

# Einlagensicherung: Welche grundlegenden Reformen sind notwendig?

Am 5. November 2008 hat der Bundesrat in einer Botschaft dringliche Änderungen in der Einlagensicherung der Schweizer Banken vorgeschlagen. Diese sehen keine Systemänderung vor, sondern stellen eine Erhöhung des Einlegerschutzes im bestehenden System dar. Das Einlagensicherungssystem soll aber in einem zweiten Schritt grundsätzlich überprüft werden. Der vorliegende Beitrag diskutiert zunächst die Ziele sowie die Vor- und Nachteile der Einlagensicherung. Anschliessend wird ein neues System vorgeschlagen, welches auf drei Säulen beruht und wesentliche Nachteile des bestehenden Systems beseitigt.



Die Einlagensicherung dient unter anderem dem Schutz der Kleininleger, denen nicht zugemutet werden kann, die Sicherheit der Bank zu überprüfen. Sie dient aber auch der Systemsicherheit und ist somit ein öffentliches Gut, welches durch den Staat gewährleistet werden muss.

Bild: Keystone

Um die Bankeinleger zu beruhigen, sind in den letzten Wochen in vielen Ländern die Limiten der Einlagensicherungen erhöht worden. So will die Europäische Union (EU) neu mindestens 50 000 Euro garantieren. Die Schweiz übertrifft diese Grenze mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Limite von 100 000 Franken. Bereits liegt aber ein Vorschlag der EU-Kommission vor, die Mindestversicherung in der EU auf 100 000 Euro zu erhöhen. Die amerikanische Federal Deposit

Insurance Corporation (FDIC) hat ihre Obergrenze vorübergehend von 100 000 auf 250 000 US-Dollar angehoben. Andere Länder haben vorübergehend sogar unlimitierte staatliche Garantien ausgesprochen.

Trotz der internationalen Hektik und der daraus entstehenden kurzfristigen Wettbewerbsverzerrungen sollte sich die Schweiz nicht auf das «Wettrüsten» einlassen, sondern bei einer weiteren Anpassung des Einlagensicherungssystems die ökonomischen Vor- und Nachteile von solchen Systemen genau abwägen. Ziel sollte die Schaffung eines ausgewogenen, langfristig tragbaren, glaubwürdigen und krisensicheren Systems sein.



**Prof. Dr. Manuel Ammann**  
Ordentlicher Professor für Finance, Direktor des Schweizerischen Instituts für Banken und Finanzen, Universität St.Gallen

## Grundlegende Ziele

Einlagensicherungssysteme verfolgen drei Ziele:

- *Schutz der Kleininleger:* Kleininlegern soll nicht zugemutet werden, die Sicherheit ihrer Bank überprüfen und überwachen zu müssen, da sich dies bei kleinen Beträgen nicht lohnt und Kleininleger

**Warum Reformbedarf besteht**

Das gegenwärtige Einlagensicherungssystem der Schweiz weist einige Schwächen auf, welche eine grundlegende Systemreform behebend sollte.

*Erstens:* Das rein «nachschüssige» System, welches erst im Sicherungsfall von den Banken das Geld einfordert, ist bei einer systemweiten Bankenkrise problematisch. Eine Systemkrise kann verschärft werden, wenn Banken genau dann Geldleistungen erbringen müssen, wenn die Liquiditätsslage möglicherweise ohnehin angespannt ist. Zudem ist die sofortige Verfügbarkeit der gesicherten Einlagen nicht gewährleistet. Die Reform des Systems muss deshalb dafür sorgen, dass zumindest ein Teil der Versicherungssumme bereits in einem Fonds vorhanden und sofort verfügbar ist.

*Zweitens:* Die finanziellen Verpflichtungen der Banken bemessen sich im aktuellen System nach der Höhe der versicherten Einlagen. Das Risiko der Bank hat keinen Einfluss auf ihre finanzielle Verpflichtung. Die risikoärmeren subventionieren somit die risikoreicheren Banken. Weil Subventionen Marktverzerrungen und Fehlanreize nach sich ziehen, sollte die Reform sicherstellen, dass der risikogerechten Lastenverteilung mehr Gewicht beigemessen wird.

*Drittens:* Die Obergrenze von 6 Mrd. Franken bedeutet, dass Grossbanken und ihre Kunden faktisch nicht versichert sind, da deren Einlagen die Systemobergrenze um ein Vielfaches übersteigen. Ein Bank Run kann somit nur durch eine (implizite) Staatsgarantie verhindert werden, wie das Beispiel UBS veranschaulicht hat. Implizite und kostenlose Garantien verzerren aber den Markt und sollten deshalb nach Möglichkeit durch explizite und entschädigte Garantien ersetzt werden.

möglicherweise auch nicht dazu in der Lage sind.

- *Schutz der Bank vor einem Ansturm auf die Schalter (Bank Run):* Ein Bank Run entsteht durch asymmetrische Information. Die Kleinleger sind über den tatsächlichen Zustand der Bank nur unvollständig informiert und reagieren deswegen auf negative Nachrichten und Gerüchte, um ihre Ersparnisse zu schützen. Auch eine gesunde Bank ist nicht in der Lage, einen ausgewachsenen Bank Run zu überstehen, da eine klassische Bank Liquidität produziert, indem sie sich mit Einlagen finanziert, welche durch die Kunden bei Bedarf rasch abgezogen werden können. Mit dem Geld der Kunden vergibt die Bank Kredite, welche in der Regel illiquid sind. Das Modell funktioniert im Normalfall, weil nicht alle Kunden gleichzeitig einen Bedarf an Liquidität haben.
- *Systemschutz:* Wenn eine Bank durch einen Bank Run zahlungsunfähig wird, können aufgrund der Vernetzung der Banken untereinander andere Banken ebenfalls in Schwierigkeiten kommen. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass die Zahlungsunfähigkeit einer Bank eine Vertrauenskrise auslöst, welche sich in Runs auf andere Banken manifestiert, deren Solvenz nicht über alle Zweifel erhaben ist. Der Zusammenbruch von Lehman Brothers hat genau diese Wirkung entfaltet. Einlagensicherung ist somit ein öffentliches Gut, welches durch den Staat gewährleistet werden muss.

**Nachteile der obligatorischen Einlagensicherung ...**

Einlagensicherungen verursachen aber auch ökonomische Kosten. Besonders akut ist das *Moral-Hazard-Problem*. So besteht ein Anreiz sowohl für Einleger wie für Banken, höhere Risiken einzugehen, da die Einlagen versichert sind. Einleger können gefahrlos dem höchsten Zins «nachjagen», ohne sich um das Risiko der Bank kümmern zu müssen. Banken können sich leichter und kostengünstiger refinanzieren, ohne dem Markt ihre Solvenz glaubwürdig signalisieren zu müssen. Sie können somit mehr Fremdkapital halten und eine risikoreichere Geschäftsstrategie verfolgen.

Ein weiterer Nachteil sind die *direkten Kosten der Einlagensicherung*. Je sicherer und grosszügiger das System ausgestaltet ist, desto teurer wird es. Die Kosten fallen in der Form von Versicherungsprämien oder Opportunitätskosten für reserviertes Sicherungskapital an. Überdimensionierte Sicherungssysteme können deshalb eine Last für

das Bankensystem darstellen und in Nicht-Krisenzeiten zu einem Wettbewerbsnachteil werden.

Um Fehlanreize und Versicherungskosten zu begrenzen, werden Einlagensicherungssysteme mit einer Obergrenze ausgestattet. Je höher diese Versicherungsgrenze angesetzt wird, desto weiter entfernt man sich von der ursprünglichen Idee der Sicherung der kleinen Einlagen und desto grösser ist die *Gefahr von Fehlanreizen*. Die Botschaft des Bundesrates sieht bereits eine deutliche Erhöhung der Versicherungsgrenze auf 100 000 Franken vor. Einer allfälligen weiteren Erhöhung wäre deshalb kritisch zu begegnen, auch wenn aus einer statischen Betrachtung heraus die zusätzlichen Kosten gering erschienen.

**... und der freiwilligen Einlagensicherung**

Eine Möglichkeit zur Senkung der Systemkosten ist eine freiwillige Einlagensicherung. In diesen Modellen kann die Bank oder der Kunde über die Versicherungsdeckung entscheiden. Freiwillige Systeme leiden aber an der *Trittbrettfahrer-Problematik*. Weil durch die Einlagensicherung ein öffentliches Gut erzeugt wird, von welchem auch die Nichtversicherten – in Form einer höheren Sicherheit der individuellen Bank und des ganzen Systems – profitieren, subventionieren die versicherten die nichtversicherten Banken und Kunden. Freiwillige Systeme bergen zudem die Gefahr, dass die *Versicherungsdurchdringung des Marktes ungenügend* ist und sie somit einen Bank Run oder eine Vertrauenskrise nicht verhindern können. Mindestens eine Grundsicherung muss deshalb für alle Banken und alle Kunden obligatorisch sein.

Die internationale Bankenkrise von 2008 wurde nur zu einem geringeren Teil durch die Kleinleger ausgelöst, sondern vielmehr durch die Weigerung der Banken, sich gegenseitig Geld zu leihen. Man könnte in diesem Zusammenhang von einem *Bank Run by Banks* sprechen. Daraus könnte ein Argument abgeleitet werden, dass auch die Einlagen von Banken bei anderen Banken durch die Einlagensicherung geschützt sein sollten. Aufgrund der hohen Beträge im Interbankengeschäft wäre ein Bank Run by Banks nur mit einer umfassenden Sicherung zu verhindern, welche auch sehr hohe Einlagen einschliessen müsste. Faktisch würde eine entsprechende Sicherung auf eine Versicherung aller Verbindlichkeiten der Bank hinauslaufen, was die Sicherungssysteme überfordern und schwerwiegende Fehlanreize bei den Banken nach sich ziehen würde. Zudem haben die Banken die Möglichkeit, am Inter-



Bild: Keystone

Die internationale Bankenkrise von 2008 wurde hauptsächlich ausgelöst durch die Weigerung der Banken, sich gegenseitig Geld zu leihen. Man könnte in diesem Zusammenhang von einem Bank Run by Banks sprechen.

banken- und Kapitalmarkt auf längerfristige Finanzierungen zurückzugreifen, mit denen das Risiko eines Bank Run by Banks wirksam reduziert werden kann. Ein Einschluss von Bankenforderungen in das Sicherungssystem erscheint deshalb nicht angezeit.

### Ein neues System mit drei Säulen

Nachfolgend werden die Grundzüge eines neuen Sicherungssystems beschrieben, welches auf drei Säulen basiert, um die Vor- und Nachteile der verschiedenen Ansätze zu diversifizieren sowie eine ausgewogene und glaubwürdige Einlagensicherung zu wettbewerbsfähigen Kosten zu ermöglichen. Das vorgeschlagene System kombiniert die bisherige Nachschusslösung mit einer Fondslösung und einer Staatsgarantie für Grossrisiken.

#### Säule 1: Der Sicherungsfonds

Die erste Säule besteht aus einem Fonds, welchen die Banken durch Prämienzahlungen auf ihren versicherten Einlagen aufrufen. Tritt ein Versicherungsfall ein, werden die Verluste zuerst aus diesem Fonds ersetzt. Der Versicherungsfall wird von der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (Finma) festgestellt. Der Fonds kann von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) verwaltet und mit einer Liquiditätsgarantie ausgestattet werden, so dass im Bedarfsfall die Gelder des Fonds sofort verfügbar sind.

Entscheidend ist, dass die Prämien risikoabgestuft berechnet werden, damit eine risikoreiche Bank nicht gleich viel zahlt wie eine risikoreiche. Dazu muss ein System entwickelt werden, welches die Banken in verschie-

dene Risikostufen einteilt und die Prämien nach Risikostufe differenziert. Solche Systeme sind bei der FDIC<sup>1</sup> und dem Bundesverband Deutscher Banken<sup>2</sup> im Einsatz. In der Gestaltung eines solchen Systems gilt es, die Komplexität einer möglichst perfekten Risikomodellierung gegen Einfachheit in der Anwendung und Transparenz abzuwägen.

Bei der Ausstattung des Fonds wird eine Zielhöhe angestrebt. Die Zielhöhe der FDIC beträgt aktuell 1,25% der versicherten Einlagen.<sup>3</sup> Aufgrund der tieferen historischen Ausfallrate und der weiteren Säulen im System könnte in der Schweiz eine tiefere Zielhöhe anvisiert werden. Eine Zielhöhe von beispielsweise 0,5% der versicherten Einlagen entspricht zum heutigen Zeitpunkt ungefähr einer Fondsgrösse von 1,8 Mrd. Franken.<sup>4</sup> Es ist klar, dass der Aufbau eines Fonds in dieser Grössenordnung Zeit braucht, da sonst die Prämienbelastung der Banken zu hoch wird. Die Prämien könnten zweistufig ausgestaltet werden. Solange sich der Fonds unter der Zielhöhe befindet, wird zusätzlich zur regulären Versicherungsprämie eine Aufbauprämie verrechnet. Diese könnte beispielsweise so angesetzt werden, dass der Fonds unter Berücksichtigung des prognostizierten Einlagenwachstums in ein bis zwei Jahrzehnten von null auf die Zielhöhe aufgebaut wird, wenn zwischenzeitlich keine Sicherungsfälle eintreten. Sobald die Zielhöhe erreicht ist, wird nur noch die reguläre Versicherungsprämie fällig. Wenn keine Sicherungsfälle eintreten, kann der Fonds somit weiter wachsen. Forderungen an die Konkursmasse von Banken, für welche Versicherungsleistungen aus dem Fonds geleistet wurden, fallen wieder an den Fonds. Banken, welche neu ins System eintreten, müssen sich auf geeignete Weise an den Aufbaukosten beteiligen, beispielsweise indem sie einige Jahre lang die Aufbauprämie bezahlen, auch wenn der Fonds seine Zielhöhe bereits erreicht hat.

An der konkursrechtlichen Privilegierung der gesicherten Einlagen wird in diesem System festgehalten. Diese Privilegierung trägt dazu bei, dass die Versicherungsprämien sehr tief ausfallen können, weil in den meisten Fällen ein grosser Teil des unmittelbaren Schadens aus der Konkursmasse wieder eingebracht werden kann. Es ist davon auszugehen, dass die Prämien auch in der Aufbauphase im Durchschnitt deutlich unter einem Promille der versicherten Einlagen betragen werden.<sup>5</sup> Trotzdem muss man sich bewusst sein, dass eine Fondslösung gegenüber der heutigen reinen Nachschusslösung dem Bankensystem – insbesondere in der Aufbauphase des Fonds – Kosten auferlegt, welche von den Banken und Bankkunden getragen werden müssen.

1 Internet: [www.fdic.gov/deposit/insurance/assessments/institutions.html](http://www.fdic.gov/deposit/insurance/assessments/institutions.html).

2 Statut des Einlagensicherungsfonds, Bundesverband Deutscher Banken, März 2007.

3 Internet: [www.fdic.gov/news/board/07doc4nov5.pdf](http://www.fdic.gov/news/board/07doc4nov5.pdf).

4 Gemäss Botschaft des Bundesrates betragen die versicherten Einlagen per Ende September 2008 rund 353 Mrd. Franken, wenn eine Versicherungsgrenze von 100 000 Franken pro Kunde angesetzt wird.

5 Zum Vergleich: Die Prämien der FDIC betragen je nach Risikoeinstufung der Bank aktuell zwischen 0,05% und 0,43% der versicherten Einlagen. Die Prämien des freiwilligen Einlagensicherungsfonds der Deutschen Banken betragen für Banken mit tiefem Risiko 0,03% der Einlagen, für Banken mit höherem Risiko maximal das Zweieinhalbfache davon.

Kleinere Bankeninsolvenzen können durch einen solchen Fonds nach der Aufbau-phase problemlos aufgefangen werden. Da das Geld bereits vorhanden ist, kann der Zugriff auf die versicherten Einlagen im Versicherungsfall ununterbrochen gewährleistet werden. Tritt ein Versicherungsfall ein, bei dem das Fondsvermögen nicht ausreicht, kommt die zweite Säule des Systems zum Einsatz.

**Säule 2: Nachschusspflicht der Banken**

Falls das Fondsvermögen als erste Säule der Einlagensicherung nicht ausreicht, um einen Schadenfall zu decken, kommt die Nachschusspflicht der Banken zum Tragen. Im Unterschied zur heutigen Lösung sollte aber auch diese Nachschusspflicht risikogerecht ausgestaltet werden. Sie könnte beispielsweise im gleichen Verhältnis wie die regulären Versicherungsprämien der ersten Säule festgelegt werden.

Die Fondslösung der ersten Säule ersetzt somit die heute bestehende Nachschusspflicht der Banken nicht, verringert sie aber über die Zeit, je mehr Fondsvermögen aufgebaut wird. Die Systemobergrenze der Nachschusspflicht könnte beispielsweise beim Doppelten der Zielhöhe des Fonds der ersten Säule angesetzt werden. Zum heutigen Zeitpunkt wären das ungefähr 3,6 Mrd. Franken. Erreicht der Fonds der ersten Säule seine Zielhöhe, reduziert sich die Nachschusspflicht der Banken um die Hälfte. Erreicht der Fonds die doppelte Zielhöhe, besteht keine Nachschusspflicht mehr.

Die negativen Systemeffekte, welche sich durch einen zusätzlichen Liquiditätsbedarf durch einen Sicherungsfall während einer Bankenkrise ergeben, werden durch den Aufbau des Fonds der ersten Säule deutlich gemildert. Weil bereits ein liquider Fonds zur Verfügung steht, um die Liquiditätsbedürfnisse abzudecken, ist die sofortige Verfügbarkeit der Nachschusszahlungen der Banken zudem nicht mehr gleichermassen kritisch wie im bisherigen System, was die negativen Wirkungen der Nachschusspflicht in der Systemkrise zusätzlich reduziert.

**Säule 3: Staatsgarantie**

Muss eine Bank geschlossen werden, deren Marktanteil an versicherten Einlagen über der Systemgrenze der zweiten Säule liegt, erreicht die Versicherungssumme eine Grössenordnung, welche nicht mehr durch das Bankensystem aufgefangen werden kann. Soll die Einlagensicherung auch für solche Banken existieren und glaubwürdig sein, gibt es keine andere Lösung, als dass in diesem Fall der Staat die Einlagen garantiert, welche durch die ersten beiden Säulen nicht gedeckt

sind. Insbesondere im Fall der beiden Grossbanken gibt es keine Alternative zur subsidiären staatlichen Garantie. Die staatliche Versicherungsdeckung beginnt dort, wo der Deckungsumfang der zweiten Säule aufhört. Für die Versicherung dieser Grossrisiken gebührt dem Staat eine Entschädigung in Form eines entsprechenden Anteils an den regulären Versicherungsprämien derjenigen Banken, deren Einlagen durch den Staat versichert werden müssen. Dieser Anteil wird deshalb nicht dem Fonds gutgeschrieben, sondern geht direkt an den Bund als Versicherungsgeber.

Wie das Stabilisierungspaket des Bundes für die UBS zeigt, verfügen die Grossbanken bereits jetzt faktisch über eine Staatsgarantie, welche allerdings nicht entschädigt wird, da sie nur implizit gilt. Indem die grossen Banken auf ihren versicherten Einlagen Versicherungsprämien zahlen müssen, wird diese implizite Staatsgarantie zumindest teilweise explizit gemacht und entschädigt, was aus ökonomischer Sicht der gegenwärtigen Situation vorzuziehen ist. Kantonalkassen mit Staatsgarantie könnten vom System ausgenommen werden, da sie bereits über die Garantie eines Kantons verfügen. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sollten sie dem Kanton aber eine vergleichbare Versicherungsprämie entrichten müssen.

**Ein ausgewogenes System**

Ein System zur Sicherung der Bankeinlagen ist immer ein Kompromiss zwischen hoher Sicherheit und geringen Kosten. Die vorgeschlagene Lösung für die Einlagensicherung beruht deshalb auf drei subsidiär wirkenden Säulen, welche die Vor- und Nachteile der einzelnen Systeme ausgleichen. Die skizzierte Lösung hat gegenüber der heutigen Lösung den Vorteil, dass sie auf einer risikogerechten Verteilung der Lasten beruht und im Sicherungsfall die notwendige Liquidität im Fonds bereits zur Verfügung steht. Sie schliesst zudem grosse Banken in das Sicherungssystem ein, indem Grossrisiken explizit durch den Staat versichert werden. Die vorgeschlagenen Änderungen vermindern Fehlanreize und erhöhen die Glaubwürdigkeit und Krisensicherheit des System, ohne dem Bankensystem im internationalen Vergleich überhöhte Kosten aufzubürden. ■

Kasten 2

**Kontakt**

E-Mail: [manuel.ammann@unisg.ch](mailto:manuel.ammann@unisg.ch)  
 Tel. 071 224 70 80; Fax 071 224 70 88