Premièrement, la question est donc de savoir à quelle hauteur nous devons limiter ce système: soit à 6 milliards de francs, comme le proposent le Conseil fédéral, le Conseil des Etats et la majorité de notre commission, soit à 10 milliards de francs, comme le propose la minorité Leutenegger Oberholzer. Ce système proposé avec la limite à 6 milliards de francs est à mettre – encore une fois – en relation avec le fait que l'ensemble des dépôts garantis s'élève à 340 milliards de francs. Donc, il ne s'agit là en aucun cas de répondre à un effondrement total du système bancaire, mais bien d'apporter une réponse, je dirai, rapide lorsqu'un établissement a, par exemple, des difficultés. Le débat quant à l'effondrement possible de l'ensemble du système est un autre débat que nous aurons dans le cadre de l'examen du projet "too big to fail". Le but de la proposition à l'article 37h est donc de remédier à cette difficulté de manière ponctuelle.

Deuxièmement, nous ne voulons pas mettre en place un système qui coûterait trop cher aux banques. En effet, dès le moment où les banques auraient des coûts supplémentaires, cela provoquerait bien entendu immédiatement une augmentation des coûts pour les épargnants, une augmentation du coût de l'épargne, et je crois que ceci serait un élément négatif. De plus, lorsqu'on parle de garanties, il faut bien penser qu'il y a également d'autres garanties dans le système bancaire, en particulier les garanties cantonales. Par expérience, on a pu voir que lorsqu'une banque a des difficultés, le canton se voit dans l'obligation d'intervenir, même lorsqu'il n'y a pas de garanties cantonales. Nous avons malheureusement eu affaire à cette situation à plusieurs reprises durant ces dernières années.

Troisième élément: la consultation qui a été faite par le gouvernement sur un système avec une limite à 10 milliards de francs a bien montré que s'il y avait un appui – je dirai un renforcement du système actuel –, il y avait des limites à ce renforcement. Donc, la limite de 10 milliards de francs n'était pas acceptée. Les banques et les cantons ont présenté des arguments de coûts des garanties cantonales en relation avec la réflexion globale nécessaire dans le cadre du projet "too big to fail".

Dernier élément: si l'on prend cette limite de 6 milliards de francs, on voit que nous sommes dans la moyenne européenne, et plutôt bien placés. Donc, on voit là aussi que la réflexion, qui a eu lieu dans d'autres pays, va dans le même sens que celle de la majorité de la commission et du Conseil fédéral.

Les arguments de la minorité de la commission, vous les avez entendus tout à l'heure, à savoir que c'est une



garantie insuffisante et qu'il faudrait peut-être aller plus loin, notamment sous l'impulsion de la BNS et de la FINMA.

Suite à ces travaux, la commission a décidé de soutenir le projet du Conseil fédéral, par 18 voix contre 8. Je vous demande donc de soutenir la proposition de la majorité de la commission.

**Le président** (Germanier Jean-René, président): Le groupe UDC soutient la proposition de la majorité.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 10.049/5117)

Für den Antrag der Mehrheit ... 105 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 56 Stimmen

**Art. 37hbis**

*Antrag der Minderheit*

(Leutenegger Oberholzer, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz, Zisyadis)

*Titel*

Sicherungsfonds

*Abs. 1*

Die Banken schaffen zur Sicherung der Einlagen einen selbstständigen Fonds (Einlagensicherungsfonds, EFS) mit eigener Rechnung und eigener Rechtspersönlichkeit.

*Abs. 2*

Das Zielkapital des EFS beträgt 3 Prozent der Summe der gesicherten Einlagen aller Banken.

*Abs. 3*

Die Banken, welche gesicherte Einlagen halten, sind verpflichtet, das Zielkapital innert zehn Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes durch wiederkehrende Beiträge zu äufnen. Davon befreit sind Banken, die über eine direkte vollständige Staatsgarantie verfügen.

*Abs. 4*

Der EFS wird durch die Banken selber verwaltet. Der EFS ist der Finma rechenschaftspflichtig.

**Art. 37hbis**

*Proposition de la minorité*

(Leutenegger Oberholzer, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz, Zisyadis)

*Titre*

Fonds de garantie

*Al. 1*

Les banques créent un fonds indépendant visant à garantir les dépôts (fonds de garantie des dépôts, FGD), qui possède sa propre comptabilité et sa propre personnalité juridique.

*Al. 2*

Le capital cible du FDG se monte à 3 pour cent de la somme des dépôts garantis de toutes les banques.

*Al. 3*

Les banques détenant des dépôts garantis sont tenues de constituer le capital cible par des versements périodiques dans un délai de dix ans après l'entrée en vigueur de la présente loi. Sont libérés de cette obligation les banques qui bénéficient d'une garantie de l'Etat directe et totale.

*Al. 4*

Le FDG est géré par les banques elles-mêmes. Il est tenu de rendre compte de ses activités à la FINMA.

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL): Ich bedauere es ausserordentlich, dass Sie den Maximalbetrag zur Sicherung des Bankensystems nun bei 6 Milliarden Franken belassen wollen und nicht auf 10 Milliarden erhöht haben. Frau Hilde Fässler hat darauf hingewiesen: Man sollte aus der Krise Lehren ziehen und nicht einfach mit blinden Augen in die nächste Krise schlittern. Es gibt ja auch Leute, die persönliche Krisenerfahrungen mit dem Bankensystem haben, z. B. der Kommissionssprecher deutscher Sprache.

Ich beantrage Ihnen, diese 6 Milliarden Franken – jetzt sind es ja 6 Milliarden – in einen Fonds auszusondern, damit die Banken nicht gleichsam Zahlungsverpflichtungen eingehen, sondern diese Mittel separat ausweisen und eben in einen privatwirtschaftlich organisierten Fonds aussondern. Warum ist das besser? Das hat verschiedene Vorteile.



Vorweg möchte ich festhalten, dass bereits der Bundesrat eine solche Fondslösung vorgeschlagen hatte. Frau Bundesrätin, es stimmt mich schon etwas nachdenklich, wenn Sie unter Druck so rasch einknicken. Was heisst das wohl für die "Too big to fail"-Vorlage? Wenn der Druck der Branche kommt, dann wird gleich das Gesetz angepasst? Ich glaube, das ist nicht die richtige Methode, um unser Land vor weiteren Krisen zu bewahren. Also, warum ist es richtig, wenn wir für diesen Einlagensicherungsfonds eine sogenannte Ex-ante-Finanzierung wählen? Erstens: Im Krisenfall, sollte es z. B. tatsächlich zu einem Konkurs einer mittleren Bank kommen, die nicht genügend Liquidität hat, stehen diese Mittel dann tatsächlich zur Verfügung. Es gibt ja keine grossen Abklärungen usw. dazu, was im Insolvenzfall geschehen soll. Zweitens bietet diese Finanzierung den Einlegerinnen und Einlegern auch mehr Sicherheit als die heute geltende Lösung. Und dann drittens – das ist der wesentliche Punkt – ist die Ex-ante-Lösung auch konjunkturpolitisch die einzig richtige. Stellen Sie sich einmal vor: Im Krisenfall muss dann das ganze Bankensystem zusätzliche Liquidität organisieren. Was ist die Folge? Die Krise verschärft sich. Wenn wir bislang die

AB 2011 N 203 / BO 2011 N 203

Einsicht hatten, die Ex-ante-Finanzierung sei die richtige, Frau Bundesrätin, dann müssen wir auch daran festhalten. Deswegen schlagen wir Ihnen das noch vor.

Schauen Sie sich meinen Minderheitsantrag richtig an. Ich trage den Bedenken aus der Vernehmlassung Rechnung. Die Kantonalbanken mit einer Staatsgarantie haben eine Sonderregelung, die sollen aus dem System herausgenommen werden. Es gibt zudem eine lange Übergangsfrist: Dieser Fonds ist innert zehn Jahren zu äufnen. Sodann wird er wie gesagt privatwirtschaftlich organisiert.

Es wurde mir entgegengehalten, dieser Fonds koste Geld. Wenn Sie die Mittel in der eigenen Bank liquide halten müssen, kostet das auch Geld. Ausserdem haben wir für diese Gelder ja Anlagemöglichkeiten – ich spreche hier auch zu Kollegen in den eigenen Reihen, die gegenüber der Fondslösung skeptisch waren – : Diese Gelder werden angelegt, und zwar in nationalbankfähigen Titeln. Von daher ist es überhaupt keine Beeinträchtigung der Rendite der Banken, und wenn schon, müssen wir das in Kauf nehmen – dafür haben wir mehr Sicherheit für die Einlegerinnen und Einleger.

Ich bitte Sie, meinem Minderheitsantrag auf Einrichtung eines Fonds zu folgen. Es sind jetzt leider nur noch 6 Milliarden Franken, aber immerhin. Erhöhen Sie den Schutz nicht nur der Einlegerinnen und Einleger, sondern tatsächlich des ganzen Bankensystems.

**Meier-Schatz** Lucrezia (CEg, SG): Die Minderheit der Kommission fordert die Schaffung eines selbstständigen, privatrechtlichen Fonds zur Sicherung der Einlagen. Unsere Fraktion lehnt einen solchen Fonds ab.

Die Minderheit greift mit ihrem Antrag eine Idee des Bundesrates wieder auf, das ist richtig. Der Bundesrat hatte diesen Fonds vorgesehen, doch wurde er in der Vernehmlassung abgelehnt; wir haben es bereits mehrmals gehört. Der Bundesrat wollte in seinem ersten Entwurf einen öffentlich-rechtlichen Einlagensicherungsfonds schaffen. Dieser Fonds stiess nicht nur bei uns, sondern generell auf sehr grossen Widerstand. Er hätte einen Systemwechsel eingeläutet und die Selbstregulierung der Banken ausgehebelt.

Wir haben aber nicht nur die Rechtsform des Fonds abgelehnt, denn der Fonds hat noch weitere negative Aspekte: Die Äufnung eines solchen Fonds würde die Geschäftstätigkeit der Banken einschränken. Die direkten Folgen hätten aber nicht die Banken selbst zu tragen, vielmehr würden die zusätzlichen Kosten auf die Kunden überwältzt; Sparer, Eigenheimbesitzer und KMU hätten letztendlich unter den tieferen Zinsen und den teureren Krediten zu leiden.

Dies waren denn auch die Gründe dafür, dass unsere Fraktion den vorgeschlagenen öffentlich-rechtlichen Fonds ablehnte. Es ist zudem davon auszugehen, dass die Folgen eines Einlagensicherungsfonds für unsere Volkswirtschaft beträchtlich wären. Im Weiteren zweifeln wir daran, dass der vorgeschlagene Fonds effektiv zur Verbesserung des Einlegerschutzes beitragen könnte. Die gesamten gesicherten Einlagen machten 2009 rund 325 Milliarden Franken aus. Diese verteilten sich mit je rund 50 Milliarden Franken auf die Grossbanken und mit rund 60 Milliarden auf die Raiffeisen-Gruppe. Die knapp 10 Milliarden Franken des Fonds würden die Kunden dieser Banken effektiv kaum schützen.

Aus diesen Gründen wird unsere Fraktion den Antrag der Minderheit ablehnen.

**Le président** (Germanier Jean-René, président): Madame Fässler renonce à prendre la parole; elle a déjà développé son argumentation lors de sa précédente intervention.

Le groupe socialiste soutient la proposition de la minorité.

**Schelbert** Louis (G, LU): Die Grünen empfehlen, diesen Minderheitsantrag zu unterstützen. Er nimmt in veränderter Form ein Anliegen auf, das auch der Bundesrat vor der Vernehmlassung für gut hielt. Es geht darum,



dass im Voraus ein Fonds geschaffen würde, nun allerdings auf privatrechtlicher Grundlage. Der Antrag nimmt zum einen die Banken in die Pflicht. Sie müssten aus Gründen der Einlagensicherheit im Voraus einen Fonds öffnen. Zum andern lässt er den Banken grosse Freiheiten, indem sie den Fonds selbst verwalten könnten. Eine solche Fondsöffnung würde von uns Grünen deshalb begrüsst. Der Bundesrat hat leider nach der Vernehmlassung von dieser Lösung abgesehen. Nicht zuletzt argumentiert er mit Stellungnahmen von diversen Kantonen. Ich sage es noch einmal: Hätte er die Kantonalbanken, die von der Staatsgarantie profitieren, von der Regelung ausgenommen, hätte das Ergebnis ganz anders aussehen können; davon sind wir überzeugt. Das Problem ist: Die Kantonalbanken gelten dieses Privileg in aller Regel finanziell ab, und es wäre nicht korrekt, sie für die gleichen Risiken zweimal zur Kasse zu bitten.

Der Vorteil der Fondsöffnung im Voraus besteht darin, dass die finanziellen Mittel im Krisenfall schon da sind und nicht krisenverstärkend eingezahlt werden müssen. In diesem Sinne ist das Hauptargument ein volkswirtschaftliches zu Zeiten der Krise. Zur Aussage von Frau Meier-Schatz, dass die Banken diese Kosten abwälzen würden, muss ich sagen: Das ist ja Courant normal, die Banken wälzen immer alle Kosten ab; das werden Sie nie verhindern können. Es ist in dem Sinn eine Güterabwägung: Was ist mir im Krisenfall wichtiger, die Volkswirtschaft oder das Interesse der Banken? Und auch hier gilt, dass wir uns für die Detailausgestaltung zuhänden des Ständerates zum Beispiel gut vorstellen können, angemessene Lösungen auch für kleinere Institute zu finden. Tatsache ist, dass die grössten Risiken von den grössten Banken ausgehen.

Wir Grünen unterstützen daher den diesbezüglichen Minderheitsantrag. Wir bitten Sie, das auch zu tun.

**Le président** (Germanier Jean-René, président): Madame la conseillère fédérale renonce à prendre la parole.

**Bischof** Pirmin (CEg, SO), für die Kommission: Ich kann mich kurzhalten. Die Kommission beantragt Ihnen mit 18 zu 8 Stimmen ohne Enthaltungen, den Minderheitsantrag abzulehnen, dies vor allem aus zwei Gründen: Der eine Grund liegt darin, dass die Vernehmlassung eine erdrückende Gegnerschaft gegen einen solchen Fonds ergeben hat – und zwar nicht nur in der Branche, sondern auch in den Kantonen –, obwohl er damals noch öffentlich-rechtlich konzipiert war. Der zweite Grund liegt, wie schon gesagt worden ist, in der Kostenfrage. Wenn wir einen solchen Fonds einrichten würden, würde das in den betreffenden Instituten natürlich Kosten verursachen, und diese Art von Versicherungsprämie müsste auf die Sparerinnen und Sparer überwält werden. Das würde vermutlich dazu führen, dass die Zinssätze, die den Sparerinnen und Sparern gewährt würden, gesenkt würden, und das wäre namentlich in einer Zeit tiefer Zinsen sehr spürbar.

Die Kommission beantragt Ihnen, den Minderheitsantrag abzulehnen.

**Favre** Charles (RL, VD), pour la commission: La minorité nous propose donc de créer un fonds de garantie, à savoir un financement a priori qui serait financé par les banques pour couvrir environ 3 pour cent des dépôts – c'est du reste la proposition qui avait été faite par le Conseil fédéral lors de la consultation. Cette proposition n'a pas recueilli un soutien suffisant pour différentes raisons. Cette réglementation a été considérée comme étant excessive, son coût comme étant trop élevé; un coût à payer par les banques, mais à payer bien entendu par les épargnants, voire par l'économie. Il y aurait donc des répercussions sur l'économie par ce genre de financement. Enfin, les cantons ont considéré qu'il n'était pas nécessaire d'avoir ce genre de garantie, dès le moment où il y a des garanties cantonales.

La majorité fait sienne ces différents arguments; nous en avons déjà parlé lors du débat d'entrée en matière et tout à l'heure, lors de la discussion concernant la hauteur maximale de la garantie.

AB 2011 N 204 / BO 2011 N 204

Vous avez entendu la minorité, qui a évoqué le problème de l'absence de financement anticipé, donc le risque d'effets procycliques, dès le moment où l'on devrait activer les banques. Cependant, la majorité de la commission, comme je vous l'ai dit, se rallie à la position du Conseil fédéral suite aux résultats de la consultation. Je tiens également à souligner que le Conseil des Etats a adopté le projet du Conseil fédéral.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 10.049/5118)

Für den Antrag der Minderheit ... 50 Stimmen

Dagegen ... 100 Stimmen

**Art. 37i-37j; Ziff. II, III**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates





**Art. 37i-37l; ch. II, III**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

(namentlich – nominatif; 10.049/5119)

Für Annahme des Entwurfes ... 154 Stimmen

(Einstimmigkeit)