

**Botschaft  
betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über  
die Ausgabe von Pfandbriefen**

vom 12. August 1981

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Änderung des Bundesgesetzes über die Ausgabe von Pfandbriefen mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vollkommenen Hochachtung.

12. August 1981

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Furgler  
Der Bundeskanzler: Buser

---

## Übersicht

*Nach dem geltenden Pfandbriefgesetz darf der Verfalltag für Pfandbriefe nicht vor dem 15. Jahr angesetzt sein. Diese Bestimmung wurde im Jahre 1930 erlassen, als Anleihen mit Laufzeiten von 15 bis 25 Jahren üblich waren. Die seither eingetretenen Veränderungen der Verhältnisse am Kapitalmarkt haben bewirkt, dass die Mindestlaufzeit von 15 Jahren den Pfandbriefzentralen verunmöglicht, ihre gesetzliche Aufgabe der Vermittlung von Grundpfanddarlehen zu möglichst billigem Zinsfuss zufriedenstellend zu erfüllen. Mit der vorgeschlagenen Änderung soll die Laufzeitbeschränkung im Gesetz fallengelassen werden. Damit wird die Konkurrenzfähigkeit des Pfandbriefes gegenüber anderen Anleihenstiteln wiederhergestellt. Zudem wird vorgeschlagen, anstelle eines Pfandbriefinspektors die Eidgenössische Bankenkommision als Aufsichtsbehörde über das Pfandbriefwesen zu bezeichnen.*

# Botschaft

- 1**      **Laufzeit der Pfandbriefe**
- 11**     **Ausgangslage**
- 111**    **Pfandbriefe als Finanzierungsinstrument des Hypothekarkredit**

Die Schweiz ist das Land mit der höchsten Hypothekarverschuldung pro Kopf der Bevölkerung. Man schätzt, dass die Summe der Hypothekarkredite 147 Milliarden Franken erreicht (vgl. Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1979, S. 54). Die Banken finanzieren mit ihren Hypothekaranlagen den weitaus grössten Teil der Hypothekarkredite. Sie beanspruchten davon 1979 einschliesslich der festen Vorschüsse und Darlehen gegen hypothekarische Deckung 123,3 Milliarden Franken oder 84 Prozent. Der Rest wurde von privaten Versicherungsgesellschaften (10,3 Mia. Fr.), Pensionskassen und Vorsorgeeinrichtungen öffentlichen und privaten Rechts (7,5 Mia. Fr.) und von der SUVA (1,1 Mia. Fr.) sowie von der öffentlichen Hand, Privaten und Unternehmungen übernommen.

Das schweizerische Hypothekarwesen konnte nur darum zu seiner Bedeutung gelangen, weil die Zinssätze langfristig niedrig waren und verhältnismässig wenig schwankten. Entscheidend dafür war das grosse Sparaufkommen. Das Total der Spareinlagen bei den Banken belief sich Ende 1979 auf 93,2 Milliarden Franken, der Depositen- und Einlagehefte auf 26,7 Milliarden Franken. Aus Obligationenanleihen sowie der Emission von Kassaobligationen und Kassascheinen stammten 11,3 Milliarden bzw. 39,5 Milliarden Franken. Gleichzeitig hatten die Banken bei den Pfandbriefzentralen 7,7 Milliarden Franken aufgenommen.

Die Schaffung der Institution des Pfandbriefes vor 50 Jahren hat somit nicht zu einer grundlegenden Änderung der Finanzierung des Hypothekarkredit geführt. Mit der Einführung des Pfandbriefes wollte man bewusst ein sehr langfristiges Finanzierungsinstrument für den Hypothekarkredit schaffen, das die bisherigen Fremdgeldformen ergänzen sollte, weil man der Meinung war, diese Finanzierung sei bis dahin zu kurzfristig erfolgt. Insbesondere Spargelder sind ja praktisch kurzfristig rückziehbar und die Kassaobligationen haben Laufzeiten von 3 bis 5, teilweise bis zu 8 Jahren. Demgegenüber handelt es sich bei den Hypotheken trotz der formell kurzen Kündigungsfrist um Anlagekredite mit langfristigem Charakter. Dazu kommt, dass vom gesamten Hypothekenbestand der schweizerischen Banken nur rund die Hälfte amortisationspflichtig ist. Das Postulat einer besseren Abstimmung der Fristigkeit im Hypothekargeschäft hat daher nach wie vor eine gewisse Berechtigung.

Der Hypothekarzinsfuß ist wesentlich von den Zinskosten der im Hypothekargeschäft eingesetzten Passivgelder abhängig. Zinsmässig ergibt sich somit eine Mischrechnung, die je nach Zusammensetzung der Passivseite der Bilanz für jedes Institut verschiedene Ergebnisse zeitigen kann. Veränderungen des Spargeldzinssatzes wirken sich unmittelbar auf den ganzen Bestand an Sparguthaben und demgemäss in besonders starkem Masse auf den Hypothekarsatz aus.

Die Bewegungen des Obligationensatzes beeinflussen vorerst nur Neuzeichnungen, während die Verzinsung des Altbestandes bis zur allfälligen Konversion unverändert bleibt. Es liegt auf der Hand, dass eine langfristige Finanzierung mittels Pfandbriefen zu einer Stabilisierung des Hypothekarzinses beiträgt. Hingegen ist in Rechnung zu stellen, dass für längerfristiges Kapital normalerweise mehr Zins bezahlt werden muss als für kurz- und mittelfristiges. Pfandbriefe tragen also nichts bei, um den Zinsfuss der Grundpfanddarlehen tief zu halten.

Die auch rechtlich und nicht nur wirtschaftlich (Spargelder) langfristige Mittelbeschaffung spielt bei den Banken ganz allgemein eine verhältnismässig geringfügige Rolle. Innerhalb dieser langfristigen Passiven dominiert indessen der Pfandbrief. Aus der Bankenstatistik ist ersichtlich, dass die Banken gesamthaft nur für 11,3 Milliarden Franken eigene Obligationenanleihen ausgegeben hatten. Die 7,7 Milliarden Pfandbriefdarlehen erreichen eine ähnliche Grössenordnung. Je nach Bankengruppe variiert die Bedeutung des Pfandbriefes. Der Pfandbrief ist für Kantonalbanken ein wichtiges und für die Regionalbanken und Sparkassen das wesentliche Instrument zur langfristigen Mittelbeschaffung. Die Kantonalbanken haben für 5,4 Milliarden Franken eigene Anleihen emittiert und für 4,1 Milliarden Franken Pfandbriefdarlehen bezogen. Die Regionalbanken hatten nur 0,1 Milliarden eigene Obligationenanleihen ausstehend und 2,9 Milliarden Pfandbriefdarlehen bezogen. Die Regionalbanken haben in den letzten Jahrzehnten auch über ihre «Emissionszentrale» den Zugang zum Kapitalmarkt gefunden. Die Obligationen der Emissionszentrale weisen indessen nur eine durchschnittliche Laufzeit von 8 Jahren auf und fallen damit in den mittelfristigen Bereich. Die entsprechenden Verpflichtungen sind unter den Kreditoren auf Zeit ausgewiesen.

Die Bedeutung des Pfandbriefes als Anlagepapier ist nicht zu unterschätzen. Die Pfandbriefzentralen beanspruchten vom Total aller Ende 1979 ausstehenden schweizerischen Obligationenanleihen im Betrage von 73,7 Milliarden Franken deren 7,7 Milliarden Franken. Dies ist ein erstaunlich hoher Anteil, namentlich unter Berücksichtigung der sehr langen Laufzeit des Pfandbriefes. Es ist aber doch anzunehmen, dass der Pfandbrief im Publikum nie sehr populär und weit gestreut war, sondern von jeher stark von den institutionellen Anlegern – die eher langfristig disponieren – gezeichnet wurde. Es ist daran zu erinnern, dass zeitweilig über die Hälfte der ausstehenden Pfandbriefe beim AHV/IV-Fonds plaziert waren. Ende 1979 waren es noch 1,6 Milliarden.

Zusammenfassend kann gefolgert werden, dass der Pfandbrief zur Finanzierung des schweizerischen Hypothekarkredites anteilmässig nur eine verhältnismässig bescheidene Rolle spielt. Dies hängt damit zusammen, dass sich die Banken im allgemeinen lediglich zu einem kleinen Teil rechtlich langfristig finanzieren. Innerhalb der systemgerechten und sicher begrüssenswerten langfristigen Finanzierung nimmt der Pfandbrief indessen einen wesentlichen, für kleinere Banken gar einen entscheidenden Platz ein. Als Anlagepapier namentlich für institutionelle Anleger hat er eine starke, gut eingeführte Stellung im Kapitalmarkt. Diese wird er anteilmässig indessen nur halten können, wenn er gegenüber den übrigen Anleihenstiteln konkurrenzfähig bleibt.

Der schweizerische Pfandbrief ist ein mit besonderen Sicherheiten ausgestattetes obligationenähnliches Wertpapier. Er wurde mit dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1930 über die Ausgabe von Pfandbriefen (SR 211.423.4) eingeführt. Der Pfandbrief wird ausschliesslich durch die besonders hierfür geschaffenen beiden Pfandbriefinstitute (die Pfandbriefbank Schweizerischer Hypothekarinstitutione und die Pfandbriefzentrale der Schweizerischen Kantonalbanken) begeben.

Der Zweck des Pfandbriefes ist die möglichst langfristige Finanzierung des bankenmässigen Hypothekarkredits zu stabilem und billigem Zinssatz (Pfandbriefgesetz Art. 1 Abs. 1). Diesem gesetzlichen Auftrag entsprechend berücksichtigen die Pfandbriefzentralen bei der Emission ihrer Pfandbriefanleihen vier verschiedene Zielsetzungen:

- die Pfandbriefe sollen eine lange Laufzeit haben;
- ihr Zinsfuss soll von Serie zu Serie möglichst wenig schwanken;
- der Zinsfuss soll so niedrig wie möglich gewählt werden;
- die Pfandbriefemissionen sollen die Nachfrage der Mitgliedbanken nach Pfandbriefgeldern betragsmässig möglichst decken.

Das Gesetz sieht vor, dass die Laufzeit der Pfandbriefe mindestens 15 und höchstens 40 Jahre betragen muss (Pfandbriefgesetz Art. 8 Abs. 1). Die Anleihehensschuldner können Pfandbriefe nach Ablauf von 10 Jahren unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von 3 Monaten vorzeitig zurückzahlen (Pfandbriefgesetz Art. 8 Abs. 2). Das soll den Pfandbriefinstituten erlauben, Zeiten mit tiefen Zinssätzen zur Verbilligung der Pfandbriefgelder zu nutzen.

Seit dem Erlass des Pfandbriefgesetzes im Jahre 1930 haben sich die Verhältnisse am Kapitalmarkt weitgehend geändert, so dass es den Pfandbriefinstituten nicht mehr möglich ist, die vier erwähnten Ziele mit den gesetzlichen Mitteln zu erreichen.

Waren im Jahre 1930 Anleihen mit Laufzeiten von 15–25 Jahren üblich, so haben sich in den letzten Jahren Laufzeiten von nur 10–15 eingebürgert. Der Grund dafür ist in den stärkeren Schwankungen des Preisniveaus und der Zinssätze in den letzten Jahrzehnten zu sehen, die teilweise die Folge der zunehmenden Verflechtung des einheimischen Marktes mit den internationalen Geld- und Kapitalmärkten sind. Angesichts der erhöhten Flexibilität des Kapitalmarktes und der wachsenden Unsicherheit der Erwartungen wollen sowohl Anleger als auch Schuldner beweglich bleiben und keine allzu langfristigen Verpflichtungen eingehen.

Heute stehen dem Emittenten auf Zeichnerseite nicht dieselben Anleger gegenüber wie vor 50 Jahren. Neue Pfandbriefanleihen werden im wesentlichen nur noch von einer kleinen Zahl von Lebensversicherungen, Sozialversicherungen und Pensionskassen gezeichnet. Aus Rendite- und vor allem Liquiditätsüberlegungen bauen diese institutionellen Anleger ihre sehr langfristigen Engagements ab.

Die Pfandbriefinstitute, die ausschliesslich im längstfristigen Sektor des Kapitalmarktes tätig sind, haben ein Interesse daran, den Zinssatz ihrer Emissionen tief zu halten und Zinsauschläge am Markt möglichst zu vermeiden. Die Anle-

ger wiederum scheuten besonders in den Niedrigzinsperioden längere Zinsbindungen. Wegen der gesetzlichen Mindestlaufzeit der Pfandbriefe haben die Emissionsinstitute nur die Möglichkeit, den Nominalzinssatz ihrer Titel dem veränderten Anlegerverhalten anzupassen, was die Refinanzierung, verglichen mit den Obligationenanleihen der Banken, verteuert. Diesem höheren Zinssatz kommt bei steigenden Zinserwartungen oft eine gewisse Signalwirkung zu, die den Zinsauftrieb fördert. Weil die Pfandbriefzentralen die Laufzeiten ihrer Anleihen nicht im heute marktüblichen Rahmen variieren können, müssen sie in vielen Fällen drei der vier oben erwähnten Ziele – die sie neben der Langfristigkeit verfolgen sollen – vernachlässigen. Sie können den Zinsfuß nicht so niedrig wie möglich wählen und sie tragen nichts bei zu dessen langfristiger Stabilisierung. Sie erschweren sich auch die kontinuierliche Mittelaufnahme.

### **113 Eingabe der Pfandbriefinstitute**

Da sich die Bedingungen der Anleihen der Pfandbriefzentralen nach den im Moment der Emission am Markt zur Anwendung gelangenden Konditionen zu richten haben und sich eine Rückkehr zu bis vor wenigen Jahren praktizierten Laufzeiten von 15 oder mehr Jahren für Anleihen schweizerischer Schuldner in-nerhalb nützlicher Frist nicht abzeichnet, ist eine Anpassung der gesetzlichen Laufzeitregelung an die heutigen und künftigen Marktverhältnisse anzustreben. Die beiden Pfandbriefzentralen schlagen gemeinsam folgende Änderung von Artikel 8 Absatz 1 des Pfandbriefgesetzes vor:

In jedem Pfandbrief ist der Verfalltag anzugeben. Dieser darf nicht vor dem 10. Jahre angesetzt sein.

Mit der Ermöglichung einer Verkürzung der Laufzeit auf mindestens 10 Jahre sollte der Charakter des Pfandbriefes als langfristige Obligation erhalten bleiben. Er wird zudem gemäss Artikel 8 Absatz 2 frühestens nach 10 Jahren zurückbezahlt werden können. Zehnjährige Pfandbriefe wären somit unkündbar. Die Pfandbriefzentralen versprechen sich von der technischen Anpassung des Gesetzes an die heutigen Marktgegebenheiten eine Verstärkung ihrer Rolle in der Hypothekenfinanzierung und einen Beitrag zur Erhaltung der schweizerischen Bankenstruktur.

## **12 Neuordnung**

Die geschilderten Unzukömmlichkeiten der heutigen Regelung mit einer gesetzlichen Mindestlaufzeit von 15 Jahren zwingen zu einer Anpassung der überholten Bestimmung. Statt der von den Pfandbriefzentralen vorgeschlagenen blossen Herabsetzung auf 10 Jahre beantragen wir, auf die Fixierung einer Mindestlaufzeit im Gesetz zu verzichten. Nur diese Lösung ist marktgerecht. Sie erlaubt den Pfandbriefinstituten, Gelder stets zu optimalen Bedingungen aufzunehmen und so ihren Mitgliedern die gewünschten Mittel zu besten Konditionen zur Verfügung zu stellen. Bereits der Entwurf des Bundesrates von 1925 sah keine Mindestlaufzeit vor, sondern nur ein Kündigungsrecht des Schuldners nach frü-

hestens 5 Jahren. Angesichts der periodisch anfallenden grossen Fälligkeiten von Pfandbriefanleihen, die in den nächsten Jahren zu konvertieren sind, weil die Hypothekendarlehen zu einem grossen Teil nicht amortisiert werden, kommt der Möglichkeit zur flexiblen Anpassung an die zunehmend sprunghafter gewordene Kapitalmarktentwicklung besondere Bedeutung zu. Es soll den Pfandbriefzentralen die Möglichkeit offen stehen, bei angespannter Lage am langfristigen Markt gegebenenfalls eine mittelfristige Zwischenfinanzierung der Konversionsoperationen ins Auge zu fassen. Ihre Sache wird dann sein, im Einzelfall zu beurteilen, ob eine Pfandbriefemission mittelfristiger Laufzeit, d. h. unter 10 Jahren, allenfalls in Konkurrenz zu den Kassenobligationen treten würde.

Der Wegfall der Mindestlaufzeit bedeutet nicht, dass die Pfandbriefe allgemein zu mittel- oder gar kurzfristigen Papieren werden. Der Grundsatz der langfristigen Finanzierung ist unbestritten und ergibt sich aus dem Artikel 1 Absatz 1 des Pfandbriefgesetzes: Die Pfandbriefzentralen haben den Zweck, dem Grundeigentümer langfristige Grundpfanddarlehen zu vermitteln. Nach der goldenen Bankregel müssen die vermittelnden Mitgliedsinstitute die ihnen anvertrauten Gelder so anlegen, dass die Abstufung der Fälligkeiten der Aktiven derjenigen auf der Passivseite der Bilanzen entspricht. In Verbindung mit Artikel 12 Absatz 1, wonach ebenfalls die Fristigkeiten der Darlehen der Pfandbriefzentralen mit der Fälligkeit der Pfandbriefe übereinstimmen müssen, lässt sich der Schluss ziehen, dass Hypotheken, die ihrem Wesen nach – wenn auch nicht streng formal – langfristiger Natur sind, auch mit langfristigem Kapital zu finanzieren sind. Wir sind mit dem Direktorium der Schweizerischen Nationalbank der Ansicht, dass diese gesetzlichen Bestimmungen genügen, um die Pfandbriefzentralen anzuhalten, ihre benötigten Mittel möglichst langfristig und billig aufzunehmen.

Um dem Hypothekarkreditgeschäft eine optimale und möglichst konstante Refinanzierung zu sichern, soll den beteiligten Bankgruppen eine grösstmögliche Wahl des Typs der auszugebenden Schuldverschreibungen und des Ausmasses der Fristentransformation gelassen werden. Dazu gehört neben dem Wegfall der Mindestlaufzeit auch die Aufhebung der einschränkenden Bestimmung über das vorzeitige Kündigungsrecht des Schuldners. Deshalb haben wir in der Neuordnung auf das Erfordernis, vor der Kündigung mindestens 10 Jahre abzuwarten, verzichtet. In Übereinstimmung mit den heutigen Gepflogenheiten am Emissionsmarkt sollen sich die Pfandbriefzentralen das Recht vorbehalten können, die emittierte Serie von Pfandbriefen vorzeitig zurückzuzahlen bzw. Teile davon zu tilgen. Damit werden die Pfandbriefe den Obligationen hinsichtlich der Anleihebedingungen weitgehend gleichgestellt. Auf das Kündigungsrecht des Schuldners wurde im Interesse der Tiefhaltung der durchschnittlichen Zinskosten der Pfandbriefanleihen bereits bei der Einführung des Pfandbriefes grossen Wert gelegt. Die langfristige Obligation soll in Zeiten tiefer Sätze, bzw. hohem Kapitalangebot vorzeitig zur Konversion gekündigt werden können. Damit wird zinsmässig eine günstige Mischrechnung über längere Perioden mit steigenden und fallenden Zinssätzen angestrebt.

Die besondere gesetzliche Deckung der Pfandbriefe sichert ihnen vorteilhafte Bedingungen und stärkt die Stellung der Hypothekarinstitute am Kapitalmarkt. Sie ist geeignet, besonders den der Pfandbriefbank Schweizerischer Hypothe-

karinstitute angeschlossenen 205 Sparkassen und Regionalbanken einen gewissen Konkurrenzvorteil auf einem eng beschränkten Gebiet zu verschaffen und damit zur Erhaltung einer diversifizierten und regional eingebetteten Bankenstruktur beizutragen.

## **2 Aufsicht über das Pfandbriefwesen**

Die Gelegenheit einer Revision des Pfandbriefgesetzes ist wahrzunehmen, um eine sich aufdrängende Neuordnung der Aufsicht über das Pfandbriefwesen vorzunehmen.

### **21 Ausgangslage**

#### **211 Bisherige Ordnung**

Die Geschäftsführung der Pfandbriefzentralen und der ihnen ein Darlehen schuldenden Mitglieder untersteht nach dem geltenden Gesetz einer ständigen Überwachung durch den eidgenössischen Pfandbriefinspektor. Stellt dieser fest, dass eine Anstalt Bestimmungen des Gesetzes oder der Verordnung verletzt, so hat er ihr eine Frist zu setzen, innerhalb welcher sie für Abhilfe zu sorgen hat. Kommt sie der Aufforderung des Pfandbriefinspektors nicht nach, so ist es Sache des Bundesrates, die erforderlichen Massnahmen zum Schutze der Pfandbrief- und Darlehensgläubiger zu treffen. So kann der Bundesrat von der fehlbaren Anstalt die Aushändigung der Deckungswerte an den Pfandbriefinspektor verlangen, ausgegebene Pfandbriefe oder Darlehen als verfallen erklären oder der Pfandbriefzentrale die Ermächtigung zur Pfandbriefausgabe entziehen.

#### **212 Erklärung und Beurteilung der bisherigen Ordnung**

Bei den Empfängern von Darlehen der Pfandbriefzentralen handelt es sich allesamt um Institute, die dem Bankengesetz unterstehen. Es liegt deshalb nahe, dieselbe Aufsichtsorganisation sowohl für die Pfandbrief- wie auch für die Bankenaufsicht vorzusehen. Dass dem nicht so ist, lässt sich nur historisch begründen. Weil beim Erlass des Pfandbriefgesetzes noch keine Bankenaufsicht bestand (sie wurde erst durch das Bankengesetz von 1934 eingeführt), musste eine eigene Pfandbrieforganisation geschaffen werden. Anlässlich der Ausarbeitung des Bankengesetzes unterliess man die Integrierung der bereits eingespielten Pfandbriefüberwachung in das Bankenaufsichtssystem.

Dem materiellen Zusammenhang zwischen Pfandbriefüberwachung und Bankenaufsicht trug jedoch der Bundesrat dadurch Rechnung, dass er regelmässig den Vorsteher des Sekretariates der Eidgenössischen Bankenkommission zum eidgenössischen Pfandbriefinspektor ernannte. Nach dem Tode von Pfandbriefinspektor Dr. D. Bodmer ist der Bundesrat noch einen Schritt weitergegangen. Durch die Änderung vom 22. Oktober 1980 der Vollziehungsverordnung zum Pfandbriefgesetz (AS 1980 1566) schaffte er die Grundlage zur weitgehenden Zusammenlegung beider Aufsichtsorganisationen. Er ermächtigte nämlich das mit der Funktion des Pfandbriefinspektors beauftragte Sekretariat der Eidgen-

nössischen Bankenkommission, den bankengesetzlichen Revisionsstellen die Prüfung der Mitglieder der Pfandbriefzentralen zu übertragen. Diese Aufsichtsform war schon durch die im Jahre 1968 erfolgte Revision des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung vorbestimmt (AS 1969 300, Art. 35), welche die «Eidgenössische Bankenkommission und Pfandbriefinspektorat» als eine einzige Behörde bezeichnete. Das neue Verwaltungsorganisationsgesetz vom 19. September 1978 (SR 172.010) erwähnt bloss noch die Eidgenössische Bankenkommission, wobei die Verordnung vom 9. Mai 1979 über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter (SR 172.010.15) präzisiert, dass diesem Amt der Vollzug des Pfandbriefgesetzes obliegt (Art. 11 Ziff. 10).

Die bereits begonnene Entwicklung zur Verschmelzung der beiden Aufsichtssysteme hin soll nun durch eine Änderung des Pfandbriefgesetzes zu Ende geführt werden. Aufgrund der heute geltenden Bestimmungen liessen sich die Zusammenfassung beider Aufsichtsorganisationen und Vereinheitlichung des Verfahrens nämlich nicht mit der wünschbaren und sachlich gerechtfertigten Konsequenz verwirklichen. So konnten der Eidgenössischen Bankenkommission über die Kompetenz hinaus, fehlbare Institute unter Fristansetzung zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes aufzufordern, keine weiteren Befugnisse zum Schutze der Pfandbrief- und Darlehensgläubiger eingeräumt werden. Für die weiteren Massnahmen erklärt nämlich das bisherige Recht den Bundesrat für zuständig.

## 22 Neuordnung

Die vorgeschlagene Neuordnung erklärt die Eidgenössische Bankenkommission zur Vollzugs- und Aufsichtsbehörde für das Pfandbriefgesetz. Durch Verweise auf das Bankengesetz werden ihr grundsätzlich alle Aufsichtsmittel, die sie im Bereiche der Bankenaufsicht hat, auch für ihre Tätigkeit auf dem Gebiete des Pfandbriefwesens eingeräumt. Die spezifisch pfandbriefrechtliche Massnahme der Aushändigung der Deckungswerte, die bisher der Bundesrat zu ergreifen hatte, soll nun der Eidgenössischen Bankenkommission zustehen. Einzig die schärfste Massnahme, nämlich der Entzug der Ermächtigung zur Ausgabe von Pfandbriefen, ist weiterhin dem Bundesrat als der Bewilligungsbehörde vorzubehalten.

Die Möglichkeit, ausgegebene Pfandbriefe oder gewährte Darlehen als verfallen zu erklären, ist im neuen Text nicht aufgenommen. Dieser weitgehende Eingriff in zivilrechtliche Verhältnisse ist heute angesichts der besseren Vollstreckungsmöglichkeiten nicht mehr erforderlich. Widersetzt sich eine Anstalt der Verfügung zur Auslieferung der Deckungswerte, so kann diese zwangsweise durchgesetzt werden. Oder kommt sie nach Auslieferung trotz Mahnung ihren Deckungspflichten nicht nach, kann die Eidgenössische Bankenkommission zur Ersatzvornahme schreiten.

Anstelle des Pfandbriefinspektors soll inskünftig das *Sekretariat der Eidgenössischen Bankenkommission* mindestens einmal im Jahr bei den Pfandbriefzentralen eine Revision vornehmen.

Bei den Mitgliedern der Zentralen und weiteren Darlehensnehmern wird die *bankrechtliche Revisionsstelle* ihre Prüfungen auf den pfandbriefrechtlichen Bereich zu erstrecken haben.

Die Verschmelzung der beiden Aufsichtssysteme hat zur Folge, dass die Pfandbriefüberwachungsgebühren wegfallen können, denn die Mitglieder der Pfandbriefzentralen werden bereits durch die Verordnung über die Gebühren für die Beaufsichtigung der Banken und Anlagefonds (SR 611.014) zur Übernahme der Kosten der Bankenaufsicht herangezogen. Da die Pfandbriefgebühren lediglich einen jährlichen Ertrag von rund 60 000 Franken abwerfen (gegenüber rund 3 Mio. der Gebühren nach der erwähnten Verordnung) und die Erhebung ausserdem ziemlich aufwendig ist, fällt der Ausfall nicht ins Gewicht. Er kann überdies über die Festsetzung der Zusatzgebühren nach der erwähnten Verordnung kompensiert werden. Eine Beeinträchtigung des Verursacherprinzips ergibt sich daraus angesichts der Grössenordnungen nicht. Die Gebührenpflicht auf die beiden Pfandbriefzentralen zu erstrecken, drängt sich nicht auf, da sich die Aktien der beiden Pfandbriefzentralen zu 100 Prozent in den Händen der angeschlossenen Banken befinden.

### **3 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

Der Gesetzesentwurf wurde den Pfandbriefzentralen, der Schweizerischen Bankvereinerung, der Schweizerischen Treuhand- und Revisionskammer, den Hauseigentümerverbänden sowie den Mieterverbänden unterbreitet.

Mit Ausnahme der beiden Hauseigentümerverbände, die anstelle des Verzichts eine Mindestlaufzeit von 10 Jahren beantragen, haben alle eingegangenen Stellungnahmen der Vorlage zugestimmt.

### **4 Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen**

#### *Artikel 8*

Gestrichen ist die Vorschrift, wonach der Verfalltag nicht vor dem 15. und nicht nach dem 40. Jahre angesetzt werden darf. Damit besteht kein gesetzlich fixierter Rahmen mehr für die Laufzeit von Pfandbriefen.

Zudem ist die vorzeitige Rückzahlung nach mindestens 10 Jahren durch die Möglichkeit ersetzt worden, bei der Emission die vorzeitige Rückzahlung vorzusehen.

#### *Artikel 32*

Im Absatz 2 wird entsprechend der neuen Aufsichtsorganisation das Wort «Pfandbriefinspektor» durch «Eidgenössische Bankenkommission» ersetzt.

#### *Artikel 39*

Zur Aufsichtsbehörde auf dem Gebiete des Pfandbriefwesens wird anstelle des Pfandbriefinspektors die Eidgenössische Bankenkommission bezeichnet. Sie hat die zum Vollzug des Gesetzes notwendigen Verfügungen zu erlassen und die

Einhaltung der Rechtsvorschriften zu überwachen. Dafür sollen ihr dieselben Aufsichtsmittel zur Verfügung stehen wie im Bereiche der Bankenaufsicht. Erhält sie Kenntnis von Widerhandlungen, die das Pfandbriefgesetz unter Strafe stellt, so hat sie unverzüglich das für die Strafuntersuchung zuständige Eidgenössische Finanzdepartement zu benachrichtigen.

#### *Artikel 40*

In diesem Artikel ist das bisher im Artikel 42 geregelte Aufsichtsmittel der Aushändigung der Deckungswerte zur Verwaltung an die Aufsichtsbehörde aufgenommen. Da es sich bei der Verfügung auf Aushändigung der Deckungswerte um eine massive Aufsichtsmassnahme handelt, soll sie nur Platz greifen können, wenn Vorschriften wiederholt schwer verletzt werden oder Umstände auftreten, die das Vertrauen in die Bank ernsthaft beeinträchtigen.

#### *Artikel 41*

Der Artikel 41 enthält die schwerste Aufsichtsmassnahme, nämlich den Entzug der Ermächtigung zur Pfandbriefausgabe. Zuständig dafür ist der Bundesrat.

#### *Artikel 42*

Die Pfandbriefzentralen unterstehen der bankenrechtlichen Revision nicht (Art. 1 Abs. 5 des Bundesgesetzes vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen; SR 952.0). Zur Prüfung ihrer Jahresrechnungen wird deshalb das Sekretariat der Eidgenössischen Bankenkommission bestimmt.

#### *Artikel 43*

Für die übrigen Kreditanstalten haben die bankengesetzlichen Revisionsstellen im Rahmen ihrer bankenrechtlich vorgeschriebenen Kontrollen auch die Einhaltung der Bestimmungen des Pfandbriefgesetzes (Pfandregister und Darlehensdeckung) zu überprüfen.

#### *Artikel 47*

Nachdem der Pfandbriefinspektor wegfällt, muss auch die bisher vom Gesetz eingeräumte Möglichkeit, Strafuntersuchungen an ihn zu delegieren, gestrichen werden. Alleinige untersuchende Behörde ist, wie auch für Straftatbestände des Nationalbank-, Anlagefonds- und Bankengesetzes, das Eidgenössische Finanzdepartement.

## **5        Finanzielle und personelle Auswirkungen**

### **51        Finanzielle Auswirkungen**

Es entstehen keine zusätzlichen Kosten. Wie bisher wird der Aufwand für die Überwachung des Pfandbriefwesens durch Gebühren der beaufsichtigten Institute gedeckt.

### **52        Personelle Auswirkungen**

Personelle Auswirkungen ergeben sich keine.

## 53 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Der Vollzug des Pfandbriefgesetzes ist ausschliesslich Bundessache. Kantone und Gemeinden werden nicht belastet.

## 6 Regierungsrichtlinien

Die beantragte Revision des Pfandbriefgesetzes ist in den Richtlinien der Regierungspolitik der laufenden Legislaturperiode nicht ausdrücklich vorgesehen. Dies ist damit zu erklären, dass die beiden Pfandbriefzentralen erst in einem Zeitpunkt auf das Problem der Laufzeiten von Pfandbriefanleihen hinwiesen, als der Bundesrat die Richtlinien bereits beschlossen hatte.

Trotz des Fehlens dieser Vorlage in den Richtlinien erscheint es aber gerechtfertigt, die umfangmässig bescheidene Revision bereits im heutigen Zeitpunkt der Bundesversammlung zu unterbreiten. Die in jüngster Zeit aufgetretenen schnellen Änderungen der Verhältnisse am Kapitalmarkt haben in Verbindung mit der 15-jährigen Laufzeit eine grosse Erschwerung und gleichzeitig eine Verteuerung der Geldaufnahmen durch Pfandbriefe bewirkt. Die Pfandbriefzentralen sehen sich heute ausserstande, ihre gesetzliche Aufgabe der Vermittlung von Grundpfanddarlehen zu möglichst billigem Zinsfuss auf befriedigende Weise zu erfüllen. Aus diesem Grunde sollten möglichst rasch den Zentralen die Mittel zurückgegeben werden, um ihre Tätigkeit dem Gesetzeszweck entsprechend auszuüben. Gerade im Hinblick auf die in naher Zukunft vorzunehmenden Anleihekonzersionen (in den Jahren 1982, 1983 und 1984 werden Anleihen mit einem Gesamtbetrag von 1740 Mio. Fr. kündbar), ist die frühzeitige Anpassung des Gesetzes an die veränderten Verhältnisse nötig.

Im übrigen haben wir uns in den Richtlinien ausdrücklich vorbehalten, bei Änderung der Verhältnisse von den festgelegten Richtlinien abzuweichen. Ein solcher Fall liegt, wie dargelegt, hier vor.

## 7 Verfassungsmässigkeit

Die Änderung des Pfandbriefgesetzes ist wie das Pfandbriefgesetz selbst durch den Artikel 64 Absatz 2 der Bundesverfassung abgedeckt. Diese Bestimmung ermächtigt den Bund zur Gesetzgebung im Bereiche des Zivilrechts. Die Vorschriften über die Aufsicht können zusätzlich auf den nach Erlass des Pfandbriefgesetzes in die Bundesverfassung aufgenommenen Bankenartikel (Art. 31<sup>quater</sup> BV) abgestützt werden.

# Bundesgesetz über die Ausgabe von Pfandbriefen

Entwurf

## Änderung vom

---

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 12. August 1981<sup>1)</sup>,  
beschliesst:

### I

Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1930<sup>2)</sup> über die Ausgabe von Pfandbriefen wird wie folgt geändert:

#### *Titel*

Pfandbriefgesetz (PFG)

#### *Art. 8 Abs. 1 und 2*

<sup>1</sup> In jedem Pfandbrief ist die Laufzeit anzugeben. Ist der Pfandbrief Bestandteil einer durch Auslosung tilgbaren Anleihe, so ist ausserdem der Tilgungsplan anzugeben.

<sup>2</sup> Die Pfandbriefzentralen können bei der Emission die vorzeitige Rückzahlung des Pfandbriefes vorsehen. Sie müssen in diesem Fall eine Kündigungsfrist von mindestens drei Monaten einhalten.

#### *Art. 32 Abs. 2*

<sup>2</sup> Die Eidgenössische Bankenkommision kann die Neuschätzung der Grundstücke verlangen, wenn sich der Geldwert oder die sonstigen allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse erheblich ändern.

#### *Art. 39*

III. Eidgenössische Bankenkommision

<sup>1</sup> Die Eidgenössische Bankenkommision überwacht die Einhaltung dieses Gesetzes und der Verordnung.

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 197

<sup>2)</sup> SR 211.423.4

<sup>2</sup> Die Artikel 23<sup>bis</sup>, 23<sup>ter</sup> Absätze 1–3 und 24 des Bankengesetzes<sup>1)</sup> gelten sinngemäss.

<sup>3</sup> Erhält die Bankenkommission Kenntnis von Widerhandlungen nach den Artikeln 45 und 46 dieses Gesetzes, benachrichtigt sie unverzüglich das Eidgenössische Finanzdépartement.

*Art. 40*

IV. Aushändigung der Deckungswerte

<sup>1</sup> Die Bankenkommission kann die Aushändigung der Deckungswerte verfügen, wenn eine Pfandbriefzentrale oder eine Kreditanstalt, die einer Pfandbriefzentrale Darlehen schuldet, wiederholt Vorschriften schwer verletzt oder das Vertrauen in sie ernsthaft beeinträchtigt ist.

<sup>2</sup> Sie verwaltet die Deckungswerte als Treuhänder auf Kosten der Pfandbriefzentrale oder Kreditanstalt so lange, bis der ordnungsgemässe Zustand oder das Vertrauen wieder hergestellt ist.

*Art. 41*

V. Entzug der Ermächtigung

Widersetzt sich eine Pfandbriefzentrale wiederholt den von der Aufsichtsbehörde angeordneten Massnahmen, so kann die Bankenkommission dem Bundesrat beantragen, ihr die Ermächtigung zur Pfandbriefausgabe zu entziehen.

*Art. 42*

VI. Überprüfung a. der Pfandbriefzentralen

Das Sekretariat der Bankenkommission prüft alljährlich bei den Pfandbriefzentralen, ob die Jahresrechnung nach Form und Inhalt den gesetzlichen, statutarischen und reglementarischen Vorschriften entspricht und ob dieses Gesetz und die Verordnung eingehalten worden sind.

*Art. 43*

b. der übrigen Kreditanstalten

<sup>1</sup> Die Revisionsstellen nach dem Bankengesetz<sup>1)</sup> prüfen bei der Revision der Mitglieder der Pfandbriefzentralen und der Kreditanstalten, die nicht Mitglieder sind und die einer Pfandbriefzentrale ein Darlehen nach Artikel 11 Absatz 2 schulden, das Pfandregister sowie die Darlehensdeckung. Sie halten das Ergebnis im Revisionsbericht fest.

<sup>1)</sup> SR 952.0

<sup>2</sup> Kantonalbanken, die nach Artikel 18 Absatz 2 des Bankengesetzes<sup>1)</sup> von der Revision durch eine ausserhalb des Unternehmens stehende Revisionsstelle befreit sind, werden von der eigenen Kontrollstelle geprüft.

<sup>3</sup> Die Revisionsstellen und die Kontrollstellen der Kantonalbanken teilen die Prüfungsergebnisse der beteiligten Pfandbriefzentrale mit.

*Art. 47 Abs. 2*

<sup>2</sup> Verfolgende und urteilende Verwaltungsbehörde ist das Eidgenössische Finanzdepartement.

II

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

7989

## **Botschaft betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Ausgabe von Pfandbriefen vom 12. August 1981**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1981
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	81.045
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.10.1981
Date	
Data	
Seite	197-211
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 447

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.