
13. April 1995

Einlagensicherung

Gestützt auf Artikel 9 Absatz 2 Konsumenteninformationsgesetz (KIG) vom 5. Oktober 1990 und Artikel 1 Reglement der Kommission für Konsumentenfragen vom 1. Februar 1966 unterbreitet die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen dem Bundesrat folgende

EMPFEHLUNG

Der Bundesrat schafft im Wege einer Teilrevision des Bankengesetzes einen modernen, gesetzlich abgestützten Einlegerschutz in Anlehnung an die Mindestvorgaben der Richtlinie 94/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 1994 über Einlagensicherungssysteme.

BEGRÜNDUNG

Die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen hat an mehreren Sitzungen den Einlegerschutz nach geltendem Recht eingehend untersucht. Sie anerkennt die Bemühungen des Bankensektors, hierzu mit der Vereinbarung über den Einlegerschutz bei zwangsvollstreckungsrechtlicher Liquidation einer Bank vom 1. Juli 1993 beizutragen. Die Kommission ist jedoch mit deutlichem Mehr zu dem Ergebnis gelangt, die gegenwärtige Rechtslage rechtfertigt nicht das für die Stabilität des Bankensystems notwendige Vertrauen der Privatkunden. Sie drückt ihre Besorgnis über das Fehlen einer gesetzlich abgestützten Mindestsicherung von Einlagen von Konsumenten aus.

Die jetzige Situation ist die folgende: Nach Artikel 37a Bankengesetz in der Fassung vom 16. Dezember 1994 geniessen Forderungen aus Kundeneinlagen ein beschränktes Konkursprivileg (Zuweisung an eine besondere Klasse zwischen der zweiten und dritten, d.h. letzten Klasse). Nach der Vereinbarung des Bankensektors von 1993 sollen diese Forderungen bevorschusst werden. Ein Rechtsanspruch der Kunden wird ausdrücklich ausgeschlossen. Es besteht keine Pflichtmitgliedschaft der Banken am System von Gesetzes wegen; die Teilnahme kann jederzeit gekündigt werden. Das System begrenzt die Vorschusssumme auf maximal 1 Milliarde Franken. Im Falle der Krise des Bankensektors kann es mit sofortiger Wirkung beendet werden. Der Zeitpunkt der Auszahlung der bevorschussten Gelder ist nicht klar festgelegt. Eine umfassende Information der Kunden über Bestehen und Art der Einlagensicherung sowie von Höhe und Umfang der Deckung fehlt. Die Ueberwachung der Einhaltung der Verpflichtungen aus der Vereinbarung liegt nicht in der Kompetenz der Bankenkommission. Zu diesen und weiteren Punkten sei auf die tabellarische Uebersicht im Anhang verwiesen.

Die Kommission plädiert für die Schaffung eines vernünftigen, gut ausgebauten, aber nicht überrissenen Einlegerschutzes. Die Rückzahlung der Forderungen der Konsumenten gegen eine Bank ist bis zu einer bestimmten Mindesthöhe zu garantieren. Für darüber hinausgehende Forderungen tragen sie das Insolvenzrisiko. Bei der Bestimmung der Höhe des Einlegerschutzes ist besonders zu berücksichtigen, dass Spareinlagen auch dem Aufbau der dritten Säule der Altersvorsorge zu dienen bestimmt sind.

Ein freiwilliges Branchensystem wie dasjenige des Bankensektors, das weder alle Banken erfassen kann noch die Garantie der Rückzahlung der Kundenforderungen enthält, ist nicht ausreichend. Ausgangspunkt einer Regelung muss die Erkenntnis sein, ein Einlegerschutzsystem stelle einen wesentlichen Bestandteil des Bankenaufsichtsrechts dar.

Erforderlich, aber auch genügend ist die Festlegung gesetzlicher Rahmenbedingungen, innerhalb deren die Banken einen möglichst weiten Gestaltungsfreiraum haben sollten.

Auf diesen Grundsätzen beruht die Richtlinie über Einlagensicherungssysteme vom 30. Mai 1994. Sie schreibt kein staatliches Sicherungssystem vor und enthält keine zwingenden Vorgaben zu dessen Finanzierung. Sie lässt vielmehr eines oder mehrere Modelle zu, wie eine Versicherungslösung, ein Branchensystem mit Äufnung eines Garantiefonds oder mit Einschussverpflichtung im Anwendungsfall; sie steht aber auch einer Staatsgarantie zugunsten bestimmter Banken nicht entgegen.

Eine im Bankengesetz zu verankernde Einlagensicherung könnte daher auf dem System der Vereinbarung des Bankensektors von 1993 (Einschussverpflichtung im Anwendungsfall) aufbauen oder eine Versicherungslösung vorschreiben, wie sie es eine Studiengruppe zur Ueberprüfung des Bankengesetzes in einem Vorentwurf im Jahr 1982 bereits vorsah, sowie die Staatsgarantie der Kantonalbanken unangetastet lassen. Der Einlegerschutz müsste also nicht - und auf diese Feststellung legt die Kommission besonderen Wert - mit staatlichen Mitteln sichergestellt werden.

Zu den unabdingbaren Rahmenbedingungen und Grundsätzen einer gesetzlich abgestützten Einlagensicherung gehören, in Anlehnung an den europäischen Mindeststandard (der in der Uebersicht im Anhang dargestellt ist):

- Obligatorium der Mitgliedschaft aller Banken
- Garantie der Rückzahlung der Einlagen bis zu einer bestimmten Höhe (und nicht nur Bevorschussung von konkursrechtlich privilegierten Forderungen)
- Rechtsanspruch des Konsumenten gegen das Einlagensicherungssystem auf Rückzahlung seiner Einlagen auf Konten oder aus Kassenobligationen
- Keine allgemeine Obergrenze der Deckung und keine zeitliche Beschränkung der Geltung des Systems
- Präzise und umfassende Erfassung der Gründe, die die Auslösung der Einlagensicherung bewirken
- Rasche Auszahlung der gesicherten Kundengelder

- Klare Information der Kunden über die Art des Einlagensicherungssystems und Höhe und Umfang der Deckung
- Ueberwachung des Einlagensicherungssystems durch die Bankenkommission.

Zusammengefasst würde ein derartiger Einlegerschutz

- das Vertrauen der Konsumenten in die Solidität des schweizerischen Bankensystems stärken
- einem sozialpolitischen Gebot entsprechen: Sicherstellung der Einlagen bei Banken, vorab der Spareinlagen, die im Hinblick auf die Altersvorsorge gebildet werden
- die jetzt weitgehend bestehende Eurokompatibilität des schweizerischen Bankrechts auch dort herstellen, wo es um die Sicherung legitimer Interessen der Konsumenten geht
- die Anerkennung der Gleichwertigkeit des schweizerischen Einlagensicherungssystems gewährleisten und die schweizerischen Banken von der Notwendigkeit entbinden, ihre Zweigniederlassungen in einem EWR-Mitgliedstaat an das dort jeweils geltende System anzuschliessen
- die Diskriminierung schweizerischer gegenüber europäischen Konsumenten beseitigen, indem schweizerische Banken ihren Kunden im In- und Ausland grundsätzlich das gleiche Schutzniveau gewähren müssten
- ohne staatliche Mittel sichergestellt werden können.