

# Einlegerschutz und Staatsgarantien, gut gemeint, aber ....

**Hans Kaufmann, Nationalrat, Wettswil**

Die globale Kreditkrise hat vielen Anlegern erstmals ins Bewusstsein gerufen, dass auch vermeintlich sichere Sparanlagen bei Banken, kapitalgeschützte Anlagen, Zertifikate, strukturierte Produkte (Lehman Brothers) und Absicherungsgeschäfte Gegenparteiisiken beinhalten. Wenn Banken Pleite gehen, die Einlagen entgegennehmen oder Finanzprodukte ausgegeben, riskieren nicht nur Aktionäre, sondern auch Einleger und Käufer von Finanzprodukten ihr Geld zu verlieren. Die schon fast panikartigen Garantieversprechen diverser Regierungen in Europa, die angekündigte Heraufsetzung der minimalen Einlagensicherungen in der EU und die Feststellung, dass die Schweiz im internationalen Vergleich über eine betragsmässig geringeren Einlagenschutz verfügt, hat auch in der Schweiz zu einem politischen Aktivismus geführt. Auch in der Schweiz soll der Einlegerschutz erhöht werden. So soll u.a. das Konkursprivileg von CHF 30'000 auf CHF 100'000 angehoben und der Einlagensicherungsfonds verstärkt werden. Vereinzelt Politiker wünschen sich sogar eine staatliche Vollkaskoversicherung für Bankeinlagen. Hier stellt sich vorerst einmal die ordnungspolitische Frage: ist der Schutz von Spargeldern tatsächlich Aufgabe des Staates und warum sollen reiche Sparer privilegiert werden? Das Bundesgesetz über Banken und Sparkassen sieht diverse Massnahmen bei Insolvenzgefahr oder Liquiditätsproblemen einer Bank vor. Dazu kommt im Art. 37h eine Regelung der so genannten Einlagensicherung:

## **Konkursprivileg: Erhöhung zulasten Sozialwerke, Obligationäre etc.**

Die Banken sorgen für die Sicherung der nach Artikel 37b privilegierten Einlagen bei schweizerischen Geschäftsstellen. Banken, die solche Einlagen besitzen, sind verpflichtet, sich zu diesem Zweck der Selbstregulierung der Banken anzuschliessen. Als privilegierte Anlagen gelten Einlagen, die nicht auf den Inhaber lauten, einschliesslich Kassenobligationen, die im Namen des Einlegers bei der Bank hinterlegt sind, bis zum Höchstbetrag von CHF 30'000 je Gläubiger. Diese werden der zweiten Klasse nach Artikel 219 Absatz 4 SchKG (Schuldbetreibungs- und Konkursrecht) zugewiesen. Artikel 219 SchKG besagt bezüglich der Rangordnung der Gläubiger, u.a. dass vorerst die pfandgesicherten Forderungen aus dem Ergebnis der Verwertung der Pfänder vorweg bezahlt werden. Der ungedeckte Betrag der pfandgesicherten und die übrigen Forderungen werden in der im SchKG festgelegten Rangordnung aus dem Erlös der ganzen übrigen Konkursmasse gedeckt. Zuerst werden die Gläubiger erster Klasse befriedigt, d.h. die Forderungen von Arbeitnehmern und die Ansprüche, die sich aus der Unfallversicherung sowie aus der beruflichen Vorsorge ergeben. Dazu kommen die familienrechtlichen Unterhalts- und Unterstützungsansprüche. Die Bankeinlagen kommen als Zweitklassgläubiger anschliessend zum Zuge, zusammen mit Beitragsforderungen der AHV, IV, UV, EO und AL-Versicherung, aber auch die Prämien- und Kostenbeteiligungsforderungen der sozialen Krankenversicherung und Beiträge an die Familienausgleichskasse. Die Gläubiger der nämlichen Klasse haben gemäss Art. 220 SchKG unter sich die gleichen Rechte.

Wenn nun das Konkursprivileg für die Bankeinlagen von CHF 30'000 auf CHF 100'000 angehoben wird, dann nimmt ihr Quotenanteil an der Konkursmasse innerhalb der zweiten Gläubigerklasse massiv zulasten der Sozialwerke zu. Aber nicht nur innerhalb der Gläubigerklassen ergeben sich möglicherweise unerwünschte neue Quoten, sondern auch zwischen der zweiten und dritten Gläubigerkategorie resultiert eine neue Aufteilung der Konkursmasse. Da die normalen (nicht Kassenobligationen) Obligationen der dritten Gläubigerkategorie angehören, wird für sie eine geringere allfällige Konkursmasse anfallen. Die Folge davon müsste eine Herabstufung ihrer Bonität durch die Rating-Agenturen sein, was die langfristige Refinanzierung vieler Banken in Frage stellen würde. Es könnte sogar dazu führen, dass die Bonität derart abgestuft wird, dass dann wiederum institutionelle Anleger, die bei ihren Kapitalanlagen gewisse Bonitäts-Mindeststandards einhalten müssen, zum Verkauf solcher Obligationen gezwungen werden. Wenn die Konkursprivilegien angehoben werden, dürften auch grössere Anleger davon Gebrauch machen und statt langfristige Engagements nur noch kurzfristige Einlagen tätigen. Damit gehen die Banken ihrer langfristigen Einlagen, die Voraussetzung für langfristige Finanzierungen z.B. von KMUs sind, verlustig. Es ist deshalb unverständlich, warum ausgerechnet jene Anleger, die den Banken nur kurzfristig Geld zur Verfügung stellen, noch privilegiert werden sollen, während die langfristigen Anleger, die zur langfristigen Finanzierung von Bauten oder Maschinen beitragen, gleichzeitig benachteiligt werden. Einige Anleihen sind kündbar, wenn innerhalb der Laufzeit, ein neue Gläubigerklasse Vorrang erhält.

**Bevor nicht die wirtschaftlichen Auswirkungen eines erhöhten Konkursprivilegs klar aufgezeigt werden, ist von einem solchen Schritt abzusehen. In jedem Falle muss verhindert werden, dass deswegen die Kreditwürdigkeit unserer Finanzinstitute bzw. deren Obligationen von den Rating-Agenturen abgestuft wird und die langfristige Finanzierung unserer Eigenheime, unserer Industrie und unseres Gewerbes gefährdet wird.**

### **Einlagensicherung: Wer stockt den Einlagensicherungsfonds auf?**

Es ist nicht der Bund, der CHF 30'000 Einlagensicherung pro Kunde garantiert, sondern die Selbstregulierungsorganisation der Banken, die von der EBK genehmigt werden muss. Diese Selbstregulierung muss die Auszahlung der gesicherten Einlagen innert 90 Tagen nach Einleitung von Schutzmassnahmen oder des Liquidationsverfahrens gewährleisten. Die Selbstregulierung sieht dazu einen Maximalbetrag von CHF 4 Mrd. für die gesamthaft ausstehenden Beitragsverpflichtungen vor. Die Summe vermindert sich durch die geleisteten Zahlungen und wächst wieder bis zum Höchstbetrag an, sobald im Verlauf der Liquidation der Bank oder des Effektenhändlers Rückzahlungen aus der Konkursmasse erfolgen oder das Konkursverfahren abgeschlossen ist. Reicht die Höchstsumme von CHF 4 Mrd. nicht aus, um alle gesicherten Einlagen sofort zu decken, erhalten Kunden eine anteilmässige Zahlung aus der Einlagensicherung. Jede Bank ist verpflichtet, zusätzlich zur gesetzlichen Liquidität die Hälfte ihrer Beitragsverpflichtung dauernd in liquiden Mitteln bereitzuhalten. Vorgängig, d.h. innert weniger Tage oder Wochen nach der Schliessung einer Bank oder eines Effektenhändlers, erhalten Kunden mit Guthaben bis höchstens CHF 5'000 pro Person ihre Einlagen direkt aus der Liquidationsmasse ausbezahlt, noch bevor die Einlagensicherung tätig werden kann. Der Bundesrat kann gemäss Art. 37h Abs. 4 den Betrag von CHF 4 Mrd. anpassen, sofern besondere Umstände dies erfordern. Er kann sogar selbst eine Verordnung erlassen, falls die Selbstregulierung den

Anforderungen nach den Absätzen 1-3 nicht genügen. Eine Anhebung des Einlagensicherungsfonds um weitere CHF 8-10 Mrd. wirft jedoch die Frage nach deren Finanzierung auf. Soll diese Erhöhung durch den Staat finanziert oder garantiert werden, oder sollen die Banken weiteres Geld aufnehmen und unproduktiv in Form von liquiden Mitteln in ihren Bilanzen halten müssen? Die beiden Grossbanken tragen die Hauptlast des Fonds. Derzeit ist eine Mittelaufnahme durch die Grossbanken wegen der gestörten Marktverhältnisse sehr eingeschränkt. Wenn eine kleine Bank insolvent wird, lässt sich das Problem dennoch lösen. Wenn jedoch eine oder gar beide Grossbanken insolvent würden, dann müssten die kleinen Banken dafür gerade stehen, die noch weit weniger kapitalmarktfähig sind.

**Deshalb muss mittelfristig die Gründung einer echten Einlagenversicherung, wie sie in den USA (FDIC) anzutreffen ist, in Betracht gezogen werden. Dort werden die Prämien wegen der Bankpleiten derzeit pro USD 100 versicherte Einlage von bisher 6,3 Cents neu auf 13,5 Cents angehoben, d.h. eine vergleichbare Versicherung würde rund 1/8% Zinszuschlag kosten, den letztlich die Schuldner (z.B. Hypothekarschuldner) via höhere Zinsen zu bezahlen hätten. Mit einer separaten Einlagenversicherung liesse sich auch die Problematik der Säule 3a Gelder lösen, deren Guthaben in vielen Fällen den konkursprivilegierten Betrag von CHF 30'000 übersteigen.**

### **Staatsgarantie für alle Bankeinlagen: hohes Risiko, geringer Nutzen**

Auch die Idee einer generellen Staatsgarantie für Einlagen, die sich im Inland per Ende Juli 2008 inkl. Kassenobligationen auf CHF 348 Mrd. stellten (= mehr als 6x Bundeshaushalt), hat bei einigen Politikern verfangen. Eine Staatsgarantie für Kundeneinlagen könnte unerwünschte Kapitalverschiebungen auslösen. Wenn einzelne Banken höhere Zinsen bieten, dann werden die den Kantonalbanken und der PostFinance zugeflossenen Mittel rasch wieder abwandern, um „von der Staatsgarantie zu höheren Zinsen“ zu profitieren. Immerhin würden damit die heute bestehenden Wettbewerbsverzerrungen ausgeradiert. Ziehen dann aber die Kantonalbanken mit Zinserhöhungen nach, um den Mittelabfluss zu verhindern, dann könnte eine Zinsspirale in Gang gesetzt werden. Dass solche „Zinsspielchen“ durchaus realistisch sind, hat die isländische Kaupthing Bank vordemonstriert, die von Genf aus aggressiv für ihre 4% Sparheftverzinsung warb, während die übrigen Banken in der Schweiz Zinssätze von durchschnittlich 0,8-0,9% offerierten. Es gelang ihr mit diesem Lockvogelangebot immerhin innert Kürze 1700 Kunden zu gewinnen. Wenn nun eine Staatsgarantie ausgesprochen wird, könnten weitere Auslandbanken auch auf die Idee kommen, in der Schweiz Spargelder zu überhöhten Zinssätzen aufzunehmen, um diese an ihre in Not geratenen Mutterhäuser im Ausland abzuverleihen. Die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) am 9. Oktober 2008, gegen die Bank Kaupthing in Genf angekündigt. Offensichtlich will sie verhindern, dass die Gelder nach Island abgezogen werden und die Schweizer Einlagensicherung den vollen Schaden bezahlen muss.

**Die Gewährung von Staatsgarantien könnte aber auch zu einem unerwünscht raschen Zustrom von kurzfristigen Spekulationsgeldern (wie 1979) und zu einer Aufwertung des Frankens führen. Sie könnte aber auch von in Not geratenen Banken zur Beschaffung von Geldern missbraucht werden. Dazu kommt das betragsmässig grosse Risiko für die Steuerzahler. Auch wenn ein**

**Teil dieser Guthaben bereits durch die Kantone garantiert wird, ist eine solche Staatsgarantie aus ordnungspolitischer Sicht abzulehnen.**