



Universität
Zürich^{UZH}

UFSP Finanzmarktregulierung

45. Forum Finanzmarktregulierung

Zürich, 22. Mai 2018





Universität
Zürich^{UZH}

UFSP Finanzmarktregulierung

Die Schweizer Einlagenversicherung– Status und Reformbestrebungen

Dr. Reto Schiltknecht (FINMA)



Die Schweizer Einlagensicherung – Status und Reformbestrebungen

Dr. Reto Schiltknecht, FINMA

22. Mai 2018

Ursprünge und Reformen des Einlegerschutzes (1/3)

- Die Schweiz kennt seit den 1930er-Jahren eine Einlagensicherung und eine privilegierte Behandlung von Einlagen im Konkursfall.
- Das System kam jedoch kaum zur Anwendung, da in der Nachkriegszeit bis zu Beginn der 1990er-Jahre kaum Bankinsolvenzen zu verzeichnen waren.
- Die Erkenntnisse aus dem Konkurs der Spar- und Leihkasse Thun 1991 führten dazu, dass der Schutz der Einlagen überarbeitet und ausgebaut wurde.
- Im Jahr 1999 wurden ebenfalls die Kantonalbanken dem Einlegerschutz unterstellt.
- Im Jahr 2005 wurde der Verein "Einlagensicherung der Schweizer Banken und Effekthändler" (heute esisuisse) gegründet.

Ursprünge und Reformen des Einlegerschutzes (2/3)

- Reformen im Zug der Bankenkrise von 2007/2008 (seit 1.9.2011 ins Dauerrecht überführt):
 - Erhöhung der privilegierten und gesicherten Einlagen von CHF 30'000 auf CHF 100'000.
 - Erhöhung der max. Beitragsverpflichtungen von CHF 4 Mrd. CHF auf 6 Mrd.
 - Verpflichtung der Banken, 125 Prozent der privilegierten Einlagen ständig mit inländischen gedeckten Forderungen oder in der Schweiz belegenen Aktiven zu unterlegen.
 - Zusätzliche Privilegierungen von Guthaben bei Vorsorge- und Freizügigkeitsstiftungen.

Ursprünge und Reformen des Einlegerschutzes (3/3)

- Gescheiterte Vernehmlassungsvorlage 2009: Der Vorschlag der Umstellung des nachfinanzierten Einlagensicherungssystems auf ein vorfinanziertes System mit einem Einlagensicherungsfonds (ESF) stiess im Rahmen der Vernehmlassung auf heftige Kritik und wurde daher fallen gelassen.
- Als Folge des Brunetti-Berichts betr. die Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie vom 1. Dezember 2014 hat der Bundesrat im Jahr 2017 eine weitere "Stärkung" des Einlagensicherungssystems beschlossen (vgl. dazu die Ausführungen hinten).

Begriffe

- **Privilegierte Einlagen:** Im Konkurs einer Bank oder eines Effektenhändlers sind Einlagen bis zum Betrag von höchstens CHF 100 000 pro Kunde und Institut privilegiert. Die Privilegierung bedeutet, dass diese Einlagen im Konkurs des Instituts in der zweiten Konkursklasse kolliert werden. Umfasst sind gemäss Art. 37a BankG Einlagen, die auf den Namen des Einlegers lauten inkl. Kassenobligationen sowie Einlagen der Säule 3a sowie Beiträge von Freizügigkeitsstiftungen bei Finanzinstituten.
- **Gesicherte Einlagen:** Sofern die Einlagen bei einer schweizerischen Geschäftsstelle einer Bank in der Schweiz geführt werden, sind die Einlagen bis zu höchstens CHF 100' 000 pro Kunde und Finanzinstitut gedeckt. Dies bedeutet, dass diese Einlagen vorrangig ausbezahlt und, falls beim Institut nicht genügend Liquidität vorhanden ist, die Deckung durch esisuisse bis zu einem Maximalbetrag von CHF 6 Mrd. erfolgt. Sollte dieser Betrag nicht zur Befriedigung sämtlicher privilegierter Forderungen ausreichen, so werden die gesicherten Einlagen anteilmässig ausgezahlt (vgl. Art. 44 Abs. 2 BankV).

Gesetzliche Grundlagen

- **Bankengesetz (Art. 37a – 37k)**
 - Privilegierte Einlagen gemäss Art. 37a und 37b BankG
 - Einlagensicherung im engeren Sinne (gesicherte Einlagen) gemäss Art. 37h-37k BankG: Rahmen der Einlagensicherung (h), Auslösung der Einlagensicherung (i) und Abwicklung und Legalzession (j)

- **Bankenverordnung (Art. 43 und 44)**
 - Auszahlungsplan
 - Auszahlung

- **Selbstregulierung der esisuisse**
 - Vereinbarung zwischen esisuisse und ihren Mitgliedern
 - Die Selbstregulierung unterliegt der Genehmigung durch die FINMA gemäss Art. 37h Abs. 2 BankG

Ziel und Zweck des Einlegerschutzes

Welche Ziele verfolgt der Einlegerschutz in der Schweiz?

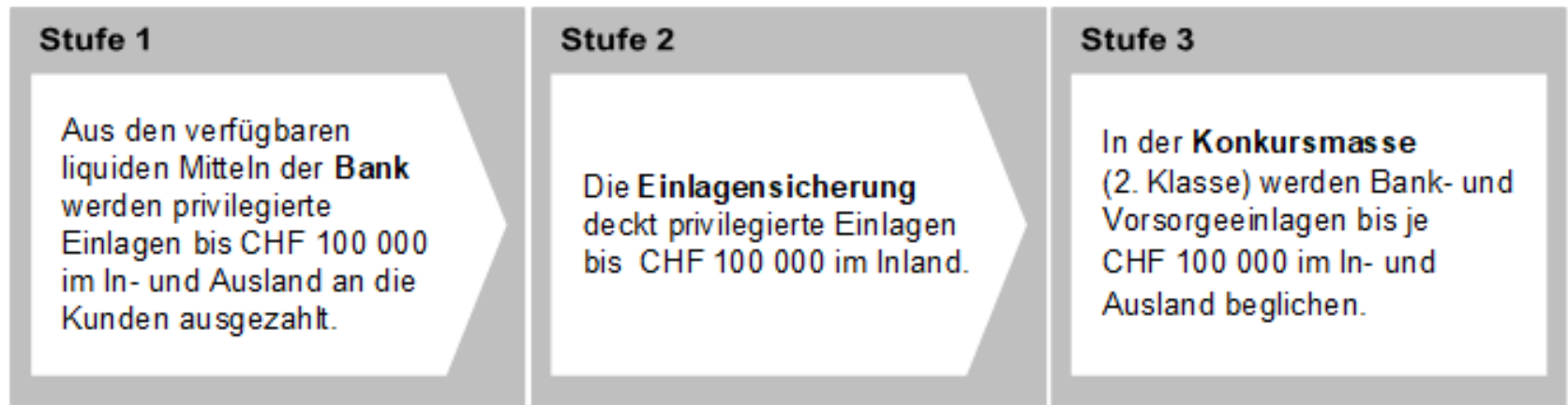
1. **Gläubigerschutz:** Der Einlegerschutz soll die Einleger gegen den Verlust bzw. die Nicht-Verfügbarkeit ihrer Bankeinlagen schützen. Der Schutz ist aber nicht "unbeschränkt", sondern auf CHF 100 000 pro Kunde und Institut beschränkt. Im Vordergrund steht somit der Schutz des Kleinanlegers und dessen Zugang zur Liquidität.
2. **Funktionsschutz:** Ein gut konzipiertes Einlegerschutzsystem soll zur Stabilität des Finanzsystems beitragen. Das Vertrauen der Einleger ins System soll gestärkt und damit im Fall eines (drohenden) Bankenkurses ein Bankensturm ("bank run") vermieden und die Gefahr des Übergreifens auf den Bankensektor reduziert werden.

Charakteristika des Einlegerschutzes

- Das Einlagensicherungssystem kennt eine sog. max. Beitragsverpflichtung im Umfang von max. CHF 6 Mrd., d.h. mehr als dieser Betrag steht unabhängig von der Anzahl Bankenkongresse und des Betrages der privilegierten bzw. gesicherten Einlagen zur Deckung der Forderungen der Einleger nicht zur Verfügung. Vgl. dazu aber Art. 37h Abs. 4 (Erhöhung durch BR unter besonderen Umständen möglich).
- Das Einlagensicherungssystem ist nicht zur Bewältigung einer Systemkrise geeignet. Darunter ist exemplarisch der Zusammenbruch mehrerer Banken oder einer grossen Bank mit kumuliert jeweils mehr als CHF 6 Mrd. Einlagen zu verstehen.
- Der Einlegerschutz ist KEINE Vollkaskoversicherung, d.h. es kann sein, dass Einleger im Konkurs ihrer Bank Einlagen verlieren.
- Selbst bei den privilegierten Einlagen bis CHF 100'000 kann es zu Kürzungen der Ansprüche kommen, falls die Systemobergrenze ausgeschöpft ist. Allerdings stehen aufgrund der Privilegierung der Ansprüche in der 2. Gläubigerklasse die Chancen gut, keine Verluste zu erleiden.

Dreistufiges Schutzsystem (1/2)

Vereinfacht dargestellt basiert der Schutz der Einlagen im Falle des Konkurses einer Bank bzw. eines Effektenhändlers auf einem dreistufigen System:



Dreistufiges Schutzsystem (2/2)

1. Es werden zunächst die privilegierten Einlagen aus den verfügbaren liquiden Mitteln des konkursiten Instituts ausbezahlt (Art. 37b Abs. 1 BankG).
2. Sollten die liquiden Mittel nicht zur Deckung aller privilegierten Bankeneinlagen ausreichen, kommt in einem zweiten Schritt die Einlagensicherung esisuisse (Solidarität der Bankengemeinschaft) zum Zug, soweit die Einlagen bei einer schweizerischen Geschäftsstelle verbucht sind (=gesicherte Einlagen gem. Art. 37h Abs.1 BankG).
3. Soweit die die Einlagen nicht voll gedeckt wurden, geniessen die Einlagen im Umfang der Privilegierung ein Konkursprivileg in der 2. Klasse (Art. 37a BankG).
 - Die Rechte der Einleger gehen im Umfang der Auszahlungen auf den Träger der Einlagensicherung über (Art. 37j Abs. 4 BankG).

esisuisse - Trägerin der Einlagensicherung

- esisuisse ist als Verein organisiert, in welchem sämtliche Schweizer Banken und Effekthändler, die über Einlagen verfügen, Mitglied sein müssen (Zwangsmitgliedschaft).
- Als Selbstregulierungsorganisation (SRO) ist esisuisse Trägerin der Einlagensicherung und hat die entsprechenden gesetzlichen Pflichten zu erfüllen.
- Die SRO unterliegt der Genehmigung durch die FINMA. In einem "Memorandum of Understanding" haben die FINMA und esisuisse zusätzlich gewisse Punkte, insbesondere den Informationsaustausch, geregelt.
- Im Bedarfsfall ist esisuisse bzw. sind ihre Mitglieder verpflichtet, die benötigten Mittel gemäss Anweisung der FINMA ihrem Beauftragten innerhalb von 20 Arbeitstagen zur Verfügung zu stellen.

Ablauf bei Auslösung der Einlagensicherung (1/3)

- Verfügt die FINMA gegenüber einer Bank eine Schutzmassnahme im Hinblick auf einen bevorstehenden Konkurs oder ordnet sie die Konkursliquidation an, teilt sie dies esisuisse mit und informiert gleichzeitig über den Bedarf an Mitteln zur Auszahlung der gesicherten Einlagen.
- Damit die FINMA dazu in der Lage ist, muss der eingesetzte Konkursliquidator in einem ersten Schritt prüfen, ob die privilegierten Einlagen aus den verfügbaren liquiden Aktiven des konkursiten Instituts ausbezahlt werden können.
- Gelangt dieser zum Schluss, dass die verfügbaren liquiden Aktiven nicht oder nicht vollumfänglich ausreichen, um die privilegierten Einlagen zu decken, kommt das Einlagensicherungssystem zur Anwendung.

Ablauf bei Auslösung der Einlagensicherung (2/3)

- Auf der Grundlage der Berechnungen des Konkursliquidators (Fehlbetrag) informiert die FINMA esisuisse über den Bedarf an Mitteln sowie die Modalitäten der Auszahlung der gesicherten Einlagen.
- esisuisse stellt die umgehende Überweisung der benötigten Mittel durch ihre Mitglieder sicher und sorgt dafür, dass diese dem Konkursliquidator innerhalb der gesetzlichen Frist zur Verfügung stehen.
- Der Konkursliquidator erstellt in der Folge einen Auszahlungsplan mit den aus den Büchern ersichtlichen gesicherten Einlagen (Art. 43 BankV).
- Gestützt darauf erfolgt die Auszahlung der gesicherten Einlagen an die berechtigten Einleger (Art. 37j Abs. 1 BankG i.V.m. Art 44 Abs. 1 BankV).

Ablauf bei Auslösung der Einlagensicherung (3/3)

- Nach erfolgter Auszahlung tritt die esisuisse im Umfang der getätigten Zahlung in die Rechte der befriedigten Gläubiger ein (Art. 37j Abs. 4 BankG).
- Im Umfang der geleisteten Zahlungen verfügt die esisuisse demnach im Konkurs der ausgefallenen Mitgliedsbank über eine privilegierte Forderung in der zweiten Konkursklasse.
- Bis zum Erhalt bzw. definitiver Abschreibung der Konkursforderung verringert sich die gesamthafte Deckung der Einlagensicherung in der Höhe des bereits geleisteten Betrags (Vereinbarung der Schweizer Banken und Effekthändler über die Einlagensicherung Art. 7).

Internationaler Vergleich

	Schweiz	EU-Richtlinie	IADI*
Auszahlungsfrist	<ul style="list-style-type: none"> Auszahlungsfrist von 20 Arbeitstagen (an Konkursliquidator) 	<ul style="list-style-type: none"> Auszahlung innert 7 Tagen 	<ul style="list-style-type: none"> Auszahlung innert 7 Tagen
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> Beitragsverpflichtung erfolgt ex-post Beitragsverpflichtungen sind im Umfang der Hälfte der Liquidität vorzuhalten 	<ul style="list-style-type: none"> Ex-ante Fonds durch Banken 30% des Zielfonds finanzierbar als Zahlungsverpflichtung mittels Hinterlegung von Wertschriften oder Cash 	<ul style="list-style-type: none"> Ex-ante Fonds durch Banken Zahlungsverpflichtung mit Hinterlegung von Wertschriften/Cash ist zulässig, solange nicht einzige Quelle der Finanzierung
Garantie	<ul style="list-style-type: none"> CHF 6 Milliarden der gesicherten Einlagen 	<ul style="list-style-type: none"> Target Level 0.8% der gesicherten Einlagen 	<ul style="list-style-type: none"> Vorgabe: in entwickelten Ländern: 0.5% bis 2% der gesicherten Einlagen
Public backstop	<ul style="list-style-type: none"> Nein (vgl. aber Art. 37h Abs. 4 BankG) 	<ul style="list-style-type: none"> Alternative Finanzierung, z.B. Darlehen der öffentlichen Hand 	<ul style="list-style-type: none"> Ja, staatliche Notfallfinanzierung sollte gewährleistet sein

* International Association of Deposit Insurers – Schweiz ist mit esisuisse IADI-Mitglied

Kritik am Schweizer Einlagensicherungssystem

- Das Schweizer Einlagensicherungssystem ist - im Gegensatz zu Systemen anderer Jurisdiktionen – nachfinanziert, d.h. die Beiträge müssen vom System (esisuisse bzw. Mitgliedsbanken) erst im Bedarfsfall aufgebracht werden und stehen nicht ex-ante zur Verfügung (keine Vorfinanzierung).
- Bei Überschreiten der Systemobergrenze von CHF 6 Mrd. besteht kein Sicherungssystem, z.B. ein public backstop, der die Auszahlung der gesicherten Einlagen im Umfang von CHF 100'000 garantieren würde. (vgl. Kritik Basler Ausschuss im Rahmen Regulatory Consistency Assessment Programme 2017 betr. Liquiditätsregulierung). Insoweit könne nicht davon gesprochen werden, dass die Schweizer Einleger einen "wirklichen und unter allen Umständen bestehenden" Anspruch auf Auszahlung von höchstens CHF 100'000 hätten (not "fully insured").
- Die bestehende Konzeption der Auszahlungsfrist sieht die Auszahlung der Beiträge an den Konkursliquidator innerhalb von 20 Tagen Arbeitstagen, nicht aber die Auszahlung an den Einleger innert dieser Frist vor.

Bundesratsbeschluss zur Stärkung des Einlegerschutzsystems

Der Bundesrat hat am 15. Februar 2017 beschlossen, dass insbesondere folgende Massnahmen zur Stärkung des Einlegerschutzes umgesetzt werden sollen:

- Verkürzung der Auszahlungsfrist gesicherter Einlagen von derzeit 20 auf 7 Arbeitstage bei gleichzeitiger Einführung einer "echten" gesetzlichen Auszahlungsfrist, d.h. die Einleger müssen über die Einlagen verfügen können.
- Das Finanzierungsmodell der Einlagensicherung soll mittels einer teilweisen ex-ante Finanzierung (Hinterlegung von Wertschriften im Umfang von 50 Prozent der Beitragsverpflichtung der Banken) gestärkt werden. Im Gegenzug soll die bisherige Anforderung an die Banken zur Haltung von Liquidität im Umfang der Hälfte der Beitragsverpflichtungen entfallen.
- Die Systemobergrenze soll an einen bestimmten Prozentsatz (Vorschlag: 1.6 Prozent) der Gesamtsumme der gesicherten Einlagen geknüpft werden, wobei eine Untergrenze bei CHF 6 Mrd. beibehalten werden soll.

Bevorstehende Gesetzesrevision (1/2)

- Eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe unter Leitung des Staatssekretariates für internationale Finanzfragen (SIF) und unter Einbezug der Branche sowie esisuisse ist daran, einen Vernehmlassungsentwurf auszuarbeiten.
- Der Vernehmlassungsentwurf soll voraussichtlich im Sommer/Frühherbst in die Vernehmlassung gegeben werden.
- Der Vernehmlassungsentwurf wird im Wesentlichen die Beschlüsse des Bundesrates umsetzen.

Bevorstehende Gesetzesrevision (2/2)

- Die Gewährleistung einer kurzen "echten" Auszahlungsfrist setzt voraus, dass die Banken zu gewissen Vorbereitungshandlungen bereits in "guten Zeiten" verpflichtet werden können und dass der Prozess zur Ermittlung der berechtigten Einleger automatisiert wird.
- Sodann ist eine Zweiteilung des Prozesses der Auszahlung notwendig, d.h. die konkursite Bank schreibt die Einleger umgehend zwecks Einholung der Zahlungsinstruktionen an. Die Auszahlungsfrist von 7 Arbeitstagen beginnt zu laufen, sobald die Instruktion des Kunden beim Institut eingetroffen ist.
- Der bevorstehende Gesetzesentwurf dürfte zu Verbesserungen im Bereich der Auszahlung der gesicherten Einlagen sowie – mind. teilweise – bei der Finanzierung der Beitragszahlungen führen. Nach wie vor unangetastet bzw. ungelöst bleibt das Problem der max. Beitragsverpflichtungen und die Konsequenzen im Fall des Ausschöpfens/Überschreitens dieser Limite.

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Laupenstrasse 27
CH-3003 Bern

info@finma.ch
www.finma.ch



**Universität
Zürich** ^{UZH}

UFSP Finanzmarktregulierung

6. Jahrestagung des UFSP

Thema: Towards the Euro's third decade:
regulatory challenges for Europe and implications for Switzerland

Key-Notes: Charles Wyplosz (The Graduate Institute, Geneva);
Thomas Wieser (Eurogroup Working Group, Brussels)

Datum: Mittwoch, 6. Juni 2018, 12:00 – 18:40 Uhr (inkl. Lunch)

Ort: Universität Zürich, Rämistr. 59, 8001 Zürich

www.finreg.uzh.ch/events