

## Speaking Notes / Bundesrätin Karin Keller-Sutter

### Medienkonferenz Bundesrat 10. April 2024

*\*Hinweis: Es gilt das gesprochene Wort\**

- Der Bundesrat hat heute den Bericht zur «Too-Big-To-Fail»-Regulierung systemrelevanter Banken verabschiedet und aufgrund dieser Auslegeordnung das weitere Vorgehen beschlossen.
- Vor gut einem Jahr ist es den Behörden gelungen, den unkontrollierten Untergang der Credit Suisse zu verhindern. Damit wurde Schaden von der Schweiz, der Volkswirtschaft und den Steuerzahlenden abgewendet.
- Dies konnte erreicht werden, weil mit der UBS eine Bank bereit war, die Credit Suisse zu übernehmen. Die UBS ist heute nun aber die einzige verbleibende global systemrelevante Bank in unserem Land. Sollte sie in vergleichbare Schwierigkeiten geraten, wäre eine solche Lösung nicht mehr möglich.
- Oberstes Ziel des Bundesrats ist es, die Steuerzahlenden und die Wirtschaft zu schützen. Was sich bei der Credit Suisse ereignet hat, darf sich nicht wiederholen. Es muss verhindert werden, dass die Krise einer Bank zu einer Bedrohung für die Schweizer Volkswirtschaft wird. Um dieses Ziel zu erreichen, schlägt der Bundesrat griffige Massnahmen vor. Es braucht gezielt eine höhere Eigenkapitalausstattung, eine verbesserte Liquiditätsversorgung und Massnahmen gegen Management-Versagen und Boni-Exzesse.

*(Wiederholung auf Französisch)*

- L'objectif principal du Conseil fédéral est de protéger les contribuables et l'économie. Ce qui s'est passé avec Credit Suisse ne doit plus se reproduire. Il faut éviter qu'une crise au sein d'une banque ne devienne une menace pour l'économie suisse. À cet effet, le Conseil fédéral propose de mettre en œuvre un train de mesures ciblées et efficaces visant à accroître la dotation en fonds propres, à améliorer l'approvisionnement en liquidités et à agir contre les bonus excessifs et la gestion défailillante des banques.

*(Wiederholung auf Italienisch)*

- Obiettivo primario del Consiglio federale è proteggere i contribuenti e l'economia. Un caso come quello di Credit Suisse non deve ripetersi. Bisogna impedire che la crisi di una banca metta in pericolo l'economia svizzera. Per raggiungere questo obiettivo, il Consiglio federale propone misure incisive. Serve una maggiore dotazione di capitale proprio, un migliore approvvigionamento di liquidità e misure contro errori di gestione e bonus troppo elevati.
- Zum Eigenkapital: Je grösser und komplexer die Struktur einer systemrelevanten Bank ist, desto mehr Eigenkapital muss vorhanden sein. Der Bundesrat schlägt gezielt strengere Vorgaben als bisher vor. Die systemrelevanten Banken sollen damit einen zusätzlichen und starken Anreiz erhalten, sich gut bezüglich Risiken, Firmenstruktur und Geschäftsmodell aufzustellen. Das hat insbesondere auch Auswirkungen auf die UBS.
- Zur Liquidität: Die Geldabflüsse im Fall Credit Suisse erreichten eine bisher nie dagewesene Dimension. Es ist klar, dass für einen vergleichbaren Fall Vorsorge getroffen werden muss. Es braucht also mehr Liquidität bei den Banken selber, mehr Möglichkeiten für die Liquiditätsversorgung durch die Nationalbank im Krisenfall und für den schlimmsten Fall auch eine staatliche Liquiditätssicherung.
- Zum Thema Boni und Management: Wer für Missmanagement verantwortlich ist, soll zur Verantwortung gezogen werden können. Das heisst auch: Boni müssen gestrichen werden können. Auch rückwirkend soll man sie zurückfordern können. Es geht hier nicht um Bestrafung, sondern vor allem um Prävention.

*(Wiederholung auf Französisch)*

- S'agissant des fonds propres : plus la structure d'une banque d'importance systémique est grande et complexe, plus le volume de ses fonds propres doit être important. Le Conseil fédéral propose de durcir de manière ciblée les règles applicables à cet égard. Les banques d'importance systémique seront ainsi davantage incitées à faire les bons choix en matière de risques, de structure d'entreprise et de modèle d'affaires. Les effets de cette mesure se verront aussi chez UBS.
- Pour ce qui est des liquidités : dans le cas de Credit Suisse, les sorties de fonds ont atteint une ampleur sans précédent. Indubitablement, des précautions s'imposent pour éviter qu'une

telle situation ne se représente. Ce qu'il faut en l'espèce, c'est que les banques elles-mêmes détiennent plus de liquidités, que la banque nationale ait davantage de possibilités d'assurer l'approvisionnement en liquidités dans les situations de crise et que, dans le pire des cas, un mécanisme public de garantie des liquidités puisse être utilisé.

- En ce qui concerne les bonus et la gestion d'entreprise : celui qui se rend coupable de mauvaise gestion doit pouvoir être tenu pour responsable de ses actes. Autrement dit, il doit être possible de supprimer les bonus et aussi d'en exiger la restitution rétroactivement. Il ne s'agit pas de sanction mais de prévention.
- Es geht also darum, erstens mit zusätzlichen präventiven Massnahmen dafür zu sorgen, dass sich eine Bank erst gar nicht in eine so ausweglose Situation manövrieren kann wie es die Credit Suisse getan hat. Und dass – zweitens – im Falle einer dennoch auftretenden Krise die Abwicklung auch einer systemrelevanten Grossbank ohne übermässige Risiken durchführbar ist.

Lassen Sie mich nun noch etwas detaillierter auf die einzelnen Punkte eingehen.

- Der Bericht, den der Bundesrat heute verabschiedet hat, enthält eine Gesamtevaluation des Too-Big-To-Fail-Dispositivs und ein Massnahmenpaket zur Weiterentwicklung und Stärkung dieses Dispositivs. Wie Sie wissen, sieht das Bankengesetz gemäss Artikel 52 eine Überprüfung dieses Dispositives alle zwei Jahre vor. Im vorliegenden Bericht wurden zudem auch verabschiedete und noch hängige Aufträge des Parlaments aufgenommen. Noch nicht berücksichtigt werden konnten die Ergebnisse der Parlamentarischen Untersuchungskommission, der PUK. Das wird aber selbstverständlich noch kommen, zumal die Massnahmen, die im Bericht vorgeschlagen werden, auch noch konkret ausgearbeitet werden müssen.
- Die Analyse des bestehenden Too-Big-To-Fail-Dispositivs hat gezeigt, dass verschiedene Elemente der bestehenden Regulierung durchaus gewirkt haben. Allerdings hat sich auch gezeigt, dass das Regelwerk Lücken hat. Es hat nicht verhindert, dass die Credit Suisse in eine existenzielle Krise geraten ist. Eine Sanierung und Liquidierung der Credit Suisse wäre zwar theoretisch möglich gewesen, die Risiken für die Schweizer Volkswirtschaft und die internationale Finanzmarktstabilität wären

aber enorm gewesen. Der Bundesrat wollte aufgrund der fragilen Lage auf den Finanzmärkten kein Experiment mit der Schweiz machen.

- Es besteht also klar Handlungsbedarf. Der Bundesrat möchte das Too-big-to-fail-Regime entsprechend stärken. Er schlägt dazu 22 Massnahmen zur direkten Umsetzung vor, weitere 7 Massnahmen sollen vertieft geprüft werden.
- Es geht dabei um drei Stossrichtungen:
  - **Erstens** Prävention: Es soll möglichst verhindert werden, dass eine systemrelevante Bank überhaupt in eine existenzielle Krise gerät.
  - **Zweitens** will der Bundesrat die Instrumente stärken, die man benötigt, wenn es dennoch zu einer Krise kommen sollte. Konkret steht hier die ausreichende Versorgung einer Bank mit Liquidität im Vordergrund.
  - **Drittens** will der Bundesrat im schlimmsten Fall die Abwicklungsfähigkeit einer systemrelevanten Bank verbessern. Die Risiken der Abwicklung einer Bank müssen weiter reduziert werden. Dass solche Risiken bestehen und im Fall der Credit Suisse bestanden, namentlich Rechtsrisiken, zeigte übrigens auch der Bericht des FSB, des Financial Stability Boards.

Das sind die drei Bereiche: Prävention, Krisenbewältigung, Abwicklungsfähigkeit.

- Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen gezielt für systemrelevante Banken und zum Teil spezifisch für die UBS als einzige global systemrelevante Bank in der Schweiz eingeführt werden. Einzelne betreffen jedoch auch weitere Banken und Finanzinstitute, wenn eine Eingrenzung auf systemrelevante Banken nicht zweckmässig und schwer zu begründen wäre. Hierunter fallen die zusätzlichen Instrumente für die Finanzmarktaufsicht FINMA, beispielsweise die Bussenkompetenz.
- Zu den Massnahmen gehört
  - eine Stärkere Regulierung im Bereich der Corporate Governance, also der guten Unternehmensführung von systemrelevanten Banken. Darunter fällt die Einführung eines Senior Managers Regime, das es erlauben soll, fehlbare

Verantwortungsträger einer Bank rechtzeitig zur Rechenschaft zu ziehen. Es sind aber auch wie schon eingangs erwähnt Bonusregelungen vorgesehen. Mit diesen sollen Fehlanreize im Management beseitigt werden. Etwas überspitzt gesagt: Unverantwortliche Risiken einzugehen darf sich für Manager nicht lohnen. Dazu gehört auch, dass Boni zurückgefordert werden können. In der Summe sollen damit eine gute Unternehmensführung und ein verantwortungsvolles Risikomanagement von systemrelevanten Banken eingefordert werden.

- Weiter gehören zu den Massnahmen verbesserte Aufsichts- und Interventionsmöglichkeiten der Finanzmarktaufsicht, der FINMA. Es soll geprüft werden, ob und wie sie auch Bussen ausstellen kann. Zudem soll die Öffentlichkeit transparenter über Aufsichtsverfahren, sogenannte Enforcementverfahren, informiert werden. Auch dies soll eine präventive Wirkung haben.
- Bei der CS-Krise stand zwar das Eigenkapital der Bank nicht unmittelbar im Fokus. Vertiefte Abklärungen haben aber gezeigt, dass auch hier Handlungsbedarf besteht. Der Bundesrat schlägt deshalb gezielte Erhöhungen der Eigenmittelanforderungen für systemrelevante Banken vor. Damit soll die Kapitalbasis gestärkt werden. Es soll damit aber auch die Abwickelbarkeit der Banken verbessert werden. Dazu ist es nötig, besser zu regeln, in welchen Gesellschaften eine Bank wie viel Eigenkapital halten muss und wie dieses angerechnet wird. Damit soll unter anderem vermieden werden, dass beispielsweise durch den Verkauf oder die Schliessung einer ausländischen Tochtergesellschaft im Krisenfall negative Effekte auf die Eigenkapitalunterlegung des Mutterhauses entstehen.

Es gibt im Bereich der Eigenkapitalunterlegung quantitative, qualitative und strukturelle Aspekte. Man kann das Thema also nicht einfach mit einer Zahl erledigen, wie man das manchmal hört. Das effektiv zu hinterlegende Eigenkapital hängt neben der Grösse der Bank vor allem mit dem Geschäftsmodell und mit dem Risikoprofil zusammen. Folglich weist es über die Zeit auch eine gewisse Dynamik aus. Banken können ihr Risiko- und Geschäftsmodell und ihre Struktur verbessern. Genau das soll ja auch erreicht werden.

Das wird insbesondere Auswirkungen auf die UBS als global systemrelevante Bank haben. Das liegt in der Natur der Sache. Wie hoch ihr zusätzlicher Eigenmittelbedarf ausfällt, hängt letztlich davon ab, wie sie sich für die Zukunft aufstellt. Das ist eine Entscheidung, die die Bank treffen muss und nicht der Bund.

- Ein weiterer Bereich ist eine ausgebaute Liquiditätssicherung in der Krise. Das betrifft einerseits die notwendigen Liquiditätspuffer, die die Bank selber vorhalten muss. Das ist die sogenannte erste Verteidigungslinie. In zweiter Linie geht es auch um Liquiditätshilfen der Nationalbank, auf die im Krisenfall zurückgegriffen werden kann.

In der CS-Krise musste der Bundesrat bekanntlich mit Notrecht sicherstellen, dass die Bank von der Nationalbank mit ausreichend Liquidität versorgt werden konnte. Wie Sie wissen, hat der Bundesrat bereits vor einigen Monaten die Botschaft zum Public Liquidity Backstop, also *staatlich garantierter* Liquiditätshilfe durch die Nationalbank, verabschiedet. Das liegt jetzt beim Parlament. Dieses Instrument ist zentral und gehört international gesehen zum Rüstzeug jedes Finanzplatzes mit einer global systemrelevanten Bank. Es ist im Bereich der Liquidität die dritte Verteidigungslinie, die im Falle der Sanierung einer Bank zur Anwendung gelangen kann, um diese Sanierung zu unterstützen.

- Das wären also grob zusammengefasst die Massnahmen im Bereich der Prävention und zur Krisenbewältigung. Im **dritten Bereich** geht es wie gesagt um die Abwicklungsfähigkeit in einem engeren Sinn, also um eine erweiterte Abwicklungsplanung für systemrelevante Banken im Krisenfall. Sanierung und im schlimmsten Fall Liquidierung einer systemrelevanten Bank müssen eine absolut machbare, durchführbare und glaubwürdige Option sein.
- Die vorgeschlagenen Massnahmen fügen sich in die internationalen Regulierungen und Instrumente ein. Sie tragen aber vor allem den besonderen Verhältnissen in der Schweiz als bedeutendem Finanzplatz mit der UBS als global systemrelevanter Bank Rechnung.

- Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen schrittweise umgesetzt werden. Vom Bundesrat zu beschliessende Verordnungsanpassungen erfolgen zuerst. Hier kann auch rascher gehandelt werden. Vorgeschlagene Gesetzesänderungen werden dem Parlament zugeführt. Bis zu diesem Zeitpunkt wird es auch möglich sein, die Ergebnisse der parlamentarischen Untersuchungskommission, der PUK, zu berücksichtigen. Die Abstimmung mit der PUK ist dem Bundesrat wichtig. Dennoch steht er in der Pflicht, seine Vorschläge rechtzeitig zu unterbreiten wie es auch Gesetz und Parlament verlangen.
- Eine letzte Bemerkung: Es gibt keine sinnvolle Regulierung, mit der jedes Risiko im Bankengeschäft vollständig aus der Welt geschafft werden könnte – ausser, man würde dieses faktisch verbieten. Wir wissen heute auch nicht mit letzter Gewissheit, wie eine Krise morgen allenfalls aussehen würde. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen leisten aber einen wichtigen Beitrag dazu, das Risiko für die Steuerzahlenden und die Volkswirtschaft nach bestem Wissen und Gewissen zu minimieren. Ein starker und stabiler Finanzplatz ist ein hohes Gut für jede Bürgerin und jeden Bürger. Der Bundesrat ist überzeugt, dass der heute vorgelegte Bericht den Weg zu einer deutlichen Verbesserung weist.