

# Reformbedarf nach dem Untergang der Credit Suisse





# Vorwort

Im Nachgang der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS, kommuniziert am 19. März 2023, hat der Bundesrat am 29. März 2023 eine gründliche Aufarbeitung der Ereignisse und eine umfassende Evaluierung des Too-big-to-fail-Regimes beschlossen.<sup>1</sup> Als Folge dieses Beschlusses hat das EFD am 17. Mai 2023 die Expertengruppe «Bankenstabilität» eingesetzt mit dem Auftrag, dem EFD bis Mitte August 2023 behördenunabhängige strategische Überlegungen zur Rolle der Banken und der staatlichen Rahmenbedingungen mit Blick auf die Stabilität des Finanzplatzes Schweiz vorzulegen.<sup>2</sup>

Die Expertengruppe fokussiert sich gemäss Mandat des EFD auf Finanzmarkt- und Stabilitätsfragen (ohne staats- und wettbewerbsrechtliche Überlegungen) und setzt bei der Themenwahl eigene Akzente. Sie orientiert sich auch an den Prüfaufträgen des Parlaments, die der Bundesrat zu erfüllen hat, und berücksichtigt den Bericht von Professor Manuel Ammann vom 19. Mai 2023,<sup>3</sup> welchen das EFD in Auftrag gegeben hat.

Die Expertengruppe hat am 23. Mai 2023 die Arbeiten aufgenommen und bis am 18. Juli 2023 fünfzehn Gespräche mit Institutionen und Personen geführt, die bei der Bewältigung der Credit Suisse-Krise involviert waren (siehe Anhang B). Der Bericht wurde am 14. August 2023 abgeschlossen. Das SIF stellte das Sekretariat für organisatorische und logistische Zwecke zur Verfügung und unterstützte die Expertengruppe in redaktioneller Hinsicht.

Die Expertengruppe präsentiert mit dem vorliegenden Bericht die Erkenntnisse aus diesen Gesprächen und aus den gruppeninternen Reflexionen. Sie leitet daraus Empfehlungen ab, welche im Sinne von Denkanstössen zu verstehen sind und als Beitrag zur Evaluierung und Weiterentwicklung des Too-big-to-fail-Regimes und zur Unterstützung der parlamentarischen Untersuchungskommission dienen sollen.

Im Hinblick auf das vorwärtsgerichtete Mandat enthält der Bericht keine detaillierte, historische Aufarbeitung der Geschehnisse. Der Bericht verzichtet weiter auf ausgearbeitete Regulierungsvorschläge.

Wir bedanken uns für das entgegengebrachte Vertrauen und wünschen Ihnen eine aufschlussreiche Lektüre.



Yvan Lengwiler  
Präsident der Expertengruppe

<sup>1</sup> Bundesrat, *Bundesrat verabschiedet Sonderbotschaft zu Verpflichtungskrediten für die Schweizerische Nationalbank und die UBS*, 29. März 2023.

<sup>2</sup> EFD, *Eidgenössisches Finanzdepartement setzt Expertengruppe «Bankenstabilität» ein*, 17. Mai 2023 und EFD, *Expertengruppe «Bankenstabilität» neu unter der Leitung von Yvan Lengwiler*, 5. Juni 2023.

<sup>3</sup> Ammann, Käfer und Wiest, *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken*, 19. Mai 2023.



# Kurzfassung

**Die staatlich unterstützte Übernahme der Credit Suisse durch die UBS im März 2023 hat eine gefährliche Situation schnell stabilisiert. Die Schweiz hat damit einen wichtigen Beitrag zur internationalen Finanzstabilität geleistet.**

Die Credit Suisse war am 19. März 2023 die erste global systemrelevante Bank («Global Systemically Important Bank», G-SIB<sup>4</sup>), die unmittelbar vor einer Abwicklung<sup>5</sup> stand. Vorangegangen waren Jahre von Skandalen, verfehlten Strategien, schlechter Profitabilität der Bank und vielen Führungswechseln. Die anhaltende Krise einer ganzen Reihe von Spezial- und Regionalbanken in den USA in den ersten Monaten des Jahres 2023 beschleunigte den Vertrauensverlust in die Credit Suisse zusätzlich. Diese erlitt schliesslich einen Bankenkrieg und konnte sich aus eigener Kraft nicht mehr stabilisieren.

Vor diesem Hintergrund wurde die staatlich unterstützte Übernahme der Credit Suisse durch die UBS im In- und Ausland mit Erleichterung aufgenommen. Sie hat grössere Verwerfungen verhindert und die Situation erstaunlich schnell und nachhaltig beruhigt. Damit hat sie wesentlich zur globalen Finanzstabilität beigetragen. Diese Tatsache ist für die schweizerische und die globale Wirtschaft von grosser Bedeutung und wird auch von ausländischen Behörden anerkannt und begrüsst.

Die staatlich unterstützte Übernahme hatte im Vergleich zu einer Abwicklung Vorteile, weil sie vergleichsweise wenig Ausführungsrisiken mit sich brachte. Sie hat aber dazu geführt, dass mit der UBS nur noch eine international tätige Grossbank ihren Hauptsitz in der Schweiz hat.

**Die Schweiz verfügt über einen starken internationalen Bankenplatz. Das setzt eine wirksame und international anerkannte Bankenregulierung voraus.**

Die schweizerische Volkswirtschaft profitiert von der Präsenz grosser, international tätiger Schweizer Banken und von der Bedeutung des Finanzplatzes. Banken, und namentlich international tätige Grossbanken wie die UBS, sind ein wichtiger Teil des Ökosystems des Finanzplatzes. Sie ermöglichen vorteilhafte Finanzierungsbedingungen für die Realwirtschaft und stellen Finanzexpertise sicher, die in allen Teilen der Wirtschaft von Bedeutung ist. Ausserdem bildet die Ausstrahlung des Bankenplatzes eine wesentliche Grundlage für die Attraktivität des Schweizer Frankens und für seinen Status als sicheren Hafen.

Die Bedeutung des Bankenplatzes bedingt eine wirksame und international anerkannte Bankenregulierung und -aufsicht. Diese bilden die Voraussetzung dafür, dass eine Grossbank mit Sitz in der Schweiz international tätig sein kann.

<sup>4</sup> Für Definition G-SIB siehe Seite 16, Box 2

<sup>5</sup> Abwicklung bedeutet Sanierung oder Liquidation der Bank. Das Ziel besteht darin, die Weiterführung ihrer systemrelevanten Funktionen und die Finanzstabilität zu gewährleisten, und dabei die öffentliche Hand so wenig wie möglich zu belasten.

<sup>6</sup> Das TBTF-Regime steht für die Regulierung, die nach der globalen Finanzkrise von 2007/2008 entwickelt wurde.

<sup>7</sup> Emergency Liquidity Assistance (ELA)

<sup>8</sup> Public Liquidity Backstop (PLB)

Die Expertengruppe «Bankenstabilität» 2023 kommt zum Schluss, dass das Too-big-to-fail-(TBTf)-Regime<sup>6</sup> wichtige Fortschritte im Vergleich zur Situation vor der globalen Finanzkrise 2007/2008 erzielt hat. Die verschärften Eigenmittel- und Liquiditätserfordernisse haben sich als nützlich erwiesen.

Es ist aber auch eine Tatsache, dass die Behörden den vorbereiteten Abwicklungsplan, den das TBTf-Regime vorsieht, nicht umgesetzt haben. Es stellt sich die Frage, ob dieser Plan im Prinzip hätte funktionieren können oder ob dessen Umsetzung als nicht realistisch oder zu riskant beurteilt wurde.

**Die Schweiz soll das TBTf-Regime überprüfen und identifizierte Lücken schliessen. Bei einer Krise der UBS wird es die Option einer Schweizer Übernahme nicht mehr geben. Umso wichtiger ist die Stärkung des Krisenmanagements.**

Weil die UBS die einzige verbleibende G-SIB des Landes ist, wird bei einer Krise der UBS die Übernahme innerhalb der Schweiz nicht mehr als Option zur Verfügung stehen. Die Frage der Funktionstüchtigkeit der Abwicklungsinstrumente und der Bereitschaft der Behörden, sie einzusetzen, stellt sich deshalb mit verschärfter Dringlichkeit. Die Expertengruppe stellt in den folgenden vier Bereichen Empfehlungen zur Diskussion, mit denen der regulatorische Rahmen und das Krisenmanagement gestärkt werden können.

*1. Die Schweiz soll in der Krisenvorbereitung und im Krisenmanagement nachbessern.*

Die drei Behörden — die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA), die Schweizerische Nationalbank (SNB) und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) — müssen für ein erfolgreiches Krisenmanagement die Verantwortung gemeinsam tragen. Die behördliche Zusammenarbeit muss deshalb auf eine solide Grundlage gestellt werden. Die Glaubwürdigkeit der Schweizer Behörden für den Umgang mit der UBS im Krisenfall muss gestärkt werden.

*2. Die Schweiz soll die Liquiditätsversorgung in der Krise ausbauen.*

Die Sicherstellung von Liquidität auch unter schwierigen Bedingungen ist für Banken unabdingbar. Die Digitalisierung hat die Wahrscheinlichkeit und die Geschwindigkeit von «bank runs» zusätzlich erhöht. Bei der Liquiditätsversorgung von Banken in Not gibt es aber Lücken, die behoben werden müssen. Dies betrifft einerseits die Versorgung mit ausserordentlicher Liquiditätshilfe durch die SNB (ELA<sup>7</sup>) und andererseits die subsidiäre Versorgung einer Banken mit vom Staat garantierter Liquidität im Fall einer Sanierung (PLB<sup>8</sup>).

*3. Die Schweiz soll das Instrumentarium der Bankenaufsicht vervollständigen.*

Die FINMA benötigt weitere Instrumente, um ihr eine wirksamere Aufsicht und ein frühzeitiges Eingreifen zu ermöglichen. Es sollen Wege entwickelt werden, wie die FINMA Marktinformationen effektiver in ihrer Aufsichtstätigkeit einsetzen kann.

*4. Die Schweiz soll die Eigenmittelqualität und -beschaffung stärken.*

Im Bereich der Eigenmittelqualität der Banken besteht zu wenig Transparenz. Die FINMA soll die Transparenz über die Qualität der Eigenmittel verbessern. Der Markt für AT1-Anleihen<sup>9</sup> von Schweizer Banken wurde durch die Krise der Credit Suisse beeinträchtigt. Entsprechend sind Massnahmen notwendig, um den Schweizer AT1-Markt zu revitalisieren.

---

<sup>9</sup> Additional Tier 1 (AT1)-Anleihen, siehe Kapitel 5.3





# Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	10
1.1 Die staatlich unterstützte Übernahme der Credit Suisse durch die UBS im März 2023.....	10
1.2 Die Schweiz als internationaler Bankenplatz .....	12
1.3 Anpassungsbedarf am TBTF-Regime .....	17
2. Krisenmanagement .....	20
2.1 Stärkung der Glaubwürdigkeit .....	20
2.2 Zusammenarbeit der Behörden vor und in der Krise.....	24
2.3 Risiken der Sanierung .....	29
2.4 Flexibilität in der Abwicklungsplanung .....	32
2.5 Sanierungsfähigkeit.....	35
2.6 Verstaatlichung und staatliche Beteiligung .....	36
2.7 Empfehlungen im Bereich Krisenmanagement.....	38
3. Liquidität.....	40
3.1 Interne Liquiditätsreserven.....	40
3.2 Einlagensicherung.....	42
3.3 Ausserordentliche Liquiditätshilfe .....	44
3.4 Das Stigma der ausserordentlichen Liquiditätshilfe .....	47
3.5 Verfügbarkeit von Liquidität im Konzern .....	49
3.6 Liquiditätshilfe während einer Sanierung .....	51
3.7 Empfehlungen im Bereich Liquidität .....	55
4. Aufsichts- und Schutzmassnahmen .....	56
4.1 Aufsicht .....	56
4.2 Zeitpunkt der Schutzmassnahmen und Insolvenzgefahr.....	61
4.3 Empfehlungen im Bereich der Aufsicht .....	65

5. Eigenmittel.....	66
5.1 Quantitativer Umfang der Eigenmittelanforderungen .....	66
5.2 Qualität der Eigenmittel.....	68
5.3 Der AT1-Markt .....	72
5.4 Empfehlungen im Bereich der Eigenmittel.....	75
Anhang A: Mitglieder der Expertengruppe.....	78
Anhang B: Gespräche .....	79
Anhang C: Empfehlungen in vier Bereichen.....	80
1. Krisenmanagement.....	80
2. Liquidität.....	81
3. Aufsicht.....	81
4. Eigenmittelqualität .....	82
Anhang D: Parlamentarische Vorstösse .....	83

### I.1 Die staatlich unterstützte Übernahme der Credit Suisse durch die UBS im März 2023

Die Credit Suisse war am 19. März 2023 die erste global systemrelevante Bank («Global Systemically Important Bank», G-SIB), die unmittelbar vor einer Abwicklung<sup>10</sup> stand. Vorangegangen waren Jahre von Skandalen, verfehlten Strategien, schlechter Profitabilität der Bank und vielen Führungswechseln. Der Aktienkurs, die Bewertungen der führenden Ratingagenturen und die Ausfallrisikoprämien (CDS) haben diese Entwicklungen nachgezeichnet (siehe Abbildungen 1 und 2).

Die Situation der Credit Suisse 2023 unterschied sich deutlich von der Situation der UBS anlässlich ihrer Rettung im Jahr 2008. Damals litt die UBS an Fehlinvestitionen in verbrieft sub-prime Hypotheken. Es handelte sich um eine klassische Solvenzkrise. Die Credit Suisse blieb dagegen bis zuletzt gut kapitalisiert (siehe Tabelle 1). Ihr Untergang wurde verursacht durch den Verlust des Vertrauens ihrer Kunden in ihr Management und in das Geschäftsgebaren der Bank.

Die anhaltende Krise einer ganzen Reihe von Spezial- und Regionalbanken in den USA in den ersten Monaten des Jahres 2023 beschleunigte den Vertrauensverlust in die Credit Suisse zusätzlich. Diese erlitt schliesslich einen Bankensturm und konnte sich aus eigener Kraft nicht mehr stabilisieren.

Am 19. März 2023 kommunizierten UBS<sup>11</sup> und Credit Suisse<sup>12</sup> die geplante Fusion. Die FINMA hat die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS genehmigt,<sup>13</sup> die Schweizer Regierung hat sie durch staatliche Massnahmen unterstützt.<sup>14</sup> Es kam somit zu keiner Abwicklung respektive Sanierung der Credit Suisse.

Die staatlich unterstützte Übernahme der Credit Suisse durch die UBS gestützt auf Notrecht wurde im In- und Ausland mit Erleichterung aufgenommen. Sie hat grössere Verwerfungen verhindert und die Situation erstaunlich schnell und nachhaltig beruhigt. Damit hat sie wesentlich zur globalen Finanzstabilität beigetragen. Diese Tatsache ist für die schweizerische und die globale Wirtschaft von grosser Bedeutung und wird auch von ausländischen Behörden anerkannt und begrüsst.

Den Behörden standen drei Wege offen: Die Sanierung der Credit Suisse gemäss dem vorbereiteten Plan, die Verstaatlichung der Credit Suisse sowie die Fusion mit der UBS. In allen drei Varianten hätte die SNB Liquidität in grossem Umfang bereitstellen müssen und der Bund hätte der SNB einen Teil dieser Liquidität garantieren müssen. Das setzte den Einsatz von Notrecht voraus.

Die finanziellen Risiken der Liquiditätshilfe sind allerdings überschaubar. Die SNB hat der Credit Suisse und UBS Liquiditätshilfe-Kreditlimiten im Umfang von maximal CHF 250 Mrd. bereitgestellt. Davon sind CHF 100 Mrd. mit einer Ausfallgarantie des Bundes versehen. Es handelt sich hier um kurzfristige Kredite zur Überbrückung des

<sup>10</sup> Abwicklung bedeutet Sanierung oder Liquidation. Ein Abwicklungsplan («resolution plan») zeigt auf, wie die Bank saniert oder liquidiert würde. Das Ziel besteht darin, die Weiterführung ihrer systemrelevanten Funktionen und die Finanzstabilität zu gewährleisten, und dabei die öffentliche Hand so wenig wie möglich zu belasten.

<sup>11</sup> UBS, *UBS plant Akquisition von Credit Suisse*, 19. März 2023.

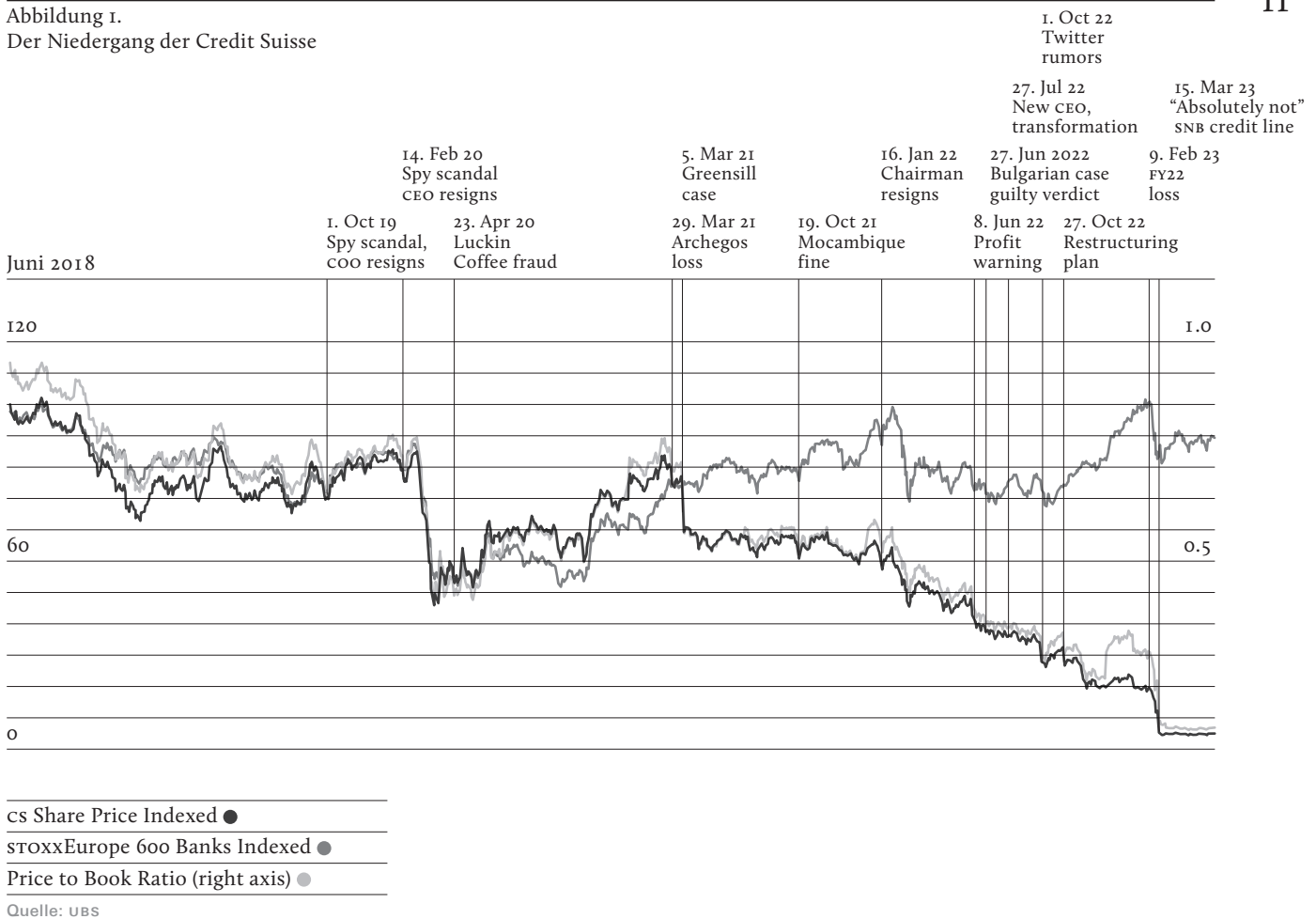
<sup>12</sup> Credit Suisse, *Zusammenschluss der Credit Suisse und UBS*, 19. März 2023.

<sup>13</sup> FINMA, *FINMA genehmigt Zusammenschluss von UBS und Credit Suisse*, 19. März 2023.

<sup>14</sup> Bundesrat, *Sicherung der Finanzmarktstabilität: Der Bundesrat begrüsst und unterstützt die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS*, 19. März 2023.

<sup>15</sup> FINMA, *FINMA genehmigt Zusammenschluss von UBS und Credit Suisse*, 19. März 2023. FINMA, *FINMA informiert über Grundlagen für Abschreibung von AT1-Kapitalinstrumenten*, 23. März 2023. Siehe auch Kapitel 5.3.

Abbildung 1.  
Der Niedergang der Credit Suisse



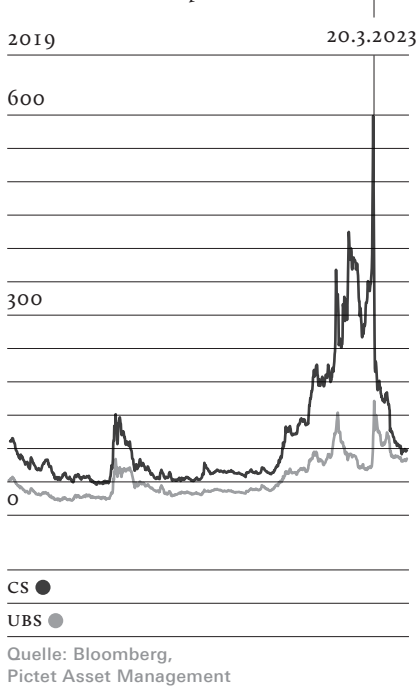
Liquiditätsprobleme der Credit Suisse und nicht um das Einschleusen von Risikokapital in Form von Eigenmitteln zu Gunsten einer der beteiligten Banken. Das Engagement dient der Sicherstellung der systemrelevanten Funktionen im Krisenfall und stellt ein geringes finanzielles Risiko für den Bund und die SNB dar. Die Kredite werden zudem verzinst, amortisiert und, sofern vom Bund garantiert, mit einer Bereitstellungsprämie und einer Risikoprämie vergütet. Mit dem Vollzug der Fusion haftet schließlich die UBS für die Kredite, was zu einer zusätzlichen Reduktion des Risikos beiträgt.

In allen Fällen wären auch die AT1-Anleihen der Credit Suisse im Umfang von rund CHF 16 Mrd. abgeschrieben worden.<sup>15</sup>

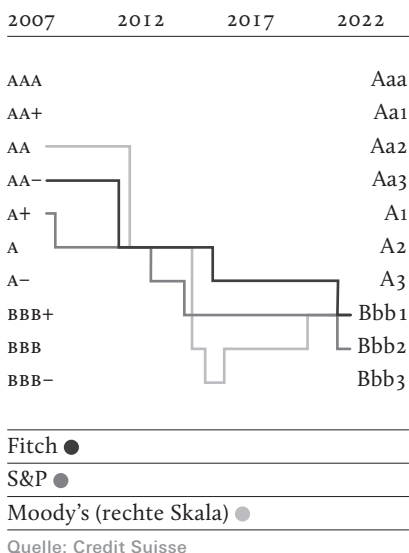
Die Sanierung hätte den Vorteil gehabt, dass die Credit Suisse zunächst als funktionierende Grossbank erhalten geblieben wäre. Mit der Zeit hätten Teile verkauft werden können, die nicht zur neuen Strategie gepasst hätten. Dabei wäre nicht nur die UBS als Käuferin in Frage gekommen, sondern auch ausländische Interessenten.

Der Nachteil dieser Lösung bestand in den Risiken, die mit der Wandelung zumindest eines Teils der Bail-in Bonds einhergegangen wäre (siehe Kapitel 2.3).

Abbildung 2.  
Credit default swaps



Ratings der Credit Suisse



Die Tatsache, dass die Aktien nicht abgeschrieben wurden und der Bail-in nicht durchgeführt wurde, hat allerdings manche Beobachter überrascht.

Die staatlich unterstützte Übernahme hat im Vergleich zu einer Abwicklung den Vorteil, dass sie vergleichsweise einfach ist, das Vertrauen schnell wiederherstellt und das Risiko des Bail-ins vermeidet. Sie hat aber auch Nachteile.

Erstens hat sie die öffentliche Hand einem grösseren Risiko ausgesetzt. Der Bund hat für bestimmte Aktiven der Credit Suisse, die jetzt von der UBS gehalten werden, eine Verlustgarantie im Umfang von maximal CHF 9 Mrd. übernommen. Diese Garantie wird ebenfalls entschädigt und löst unmittelbar keine negative finanzielle Konsequenz für den Bund aus. Sie hatte aber — anders als die oben beschriebene Liquiditätshilfe — immerhin eine nicht zu vernachlässigende Wahrscheinlichkeit, zu einem effektiven Verlust für den Bund zu werden.<sup>16</sup> Mittlerweile hat die UBS auch diesen Vertrag beendet und der Bund trägt kein Risiko mehr. Im Gegenteil, er hat sogar Einnahmen von CHF 200 Mio. aus den staatlichen Garantien erzielt.<sup>17</sup>

Zweitens hat die Übernahme auch dazu geführt, dass mit der UBS nur noch eine global tätige Bank in der Schweiz ihren Hauptsitz hat. Dies könnte Schweizer Unternehmen vor Herausforderungen stellen, weil sie bei manchen Finanzdienstleistungen einer starken Marktstellung der UBS gegenüberstehen. Zudem hat die UBS an Komplexität und politischem Gewicht zugenommen, was deren Beaufsichtigung und Regulierung anspruchsvoller macht. Die Übernahme könnte im Übrigen weltweit zu einem substantiellen Abbau von Stellen bei der Credit Suisse respektive UBS führen. Dies wäre allerdings möglicherweise auch bei einer Sanierung der Fall gewesen.

## I.2 Die Schweiz als internationaler Bankenplatz

### Vorteile des Bankenplatzes für die Schweiz

Ein starker internationaler Schweizer Finanzplatz, und insbesondere grosse international tätige Banken, verschaffen der Schweiz wesentliche Vorteile:

*Erstens* — ermöglichen grosse, international aufgestellte Banken eine effiziente Versorgung der Realwirtschaft mit Finanzmitteln. Sie gewährleisten fachlich hochstehende Begleitung für zuverlässigen und kostengünstigen globalen Zahlungsverkehr, kurz- und langfristige Kreditvergaben für In- und Auslandsgeschäfte, Währungsabsicherungen, Kapitalmarktdienstleistungen, Exportfinanzierungen, Risikomanagement, Unterstützung bei Fusionen, Nachfolgeregelungen etc. Internationale Vernetzung und Grösse sind dabei zentral: Die Mehrheit der Finanzierungsquellen für Konsortialkredite, Emissionsanleihen oder Aktienplatzierungen sind im Ausland zu finden.

<sup>16</sup> EFD, *Credit Suisse-Übernahme durch UBS: Finanzielle Auswirkungen auf den Bund*, online, letzte Änderung 9. Juni 2023.

<sup>17</sup> Bundesrat, *CS/UBS: Sämtliche Garantien des Bundes beendet*, 11. August 2023.

<sup>18</sup> SIF, *Finanzstandort Schweiz – Kennzahlen April 2023*, online, letzte Änderung 1. Mai 2023.

Abgesehen von ausländischen Banken verfügt inzwischen lediglich die UBS über ein genügendes Distributionsnetz für solche Finanzierungen. 60% aller Unternehmensverkäufe erfolgen ins Ausland. Viele Schweizer Firmen expandieren zudem ins Ausland. Sie benötigen Banken, die sie darin begleiten. Auch mittelgrosse Firmen brauchen u.U. eine Finanzierung über mehr als CHF 100 Millionen. Kleinere Banken können das, wenn überhaupt, nur im Konsortium anbieten. Das ist wesentlich komplizierter.

Ausländische Banken sind kein vollwertiger Ersatz, weil sie erstens aus Kostengründen eher an grösseren Kunden interessiert sind und zweitens in schwierigen Zeiten ihr Engagement in der Schweiz tendenziell abbauen.

*Zweitens* — offeriert die UBS (und früher die Credit Suisse) auch als «Bank für Banken» wesentliche Bank-zu-Bank-Dienstleistungen (z.B. Wertpapierverwahrung, internationale Währungsabwicklung etc.) für kleinere und mittlere Banken in der Schweiz und trägt damit wesentlich zu einem funktionierendem Ökosystem des Finanzplatzes Schweiz bei. Eine Abhängigkeit von ausländischen Banken für solche Dienstleistungen könnte strategisch riskant sein.

*Drittens* — garantiert der Schweizer Finanzplatz ein starkes Finanz-Knowhow in unserer Wirtschaft. Die Schweiz verfügt über ausgezeichnete und spezialisierte Fachkräfte. Diese Expertise ist nicht nur für die Finanzinstitute im engen Sinn erforderlich, sondern strahlt auf weitere Bereiche der Wirtschaft aus. Sie unterstützt das kompetente Management für Finanzrisiken in etablierten Firmen (bspw. Währungsabsicherung, Exportfinanzierung) sowie der öffentlichen Hand. Eine ausreichende Finanzkompetenz unterstützt die innovative Produktentwicklung und -fertigung und bildet einen notwendigen Bestandteil für die Erschliessung neuer Märkte. Auch im Bankensektor spielen Grossbanken in der Ausbildung eine wesentliche Rolle. So kommen etwa die Hälfte der Kantonalbanken-CEOs ursprünglich aus einer Grossbank.

*Viertens* — stellt die Ausstrahlung des Finanzplatzes eine wesentliche Grundlage für die Attraktivität des Schweizer Frankens und für seinen Status als sicheren Hafen dar. Die Bedeutung des Finanzplatzes garantiert eine globale Nachfrage nach dem Schweizer Franken, was der Geldpolitik Möglichkeiten eröffnet, die ihr sonst verwehrt wären.

*Fünftens* — ist der Finanzplatz (Finanz- und Versicherungsdienstleistungen) gerade auch dank seiner internationalen Bedeutung ein wichtiger Arbeitgeber (2022: 5.2% der Gesamtbeschäftigung) und trägt überproportional zur Wertschöpfung (2022: 8.9% des BIP) und zu den Fiskalerträgen der öffentlichen Hand bei (2021: 13.3%).<sup>18</sup>

in Mrd	Q1 2023		Q4 2022		Q3 2022		Min.	
Eigenmittel, risikogewichtet								
CET1	35.8	14.7%	36.7	14.6%	39.9	14.6%	10.0%	
CET1 and AT1*	49.4	20.3%	50.0	19.9%	50.1	18.3%	14.3%	
TLAC**	97.9	40.2%	99.1	39.5%	97.4	35.5%	28.6%	
RWA***	243.8		251.0		274.1			
Eigenmittel, ungewichtet								
Leverage Ratio CET1	32.8	5.0%	32.7	5.0%	41.7	4.9%	3.5%	
LR CET1 and AT1*	49.4	7.6%	50.0	7.7%	50.1	5.9%	5.0%	
TLAC**	97.9	15.0%	99.1	15.2%	97.4	11.5%	10.0%	
LR denominator	653.0		650.5		836.9			
Bilanzsumme	540.3		531.4		700.4			
Liquidität								
LCR		178%		144%		192%	100%	
HQLA	118.1		120.0		226.8			

Tabelle 1.  
Regulatorische Kennzahlen  
der Credit Suisse Group AG.

CET1, AT1 und TLAC sind verschiedene Formen von Eigenmitteln und sind in Kapitel 5.3 erklärt. «LR denominator» ist die ungewichtete Bilanzsumme plus ausgewählte Ausserbilanzpositionen. Die Grösse ist in der Regulierung von Bedeutung. «Min.» bezeichnet das regulatorisch geforderte Minimum, siehe Abbildung 5 in Kapitel 5.

\* going concern

\*\* going und gone concern

\*\*\* Risikogewichtete Aktiven

Quelle: *Credit Suisse, Pillar 3  
Regulatory Disclosures*

### *Konsequenzen für die staatlichen Rahmenbedingungen*

Die Schweiz hat somit ein grosses Interesse, weiterhin Heimat grosser, global tätiger Banken zu sein. Entsprechend müssen die staatlichen Rahmenbedingungen so ausgestaltet sein, dass die Schweiz ein international attraktiver Standort für solche Banken ist.

Dies erfordert eine starke international anerkannte Bankenaufsicht und Bankenregulierung. Es stellt sich im Lichte des Untergangs der Credit Suisse die Frage, wie die Resilienz der systemrelevanten Banken in der Schweiz und das Instrumentarium im Krisenfall weiter gestärkt werden kann (siehe Box 2). Der regulatorische Rahmen muss die Resilienz und die glaubwürdige Abwicklung von systemrelevanten Banken sicherstellen. Andernfalls wären die Schweizer Steuerzahler und das internationale Finanzsystem dem Risiko eines ungeordneten Bankenkurses ausgesetzt, und die Schweiz würde als Standort für solche Institute mittelfristig an Attraktivität verlieren.

Entsprechend ist die geltende Regulierung unter der neuen Ausgangslage sorgfältig zu überprüfen und wenn nötig anzupassen — unter Berücksichtigung internationaler Entwicklungen und nationaler Politik.

Die internationalen Standards der zuständigen Gremien sind für die Arbeiten an den staatlichen Rahmenbedingungen in diesem Bereich massgebend (siehe Box 3). Die Schweiz muss bei deren Umsetzung jedoch ihrer spezifischen Situation Rechnung tragen. Zu berücksichtigen ist insbesondere die Bedeutung der noch verbleibenden global tätigen Bank für die Schweizer Wirtschaft und die im internationalen Vergleich überproportionale Grösse dieser Bank im Verhältnis zur Schweizer Volkswirtschaft (siehe Abbildung 3).



# Wie kann eine Bank regulatorisch gesund sein und dennoch unmittelbar vor ihrem Untergang stehen?

Letztlich ist die Credit Suisse an einer Vertrauenskrise gescheitert. Banking setzt Vertrauen voraus, denn der Kunde sieht nicht, was die Bank mit dem Geld macht. Märkte, Investoren und Kunden entzogen der Bank das Vertrauen und ihre Mittel. Es kam zu einem Bankensturm.

Bemerkenswert ist jedoch, dass diese Krise eskalierte, obwohl sowohl die SNB als auch die FINMA der Bank bescheinigten, dass sie zu jedem Zeitpunkt die regulatorischen Liquiditäts- und Eigenmittelanforderungen erfüllte (siehe Tabelle 1). Im Prinzip gibt es vier Erklärungsansätze für diesen scheinbaren Widerspruch:

*Die erste Möglichkeit* – besteht darin, dass es sich um einen reinen «bank run» handelte, ein zufälliges Ereignis aus dem Nichts, das eine Anzahl von Bankkunden dazu bewegt, ihre Einlagen abzuheben, was wiederum andere Kunden zum Abzug von Einlagen animiert. Die Bank wird dann schnell illiquide und der Bankensturm wird zur selbsterfüllenden Prophezeiung. Die Zentralbank als «Lender of Last Resort» wird mit ausreichender Liquidität eingreifen und diesen unerwünschten (weil unnötigen) Ausfall der eigentlich solventen Bank verhindern.

Diese Möglichkeit ist zwar nicht völlig von der Hand zu weisen, immerhin gab es im Vorfeld der Schicksalswoche der Credit Suisse eine Krise in den USA und die Märkte waren sehr nervös. Aber es wäre vermessen, die Krise der Credit Suisse als eine aus dem Nichts kommende Vertrauenskrise zu charakterisieren. Immerhin hat der Aktienkurs von 2021 bis 2023 90% seines Wertes verloren, die Ratings wurden laufend reduziert und die CDS Ausfallprämien gingen hoch (Abbildungen 1 und 2).

*Die zweite Möglichkeit* – besteht darin, dass die regulatorischen Kennzahlen nicht geeignet waren, um eine Vertrauenskrise rechtzeitig anzuzeigen. Regulatorische Kennziffern zeigen an, ob Eigenmittel- und Liquiditätspuffer vorhanden sind. Sie sind immer in einem gewissen Umfang rückwärtsgerichtet. Sie mögen ausreichend sein, um einen (kalibrierten) Stress aufzufangen, aber sie sagen nichts über die Glaubwürdigkeit der Strategie, des Geschäftsmodells, über die Gewinnaussichten, die Qualität des Managements und des Verwaltungsrats oder über das Verhalten der Bank in Krisensituationen aus (siehe Kapitel 4.2).

*Die dritte Möglichkeit* – besteht darin, dass die regulatorischen Kennzahlen ein unvollständiges Bild der tatsächlich vorhandenen Puffer zeichnen. Zum Beispiel könnten die Kennzahlen für den Gesamtkonzern «stimmen», aber die Liquidität und die Eigenmittel innerhalb des Konzerns könnten nicht ausreichen, weil die Aufsichtsbehörden die Tochtergesellschaften in ihrem Land vor dem Zugriff der ausländischen Mutter schützen. Einige Marktteilnehmer verstehen diese internen Hürden und hinterfragen daher die Relevanz und Transparenz der veröffentlichten Kennzahlen, was zur Verunsicherung und zum Vertrauensverlust beiträgt (siehe Kapitel 3.5).

*Die vierte Möglichkeit* – ist, dass die Aufsichtsbehörde effektiv weniger Kapital von einer Bank fordert, als eine härtere Auslegung der Regeln implizieren würde, weil sie der Bank Zeit geben will, Defizite zu korrigieren oder sich an neue Regeln oder Gegebenheiten anzupassen. Denkbar sind modellbedingte Eigenmittel-Rabatte, regulatorische Nachsicht bei der Anwendung von sogenannten «regulatorischen Filtern» oder verzögerte Anpassungen bei Bewertungsmethoden. Das führt dazu, dass sich die Qualität des ausgewiesenen CET1-Kapitals von Bank zu Bank unterscheiden kann, was zu Unsicherheit unter Marktteilnehmern führen kann (siehe Kapitel 5.2).

Eine Bank ist systemrelevant, wenn sie in der Volkswirtschaft Funktionen wahrnimmt, die für viele andere Firmen oder Personen unverzichtbar sind. Zudem muss die Bank eine gewisse Alleinstellung haben, d.h. ihre Funktionen können nicht durch einen anderen Anbieter innerhalb einer Frist ersetzt werden, die für die Volkswirtschaft tragbar ist. Diese Eigenschaften machen eine solche Bank zu wichtig, als dass ein Staat sie ohne Massnahmen in den Konkurs gehen lassen könnte. Die SNB designiert (nach Anhörung der FINMA) die systemrelevanten Banken («systemically important bank», SIB) und ihre für die schweizerische Volkswirtschaft systemrelevanten Funktionen (Art. 8 BankG<sup>a</sup>). In der Schweiz sind dies die UBS (bis vor Kurzem noch die Credit Suisse), die ZKB, Raiffeisen und Postfinance.

Die Schweizer Bankenregulierung kennt die international tätigen (G-SIB) und die nicht international tätigen (D-SIB) systemrelevanten Banken (Art. 124a ERV<sup>b</sup>). Diese Unterscheidung ist für die Aufsichtsbehörden wesentlich, weil die Zuständigkeit für die Abwicklung einer G-SIB nicht allein bei der Aufsichtsbehörde am Ort der Holding oder des Stammhauses liegen kann, sondern eine internationale Koordination mit den jeweils zuständigen Behörden am Sitz der verschiedenen Gruppengesellschaften erfolgen muss. Entsprechend diesem internationalen Umfeld gelten jene SIB als international tätig, die durch das «Financial Stability Board» (FSB) als G-SIB bezeichnet werden (Art. 124a Abs. 1 ERV). In der Schweiz gilt mittlerweile nur noch die UBS als G-SIB.

Die Sanierung einer SIB hat zum Ziel, die Fortführung ihrer Geschäftsaktivität nach einer allfälligen Restrukturierung oder zumindest die Weiterführung einzelner Bankdienstleistungen sicherzustellen. Es geht nicht um die Erhaltung der Bank in ihrer aktuellen Form, sondern um die Sicherung besonders wichtiger Teile ihrer Tätigkeiten. Das Ziel ist also nicht, die Bank zu retten, sondern der Gläubigerschutz, die Wahrung der Finanzstabilität, die Abwendung einer Bankenliquidation sowie die Vermeidung staatlicher Rettungsaktionen.

<sup>a</sup> Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz; SR 952.0)

<sup>b</sup> Verordnung vom 1. Juni 2012 über die Eigenmittel und Risikoverteilung der Banken und Wertpapierhäuser (Eigenmittelverordnung; SR 952.03)

### I.3 Anpassungsbedarf am TBTF-Regime<sup>19</sup>

Die globale Finanzkrise von 2007/2008 hat eindrücklich gezeigt, dass der ungeordnete Konkurs<sup>20</sup> einer global systemrelevanten Bank zu grossen Verwerfungen auf dem Markt führen kann. Im Nachgang der globalen Finanzkrise entwickelte sich ein weltweiter Konsens, dass systemrelevante Banken grundsätzlich nicht durch den Staat gerettet werden sollen, sondern einer geordneten Abwicklung zugänglich sein müssen. Die G-20 Staaten haben Reformen der Finanzmarktregulierung in die Wege geleitet mit dem Ziel, das «Too big to fail»-Problem zu lösen. Dieses TBTF-Regime wurde in den meisten Ländern, auch in der Schweiz, in nationales Recht überführt.

Die Expertengruppe kommt zum Schluss, dass das TBTF-Regime wichtige Fortschritte im Vergleich zur Situation vor der globalen Finanzkrise erzielt hat:

- Es hat den Banken grössere Eigenmittel- und Liquiditätspuffer auferlegt, was sie widerstandsfähiger gemacht hat.
- Es hat die Grundlage für effektivere Aufsicht und Durchsetzung der Finanzmarktaufsicht gelegt, was dazu beiträgt, die Wahrscheinlichkeit von Verwerfungen im Finanzsystem zu reduzieren.
- Es hat Instrumente entwickelt, mit denen systemrelevante Banken abgewickelt werden können sollen, ohne deren systemrelevanten Funktionen zu gefährden und ohne die öffentliche Hand übermässig zu belasten. Diese Instrumente sind allerdings bis heute für global systemrelevante Banken nicht in der Praxis angewandt worden.

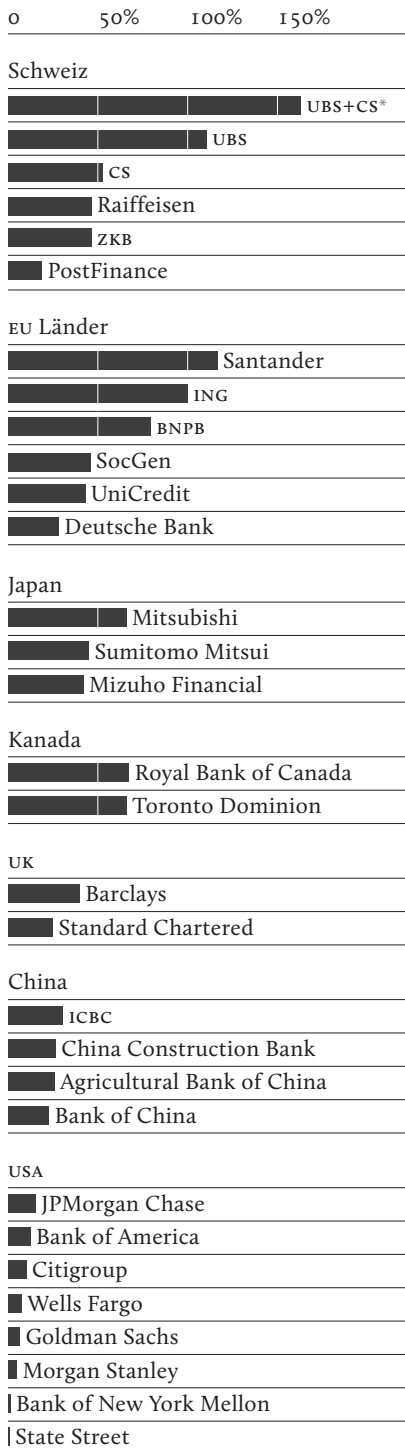
Die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS hat auch Bedenken und Verunsicherung bezüglich des TBTF-Regimes ausgelöst:

- Erstens scheint die getroffene Lösung ein Jahrzehnt der Vorbereitungen und die Relevanz eines Teils des TBTF-Regimes in Frage zu stellen. Hätte die behördliche Abwicklungsplanung im Prinzip greifen können, aber man hatte einfach eine bessere Alternative? Oder war deren Umsetzung letztlich nicht realistisch? Diese Frage ist angesichts der Tatsache, dass die Schweiz nunmehr nur noch eine G-S1B beheimatet, von besonderem Interesse.
- Zweitens stellen sich Fragen rund um die Instrumente und die Organisation der Schweizer Behörden im Finanzmarktbereich. Sind sie ausreichend aufgestellt, um mit einer G-S1B im Krisenfall umgehen zu können? Haben sie die richtigen Instrumente, um frühzeitig einzugreifen und um in Krisen zu reagieren? Ist die Zusammenarbeit zwischen den Behörden effektiv?

<sup>19</sup> TBTF steht für «too big to fail» und bezeichnet die Regulierung, die nach der globalen Finanzkrise von 2007/2008 entwickelt wurde.

<sup>20</sup> Mit «ungeordnetem Konkurs» ist ein Konkurs ohne begleitende Massnahmen gemeint, wie Lehman Brothers im Jahr 2008.

Abbildung 3.  
Grösse (leverage ratio exposure)  
einzelner Banken im Verhältnis  
zum nationalen BIP. Daten je nach Bank  
zwischen 2019 und Q1 2022.



\* UBS + CS ist die Summe der Grössen von Q1 2022. Das entspricht nicht der heutigen Grösse der fusionierten Bank.

Quellen: IWF, Offenlegung der Banken, Berechnung SNB

Die Tatsache, dass die Sanierungs-Option im Fall der Credit Suisse nicht gewählt wurde, kann einerseits nicht mit einem Versagen der Abwicklungsplanung gleichgesetzt werden. Andererseits hat sie ihre praktische Tauglichkeit auch noch nicht beweisen können. Die zuständigen Behörden betonen, dass eine globale Sanierung grundsätzlich möglich gewesen wäre. Sie haben die behördlich getragene Sanierung der Credit Suisse über mehrere Monate in der sogenannten «Crisis Management Group» mit internationalen Aufsichtsbehörden vorbereitet. Die involvierten ausländischen Behörden haben im Gespräch bekräftigt, dass die Vorbereitung ausreichend war und die Durchführung der globalen Sanierung der Credit Suisse von den Mitgliedern der Crisis Management Group unterstützt und anerkannt worden wäre. EFD, FINMA und SNB weisen aber auch auf Risiken hin. Die Fusion war letztlich mit weniger Ausführungsrisiken behaftet und wurde deshalb von den Schweizer Behörden bevorzugt.

Die UBS ist nun die einzige verbleibende Grossbank der Schweiz und es stellt sich die Frage, ob sie in einer existentiellen Krise gemäss Planung saniert werden könnte.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Überprüfung und Anpassung der Bankenregulierung stets im Lichte der jüngsten Krise erfolgt. Jede Krise ist wieder anders. Die nachfolgenden Empfehlungen sollen dazu beitragen, die schweizerische Bankenregulierung im Lichte des Untergangs der Credit Suisse zu stärken, um die Wahrscheinlichkeit von Banken- und Finanzkrisen weiter zu reduzieren. Es muss allerdings klar sein, dass keine Regulierung eine Krise mit Sicherheit ausschliessen kann. Die Expertengruppe misst deshalb den Massnahmen zur Bewältigung einer Krise viel Gewicht bei.

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht («Basel Committee on Banking Supervision», oder BCBS) ist das massgebliche Gremium für die internationale Koordination von Bankenregulierung und dient als Forum für die Zusammenarbeit in Fragen der Bankenaufsicht. Er setzt sich aus Vertretern der Zentralbanken und Aufsichtsbehörden von 27 Ländern zusammen. Die Schweiz ist mit der FINMA und der SNB vertreten. Der BCBS erarbeitet und erlässt in einem partizipativen Prozess Rahmenvereinbarungen. Diese sind für seine Mitglieder rechtlich zwar nicht bindend, es besteht aber die gegenseitige Erwartung der Mitglieder, dass die Rahmenvereinbarungen im Sinne der Herstellung internationaler Konvergenz in nationales Recht überführt werden. Dies wird durch regelmässige Peer-Reviews geprüft.

Der BCBS hat im Jahr 1988 den sogenannten «Capital Accord» verabschiedet, der heute als Basel I<sup>a</sup> bekannt ist. Er definiert eine einfache Risikogewichtung verschiedener Anlageklassen (Cash 0%, Staatsanleihen 20%, Hypotheken 50%, alles andere 100%) und verlangt, dass eine Bank Eigenmittel mindestens im Umfang von 8% dieser gewichteten Anlagen halten soll. Bereits in Basel I sind zwei Klassen von Eigenmitteln (Tier 1 und Tier 2) vorgesehen. Die Regeln wurden fortlaufend angepasst und verfeinert.

Basel II<sup>b</sup> stellt eine signifikante Weiterentwicklung des Rahmens mit mehreren Neuerungen dar. Es wurden damit die drei Säulen der Aufsicht (siehe Box 5) sowie die «internal risk-based models» (IRB) zur Bewertung von Kreditrisiken eingeführt.

Basel III<sup>c</sup> brachte mehrere Innovationen. Die wichtigsten sind eine ungewichtete «leverage ratio» (parallel zu den risikogewichteten Kapitalanforderungen), Regeln für die Mindestliquidität («liquidity coverage ratio» LCR und «net stable funding ratio» NSFR) und Regeln für einen anti-zyklischen Puffer, der die Anforderungen an die Banken vom makroökonomischen Zyklus abhängig macht.

Die Regeln werden laufend weiterentwickelt. Der aktuelle Stand ist als «Basel III final» oder «Basel 3.1» oder «Basel III Endgame» oder «Basel IV» bekannt. Er ist auf der Website der «Bank for International Settlements» BIS in Basel einsehbar.<sup>d</sup>

<sup>a</sup> BCBS, *International convergence of capital measurement and capital standards*, 1988.

<sup>b</sup> BCBS, *Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework*, 2004.

<sup>c</sup> BCBS, *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, 2010 und *Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring*, 2010.

<sup>d</sup> BCBS, *The Basel Framework*.

## 2. Krisenmanagement

Wenn eine systemrelevante Bank Probleme hat und weder die Aufsichtsinstrumente der FINMA noch der Stabilisierungsplan («recovery plan») der Bank oder die Schutzmassnahmen der FINMA den Niedergang der Bank aufhalten können, muss der Staat die Abwicklung der Bank einleiten. Im Gesetz sind dafür der Konkurs (bzw. die Liquidation) der systemrelevanten Bank oder deren Sanierung vorgesehen (siehe Box 4).

Der Konkurs einer systemrelevanten Bank ist wann immer möglich zu vermeiden. Die volkswirtschaftlichen Kosten wären zu gross. Insbesondere könnte der Konkurs die globalen Finanzmärkte destabilisieren und dazu führen, dass die systemrelevanten Funktionen der Bank global nicht aufrechterhalten werden können.

Vorzuziehen ist deshalb die Sanierung der Bank. Damit diese gelingt, ist eine langfristige Planung durch die Behörden wie auch durch die Bank erforderlich, die sogenannte Abwicklungsplanung. Die FINMA erstellt dazu für systemrelevante Banken einen Abwicklungsplan, in welchem sie darlegt, wie eine von ihr angeordnete Sanierung der systemrelevanten Bank durchgeführt werden kann.

### 2.1 Stärkung der Glaubwürdigkeit

#### *Ausgangslage*

Die Credit Suisse war die erste global systemrelevante Bank, bei welcher der Abwicklungsplan unmittelbar vor der Umsetzung stand. Frühere Anwendungsfälle fehlen. Es ist wahrscheinlich, dass diese Tatsache die Entscheidungsträger zu erhöhter Vorsicht veranlasst hat.

Aufgrund der Gespräche der Expertengruppe war der globale Abwicklungsplan bei den wichtigsten ausländischen Aufsichtsbehörden sehr gut anerkannt, vorbereitet und eingeübt. Der Umstand, dass der Plan nicht umgesetzt wurde, sorgte für Überraschung, stellenweise gar für Enttäuschung.

Die Entscheidung, den vorbereiteten Abwicklungsplan nicht umzusetzen, wurde bis anhin nicht vertieft begründet. So wurde zwar auf «Exekutionsrisiken» sowie auf die «Gefahr einer Finanzkrise» hingewiesen. Weiter wurde vorgebracht, die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS sei die bessere Lösung gewesen und deshalb vorgezogen worden.<sup>21</sup> Es fehlt aber bis heute eine gemeinsame behördliche Aufarbeitung durch EFD, SNB und FINMA und eine transparente Begründung für den eingeschlagenen Weg. Das EFD hat eine solche Aufarbeitung im Rahmen des TBTF-Berichtes des Bundesrates in Aussicht gestellt.

<sup>21</sup> Beispielsweise hier: [Medienkonferenz des Bundesrates vom 19. März 2023](#).

<sup>22</sup> NZZ, [Keller-Sutter zur Credit Suisse-Rettung: «Dass viele eine Wut im Bauch haben, verstehe ich gut»](#), online 25. März 2023 (paywall).

<sup>23</sup> Financial Times, [Rules for winding up big banks do not work, Swiss finance minister warns](#), online 25. März 2023 (paywall).

<sup>24</sup> Vergleiche beispielsweise die Aussagen von Dominique Laboureix, Vorsitzender des EU Single Resolution Board in [Risk.net, \*SRB head asks for extra tools to restore faith in resolution\*](#), online 20. Juli 2023 (paywall).

<sup>25</sup> Parlamentarische Untersuchungskommission [«Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion»](#)

Die Tatsache, dass auf die Abwicklung verzichtet wurde, kann Zweifel an der künftigen Anwendbarkeit des globalen Abwicklungsplans für systemrelevante Banken Vorschub leisten. Im Nachgang zur Fusion hat insbesondere ein Interview der Schweizer Finanzministerin in der NZZ für Aufsehen gesorgt.<sup>22</sup> Es wurde von der Financial Times (FT) in stark verkürzter Form aufgenommen.<sup>23</sup> Die wesentliche Aussage der FT-Fassung ist, dass die Schweizer Regierung der Meinung sei, der globale Abwicklungsrahmen («Resolution-Framework») funktioniere nicht. Diese Aussage wurde international stark wahrgenommen und verbreitet.<sup>24</sup>

### *Erkenntnis*

Verschiedene Gesprächspartner der Expertengruppe haben sich dahingehend geäußert, dass einzelne ausländische Aufsichtsbehörden heute weniger Vertrauen als vor dem Fall der Credit Suisse hätten, dass die Schweiz bei einer Schieflage der UBS in der Lage und bereit wäre, die geplante Abwicklung der systemrelevanten Bank umzusetzen. Zudem wurde der Rückgriff auf Notrecht im Ausland teilweise nicht verstanden.

Um die Glaubwürdigkeit der FINMA als Aufsichts- und Abwicklungsbehörde international zu stärken, ist detailliert darzustellen, welche Optionen den Behörden zur Bewältigung der Credit Suisse Krise zur Verfügung standen und weshalb die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS ausserhalb der im Schweizer TBTF-Rechtsrahmen vorgesehenen Abwicklung bevorzugt wurde.

Um das Verständnis für die getroffene Lösung im Hinblick auf den Umgang mit künftigen Krisensituationen zu verbessern, sollten die Erwägungen zu Chancen und Risiken der Umsetzung des vorbereiteten globalen Abwicklungsplans deshalb ausführlich und nachvollziehbar dargelegt werden.

Die Darlegung soll zusätzlich zur Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» erfolgen, welche die Geschäftsführung des Bundesrates, der Bundesverwaltung und anderer Träger von Aufgaben des Bundes im Zusammenhang mit der Notfusion der Credit Suisse mit der UBS untersuchen wird<sup>25</sup>.



# Stabilisierungsplan, Abwicklungsplan, Schweizer Notfallplan, Sanierungsplan

Systemrelevante Banken sind verpflichtet, einen *Stabilisierungsplan* («recovery plan») zu erstellen. Darin stellt die Bank «dar, mit welchen Massnahmen sie sich im Fall einer Krise nachhaltig so stabilisieren will, dass sie ihre Geschäftstätigkeit ohne staatliche Eingriffe fortführen kann» (Art. 64 Abs. 1 BankV<sup>a</sup>). Der Stabilisierungsplan erfasst die Zeitspanne vor einer Intervention der FINMA, d.h. er kommt vor der eigentlichen Abwicklung zum Tragen. Er wird durch die FINMA genehmigt.

Die FINMA erarbeitet für systemrelevante Banken einen *Abwicklungsplan* («resolution plan»), in welchem sie aufzeigt, wie die Bank im Krisenfall saniert oder teilliquidiert würde (Art. 64 Abs. 2 BankV). Das Ziel ist die Weiterführung ihrer systemrelevanten Funktionen, die Gewährleistung der Finanzstabilität und eine möglichst geringe Belastung der öffentlichen Hand.

Die FINMA überprüft weiter die Abwickelbarkeit («Sanier- und Liquidierbarkeit» oder «Resolvability») von international tätigen systemrelevanten Banken, d.h. die Vorbereitungsarbeiten der Bank, die notwendig sind, um ihre Sanier- und Liquidierbarkeit im In- und Ausland zu gewährleisten (Art. 65a BankV).

Systemrelevante Banken müssen zudem einen *Schweizer Notfallplan* erstellen (Art. 60 BankV). Darin beschreibt die Bank die geeigneten Massnahmen hinsichtlich «Struktur, Infrastruktur, Führung und Kontrolle sowie konzerninterner Liquiditäts- und Kapitalflüsse», mit denen «im Fall drohender Insolvenz die Weiterführung ihrer systemrelevanten Funktionen gewährleistet ist» (Art. 9 Abs. 2 Bst. d BankG<sup>b</sup>). Anders als der Stabilisierungs- und Abwicklungsplan bezieht sich der Notfallplan ausschliesslich auf die Aufrechterhaltung der systemrelevanten Funktionen in der Schweiz.

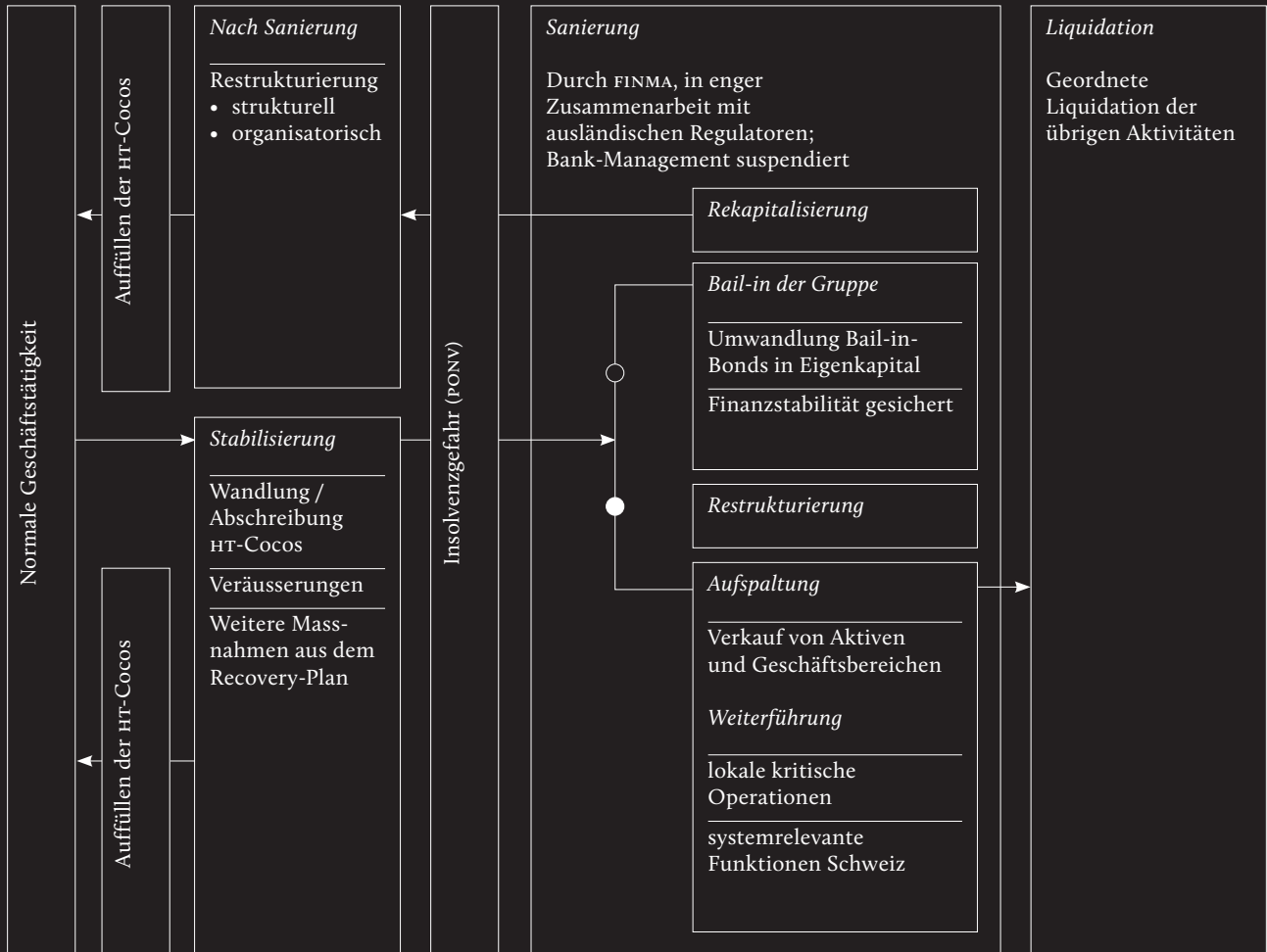
Die vorstehend genannten Pläne werden allesamt für die Bewältigung eines allfälligen künftigen Krisenfalls der betreffenden Bank erstellt. Kommt es tatsächlich zur Sanierung einer Bank, so beauftragt die FINMA in der Regel einen Sanierungsbeauftragten mit der Erstellung eines *Sanierungsplans*. Dieser beschreibt detailliert die Art und Weise, wie die Bank saniert werden soll, und legt insbesondere dar, wie sich die künftige Kapitalstruktur, das Geschäftsmodell, die Organisation und die Führung der Bank gestalten sollen. Er äussert sich auch zur Art und zum Umfang der für die Sanierung allenfalls notwendigen Eingriffe in die Gläubigerrechte (Art. 30c BankG).

<sup>a</sup> Verordnung vom 30. April 2014 über die Banken und Sparkassen (Bankenverordnung; SR 952.02)

<sup>b</sup> Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz; SR 952.0)



Übersicht über den möglichen  
Ablauf einer Resolution  
bei einer Schweizer Grossbank



Rekapitalisierungsquellen  
ausreichend ○

Rekapitalisierungsquellen  
unzureichend ●

Quelle: FINMA. «HT-Cocos» steht für «high trigger conditionally convertible bonds» und bezeichnet Obligationen, die in der Stabilisierungsphase in Aktien gewandelt oder abgeschrieben werden, um der Bank mehr Eigenmittel zu verschaffen (sie gehören zu «additional tier 1 capital» oder AT1).

## 2.2 Zusammenarbeit der Behörden vor und in der Krise

### *Ausgangslage*

Wenn eine systemrelevante Bank in eine ernsthafte Krise gerät, müssen FINMA, SNB und EFD intensiv zusammenarbeiten:

- *FINMA* — Die Aufsicht über Banken, die Anordnung von Schutzmassnahmen sowie die Auslösung und Durchführung der Sanierung einer Bank liegen im Kompetenzbereich der *FINMA*.
- *SNB* — Die *SNB* trägt zur Stabilität des Finanzsystems bei, unter anderem indem sie als Kreditgeberin in letzter Instanz («Lender of Last Resort», LoLR) wirkt. Bereits vor der Sanierung einer Bank, die in Schieflage zu geraten droht, aber auch während der Sanierung, sind oft grosse Mengen an Liquidität notwendig. Die einzige Quelle von zusätzlicher Liquidität ist die *SNB*.
- *EFD* — Im Hinblick auf die Prävention und die Bewältigung von Banken Krisen wird auch der Einbezug des *EFD* unerlässlich, da fiskalische und volkswirtschaftliche Implikationen nicht ausgeschlossen werden können. Zudem ist es das *EFD*, das, falls Notrecht im Zusammenhang mit einer Bankenkrise angewandt werden muss, dem Bundesrat die Vorlage unterbreitet. Unabhängig davon hat der Entscheid, wie man mit der Krise einer Grossbank umgeht, zwangsläufig auch eine politische Dimension. Das gilt umso mehr, wenn nur noch eine Grossbank in der Schweiz beheimatet ist.

Zur Verbesserung der tripartiten Zusammenarbeit haben die drei Behörden 2019 ihre gemeinsame Vereinbarung erneuert.<sup>26</sup> Diese Vereinbarung hält fest, dass die Behörden im Hinblick auf die Prävention und die Bewältigung von Krisen, welche die Stabilität des Finanzsystems bedrohen könnten, eng zusammenarbeiten. Sie legen zu diesem Zweck eine gemeinsame Krisenorganisation fest und arbeiten bei der Vorbereitung von Instrumenten zum Management solcher Krisen zusammen. Dabei berücksichtigen sie die Auswirkungen ihres Handelns auf die Verantwortungsbereiche der anderen Parteien und koordinieren ihre Tätigkeiten.

Die Vereinbarung etabliert das Lenkungsgremium (LG), bestehend aus dem Vorsteher oder der Vorsteherin des *EFD* (Leitung), der Präsidentin oder dem Präsidenten des Direktoriums der *SNB* und der Präsidentin oder dem Präsidenten der *FINMA*. Das Gremium dient der strategischen Arbeit und tagt nur bei Bedarf. Zudem etabliert die Vereinbarung den Ausschuss Finanzkrisen (AF), welcher für die Koordination des Krisenmanagements verantwortlich ist.

<sup>26</sup> SIF, *Memorandum of Understanding zur tripartiten Zusammenarbeit im Bereich Finanzstabilität und Finanzmarktregulierung*, 2. Dezember 2019.

<sup>27</sup> *SNB, Memorandum of Understanding im Bereich Finanzstabilität zwischen der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA und der Schweizerischen Nationalbank SNB*, 15. Juli 2017

<sup>28</sup> Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankgesetz; SR 951.11)

Eine bilaterale Vereinbarung zwischen der FINMA und der SNB<sup>27</sup> hält die Grundsätze der Zusammenarbeit fest und grenzt die Aufgabengebiete der beiden Behörden ab.

Diese beiden Vereinbarungen verfolgen die Absicht, den Informationsaustausch zwischen den Behörden sicherzustellen. Sie erlauben es auch, die Abläufe abzustimmen. Und sie erlauben es, bereits «in Friedenszeiten» Krisen zu simulieren und den Ernstfall zu üben.

### *Erkenntnis*

Obwohl diese Struktur in der Krise der Credit Suisse eine Lösung gefunden hat, so ist sie doch beunruhigend wenig institutionalisiert. Die MoUs definieren lediglich «Krisenvorsorge und -management» als «gemeinsames Interessensgebiet». Sie verpflichten die Behörden dagegen nicht, ihre «autonomen Entscheide» zu koordinieren. Sie berühren somit gerade nicht die Entscheidungskompetenzen der Behörden und sie schaffen keine gemeinsame Verantwortlichkeit.

Folgende Schwierigkeiten in der tripartiten Zusammenarbeit haben sich in der Credit Suisse-Krise manifestiert:

1. *Der Entscheidungsprozess ist nicht nachvollziehbar* — Es fehlt bis anhin eine vertiefte Aufarbeitung der Gründe, weshalb die Behörden die vorbereitete Abwicklungsplanung nicht umgesetzt haben und wer die Entscheidung getroffen hat respektive wer wie darauf Einfluss genommen hat.
2. *Formell ist die FINMA für die Einleitung und Durchführung der Sanierung verantwortlich* — Die SNB hat aufgrund ihrer Monopolstellung als «Lender of Last Resort» jedoch faktisch ein Vetorecht. Sie hat keine Pflicht, Liquidität vor und während der Sanierung bereitzustellen und muss sich dafür auch nicht rechtfertigen.

Die Stellung der SNB entpuppt sich als besondere Herausforderung. Das Mandat der SNB umfasst neben der Geldpolitik (Art. 5 Abs. 2 Bst. a bis d NBG<sup>28</sup>) auch folgende Vorgabe: «Sie trägt zur Stabilität des Finanzsystems bei.» (Art. 5 Abs. 2 Bst. e NBG). Die SNB erfüllt ihr Mandat dabei unabhängig; sie darf keine Instruktionen einholen oder entgegennehmen (Art. 6 NBG).

Das ist eine schwierige Ausgangslage. Die Finanzstabilität ist eine Aufgabe, die nicht nur der SNB zufällt. Dieser Umstand ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Gesetzes, wonach die SNB zur Stabilität des Finanzsystems beiträgt, diese aber nicht umfassend verantwortet.<sup>29</sup> Aufgrund ihrer gesetzlich gewährleisteten Unabhängigkeit erfüllt sie diese Aufgabe aber unabhängig von anderen Behörden, insbesondere von der FINMA. Damit ist es de facto nicht möglich, die SNB in die Pflicht zu nehmen. Die Expertengruppe hat allerdings festgestellt, dass die SNB die Bereitstellung von Liquidität bei der Bewältigung der Credit Suisse-Krise nicht in Frage gestellt hat.

*Der Status Quo* — der Zusammenarbeit sieht vor, dass die FINMA allein für die Auslösung der Sanierung zuständig ist. Die Kompetenz der FINMA, einer systemrelevanten Bank eine Sanierung in Aussicht zu stellen, verleiht ihr einen wesentlichen Einfluss auf diese Banken. Es ist eine aufsichtsrechtliche Massnahme, deren mögliches Eintreten nicht ignoriert werden kann. Eine Neuverteilung dieser Kompetenz ist deshalb sorgfältig zu durchdenken.

Die Entscheidung, die staatlich unterstützte Fusion durchzuführen, wurde von den drei Behörden mit dem Argument getragen, es sei die beste Lösung gewesen. Im vorliegenden Fall ist es Ausenstehenden deshalb nicht möglich festzustellen, ob die FINMA auch gegen den Willen von EFD und SNB die Sanierung hätte auslösen können. Nur für diesen Fall würde der regulatorische status quo greifen, wonach die FINMA alleine für die Sanierungsentscheidung zuständig ist.

Hinsichtlich möglicher Massnahmen zur Klarstellung der Zusammenarbeit ist zunächst festzuhalten, dass kein optimales und daher universal akzeptiertes institutionelles Modell der Kompetenzverteilung und Zusammenarbeit zwischen Finanzmarktaufsicht, Zentralbank und Finanzministerium existiert. Verschiedene Länder haben unterschiedliche Modelle der Zusammenarbeit entwickelt, mit entsprechenden Vor- und Nachteilen. Einige Länder haben ihr Modell, typischerweise nach einer akuten Bankenkrise, mehrfach angepasst.

Der Expertengruppe war es nicht möglich, in der kurzen Zeit, die ihr zur Verfügung stand, eine grosse institutionelle Neuordnung mit der gebotenen Sorgfalt zu entwickeln. Die folgenden drei Ideen sind als Denkanstoss für eine eingehende Evaluation zu verstehen:

*Die erste Idee* — belässt die ursprüngliche Initiative zur Einleitung der Sanierung einer systemrelevanten Bank bei der FINMA. Sie kann aber nicht allein entscheiden, sondern stellt dem EFD den Antrag für eine Sanierung. Das EFD entscheidet anschliessend nach Anhörung der SNB über die Eröffnung der Sanierung über die systemrelevante Bank.

<sup>29</sup> Siehe auch S. 6186 in *Botschaft über die Revision des Nationalbankgesetzes vom 26. Juni 2002* (BBL 2002 6097).

<sup>30</sup> In der Europäischen Union würde die Integration der Aufsicht in die EZB vorgenommen, um sie zu stärken und von den nationalen Behörden zu immunisieren. In der Schweiz trifft diese Begründung nicht zu.

Die Kompetenzen der drei involvierten Behörden sind, wie heute, klar abgegrenzt und definiert. Im Gegensatz zur heutigen Organisation im tripartiten Modell ist die Teilung der Verantwortung ebenfalls klar geregelt. Die FINMA hat nach wie vor eine sehr prominente Stellung, weil ohne ihre Initiative die Sanierung nicht ausgelöst werden kann. Die letzte Entscheidung liegt aber bei der politischen Behörde. In dieser Organisation tragen die drei involvierten Behörden die Verantwortung für den Sanierungsentscheid gemeinsam, allerdings in unterschiedlichem Ausmass.

Diese Idee anerkennt, dass es nicht opportun ist, eine Entscheidung von derart grosser wirtschaftspolitischer Tragweite allein der Finanzmarktaufsichtsbehörde (oder der Zentralbank) zu überlassen. Dem politischen Gehalt dieser Entscheidung wird explizit Rechnung getragen.

*Die zweite Idee* — besteht in einer Stärkung der FINMA. Sie muss sicherstellen können, dass die Bank die notwendige Liquidität von der SNB erhält. Heute erteilt die FINMA der SNB eine Bestätigung der Solvenz einer Bank, bevor die SNB ausserordentliche Liquiditätshilfe (ELA) gewährt. Umgekehrt könnte die FINMA von der SNB eine bindende Zusicherung erhalten, wieviel Liquidität die SNB für eine Bank in Sanierung bereitstellen wird, bevor die Sanierung in die Wege geleitet wird.

Alternativ könnte die FINMA die Kompetenz erhalten, Liquiditätshilfe von der SNB für systemrelevante Banken in Sanierung anzuordnen. Diese Lösung reduziert allerdings die heutige Unabhängigkeit der SNB im Bereich der Finanzstabilität (Art. 5 Abs 2 Bst. e in Verbindung mit Art 6 NBG).

*Die dritte Idee* — ist der Weg, den beispielsweise UK gewählt hat: Die Vereinigung der Aufsicht und der Abwicklung von Banken sowie der Geldpolitik unter einem gemeinsamen Dach. Für die Schweiz würde das die Auslagerung der Bankenaufsicht (oder zumindest der Aufsicht über systemrelevante Banken) aus der FINMA in die Verantwortung der SNB bedeuten.<sup>30</sup>

Diese Idee hat den Vorteil, dass die Verantwortlichkeit und die Mittel, um eine Bank in der Stabilisierung zu lenken sowie eine Sanierung durchzuführen, in einer Hand liegen.

Diesem Vorteil stehen aber bedeutende Nachteile entgegen:

- Die Verfügungen, die in der Stabilisierung und der Abwicklung von systemrelevanten Banken notwendig sind, enthalten politisches und juristisches Konfliktpotential. Das setzt die verantwortliche behördliche Institution als Ganzes einem Risiko aus. Es ist offen, ob die grosse Unabhängigkeit der SNB auch in der Geldpolitik gewahrt werden könnte.
- Die Erweiterung der Kompetenzen der SNB stellt eine wesentliche Machtballung in einer Institution dar.
- Die Aufsicht über die Tätigkeit der SNB wird heute vom Bankrat wahrgenommen und ist weit vom Bundesrat und Parlament entfernt. Bei einer derart signifikanten Ausweitung der Kompetenzen der SNB wäre eine Anpassung notwendig.
- Innerhalb der SNB wären eine weitgehende Separierung der prudentiellen Aufsicht und eine Stärkung deren Leitungsverantwortlichen nötig, weil Zielkonflikte zwischen der Aufsicht einerseits und der Wahrung der Geldwertstabilität, der Bankstabilisierung, sowie Risiken für die Bilanz der SNB andererseits nicht ausgeschlossen werden können. Aus diesem Grund haben andere Zentralbanken, die eine solche Integration durchgeführt haben, «chinesische Mauern» zwischen dem für die Geldpolitik und dem für die Bankaufsicht zuständigen Teil etabliert, die nur im obersten Management wegfallen. Für die SNB würde dies eine weitgehende Abspaltung des Zweiten Departementes bedeuten, das neu mit der Aufsicht über die Banken und mit deren Abwicklung beauftragt wäre.

Die wirksame Gestaltung der Kompetenzverteilung und Zusammenarbeit zwischen Finanzmarktaufsicht, Zentralbank und Finanzministerium ist nicht einfach zu bewerkstelligen. Sie ist aber entscheidend, um in einer Krise handlungsfähig zu sein. Es ist wichtig anzuerkennen, dass alle drei Behörden gemeinsam in der Verantwortung stehen und gewisse Entscheidungen einer Behörde nicht unabhängig von Entscheidungen einer anderen beteiligten Behörde gefällt werden können.

<sup>31</sup> FSB, *Bail-in Execution Practices Paper*, 13. Dezember 2021.

<sup>32</sup> Ein Beschwerderecht steht den betroffenen Investoren aber im Wesentlichen nur gegen die Genehmigung des Sanierungsplans durch die FINMA und gegen Verwertungshandlungen zu (Art. 37g<sup>ter</sup> BankG). Sodann kann das Gericht bei Gutheissung einer Beschwerde gegen die Genehmigung des Sanierungsplans lediglich eine Entschädigung zusprechen, die Sanierung als solche aber nicht aufheben (Art. 37g<sup>bis</sup> BankG). Die Sanierung muss zwar grundsätzlich die «no creditor worse off» (NCWO) Regel beachten: kein Gläubiger oder Aktionär darf durch die Sanierung grössere Verluste erleiden, als sie bei einer Liquidation des Instituts im Rahmen eines normalen Insolvenzverfahrens erlitten hätten (Art. 30c Abs. 1 Bst. b BankG). Die FINMA kann den Sanierungsplan systemrelevanter Banken allerdings auch dann genehmigen, wenn er die Gläubiger entgegen der NCWO-Regel wirtschaftlich schlechter stellt, sofern diese angemessen entschädigt werden (Art. 31 Abs. 3 BankG). Im Weiteren bedarf der Sanierungsplan für systemrelevante Banken keiner Zustimmung der Gläubiger (Art. 31a Abs. 3 BankG) und diese können ihn mit einer allfälligen Beschwerde wie erwähnt nicht aufheben lassen, sondern nur auf Entschädigung klagen.

## 2.3 Risiken der Sanierung

### *Ausgangslage*

Jede Sanierung sieht typischerweise vor, zunächst das Management zu ersetzen oder ihm einen Sanierungsbeauftragten vorzusetzen. Um ein Polster für die bereits aufgelaufenen Verluste und die zu erwartenden Sanierungskosten zu tragen, werden die Aktien abgeschrieben und das «gone concern» Kapital herangezogen. Es erfolgt also eine Gläubigerbeteiligung (Bail-in). Dieser Vorgang ist mit Umsetzungsrisiken behaftet:

- *Rechtliche und organisatorische Risiken* — Der Bail-in ist ein Vorgang, der für die Sanierung aller systemrelevanter Banken vorgesehen ist. Er ist rechtlich und organisatorisch anspruchsvoll,<sup>31</sup> erfordert die Zusammenarbeit verschiedener Jurisdiktionen und führt mit annähernder Sicherheit später zu gerichtlichen Auseinandersetzungen. Solche rechtlichen Risiken sind bei der Umsetzung unvermeidbar. Sie entstehen, weil betroffene Investoren (Aktionäre, AT1-Investoren, Bail-in- und andere Gläubiger) sich gegen bestimmte Verfügungen der FINMA wehren können.<sup>32</sup> Hinzu kommen spezifische Regeln in den Heimatstaaten der Investoren, welche die Abschreibung oder Wandlung von Wertschriften betreffen. Der Umgang mit diesen rechtlichen und organisatorischen Risiken in der Umsetzung der Sanierung wird in der «Crisis Management Group» (CMG) schon vor der Krise fortlaufend diskutiert und geübt. In der CMG sind die wichtigsten ausländischen Behörden vertreten, so dass Überraschungen für diese Behörden minimiert werden können.
- *Finanzmarkt-(Ansteckungs-)Risiken* — Die Sanierung einer global systemrelevanten Bank geht mit einer erhöhten Volatilität in den globalen Finanzmärkten einher. Die Wandlung der für den Fall der Abwicklung geschaffenen Bail-in-Bonds betrifft erstens die Investoren, die in solche Finanzinstrumente investiert sind. Durch die Wandlung können diese Investoren in wirtschaftliche Bedrängnis gebracht werden. Allerdings sind diese Instrumente nicht für Retailkunden gedacht. Sie werden primär von institutionellen Investoren (Pensionskassen, Versicherungen, Investmentfonds, Staatsfonds, etc.) gehalten. Bei diesen ist davon auszugehen, dass sie ihre Investitionen ausreichend diversifizieren und die Instrumente verstehen. Zweitens kann durch einen Bail-in aber auch die Bewertung von Bail-in-Bonds anderer grosser Banken negativ beeinflusst werden, weil Investoren diese Instrumente in der Folge nicht mehr oder in geringerem Umfang halten wollen. Dies sorgt für zusätzliche Buchverluste bei den Investoren und wird die Finanzierung der Banken erschweren, womit es zu einer Ansteckung anderer Banken («contagion») kommen kann. Das Problem ist besonders dann virulent, wenn die Wandlung in einem fragilen Umfeld stattfindet.



- *Erfolgs-Risiken* — Der Abwicklungsplan ist zunächst nur ein Plan. Er enthält eine Idee, wie die Bank abgewickelt werden kann. Aber es ist möglich, dass die Umsetzung des Plans in der Sanierung nicht das erwünschte Ergebnis bringt. Unter Umständen ist deshalb kurzfristig eine Neuausrichtung nötig, die im Plan nicht vorgesehen war. Das kann die Sanierung erheblich verteuern, ohne dass deren Erfolg garantiert wäre. So oder so besteht grundsätzlich immer die Möglichkeit, dass die Sanierung versagt und die Bank in Konkurs geschickt werden muss. Um dieses Risiko so gering wie möglich zu halten, ist das in der Sanierung einsetzbare maximale verlustabsorbierende Kapital systemrelevanter Banken («total loss absorbing capacity» oder TLAC) hoch angesetzt. Am Ende der Sanierung soll eine gesunde Bank dastehen, die alle Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt (vgl. Art. 29 BankG<sup>33</sup>). Diese Bank wird dann wieder in den Markt entlassen. Ob dies gelingt, ist jedoch nicht garantiert.

#### *Erkenntnis*

Im Fall der Credit Suisse haben sich die drei Risikokategorien folgendermassen manifestiert:

- *Rechtliche und organisatorische Risiken* — Bei der Abwicklungsplanung für die Credit Suisse haben sich der US Securities Act und der Securities Exchange Act sowie die dafür zuständige amerikanische Börsenaufsicht (SEC) als eine Risikoquelle offenbart. Da auch US-Investoren Bail-in-Bonds halten, wären diese Erlasse für einen Bail-in bei der Credit Suisse anwendbar gewesen. Gemäss US Securities Act muss jede Ausgabe einer Wertschrift entweder registriert oder unter eine Ausnahme subsumiert werden können. Die Registrierung eines Bail-in über ein Wochenende ist nicht möglich, der Prozess dauert zu lange. Ein Bail-in muss somit zwingend unter eine Ausnahme der Registrierungspflicht fallen. Die SEC erteilt allerdings grundsätzlich keine Ex-ante-Bestätigung, dass eine Transaktion unter eine solche Ausnahme fällt. Zudem kennt der US Securities Act keine auf Bail-in-Bonds zugeschnittene Ausnahmebestimmung. Da der Bail-in der Credit Suisse die erste Transaktion einer G-SIB mit solchen Finanzinstrumenten gewesen wäre, bestand somit eine Unsicherheit darüber, wie die SEC und US-Gerichte den Fall beurteilen würden. Ähnliche Risiken existieren in Japan und möglicherweise in anderen Jurisdiktionen.

Diese Rechtsrisiken sind nicht spezifisch für Schweizer Banken, sondern würden bei der Sanierung praktisch aller global systemrelevanter Banken ebenso bestehen. Im konkreten Fall hat die FINMA mit der SEC intensiv zusammengearbeitet und eine hinreichende Sicherheit erlangt, dass der Bail-in den Anforderungen für eine Ausnahme von der Registrierungspflicht genügt hätte.

<sup>33</sup> Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz; SR 952.0)

<sup>34</sup> Thomas Jordan, *Medienkonferenz des Bundesrates vom 19. März 2023*: «We should not forget that we are in a very fragile market environment at this point. So going into resolution would be anything else but helpful under those circumstances.» Ähnlich hat sich Bundesrätin Karin Keller-Sutter geäußert: «Der Ausfall einer global systemrelevanten Bank hätte gravierende volkswirtschaftliche Verwerfungen in der Schweiz aber auch weltweit gehabt. Die Schweiz muss hier auch ihre Verantwortung über die eigenen Landesgrenzen hinaus wahrnehmen.» In der *Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. März 2023* wird Thomas Jordan folgendermassen zitiert: «In einer solchen Phase eine Abwicklung zu initiieren hätte zum Auslöser für eine globale Finanzkrise werden können.»

<sup>35</sup> Urban Angehrn, *FINMA Mediengespräch vom 5. April 2023*, Seite 2: «Die weitergeführte Bank wäre allerdings immer noch die Credit Suisse gewesen, mit einem dann gewiss durch die angeordnete Sanierung noch stärker beschädigten Ruf. Das zusätzliche Kapital hätte zwar einen Puffer dargestellt und der Public Liquidity Backstop die Liquidität gesichert. Trotz dieser Schritte hätten Zweifel bestanden, ob das Vertrauen in einem schwierigen Marktumfeld rasch wieder hergestellt werden kann.»



Es ist somit möglich, die beschriebenen Risiken zu mindern. Es werden aber nicht alle Rechtsrisiken beseitigt werden können, und der Bail-in kann scheitern, auch wenn die Vorbereitung der Sanierung in Koordination mit der für im Bereich der fraglichen Risiken verantwortlichen ausländischen Behörde erfolgt.

- *Finanzmarkt-Risiken (Ansteckungs-Risiko, «contagion»)* — Auswirkungen auf den Finanzmarkt sind unvermeidbar, wenn eine G-SIB untergeht. Ob diese Verwerfungen das Potential haben, eine weltweite Finanzkrise auszulösen, ist nicht zuverlässig vorhersehbar und kann deshalb von verschiedenen Entscheidungsträgern unterschiedlich bewertet werden. Die SNB und das EFD haben das Risiko einer Finanzkrise hervorgehoben.<sup>34</sup> Die meisten Gesprächspartner der Expertengruppe (Vertreter ausländischer Behörden und privater Institutionen) betrachten dieses Risiko als deutlich weniger gravierend.
- *Erfolgs-Risiken* — Es gab keine Garantie, dass der Sanierungsplan, der für die Credit Suisse vorbereitet wurde, die Bank nachhaltig stabilisiert hätte. Immerhin wäre der Credit Suisse nach dem Bail-in sehr viel Kapazität zur Absorption von Verlusten zur Verfügung gestanden: Durch Abschreibung und Wandlung wären die Eigenmittel der Credit Suisse Group um rund CHF 73 Mrd. verstärkt worden (ca. CHF 16 Mrd. durch das Abschreiben der AT1 Forderungen und CHF 57 Mrd. durch Wandlung der Bail-in-Bonds). Damit hätte ein grosser Puffer bestanden, um in einer Abwicklung flexibel reagieren und auch grosse Verluste abfangen zu können. Dennoch äusserte die FINMA Zweifel daran, dass das Vertrauen in die Bank mit einer Sanierung ausreichend rasch wieder hätte hergestellt werden können.<sup>35</sup>

Die Risiken des Bail-in sind somit nicht zu vernachlässigen. Die meisten unserer externen Gesprächspartner beurteilen diese Risiken allerdings als überwindbar. Insbesondere die Finanzmarktrisiken wurden für die konkrete Situation überwiegend als nicht sehr hoch eingeschätzt. Allerdings erscheint auch eine pessimistischere Beurteilung als vertretbar.

Zukunftsgerichtet ist festzuhalten, dass der Bail-in in einer Sanierung der UBS gemäss heutigem Stand deutlich umfangreicher wäre, als er bei der Credit Suisse ausgefallen wäre. Die UBS verfügt zurzeit über etwa CHF 100 Mrd. Bail-in Kapital; bei der Credit Suisse waren es CHF 57 Mrd.

Je besser die Risiken einer Abwicklung in der Vorbereitung identifiziert und angegangen werden, desto kleiner ist die Wahrscheinlichkeit, dass entsprechende Probleme bei oder nach der Sanierung der Bank auftreten, und desto klarer ist die Sicht der Entscheidungsträger auf die Option der Sanierung. Es ist deshalb erforderlich, dass sich die drei involvierten Behörden (FINMA, SNB, EFD) kontinuierlich mit diesen Risiken beschäftigen und ihre Schlussfolgerungen transparent darlegen. Vertrauen in die Sanierbarkeit einer systemrelevanten Bank kann nur hergestellt werden, wenn alle drei involvierten Behörden den Abwicklungsplan als umsetzbar erachten und sich für die Umsetzung in ihrem Verantwortungsbereich einsetzen.

## 2.4 Flexibilität in der Abwicklungsplanung

### *Ausgangslage*

In der Abwicklungsplanung können verschiedene Massnahmen enthalten sein, die dem Ziel der geordneten Abwicklung einer systemrelevanten Bank dienen. Sie werden im Abwicklungsplan festgehalten, der laufend dem sich ändernden Umfeld der Bank angepasst wird:

- *Unternehmensführung* — Die Abwicklungsplanung sieht typischerweise vor, dass die FINMA in einem ersten Schritt die Unternehmensführung austauscht oder ihr einen Sanierungsbeauftragten vorsetzt.
- *Bail-in* — Weil die Sanierung einer Bank in der Regel nicht ohne Kapitalmassnahmen möglich ist, ist es notwendig, auf genügend finanzielle Reserven zurückgreifen zu können. Deshalb sieht die Abwicklungsplanung typischerweise vor, dass die Eigenmittel der Bank ganz oder teilweise abgeschrieben werden. Oft wird es auch notwendig sein, einen Bail-in durchzuführen, also Gläubiger an der Sanierung zu beteiligen. Bestimmte, dafür vorgesehene Schuldinstrumente (Bail-in-Bonds) werden entweder in Aktien umgewandelt oder ganz abgeschrieben. Dies führt zu einer Entschuldung der Bank und macht sie risikofähiger.
- *«open bank bail-in» und «closed bank bail-in»* — Der Abwicklungsplan kann eine Sanierung im Rahmen der bisherigen Konzernstruktur der Bank vorsehen («open bank bail-in»). In diesem Fall erfolgt der Eingriff in der Muttergesellschaft über einen «single point of entry» (SPE). Die Konzernmutter erhält Kapital und Liquidität, welches auf die Töchter verteilt wird, die systemrelevante Funktionen erbringen. Die Teile der Bank, die nicht zum neu festgelegten Geschäftsmodell passen, werden im weiteren Verlauf abgestossen oder geschlossen. Die Abwicklungspläne für die meisten europäischen G-SIB sehen eine «open bank bail-in» Strategie vor.

Die Abwicklungspläne für insbesondere die us-amerikanischen G-SIB sehen dagegen einen «closed bank bail-in» vor. Alle us-amerikanischen G-SIB haben dieselbe Konzernstruktur mit einer nicht-operativen Muttergesellschaft (Holding). Bei einer Abwicklung werden deren operativen Tochtergesellschaften und anderen Beteiligungen an eine «bridge bank» übertragen. Die Aktien der bisherigen Holding werden abgeschrieben. Die Bail-in-Gläubiger erhalten Aktien der «bridge bank». Die Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) führt die «bridge bank» temporär und kann einzelne Töchter oder alle Vermögenswerte der Bank oder die gesamte Bank verkaufen.

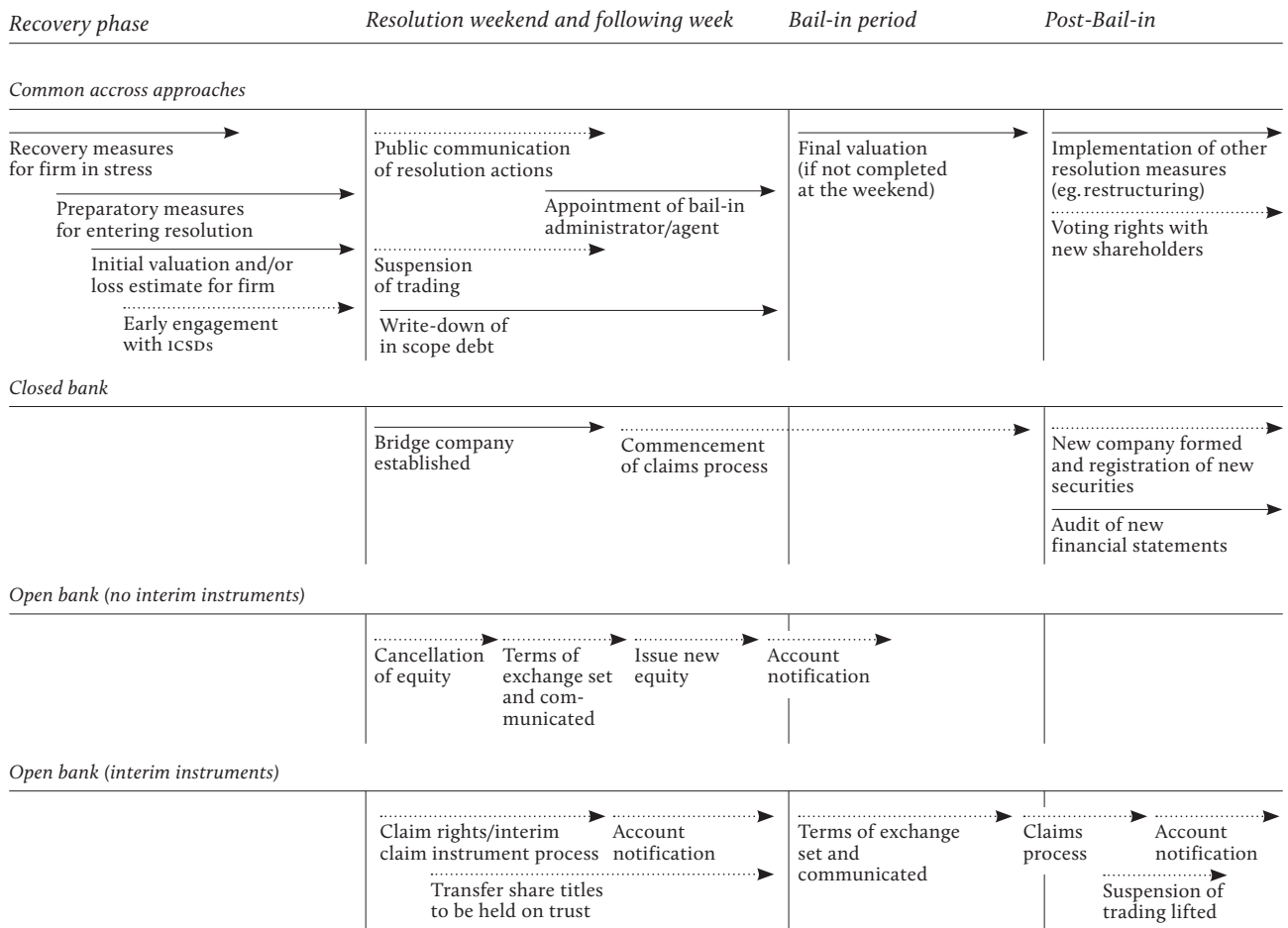
Der Vorteil eines «closed bank bail-in» besteht darin, dass die Übernahme der operativen Einheiten durch die behördlich geschaffene «bridge bank» Kontinuität schafft und die Behörden für die Wandlung der Bail-in-Gläubiger nicht unter Zeitdruck stehen, anders als dies bei einem «open bank bail-in» der Fall ist (siehe Abbildung 4).

Der FINMA stehen unter geltendem Recht bei der Sanierung einer Bank beide der beschriebenen Möglichkeiten zur Verfügung (Art 30 BankG). Die heutige Abwicklungsplanung für die UBS (und bis anhin auch die Credit Suisse) geht davon aus, dass bei einer drohenden Insolvenz die gesamte Bankengruppe stabilisiert werden soll («open bank bail-in»). Dies hat durch einen Bail-in auf Holdingstufe — und damit über einen SPE — zu erfolgen. Nur dann, wenn eine gruppenweite Sanierung scheitert oder wenn sie von Beginn weg nicht umsetzbar erscheint, soll ein «Plan B» greifen. Dann werden die einzelnen Gruppengesellschaften losgelöst voneinander abgewickelt. Gleichzeitig wird die Notfallplanung für die Aufrechterhaltung der schweizerischen systemrelevanten Funktionen aktiviert. Zu diesem Zweck müssen die Abhängigkeiten zwischen den Schweizer Bank-einheiten und dem Rest der Bankengruppe möglichst klein gehalten werden.

### *Erkenntnis*

Der für die Credit Suisse Gruppe vorbereitete globale Abwicklungsplan war von der FINMA und den wichtigsten Aufsichtsbehörden eingehend vorbereitet und geübt worden. Ein Grund für die nicht erfolgte Umsetzung des Abwicklungsplans könnte dessen mangelnde Flexibilität gewesen sein. Die FINMA hatte sich, wie auch das europäische Single Resolution Board SRB, entschieden, eine bail-in Strategie ohne Übergangsbanklösung («bridge bank» und «closed bank bail-in») vorzubereiten. Diese hätte der FINMA unter Umständen mehr Zeit gegeben, um die Rechtsrisiken des Bail-in zu reduzieren und neben dem vorgesehenen Abwicklungsplan weitere Optionen, wie eine Übernahme der Credit Suisse innerhalb der Sanierung («merger in resolution») oder einen Verkauf von Teilen der Bank an Dritte, zu prüfen und umzusetzen.

Abbildung 4.  
Schritte einer Abwicklung



Engagement with phase two stakeholders

Context: other elements of the resolution

Quelle: FSB, *Bail-in Execution Practices Paper*, 13. Dezember 2021, Seite 6

Bei jeder Sanierung kann Unvorhergesehenes passieren, das ein Abweichen vom vorbereiteten Abwicklungsplan erforderlich macht. Aus diesem Grund ist es notwendig, genügend Flexibilität auf der Basis durchdachter Szenarien vorzusehen und nicht nur eine Option vorzubereiten.

Für eine allfällige Sanierung der UBS wird die Fusionslösung mit einer anderen grossen Schweizer Bank nicht mehr zur Verfügung stehen. Umso sorgfältiger ist deswegen vorzubereiten, wie eine Sanierung durchzuführen wäre und welche Ausweichmöglichkeiten bestünden. Insbesondere könnte als Option die Etablierung einer Übergangsbank und der Verkauf von definierten Teilen der Bank vorgesehen werden.

## 2.5 Sanierungsfähigkeit

### *Ausgangslage*

Die Abwicklungsplanung muss laufend «in Friedenszeiten» erfolgen. Eine systemrelevante Bank muss jederzeit sanierbar sein. Der Abwicklungsplan muss mit allen Beteiligten regelmässig geübt werden. Das betrifft nicht nur die involvierten Personen in der Bank, sondern auch Vertreter der Aufsichtsbehörden und Zentralbanken im In- und Ausland, die bei einer Sanierung eine Rolle spielen würden.

Die FINMA beurteilt die Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung fortlaufend. Als Steuerungsmöglichkeit zur Verbesserung der globalen Sanierbarkeit einer international tätigen systemrelevanten Bank (heute noch die UBS) stehen ihr allerdings nur indirekte Anreize zur Verfügung. Bis zum letzten Jahr konnte sie der Bank eine Reduktion der Anforderungen an die zusätzlichen Mittel zugestehen (Art. 132 und 133 ERV).<sup>36, 37</sup> Seit dem 1. Januar 2023 gilt ein neues System, nach dem die FINMA erhöhte Anforderungen an die Eigenmittel oder Liquidität verfügen kann, wenn sie bei der Bank Hindernisse für die globale Sanier- und Liquidierbarkeit feststellt (Art. 65b BankV,<sup>38</sup> Art. 133 ERV und Art. 25 Abs. 1 Bst. g LiqV<sup>39</sup>).

### *Erkenntnis*

Ein grosses Manko in den Steuerungsmöglichkeiten der FINMA verbleibt. Anders als dem internationalen Standard entsprechend,<sup>40</sup> kann sie keine organisatorischen Änderungen anordnen, um eine Bank global sanierungsfähiger zu machen. Die FINMA hätte deutlich mehr Durchsetzungskraft, wenn sie organisatorische Anpassungen für die Sicherstellung der Sanierbarkeit anordnen könnte.

<sup>36</sup> Siehe Seite 63f. FINMA, *Jahresbericht 2022*, 27. März 2023

<sup>37</sup> Verordnung vom 1. Juni 2012 über die Eigenmittel und Risikoverteilung der Banken und Wertpapierhäuser (Eigenmittelverordnung; SR 952.03)

<sup>38</sup> Verordnung vom 30. April 2014 über die Banken und Sparkassen (Bankenverordnung; SR 952.02)

<sup>39</sup> Verordnung vom 30. November 2012 über die Liquidität der Banken und Wertpapierhäuser (Liquiditätsverordnung; SR 952.06)

<sup>40</sup> Siehe Ziffer 10.5. FSF, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, online, letzte Änderung am 4. Januar 2022.

## 2.6 Verstaatlichung und staatliche Beteiligung

### *Ausgangslage*

Ein wichtiges Ziel des TBTF-Regimes ist es, staatliche Beihilfen zu vermeiden und damit die Schweizer Steuerzahler einem möglichst geringen finanziellen Risiko auszusetzen, wenn eine systemrelevante Bank abgewickelt werden muss. Weil eine solche Bank aber nicht in den Konkurs geschickt werden kann, ohne grosse volkswirtschaftliche Kosten zu verursachen, wurden Instrumente wie die Gläubigerbeteiligung (Bail-in) entwickelt. Der Bail-in soll die Wahrscheinlichkeit, dass eine Beteiligung des Staates («Bail-out») zur Stabilisierung der Bank notwendig wird, verringern. Reicht der Bail-in nicht aus, um die zu sanierende Bank zu stabilisieren, stellt sich die Frage, ob sich der Staat am Institut beteiligen können soll.

Für eine solche Beteiligung des Staates gibt es im geltenden Recht keine ausreichende Grundlage. Der aktuelle Rechtsrahmen sieht zwar vor, dass innerhalb einer Sanierung das Vermögen der Bank oder Teile davon mit Aktiven, Passiven und Vertragsverhältnissen auf andere Rechtsträger oder auf eine Übergangsbank übertragen werden können (Art. 30 Abs. 2 Bst. a BankG). Dass der Staat Eigner der Übergangsbank sein würde, ist aber nicht vorgesehen.

### *Erkenntnis*

Der Bundesrat hat kommuniziert, dass am 19. März 2023, gestützt auf Notrecht, auch eine vorübergehende Verstaatlichung der gesamten Credit Suisse Gruppe als Option zur Lösung der akuten Probleme der Credit Suisse offenstand. Diese Option sei aber in den vorbereiteten Arbeiten aus ordnungspolitischen und rechtlichen Gründen sowie aus Risikoüberlegungen nicht im Vordergrund gestanden und angesichts der Möglichkeit einer privaten Übernahme nicht prioritär weiterverfolgt worden.<sup>41</sup>

Das Gutachten Ammann<sup>42</sup> empfiehlt nun, die *Verstaatlichung einer insolventen systemrelevanten Bank ohne Durchführung des Bail-in* (dafür mit entschädigungsloser Übernahme aller Aktien und Abschreibung der AT1) als Option in das Gesetz aufzunehmen. Auch das britische Recht kennt diese Option als allerletzte Möglichkeit (Banking Act 2009, Art. 13). Die Einführung einer solchen Verstaatlichungslösung in das Gesetz kann von Vorteil sein, weist aber auch gravierende Nachteile auf.

Der *Vorteil* besteht darin, dass eine Bank zunächst ohne Umstrukturierung in ihrer bisherigen Form erhalten bleibt. Wenn der Staat genug «tiefe Taschen» hat, vermag das die Unsicherheiten vorerst zu beseitigen.

<sup>41</sup> EFD, Übernahme der Credit Suisse durch die UBS, Fragen und Antworten, Alternative Szenarien, online 7. August 2023.

<sup>42</sup> Siehe Kapitel 4.6. von Ammann, Käfer und Wiest, Reformbedarf der Regulierung von 'Too Big To Fail' Banken, 19. Mai 2023.

Eine Verstaatlichung bringt jedoch die folgenden *Nachteile* mit sich:

- Die UBS als letzte G-SIB der Schweiz ist im Vergleich zur Schweizer Volkswirtschaft und zum Budget des Bundes gross. Eine Übernahme der ganzen Bank durch den Bund würde diesen einem beträchtlichen finanziellen Risiko aussetzen. Zu diesem Zeitpunkt würden insbesondere nur die Aktien und AT1 abgeschrieben, während die umfangreichen Bail-in-Bonds nicht angetastet würden. Es ist anzunehmen, dass die Eigenmittelausstattung der Bank in dieser Situation nicht komfortabel wäre.
- Der Staat hat keinen komparativen Vorteil in der Führung einer grossen Bank. Er müsste ein spezialisiertes Management einsetzen und würde nur indirekt führen können. Der Staat würde aber politisch in der Verantwortung stehen, wenn schmerzhaft Massnahmen notwendig sind. Diese Konstellation kann die Gesundung der Bank erschweren.
- Es besteht bei einer Verstaatlichung eine erhebliche Gefahr, dass der Staat die Bank nicht wieder innert nützlicher Frist in den Markt entlassen kann und die finanziellen Risiken damit unberechenbar werden.

Die Expertengruppe erachtet die Möglichkeit der Verstaatlichung einer ganzen Bank, auch wenn sie nur temporär ist, als gefährlichen Rückschritt. Eine solche Lösung steht im Widerspruch zu den Zielsetzungen des TBTF-Regimes und könnte im Fall einer Krise der UBS zu einer Destabilisierung des öffentlichen Haushaltes führen.

Die Möglichkeit einer beschränkten staatlichen Beteiligung soll aber unter folgenden Umständen geprüft werden:

*Erstens* — kann es in einem Szenario, in welchem eine Sanierung der Gesamtbank gescheitert ist und deshalb der Notfallplan zum Zug kommt, unter Umständen unumgänglich sein, den Staat als Risikoträger zwecks Stabilisierung der systemrelevanten Funktionen heranzuziehen.

*Zweitens* — sieht die aktuelle Abwicklungsplanung der UBS eine Sanierung der ganzen Bank vor und die Bail-in-Gläubiger werden Eigentümer der Bank. Es könnte deshalb sinnvoll sein, dass der Staat die Option erhält, sich in einem beschränkten Umfang mit Risikokapital an der Bank zu beteiligen. Auch in dieser Variante ist die Bank in Sanierung, was dem Staat einen ausreichenden Einfluss auf die Steuerung der Bank gibt. Die Absicht einer solchen Beteiligung wäre keine Kapitalstärkung, sondern die Schaffung von Vertrauen in die Sanierung der Bank: Wenn der Staat mit im Boot sitzt, kann das beruhigend wirken.

Allerdings wäre für beide skizzierten Fälle einer staatlichen Beteiligung von Anfang an eine Exit-Strategie festzulegen. Andernfalls kann es für den Staat schwierig werden, die Bank wieder zu verlassen. Besonders, wenn die Sanierung schleppend verläuft oder das makroökonomische Umfeld schwieriger wird, könnte ein Exit des Staates die Bank wiederum destabilisieren. Die Werthaltigkeit der Beteiligung des Staates würde in einem solchen Fall in Frage gestellt; eine Situation, die in direktem Gegensatz zur Zielsetzung des TBTF-Regimes steht. Eine staatliche Beteiligung im beschriebenen limitierten Umfang darf deshalb erst als letztes Mittel in Betracht gezogen werden, wenn die Finanzstabilität anders nicht gewährleistet werden kann.

Da es sich bei der Möglichkeit einer staatlichen Beteiligung am Risikokapital um einen bedingten «Bail-out» handelt, ist es angebracht, dass die betroffene Bank den Staat dafür entschädigt.

## 2.7 Empfehlungen im Bereich Krisenmanagement

Die drei Behörden — EFD, SNB und FINMA — müssen für ein erfolgreiches Krisenmanagement die Verantwortung gemeinsam tragen. Dafür sind folgende Massnahmen geeignet:

1. EFD, SNB und FINMA sollen gemeinsam detailliert darlegen, welche Erwägungen zur Entscheidung geführt haben, die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS zu unterstützen und nicht die vorbereitete Abwicklung durchzuführen, und welche Lektionen daraus für die Zukunft zu lernen sind.<sup>43</sup>
2. Das EFD soll prüfen, wie FINMA, SNB und EFD, trotz der gesetzlich garantierten Unabhängigkeit der SNB, gemeinsam die Verantwortung für die Abwicklungsplanung und die Krisenbewältigung tragen können. Die Behördenkoordination im Umgang mit Krisenszenarien soll periodisch im Rahmen von Krisensimulationen getestet werden.
3. FINMA, SNB und EFD sollen die Durchführbarkeit der Sanierung der systemrelevanten Banken laufend beobachten, beurteilen und kommunizieren. Damit kann Vertrauen in den gemeinsamen Willen der Schweizer Behörden geschaffen werden, eine systemrelevante Bank, wenn es notwendig werden sollte, gemäss der Abwicklungsplanung zu sanieren.

<sup>43</sup> Diese Empfehlung entspricht dem *Postulat 23.3446* der WAK-NR und soll zusätzlich zu den Untersuchungen der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» angegangen werden.



Zudem sind folgende Massnahmen geeignet, die Vorbereitung einer Abwicklung zu stärken:

4. Die FINMA sollte im Rahmen der Abwicklungsplanung Sanierungs-Optionen auf Basis verschiedener Szenarien vorbereiten. Dazu könnte insbesondere die Sanierung mit einer Übergangsbank in Erwägung gezogen werden.
5. Die FINMA soll die Kompetenz erhalten, gegenüber systemrelevanten Banken organisatorische Änderungen anzuordnen, um sie sanierungsfähiger zu machen.
6. Das EFD soll eine rechtliche Grundlage erarbeiten, um eine befristete und umfangmässig beschränkte staatliche Beteiligung an einer systemrelevanten Bank in Sanierung zu ermöglichen. Die Rahmenbedingungen der internationalen Abwicklungsstandards sind dabei zu berücksichtigen.

Eine ausreichende Liquidität ist für jedes Unternehmen essenziell. Für Banken stellen sich in diesem Bereich jedoch zusätzliche Herausforderungen: Das grundlegende Geschäftsmodell einer Bank basiert auf der Transformation kurzfristiger, auf Sicht kündbarer Einlagen in langfristige, schwer liquidierbare Anlagen (Kredite). Eine Bank ist damit immer einem Liquiditätsrisiko ausgesetzt. Dieses Risiko kommt üblicherweise nicht zum Tragen, weil sich die Einleger nicht koordiniert verhalten. Sie ziehen individuell Geld zurück, zahlen Geld ein oder überweisen Geld an andere Einleger. Dabei bleibt im Normalfall eine mehr oder weniger konstante Menge an Einlagen in der Bank, so dass die Finanzierung der längerfristigen Kredite gewährleistet ist. Wenn allerdings ein grosser Teil der Einleger gleichzeitig sein Geld zurückziehen möchte, ist die Bank nicht in der Lage, alle Kunden zu befriedigen. Dieses Risiko des Bankensturms («bank run») ist dem Bankgeschäft inhärent.

Um diesem Risiko zu begegnen, sind verschiedene Verteidigungslinien vorgesehen: Die erste Verteidigungslinie besteht in den internen Liquiditätsreserven, die definierte Grenzen nicht unterschreiten dürfen. Diese sollen, zusammen mit der präventiven Wirkung der Einlagensicherung, verhindern, dass eine Bank in eine Liquiditätskrise kommt. Kommt es dennoch dazu, greift die zweite Verteidigungslinie: die ausserordentliche Liquiditätshilfe der Zentralbank. Die dritte Verteidigungslinie besteht in der Liquiditätshilfe während einer Sanierung der Bank.

### 3.1 Interne Liquiditätsreserven

#### *Ausgangslage*

Banken müssen über angemessene Liquidität verfügen, um ihren Zahlungsverpflichtungen auch in Stresssituationen jederzeit nachkommen zu können. Die Bestimmung zur Quote für kurzfristige Liquidität («Liquidity Coverage Ratio», LCR) konkretisiert dieses Erfordernis: Banken müssen genügend qualitativ hochwertige, liquide Aktiva («High Quality Liquid Assets», HQLA) halten, um den Nettomittelabfluss, der in einem durch Zu- und Abflussannahmen definierten Stressszenario mit einem Zeithorizont von 30 Kalendertagen zu erwarten ist, jederzeit decken zu können (Art. 12 LiqV). Zur Gewährleistung einer stabilen Finanzierung einer Bank über einen einjährigen Zeithorizont gelten auch Anforderungen an die sogenannte Finanzierungsquote («Net Stable Funding Ratio», NSFR; Art. 17f ff. LiqV).

<sup>44</sup> Vgl. bspw. nzz, *Kann man einen Bank-Run verhindern? – Professor Jeffrey Gordon hat eine Idee*, 13. April 2023 (paywall), siehe auch Sonntagszeitung, *Interview mit SNB-Präsident Thomas Jordan*, 11. Juni 2023 (paywall).

Für systemrelevante Banken gelten strengere Vorgaben. Sie müssen Liquiditätskrisen über einen Horizont von 90 Kalendertagen absorbieren können (Art. 9 Abs. 2 Bst. B BankG und Art. 19 und 20a LiqV). Die FINMA kann institutsspezifische Zusatzanforderungen auferlegen, die der jeweiligen Risikoexposition, der Komplexität der Geschäftsstruktur sowie dem Geschäftsmodell der Bank Rechnung tragen.

### *Erkenntnis*

In den Krisen der Silicon Valley Bank, First Republic und Signature Bank in den USA sowie in der Krise der Credit Suisse ist sichtbar geworden, dass Sichteinlagen weitaus volatiler sind als bisher angenommen. Das Fundament des Retail Banking ist aufgrund der Digitalisierung nicht mehr gleich stabil wie früher. Dieser traditionelle Teil des Bankgeschäftes muss deshalb heute als riskanter beurteilt werden als bisher.

Die Geschichte der Credit Suisse hat weiter gezeigt, dass auch das Vermögensverwaltungsgeschäft volatil sein kann. Die Kündigung von Vermögensverwaltungsaufträgen führt nicht nur zu einem Liquiditätsproblem, sondern reduziert auch den Ertrag aus Kommissionsgeschäften und kann damit die Profitabilität und schliesslich die Tragfähigkeit des Geschäftsmodells in Frage stellen.

Sämtliche Geschäftsfelder einer Bank sind somit einem Liquiditätsrisiko ausgesetzt. Die Forderung nach einem Trennbankensystem, in welchem die Investmentbank von anderen Geschäftsteilen getrennt wird, greift deshalb zu kurz.

Um der erhöhten Abflussgeschwindigkeit der Einlagen zu begegnen, wurde kürzlich die Idee in den Raum gestellt, dass ein wesentlicher Teil der Einlagen mit Kündigungsfristen oder auf Termin gehalten werden sollte.<sup>44</sup> Die Expertengruppe steht diesem Vorschlag skeptisch gegenüber. Die heute erhöhte Volatilität lässt sich vermutlich nicht ausschliesslich als Folge der Digitalisierung deuten, sondern ist zumindest auch auf die während langer Zeit sehr tiefen oder negativen Zinsen zurückzuführen. Diese Situation hat die Nachfrage nach Festgeldern zum Erliegen gebracht. Es offenbart sich hier ein wichtiger Zusammenhang zwischen Geldpolitik und Finanzstabilität. Mit positiven Zinsen könnte sich die Situation normalisieren.

Die Expertengruppe vertritt deshalb die Auffassung, dass eine konservative Neukalibrierung (e.g. Erhöhung des Abflussparameters der Sichteinlagen) der LCR zielführender ist als Restriktionen beim Abzug von Kundengeldern. Eine solche Anpassung steht auch im Einklang mit den Arbeiten des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht («Basel Committee on Banking Supervision», oder BCBS). Die schweizerische Regulierung soll sich an diesem Standard orientieren.

### 3.2 Einlagensicherung

#### *Ausgangslage*

Die Einlagensicherung sichert Einlagen von Kunden bei Banken für den Fall, dass die Bank in Konkurs fällt oder die FINMA gegenüber einer Bank bestimmte Schutzmassnahmen anordnet. Sie soll verhindern, dass Einleger aufgrund eines Gerüchtes in Panik geraten und ihre Einlagen überstürzt abziehen, was einen Sturm auf die Bank provozieren könnte («bank run»). Die Einlagensicherung soll also prophylaktisch wirken.

Die Einlagensicherung ist auf CHF 100'000 pro Kunde und Bank beschränkt und deckt Einlagen, die auf den Namen des Einlegers lauten sowie auf dessen Namen hinterlegte Kassenobligationen. Die gesicherten Einlagen sind zudem im Konkursfall privilegiert (Art. 37a Abs. 1 und 37h Abs. 1 BankG). Sie befinden sich in der zweiten Konkursklasse, d.h. unmittelbar nach den Lohnforderungen und auf gleicher Ebene wie Forderungen der Sozialversicherungen. Zur Sicherstellung der Mittel, die zur Auszahlung der privilegierten Einlagen zur Verfügung stehen müssen, halten die Banken im Umfang von 125% ihrer privilegierten Einlagen ständig inländisch gedeckte Forderungen oder übrige in der Schweiz belegene Aktiven.

Im Anwendungsfall werden die privilegierten Einlagen (mit Ausnahme derjenigen der beruflichen Vorsorge) sofort und soweit möglich aus den verfügbaren Aktiven der betroffenen Bank ausbezahlt (Art. 37b BankG). Reichen diese Mittel nicht aus, so kommt die Einlagensicherung zum Tragen. Sie wird vom privatrechtlichen Verein esisuisse sichergestellt, dem alle Schweizer Banken angeschlossen sind. Die esisuisse zieht im Anwendungsfall bei ihren Mitgliedsbanken die Mittel ein, die zur Finanzierung der Auszahlung der gesicherten Einlagen notwendig sind. Sie überweist diese Mittel nach Aufforderung unverzüglich an den von der FINMA eingesetzten Untersuchungs- oder Sanierungsbeauftragten oder Konkursliquidator (Art. 37h Abs. 3 Bst. a BankG). Die Banken stellen esisuisse im Anwendungsfall derzeit Mittel im Umfang von maximal CHF 8.1 Mrd. zur Verfügung (Stand Ende 2022). Dazu müssen die Banken dauernd die Hälfte dieser Summe in Form von Wertschriften oder – auf einem Sicherungskonto der SNB – in bar sicher hinterlegen oder der esisuisse als Darlehen zur Verfügung stellen. Ziel der Einlagensicherung ist, dass die Auszahlung an die Kunden im Anwendungsfall innert sieben Arbeitstagen stattfinden wird. Von den 241 Banken haben elf (inklusive alle systemrelevanten Banken) privilegierte Einlagen, die je CHF 8.1 Mrd. übersteigen.

<sup>45</sup> Quelle *hier* erhältlich. Das FSAP ist ein Programm des w, in dem für die Mitgliedsländer in regelmässigen Abständen eine unabhängige Beurteilung der Finanz-Infrastruktur, inklusive regulatorischem Umfeld, produziert wird.

<sup>46</sup> FDIC, *Options for Deposit Insurance Reform*, 1. May 2023. "In the UK, the Bank is also considering improvements to our approach to depositor pay-outs for smaller banks which do not have Eligible Liabilities. Our work has thus far focused on the speed of pay-outs. Going further and considering increasing deposit protection limits could have cost implications for the banking sector as a whole." (*Speech by Mr Andrew Bailey*, Governor of the Bank of England, at the Institute of International Finance, Washington DC, 12. April 2023. )

### *Erkenntnis*

Die schweizerische Lösung weicht in verschiedenen Aspekten deutlich vom internationalen Standard ab. Entsprechend hat das «Financial Stability Assessment Program» (FSAP) 2018 des Internationalen Währungsfonds (IWF) empfohlen: «The deposit insurance system should be thoroughly reformed to secure a fully-funded public deposit insurance agency with a government backstop and the authority to use deposit insurance funds for resolution measures, subject to safeguards».<sup>45</sup> Der IWF erachtet es als notwendig, dass die Einlagensicherung öffentlich-rechtlich ausgestaltet sei und im Bedarfsfall Abwicklungsmassnahmen finanzieren können sollte. Zudem seien die Gesamtsumme der Beitragsverpflichtungen deutlich zu erhöhen und eine Staatsgarantie zur Finanzierung der Einlagensicherung im Fall von nicht ausreichenden Mitteln vorzusehen.

Die Überwachung der Einhaltung der erwähnten 125% Regel erfolgt im Rahmen der jährlichen Prüfung durch die Prüfgesellschaft sowie durch die jährliche Meldung der privilegierten/gesicherten Einlagen an die FINMA. Gemäss der FINMA hat sowohl die Credit Suisse (Schweiz) AG als auch die Credit Suisse AG die 125%-Regel per Stichtag Ende 2022 sehr komfortabel eingehalten. Bislang galten Einlagen als stabile Form der Finanzierung. Wie die Ereignisse in den USA zeigten, haben online-banking und Digitalisierung das Verhalten von Kunden verändert und schnellere Abzüge von Einlagen ermöglicht. Im Lichte dieser Entwicklungen werden auf nationaler und internationaler Ebene Reformen der Einlagensicherung diskutiert.<sup>46</sup>

Die geschilderte spezifische Ausgestaltung der Einlagensicherung der Schweiz war ein bewusster Entscheid des Gesetzgebers. Es gibt allerdings keine Anzeichen, dass eine stärkere Einlagensicherung die Situation der Credit Suisse bzw. deren Kunden merklich verbessert hätte. Der «bank run» fand im Private Banking statt und betraf weitgehend ungesicherte Einlagen und verwaltetes Vermögen sehr vermöglicher Kunden. Es ist nicht plausibel anzunehmen, dass eine stärkere Einlagensicherung zu einem anderen Verhalten dieser Kunden geführt hätte.

Allerdings zeigen die Erfahrungen mit den sehr schnellen Abzügen, welche die Digitalisierung ermöglicht hat, neue Herausforderungen für die Einlagensicherung auf. Das Sieben-Tage-Ziel erscheint im heutigen Umfeld nicht mehr genügend und erzielt wahrscheinlich kaum noch eine präventive Wirkung. In Hinblick auf die Stabilität und Reputation des gesamten Bankensystems sollen die Behörden eine Stärkung der Einlagensicherung im Lichte der jüngsten Erfahrungen überprüfen und dabei die internationalen Entwicklungen berücksichtigen.

### 3.3 Ausserordentliche Liquiditätshilfe

#### Ausgangslage

Die erste Verteidigungslinie und die prophylaktische Wirkung der Einlagensicherung genügen nicht immer. Wenn der Abfluss der Einlagen zu gross ist und zu schnell erfolgt, kann eine Bank zahlungsunfähig werden, obwohl sie nach wie vor über genügend Eigenmittel verfügt. Die zweite Verteidigungslinie ist in diesem Fall der Bezug von ausserordentlicher Liquiditätshilfe («emergency liquidity assistance» oder ELA) von der Zentralbank gegen Sicherheiten der Bank. Die entsprechende Funktion der Zentralbank nennt man auch «Lender of Last Resort» (LoLR). Eine Bank kann die Wirtschaft nur dann umfassend mit Krediten versorgen, wenn sie damit rechnen kann, auf diese Möglichkeit zurückgreifen zu können.

Im Idealfall würde eine Zentralbank alle Aktiven der Bank als Sicherheiten akzeptieren, sofern die Bank solvent ist. Der Liquiditätshilfe kann aber im Wege stehen, dass die Bank wesentliche Teile ihrer Aktiven bereits für andere Zwecke belastet hat («encumbered collateral») und sie deshalb nicht der Zentralbank verpfänden kann. Aus diesem Grund wird es in der Praxis kaum möglich sein, alle Aktiven als Sicherheiten für die Liquiditätshilfe zu verwenden.

Die Zentralbanken müssen deshalb Kriterien für akzeptable Sicherheiten entwickeln, die einerseits eine angemessene finanzielle Sicherheit der Zentralbank sicherstellen, aber andererseits den Zugang zu Liquidität für eine Bank in Notlage deutlich erweitern.

Gemäss ihren eigenen Richtlinien kann die SNB als «Lender of Last Resort» im Rahmen der ausserordentlichen Liquiditätshilfe (ELA) inländischen Banken Liquidität zur Verfügung stellen, wenn sich diese nicht mehr am Markt refinanzieren können.<sup>47</sup> Die ausserordentliche Liquiditätshilfe der SNB ist gemäss den Richtlinien von folgenden Voraussetzungen abhängig: Die kreditersuchende Bank oder Bankengruppe muss für die Stabilität des Finanzsystems von Bedeutung sein; die kreditersuchende Bank muss solvent sein;<sup>48</sup> die Liquiditätshilfe muss jederzeit vollständig durch ausreichende Sicherheiten gedeckt sein. Die SNB bestimmt, welche Sicherheiten ausreichend sind. Die SNB baut die Kollateralbasis für Liquiditätshilfe an systemrelevante Banken im Dialog mit ihnen aus und testet jährlich deren Verfügbarkeit. Die SNB kann die Bereitstellung von Sicherheiten allerdings nicht anordnen, siehe Kapitel 3.5.

<sup>47</sup> Die ausserordentliche Liquiditätshilfe (ELA) der SNB stützt sich auf Art. 5 Abs. 2 Bst. e i. V. m. Art. 9 Abs. 1 Bst. e NBG. Eine Konkretisierung der ELA findet sich in Ziffer 6 der SNB, Richtlinien der SNB über das geldpolitische Instrumentarium, Stand am 5. Mai 2023.

<sup>48</sup> Die SNB holt bei der Beurteilung der Solvenz einer Bank oder Bankengruppe die Stellungnahme der FINMA ein.

<sup>49</sup> Die akzeptablen Sicherheiten für das Fed Discount Window sind hier ersichtlich: Federal Reserve-Discount Window, Collateral Information, online am 07.08.2023. Sie umfassen eine breite Palette marktgängiger Wertschriften, aber auch bestimmte Klassen von Krediten (Hypotheken, Konsumentenkredite, Studienkredite, Kreditkartenkredite). Das Federal Reserve kann, gestützt auf 13(3) Federal Reserve Act, die Voraussetzung für Liquiditätsversorgung erweitern. Es berichtet regelmässig über seine Politik in diesem Bereich (beispielsweise hier: Feder Reserve, Periodic Report: Update on Outstanding Lending Facilities, 7. Oktober 2023).

<sup>50</sup> Die Bank of England definiert verschiedene Klassen von Sicherheiten (Level A – C), die für Transaktionen verwendet werden können (Bank of England, Eligible collateral, online 7. August 2023).

<sup>51</sup> Die Sicherheiten, die für die normalen, geldpolitischen ECB Liquiditätsoperationen zur Verfügung stehen, sind einsehbar (siehe ECB, Marketable assets, online 7. August 2023 und ECB, Non-marketable assets, online 7. August 2023). Sie umfassen marktgängige und nicht marktgängige Anlageklassen. ELA ist Sache der nationalen Notenbanken des Euro-raumes.

### *Erkenntnis*

Aufgrund der Gespräche kommt die Expertengruppe zum Schluss, dass die SNB eine im internationalen Vergleich restriktive ausserordentliche Liquiditätshilfe-Praxis verfolgt, was den Zugang zu Liquidität für eine Bank in Notlage erschwert:

1. *Die SNB definiert die Sicherheiten, welche sie für die ausserordentliche Liquiditätshilfe akzeptiert, zurückhaltend.* — Die SNB kann Kreditgeschäfte mit Banken und anderen Finanzmarktteilnehmern abschliessen, wenn ihr «ausreichende Sicherheiten» verpfändet werden (Art 9 Abs 1 Bst. e NBBG). Diese Formulierung lässt einen grossen Interpretationsspielraum offen, den sie nicht ausschöpft. Die SNB akzeptiert gemäss den geführten Gesprächen lediglich Schweizer Hypotheken, die übertragbar und nicht anderweitig verpfändet oder belastet sind, sowie gewisse liquide Wertschriften. Solche Hypotheken oder Wertschriften könnte die Bank aber verbiefen und als Sicherheit benutzen, um am Markt Liquidität zu beschaffen (respektive die Bank hat dies bei einer Liquiditätskrise bereits getan). Das schränkt den Nutzen der Liquiditätshilfe ein und verhindert, dass sie ihr Ziel erreichen kann. Diese Politik der SNB steht im Gegensatz zur Praxis des Federal Reserve,<sup>49</sup> der Bank of England<sup>50</sup> und der EZB.<sup>51</sup> Diese Notenbanken akzeptieren ein breiteres Universum an Sicherheiten, inklusive ein breites Spektrum an Obligationsanleihen und schwer marktgängiger Anlagen (z.B. Firmenkredite, asset-backed loans), und publizieren diesen Katalog und die Bedingungen für den Bezug.
2. *Die SNB war bis vor kurzem auch bezüglich des Empfängerkreises restriktiv.* — Die ausserordentliche Liquiditätshilfe stand bislang grundsätzlich nur den systemrelevanten Banken offen. Auch grössere Regionalbanken oder eine spezialisierte Bank, die wichtige Dienstleistungen für andere Banken erbringt oder die für das Image des Finanzplatzes bedeutend ist, können jedoch eine gewisse Systemrelevanz erlangen. Die SNB hat dieses Problem erkannt und ist daran, die ausserordentliche Liquiditätshilfe gegen hypothekarische Sicherheiten allen Banken zur Verfügung zu stellen. Die Expertengruppe begrüsst diese Entwicklung. Die Ausweitung des Empfängerkreises wäre noch wirksamer, wenn zugleich die akzeptierten Sicherheiten ausgedehnt würden.



3. *Die SNB nimmt hohe Abschläge auf den Sicherheiten vor.* — Die Gespräche haben zudem gezeigt, dass die SNB generell hohe Abschläge (sogenannte «haircuts») vornimmt und damit nur für einen Teil des Gegenwerts der Sicherheiten Liquidität zur Verfügung stellt. Dies wird durch die Information der SNB an die Banken vom 26. Juli 2023 zur generellen Gewährung von Liquidität gegen Hinterlegung hypothekarischer Sicherheiten bestätigt. Die Abschläge sind so gestaltet, dass der Kredit selbst bei einem Einbruch der Liegenschaftspreise um 35% noch voll gedeckt ist. Ein derart hoher Abschlag erscheint sehr konservativ und schränkt die zur Verfügung stehende Liquidität deutlich ein.

Für eine Erweiterung des Zugangs zu Liquidität für eine Bank in Notlage sollten die Anforderungen an die Qualität der Sicherheiten weniger hoch sein als das, was vom Markt akzeptiert wird (im Gegenzug ist der Zinssatz auf den Liquiditätshilfe-Darlehen höher). Die SNB sollte diese Anforderungen weiter transparent darlegen. Im Idealfall akzeptiert eine Zentralbank alle Aktiven der Bank als Sicherheit, die nicht für die Liquiditätsbeschaffung am Markt verwendet werden können, da die Bank nach wie vor solvent ist.

Die SNB soll deshalb eine breite Palette von Sicherheiten im Voraus zur Verpfändung akzeptieren,<sup>52</sup> um so einen raschen Bezug von Liquidität im Bedarfsfall zu gewährleisten.

Die Expertengruppe unterstützt Postulat 23.3445 der WAK-NR, welches verlangt, die ausserordentliche Liquiditätshilfe-Praxis der SNB mit der Praxis anderer Länder zu vergleichen. Die Überprüfung sollte von einem unabhängigen internationalen Expertenteam durchgeführt werden.

<sup>52</sup> Vergleiche hierzu auch das «Loan Prepositioning» Programm der Bank of England (siehe Bank of England, *Loan Collateral: guidance for participants in the Sterling Monetary Framework*, September 2020) oder das *Federal Reserve Discount Window – borrower-in-custody arrangements*.

<sup>53</sup> Auch das «discount window» des Federal Reserve leidet unter Stigma: Huberto M. Ennis und David A. Price, *Economic Brief: Understanding Discount Window Stigma*, April 2020) und Mark Carlson und Jonathan D. Rose, *FEDS Notes: Stigma and the discount window*, 19. Dezember 2017. Stigma spielte auch beim Untergang der Silicon Valley Bank eine Rolle, siehe Ostrander, *Remarks on the Panel «Bank Crisis Framework: Learning from Experience»*, 17. Juni 2023.

<sup>54</sup> SNB, *Richtlinien der SNB über das geldpolitische Instrumentarium*, Stand am 5. Mai 2023, vgl. Ziffer 6.

<sup>55</sup> Siehe SIX, *SIX Kotierungsreglement*, Art. 53. Allerdings kann die Bank unter der Voraussetzung von Art. 54 SIX Kotierungsreglement die Bekanntgabe aufschieben.



### 3.4 Das Stigma der ausserordentlichen Liquiditätshilfe

#### *Ausgangslage*

In einer Stresssituation kann es vorkommen, dass eine Bank mehr Liquidität benötigt, als ihr über den Markt zugänglich ist. Es gehört zu den grundlegenden Aufgaben einer Zentralbank, solche Liquidität im Notfall als ELA bereitzustellen.

Der Bezug einer solchen Liquiditätshilfe ist kein gutes Zeichen für den Zustand der Bank. Einleger, welche die Solidität ihrer Bank nicht mit Sicherheit beurteilen können, werden nervös reagieren, wenn sie erfahren, dass sie ihr Geld einer Bank anvertraut haben, die Liquiditätshilfe von der Zentralbank beziehen musste. Wenn die beziehende Bank für die Einleger und Gläubiger identifizierbar ist, kann dies das Liquiditätsproblem der betroffenen Bank sogar noch verschärfen, statt es zu lindern. Das Instrument verfehlt sein Ziel.

Der Bezug von Liquiditätshilfe ist also *stigmatisiert* und Banken, die solche Liquidität benötigen, werden das Instrument meiden. Das stellt nicht nur für die SNB eine Herausforderung dar, sondern betrifft alle Notenbanken.<sup>53</sup>

#### *Erkenntnis*

Die SNB bezeichnet ihre Notfall-Liquidität als «ausserordentliche Liquiditätshilfe».<sup>54</sup> Ein weniger negativ besetzter Name wäre zu bevorzugen. In ihrer Information an die Banken vom 26. Juli 2023 spricht die SNB von «Liquidität gegen hypothekarische Sicherheiten» und macht damit einen Schritt in diese Richtung.

Die SNB publiziert keine individuellen Liquiditätsbezüge von Banken. Die Bezüge werden nur in aggregierter Form veröffentlicht. Das erschwert die Identifikation der jeweiligen Bank und kann das Stigma mindern. Eine noch effektivere Strategie könnte sein, das normale geldpolitische Instrumentarium — Offenmarktoperationen zur Steuerung des Geldmarktzinssatzes und stehende Fazilitäten der SNB zur Erleichterung der Abwicklung des Zahlungsverkehrs und zur Überbrückung von unerwarteten Liquiditätsengpässen — mit der Gewährung von zusätzlicher Liquidität (ehemals «ausserordentliche Liquiditätshilfen») zu verschmelzen, so dass nicht zu eruieren ist, wieviel Liquidität mit welchem Instrument zu welchem Zweck wohin fliesst. Daneben ist sicherzustellen, dass die Bank selbst nicht gezwungen ist, den Bezug der Liquiditätshilfe zu publizieren, weil es sich dabei um eine kursrelevante Tatsache handeln kann.<sup>55</sup>

Diesbezüglich ist der Ansatz der Bank of England (BoE) interessant. Die BoE leistet zusätzliche Liquidität auf kontinuierlicher Basis und versucht, diese Operationen so gängig wie möglich zu machen. Ihr «open for business approach» bedeutet, dass eine Bank sich nicht rechtfertigen muss, wenn sie «Liquiditätshilfe» in Anspruch nimmt. Neben der normalen Repo-Fazilität für geldpolitische Operationen («Short Term Repo», STR) betreibt die BoE in regelmässigen Intervallen (wöchentlich oder monatlich) eine Auktion («Indexed Long Term Repo», ILTR), in der Banken Liquidität gegen marktgängige und nicht marktgängige Sicherheiten beziehen können.<sup>56</sup> Zusätzlich bietet sie auf bilateraler Basis jederzeit Liquidität solchen Banken an, die das wünschen («Discount Window Facility», DWF).<sup>57</sup> DWF litt allerdings bis vor wenigen Jahren an Stigma, was sich darin äusserte, dass es kaum benutzt wurde.<sup>58</sup> Um die Verwendung illiquider Sicherheiten (Kredite, die die Bank ihren Kunden gewährt hat) zu erleichtern, können Banken solche Sicherheiten bei der Bank of England hinterlegen («pre-positioning»), was diese in grossem Umfang nutzen.<sup>59</sup> Durch die regelmässige Verwendung der Möglichkeiten, welche die BoE den Banken zur Verfügung stellt, erscheint der Bedarf für Liquiditäts-Nothilfe weniger ausgeprägt zu sein. Die Banken sind in einem ständigen Austausch mit der Zentralbank.

Um einer Bank, die sich in Abwicklung befindet, genügend Liquidität bereitstellen zu können, bietet die BoE zudem ein separates Verfahren an («resolution liquidity framework», RLF).<sup>60</sup> Dieses ermöglicht während der Abwicklung den Bezug von Liquidität in enger Kooperation mit der Zentralbank gegen ein sehr breites Universum an Sicherheiten in verschiedenen Währungen. Der Gebrauch von RLF wird weder von der Zentralbank noch von der betroffenen Bank in irgendeiner Weise offengelegt, um Stigma zu vermeiden.

Stigma ist ein schwieriges Problem, das alle Notenbanken betrifft. Wie andere Notenbanken muss auch die SNB dieses Problem dringend angehen. Die BoE übernimmt in diesem Bereich eine führende Rolle und es ist zu prüfen, ob ihre Erfahrungen für die Schweiz nutzbar sind.

<sup>56</sup> Kredit gegen nicht marktgängige Sicherheiten ist für die Banken teurer, um dem Risiko der Bank of England Rechnung zu tragen.

<sup>57</sup> Eine Übersicht über alle Operationen findet sich *hier*.

<sup>58</sup> Bank of England, *Evaluation of the Bank of England's approach to providing sterling liquidity*, January 2018.

<sup>59</sup> Bank of England, *Loan Collateral: guidance for participants in the Sterling Monetary Framework*, September 2020.

<sup>60</sup> Bank of England, *The Bank of England's approach to assessing resolvability*, 2018; Kapitel «Funding in Resolution», Seite 27ff.

### 3.5 Verfügbarkeit von Liquidität im Konzern

#### *Ausgangslage*

Eine Bank muss genügend übertragbare und unbelastete Sicherheiten bereitstellen, um in genügendem Umfang Liquiditätshilfe von der SNB beziehen zu können. Dies erfordert entsprechende vertragliche und operative Vorbereitungsarbeiten. Die präventive Bereitstellung unbelasteter Sicherheiten ist aber kostspielig und bedeutet einen erheblichen Eingriff in das Geschäft der Bank. Sie kann von der FINMA nur als Massnahme im Rahmen der Notfallplanung unter Einhaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes angeordnet werden, wenn ansonsten die Gefahr bestünde, dass die systemrelevanten Funktionen im Fall drohender Insolvenz unabhängig von den übrigen Teilen der Bank nicht ohne Unterbrechung weitergeführt werden könnten (Art. 60 Abs. 1 BankV).

Aber selbst wenn der Umfang der Liquidität, die im gesamten Konzern zur Verfügung steht, angemessen ist, so kann dennoch der Fall eintreten, dass die Liquidität nicht in jene Teile des Konzerns gebracht werden kann, in welchen sie benötigt wird. Denn der Fluss von Liquidität zwischen dem Stammhaus und den Tochtergesellschaften ist nicht reibungslos: So bestehen landesspezifische Transferbeschränkungen für Liquidität aus regulatorischen, rechtlichen, steuerlichen, buchhalterischen oder anderen Gründen. Ein «upstream» bezeichnet die Übertragung von Liquidität von einer Tochter in das Stammhaus (es handelt sich um einen Kredit von der Tochter an das Stammhaus); «downstream» ist die umgekehrte Bewegung. Insbesondere upstream-Transaktionen können durch gesellschaftsrechtliche oder statutarische Anforderungen beschränkt sein. Weiter ist zu beachten, dass die Schweizer Tochter als systemrelevante Bank infolge der Vorgaben des Schweizer Notfallplans nicht beliebig Liquidität in das Stammhaus verschieben darf. Sie muss selbst über genügend verlustabsorbierendes Kapital und Liquidität verfügen, so dass sie im Rahmen des Notfallplanes vom Konzern losgelöst die in der Schweiz systemrelevanten Funktionen weiterbetreiben kann, falls der Rest der Gruppe insolvent werden sollte. Der maximal mögliche Umfang des upstream ist somit beschränkt.

### Erkenntnis

Die Gespräche der Expertengruppe haben gezeigt, dass die Vorbereitungsarbeiten der Credit Suisse zur Bereitstellung von Sicherheiten für den Bezug von ausreichender ausserordentlicher Liquiditätshilfe insbesondere auf Stufe Stammhaus ungenügend waren.

Die durch die ausserordentliche Liquiditätshilfe gewährte Liquidität wurde überwiegend in der Schweizer Tochter verfügbar. Die Liquiditätshilfe wird durch die SNB immer an diejenige Einheit des Konzerns geleistet, welche ihr die Sicherheiten geliefert hat. Das Stammhaus der Credit Suisse, in welchem auch die ausländischen Einheiten organisatorisch angesiedelt sind, hatte aber nur wenige Sicherheiten, welche für die SNB akzeptabel waren. Benötigt wurde die Liquidität allerdings nicht nur in der Schweiz, sondern auch bei Credit Suisse-Einheiten im Ausland.

Um die Liquidität dort verfügbar zu machen, hätte Liquidität also von der Schweizer Einheit dem Stammhaus zur Verfügung gestellt werden müssen (upstream), um sie anschliessend an die liquiditätsbedürftigen Einheiten im Konzern zu transferieren (downstream). Die Schweizer Einheit erlaubte aber den upstream nur beschränkt, um eine eventuelle Aktivierung des Schweizer Notfallplanes nicht zu gefährden. Das führte dazu, dass die Liquidität nicht in den Einheiten eingesetzt werden konnte, die sie benötigten.

Dieses Problem konnte letztlich über die zusätzliche Liquiditätshilfe der SNB (zusätzliche Emergency Liquidity Assistance, ELA+) gelöst werden.<sup>61</sup> Die zusätzliche Liquiditätshilfe erfolgte ohne Hinterlegung von Sicherheiten der Credit Suisse (abgesichert nur mit einem Konkursprivileg zugunsten der SNB) direkt in das Stammhaus. Das finanzielle Risiko der SNB bei ELA+ war bereits deshalb beträchtlich, weil sie keine Sicherheiten von der Bank erhielt. Weiter hatte sie keine Kontrolle über die Verwendung der gewährten Liquidität. Die Credit Suisse befand sich nicht in einer Sanierung und das bisherige Management war noch im Amt. Das Risiko wurde immerhin durch das Konkursprivileg sowie durch den Umstand begrenzt, dass die Credit Suisse im Anschluss durch die UBS übernommen wurde.

Generell soll ELA+ nicht zur Norm werden. Die Risiken für die SNB wären zu gross. Vielmehr ist sicherzustellen, dass die Banken jeweils ausreichende Sicherheiten am richtigen Ort im Konzern bereitstellen können, damit die ausserordentliche Liquiditätshilfe entweder ins Stammhaus oder direkt in die Einheiten im Konzern geliefert werden kann, in denen sie benötigt wird.

Um das Problem der Verfügbarkeit von Liquidität im Konzern zu lösen, soll die FINMA oder die SNB die Banken anweisen können, genügend übertragbare und unbelastete Sicherheiten am richtigen Ort im Konzern bereitstellen. Der Zugang aller Konzerneinheiten zu Liquiditätshilfe der SNB und ausländischer Notenbanken soll verbessert werden.

<sup>61</sup> ELA+ wurde durch die Verordnung über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken vom 16. März 2023 ermöglicht.

<sup>62</sup> Ausführlichere Informationen siehe EFD, Erläuternder Bericht zur Änderung des Bankengesetzes – Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken, 25. Mai 2023.

### 3.6 Liquiditätshilfe während einer Sanierung

#### *Ausgangslage*

Die Sanierung einer Bank benötigt oft eine erhebliche Menge an Liquidität an den richtigen Stellen im Konzern. Sofern sich die Bank in der Krise nicht mehr am Markt refinanzieren kann, ihr Bestand an liquiden Mitteln (erste Verteidigungslinie) und ihre Sicherheiten für die Gewährung ausserordentlicher Liquiditätshilfe der SNB (ELA, zweite Verteidigungslinie) nicht ausreichen, um den Liquiditätsbedarf zu decken, greift die dritte Verteidigungslinie: Die Liquidität wird von der Zentralbank ohne Verpfändung von Sicherheiten bereitgestellt. Das Risiko übernimmt allerdings der Staat, indem er der Zentralbank eine Ausfallgarantie gewährt.

Diese staatliche Ausfallgarantie ist als «public liquidity backstop», oder PLB, bekannt. Es handelt sich nicht um eine Beteiligung des Staates am Kapital der Bank, sondern um einen Kredit, der durch Bereitstellungs- und Risikoprämien sowie Zinsen vergütet und zurückgezahlt werden muss.

Viele Länder haben den PLB in unterschiedlichen Ausprägungen eingeführt, darunter sind UK, USA, Japan, Kanada und die EU.<sup>62</sup>

UK kennt das «Resolution Liquidity Framework», welches eine Liquiditätshilfe durch die Bank of England an eine systemrelevante Bank in Abwicklung vorsieht. Die Bank of England benötigt die Bewilligung des Finanzministeriums und erhält eine Ausfallgarantie.

Die USA kennt für die Abwicklung systemrelevanter Banken die «Orderly Liquidation Authority». In dieser Lösung erfolgt die notwendige Liquiditätshilfe nicht über die Zentralbank, sondern über einen Kredit aus dem «Orderly Liquidation Fund» (OLF). Dieser Fonds ist, trotz seines Namens, nicht vorfinanziert und wird letztlich vom Treasury gespiesen. Das FDIC (die Abwicklungsbehörde) kann in den ersten 30 Tagen maximal 10% der Bilanzsumme der Bank als Liquiditätshilfe beziehen. Wenn sich FDIC und Finanzministerium auf einen Amortisationsplan einigen, kann Liquidität im Umfang von maximal 90% und einer maximalen Laufzeit von 5 Jahren bezogen werden. Falls die Rückzahlung der Liquidität nicht gelingt, können bestimmte Finanzunternehmen für die Rückzahlung der über den OLF bezogenen Mittel über eine Dauer von fünf Jahren herangezogen werden.

Die Bank of *Japan* kann Notliquidität (ELA) nur für eine Bank vor der Einleitung der Abwicklung bereitstellen. Während der Abwicklung kann die «Deposit Insurance Corporation of Japan» (die Abwicklungsbehörde) einen Kredit von der Bank of Japan beschaffen, der mit einer Staatsgarantie versehen ist. Unter gewissen Bedingungen und mit Bewilligung des Premierministers kann diese Liquiditätshilfe selbst dann erfolgen, wenn die Bank in Abwicklung nicht mehr solvent ist.

Die Bank of *Canada* kann Liquiditätshilfe (ELA) sowohl vor als auch während einer Abwicklung gewähren. In der Abwicklung wird das Solvenzerfordernis durch einen glaubwürdigen Abwicklungsplan ersetzt. Die Liquiditätshilfe erfolgt in Kanada allerdings grundsätzlich nur auf besicherter Basis.

In der *EU* erfolgt die Liquiditätshilfe (ELA) durch die nationalen Notenbanken. Der einheitliche Abwicklungsausschuss (Single Resolution Board, SRB) ist die zentrale Abwicklungsbehörde innerhalb der Bankenunion. Zusammen mit den nationalen Abwicklungsbehörden bildet es den einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM). Teil davon ist ein Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF) für besondere Liquiditätshilfe im Abwicklungsfall. Der SRF wird durch Ex-ante-Beiträge der Banken der Mitgliedstaaten gespeist und kann sowohl für Liquiditätshilfe als auch für Rekapitalisierungen eingesetzt werden. Seine Höhe ist auf mindestens 1% der gesamten Einlagen aller Banken im Euroraum (rund EUR 80 Mrd.) festgesetzt. Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) stellt den eigentlichen PLB dar. Er kann bis zu EUR 68 Mrd. Liquidität bereitstellen, wenn der SRF erschöpft ist. Der Einsatz des ESM setzt allerdings die Zustimmung aller Mitgliedsländer voraus.

In der Schweiz gibt es keine ordentliche Rechtsgrundlage für den PLB. Der Bundesrat hat eine Gesetzesvorlage ausgearbeitet; die Vernehmlassungsfrist ist am 21. Juni 2023 abgelaufen.

### *Erkenntnis*

Die Schweiz hat zurzeit keine gesetzliche Grundlage, um eine systemrelevante Bank, die über zu wenig verwertbare Sicherheiten verfügt, während der Abwicklung mit Liquidität zu unterstützen. Im Fall der Credit Suisse musste diese Möglichkeit mit Notrecht geschaffen werden.

Der PLB soll deshalb in das ordentliche Recht überführt werden. Die Expertengruppe unterstützt die erwähnte Vorlage des Bundesrates. Folgende Aspekte der Vorlage sind entscheidend:

- PLB erfolgt grundsätzlich subsidiär, nachdem andere Massnahmen (insbesondere die bankeigene Liquidität und die besicherte ausserordentliche Liquiditätshilfe der SNB) ausgeschöpft sind.
- PLB ist auf systemrelevante Banken beschränkt.
- Ein Sanierungsverfahren ist eingeleitet worden oder es steht bevor. Damit ist die Bank unter der Kontrolle der FINMA bzw. des Managements, das von der FINMA für die Sanierung eingesetzt wurde, und es erfolgt eine Restrukturierung der Bank zum Schutz der Gläubiger sowie der Finanzstabilität. Das reduziert das finanzielle Risiko des Staates.
- Die Liquiditätshilfe erfolgt ohne Verpfändung von Sicherheiten, dafür mit einer Ausfallgarantie des Bundes und einem Konkursprivileg.
- Die Bank bezahlt dem Bund eine Bereitstellungsprämie für die der SNB gewährte Ausfallgarantie, dem Bund und der SNB zusätzlich eine Risikoprämie, sobald Liquiditätshilfe-Darlehen ausbezahlt wurden, und der SNB einen über dem Marktpreis liegenden Zins.

Sollte das Parlament die PLB-Gesetzesvorlage ablehnen, dann muss die SNB für eine systemrelevante Bank, die in Sanierung ist (und damit unter der Kontrolle der FINMA), Liquiditätshilfe-Darlehen ohne Sicherheiten der Bank und ohne staatliche Ausfallgarantie gewähren können. Dieses Instrument wird vorliegend als «central bank liquidity backstop», oder CBLB, bezeichnet. Diese Liquiditätshilfe würde zu einem über dem Marktpreis liegenden Zinssatz entschädigt, wie das auch beim PLB der Fall ist. Die Einführung des CBLB würde eine Anpassung von Art 9 Abs 1 Bst.e NBG erfordern, welcher die SNB zurzeit lediglich dann befugt, Kreditgeschäfte mit Banken und anderen Finanzmarktteilnehmern abzuschliessen, sofern für die Darlehen ausreichende Sicherheiten geleistet werden.

Der CBLB ist von ELA+ zu unterscheiden, wie er der Credit Suisse gewährt wurde. ELA+ wurde gewährt, ohne dass über die Credit Suisse ein Sanierungsverfahren eröffnet worden wäre, und ohne, dass das Institut irgendwelche Sicherheiten gestellt hätte. Die Risiken für die SNB bei ELA+ wären offensichtlich zu gross, zumal mangels möglicher Anordnungen aus einem Sanierungsverfahren das bisherige Management im Amt bliebe und über die Verwendung des gewährten Kredits entscheiden könnte und die Bank auch sonst keine behördlichen Vorgaben zu erfüllen hätte. Die Expertengruppe spricht sich deshalb gegen die permanente Einführung von ELA+ in das ordentliche Recht aus. Ein Kredit ohne Sicherheiten für eine systemrelevante Bank in Sanierung, wie er mit der Einführung des CBLB möglich wäre, ist hingegen deutlich weniger riskant, weil diesfalls die FINMA die Bank kontrolliert.

Ökonomisch ist der Unterschied zwischen CBLB und PLB gering. Beide Formen stellen Kredite der SNB ohne Sicherheiten der Bank dar. Im PLB erhält die SNB vom Bund eine Ausfallgarantie, bei CBLB erhält die SNB diese Garantie nicht. Das Risiko wird also entweder vom Bund oder von der SNB getragen. Die SNB ist aber auch Teil des Staates. In einer konsolidierten Betrachtung sind die beiden Möglichkeiten äquivalent. Während sich ein allfälliger Verlust unter dem PLB direkt beim Bund manifestieren würde, indem die Ausfallgarantie des Bundes an die SNB fällig wird, würde sich ein Verlust aus CBLB zunächst in der Erfolgsrechnung der SNB niederschlagen. In der Folge würde dieser Verlust jedoch die Gewinnausschüttung an Bund und Kantone beeinträchtigen und damit ebenfalls auf den Staat zurückfallen.

Entscheidet sich das Parlament für eine Ablehnung der PLB-Gesetzesvorlage und für die Einführung von CBLB, verschiebt es somit einen Teil des Risikos vom Bund auf die Kantone. Ausserdem wäre bei dieser Lösung der Einbezug der Finanzdelegation nicht erforderlich. Zudem ist die Auswirkung auf die Schuldenbremse anders. Ordnungspolitisch sind diese Unterschiede von Bedeutung. Ökonomisch sind sie kaum relevant.

Wenn das Parlament weder den PLB noch CBLB für systemrelevante Banken in Sanierung im Gesetz verankert, dann ist die Sanierungsfähigkeit der UBS mit Heimmarkt Schweiz erschwert. Entsprechend wäre ihr Verbleib in der Schweiz längerfristig gefährdet.

Die Expertengruppe empfiehlt deshalb dringend, den PLB oder den CBLB in das schweizerische Recht einzuführen. Die Expertengruppe bevorzugt den durch den Bundesrat vorgeschlagenen PLB, weil dieser, im Gegensatz zu CBLB, die parlamentarische Budgethoheit garantiert.



### 3.7 Empfehlungen im Bereich Liquidität

Die Sicherstellung von Liquidität auch unter schwierigen Bedingungen ist für Banken unabdingbar. Die Digitalisierung hat die Wahrscheinlichkeit und die Geschwindigkeit von «bank runs» zusätzlich erhöht. Das entsprechende Instrumentarium ist in der Schweiz aber noch lückenhaft.

1. Die SNB soll das Universum von Sicherheiten, die sie für die ausserordentliche Liquiditätshilfe (ELA) akzeptiert, erweitern. Insbesondere soll sie auch nicht marktfähige und schwierig verwertbare Sicherheiten akzeptieren und die Höhe der Abschläge («haircuts») reduzieren.
2. Die SNB soll das Stigma-Problem von ELA angehen. Eine Orientierung an den von der Bank of England entwickelten Ansätzen ist zu prüfen.
3. Der «Public Liquidity Backstop» (PLB) soll unverzüglich gemäss Bundesratsvorlage eingeführt werden, um die Liquiditätsversorgung einer systemrelevanten Bank in der Sanierung sicherzustellen.
4. Das EFD soll regulatorische Grundlagen ausarbeiten, damit die FINMA systemrelevante Banken auch ausserhalb einer Sanierung anweisen kann, genügend Sicherheiten bei der SNB und ausländischen Zentralbanken zu platzieren, um jederzeit Zugriff auf genügend liquide Mittel sicherstellen zu können.
5. Das EFD und esisuisse sollen die Einlagensicherung angesichts der Digitalisierung auf ihre künftige Tauglichkeit überprüfen.

## 4. Aufsichts- und Schutzmassnahmen

Die FINMA übt die Aufsicht nach den Finanzmarktgesetzen und gestützt auf das FINMAG<sup>63</sup> aus. Im Rahmen der Bankenaufsicht können je nach der wirtschaftlichen Situation der Bank zwei Bereiche unterschieden werden:

1. *Die Bank ist gesund* — Hier besteht die behördliche Tätigkeit in der laufenden Aufsicht. Die Bank wird von der FINMA und den von ihr eingesetzten Prüfgesellschaften beaufsichtigt bzw. geprüft. Die FINMA sorgt dafür, dass die Finanzmarktregulierungen und insbesondere die Bewilligungsvoraussetzungen eingehalten werden. Dabei stehen ihr die in Art. 24 ff. FINMAG aufgeführten Aufsichtsinstrumente zur Verfügung (siehe Kapitel 4.1).
2. *Die Bank ist in Schwierigkeiten* — Stellt die FINMA Insolvenzgefahr fest (siehe Box 1, Definition des «point of non viability» oder PONV), so kann die FINMA weitgehende Schutzmassnahmen anordnen (Art. 25 und 26 BankG), selbständig oder in Verbindung mit einer Sanierung oder Konkursliquidation (Kapitel 4.2).

<sup>63</sup> Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz; SR 956.1)

<sup>64</sup> Dazu gehören die Prüfung (Art. 24–28a FINMAG) sowie weitere Aufsichtsinstrumente (Art. 29–37 FINMAG). Die Banken und die Prüfgesellschaften, die bei ihnen Prüfungen durchführen, müssen der FINMA unverzüglich Vorkommnisse melden, die für die Aufsicht von wesentlicher Bedeutung sind (Art. 29 Abs. 2 FINMAG). Ergeben sich Anhaltspunkte für Verletzungen aufsichtsrechtlicher Bestimmungen und eröffnet die FINMA ein Verfahren, so zeigt sie dies den Parteien an (Art. 30 FINMAG).

<sup>65</sup> Vgl. die Generalklausel Art. 31 FINMAG. Weiter kann sie Berufs- und Tätigkeitsverbote bei schweren Verletzungen aussprechen (Art. 33 und Art. 33a FINMAG) oder Gewinne aus der Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen einziehen (Art. 35 FINMAG). Als stärkstes und letztes Mittel kann die FINMA der Bank die Bewilligung entziehen (Art. 37 FINMAG).

<sup>66</sup> FINMA, *Archegos: FINMA schliesst Verfahren gegen Credit Suisse ab*, 24. Juli 2023.

<sup>67</sup> Bank of England, *The PRA imposes record fine of £87m on Credit Suisse for serious risk management and governance failures in connection with Archegos Capital Management exposure*, 24. Juli 2023.

<sup>68</sup> U.S. Federal Reserve Board, *Federal Reserve Board announces a consent order and a \$268.5 million fine with UBS Group AG, of Zurich, Switzerland, for misconduct by Credit Suisse, which UBS subsequently acquired in June 2023*, 24. Juli 2023.

<sup>69</sup> Vergleiche beispielsweise Financial Stability Institute, *Early intervention regimes for weak banks*, 03. April 2018 und BCBS, *Frameworks for early supervisory intervention*, März 2018. Die Implementation ist allerdings nicht problemlos: «the prompt corrective action mandates established by FDICIA have not worked as anticipated to reduce losses to the deposit insurance fund by closing failing banks while they still have positive equity» (Andrew Olem, *Hearing on perspectives on deposit insurance reform after recent bank failures money*, 20. Juli 2023, Seite 13).

### 4.1 Aufsicht

#### Ausgangslage

Eine Bank bedarf zur Aufnahme der Geschäftstätigkeit einer Bewilligung der FINMA (Art. 3 Abs. 1 BankG). Die FINMA verfügt über Aufsichtsinstrumente, um die ständige Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen zu überwachen.<sup>64</sup> Stellt sie fest, dass eine Bank gegen Finanzmarktrecht verstossen hat, kann sie diese in einem Enforcement-Verfahren zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes zwingen.<sup>65</sup> Beim Einsatz der Aufsichtsinstrumente besteht für die Behörde ein Ermessensspielraum. Bei der Ausübung ihres Ermessens hat die FINMA das Verhältnismässigkeitsprinzip zu berücksichtigen.

Die für die Banken massgeblichen Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften orientieren sich weitgehend an den Rahmenvereinbarungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht BCBS (siehe Box 3). Gemäss Basel 11 bauen die regulatorischen Vorgaben an die Banken in der Schweiz auf drei Säulen (Pillars) auf (siehe Box 5). Diese wurden durch eine weitere, nach der Finanzkrise erarbeitete Vereinbarung (Basel 111, siehe Box 3) zusätzlich ausgebaut.

Bei einem Widerstand der beaufsichtigten Bank gegen die angeordneten Massnahmen kann es – u.U. gerade aufgrund des behördlichen Ermessensspielraums – zu Verzögerungen oder Gerichtsverfahren kommen, welche die effektive Aufsichtstätigkeit der Behörde behindern. Dies ist für die Öffentlichkeit unter dem geltenden aufsichtsrechtlichen Instrumentarium kaum ersichtlich und kann die Wirksamkeit der aufsichtsrechtlichen Vorschriften beeinträchtigen.

### *Erkenntnis*

Die FINMA richtete in ihrer Aufsichtstätigkeit aufgrund der verschiedenen Skandale (siehe Kapitel 1.1, Abbildung 1) einen starken Fokus auf die Credit Suisse. Sie hat elf Verfahren gegen die Bank geführt und sechs davon publiziert. Die intensiverte Aufsichtstätigkeit und die verschiedenen Enforcement-Verfahren konnten allerdings nicht bewirken, dass die Bank ihr Verhalten so angepasst hat, dass das Vertrauen der Kunden und der Märkte wiederhergestellt wurde.

Im Vergleich zu ausländischen Aufsichtsbehörden verfügt die FINMA über weniger Instrumente, um eine wirksame Aufsicht durchzusetzen. Dies zeigt sich exemplarisch beim Enforcement-Verfahren der FINMA gegen die Credit Suisse (veröffentlicht am 24.07.2023) im Kontext der Geschäftsbeziehung mit dem Family Office Archegos.<sup>66</sup> Die Prudential Regulation Authority («PRA») des UK büsste die Credit Suisse mit 87 Millionen Pfund,<sup>67</sup> das U.S. Federal Reserve Board mit 268,5 Millionen USD.<sup>68</sup> Die FINMA konnte mangels gesetzlicher Grundlage keine Busse aussprechen.

Im Lichte dieser Erkenntnisse und hinsichtlich der neuen Ausgangslage mit nur noch einer Schweizer Grossbank ist eine Stärkung der Instrumente der FINMA und der FINMA als Behörde angezeigt.

Eine Stärkung der FINMA kann durch eine Erweiterung der Aufsichts- und Sanktionsinstrumente und mit der Verbesserung deren rechtlichen Durchsetzung erfolgen. Weiter können Massnahmen im Personalbereich zu einer effektiveren Aufsichtstätigkeit führen. Die Expertengruppe führt hier exemplarisch einige mögliche Massnahmen auf, ohne detailliert auf sie einzugehen. Sie sollten für die weiteren Arbeiten in Erwägung gezogen werden:

- *Abgestuftes Eingriffssystem* — Das Aufsichtsregime kann so ausgestaltet werden, dass die FINMA gehalten ist, frühzeitig einzugreifen. Ein abgestuftes Eingriffssystem («prompt corrective action») kann die Aufsichtsbehörde beim Unterschreiten konkreter qualitativer oder quantitativer Schwellenwerte zum Eingriff verpflichten.<sup>69</sup>

- *Verfahrensdauer* — Die Praxis zeigt, dass es mehrere Jahre gehen kann, bis eine Verfügung der FINMA letztlich durch das Bundesgericht rechtskräftig entschieden wird (vgl. Fall PostFinance AG gegen die FINMA<sup>70</sup>). Dies ist insbesondere bei Verfügungen über Eigenmittel- oder Liquiditätsanforderungen von systemrelevanten Banken problematisch, wenn ein rascher Entscheid über die Umsetzung dieser Anforderungen angezeigt ist, um die Stabilität der betroffenen Bank oder gar des Bankensystems und der Gesamtwirtschaft zu gewährleisten. Es wären daher Anpassungen im Verwaltungsverfahrenrecht zu prüfen (etwa im Sinne eines Summarverfahrens, durch Verkürzung der Fristen für Parteien und das Gericht oder des Instanzenzugs etc.), die bei bestimmten Verfügungen der FINMA zu einer Beschleunigung der Entscheidungsfindung führen.
- *«Naming and shaming»* — Der FINMA ist es im Allgemeinen nicht gestattet, über Enforcement-Verfahren öffentlich zu informieren. Eine Publikation ist nur erlaubt, wenn ein besonderes aufsichtsrechtliches Bedürfnis besteht (Art. 22 Abs. 2 FINMAG). Sodann kann die FINMA bei schwerer Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen die rechtskräftige aufsichtsrechtliche Verfügung unter Angabe der Personendaten veröffentlichen (Art. 34 FINMAG). Andere Aufsichtsbehörden<sup>71</sup> publizieren nahezu alle Enforcement-Verfahren und erreichen dadurch eine disziplinierende Wirkung («naming and shaming»). Bei der heutigen Rechtslage in der Schweiz ist hingegen nicht auszuschliessen, dass die Öffentlichkeit den unsicheren Status einer Bank nicht kennt, weil die FINMA ihre Intervention nicht publik machen darf.<sup>72</sup> Entsprechende rechtliche Anpassungen sollen geprüft werden.
- *Robuste gesetzliche Grundlage* — Für ihre Eingriffe im Bereich der Entschädigungen stützt sich die FINMA nur auf ein Rundschreiben,<sup>73</sup> welches auf einer wenig robusten gesetzlichen Grundlage beruht. Das Schaffen einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage würde die Durchsetzung erleichtern.
- *«Senior Managers Regime»* — Die FINMA kann grundsätzlich gegen Fehlverhalten bestimmter Manager vorgehen. Um ein Berufsverbot zu verfügen muss sie eine kausale Verbindung vom schuldhaften Verhalten des Managers zu einer schweren Verletzung von Aufsichtsrecht belegen. Das erweist sich oft als schwierig. Ein «Senior Managers Regime», das wichtige Verantwortungsbereiche des Unternehmens einer konkreten Person zuweist, könnte nach Auffassung der FINMA hier Abhilfe schaffen.
- *Bussenkompetenz* — Nach Ansicht der FINMA könnte eine gesetzliche Bussenkompetenz gegenüber juristischen Personen die Aufsichtsbehörde stärken. Ein wenig kooperatives Management reagiert unter Umständen auf solche monetären Anreize. Das setzt allerdings voraus, dass die Bussen hoch genug sind. Heute steht die FINMA im internationalen Kontext ohne Bussenkompetenz allein da.

<sup>70</sup> Siehe u.a. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 30. März 2023, *BVGer B-4004/2021*

<sup>71</sup> In UK publizieren die «Financial Conduct Authority» (FCA) und «Prudential Regulatory Authority» (PRA) ihre «final and decision notices». Eine Ausnahme besteht, wenn die Veröffentlichung für betroffene Person «unfair» oder schädlich für die Interessen der Verbraucher oder für das Finanzsystem wäre. Die deutsche Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) publiziert im Normalfall Massnahmen gegen Institute oder Geschäftsleiter (inkl. Identität des Betroffenen, Art des Verstosses, verletzte Rechtsvorschrift). Eine Ausnahme existiert, wenn Persönlichkeitsrechtsverletzungen zu vermuten sind, eine Gefahr für Finanzmarktstabilität oder laufende Ermittlungen besteht, oder eine Publikation unverhältnismässig grossen Schaden verursachen würde.

<sup>72</sup> Laut Erläuterung von Präsidentin Marlene Amstad führt die FINMA jährlich rund 600 Enforcement-Abklärungen und etwa 40 Enforcement-Verfahren durch. Sie publiziert durchschnittlich fünf Verfahren pro Jahr (Marlene Amstad, *Mediengespräch* vom 5. April 2023).

<sup>73</sup> FINMA, *Rundschreiben 2010/1 Vergütungssysteme; Mindeststandards für Vergütungssysteme bei Finanzinstituten*, letzte Änderung 4. November 2020

- *Duales Aufsichtsregime* — Das FINMAG sieht ein duales Aufsichtsregime vor, in dem Revisionsgesellschaften die regulatorische Prüfung im Auftrag der FINMA bei den Finanzinstituten durchführen. Ergänzend führt die FINMA seit einigen Jahren vermehrt Vor-Ort-Reviews bei den Banken («Supervisory Review» und «Deep Dive») durch. Das Konzept der Prüfgesellschaften als «langer Arm der FINMA» kann die Interaktion der FINMA mit den Firmen einschränken. Gegen eine Abschaffung spricht, dass die FINMA weit mehr Personalressourcen benötigen würde, wenn sie nicht auf die Prüfgesellschaften zurückgreifen könnte, und genügend qualifiziertes Personal nicht einfach gefunden werden kann. Es ist zu überprüfen, inwieweit dadurch die Durchsetzungskraft der FINMA im Zusammenhang mit der Grossbankenaufsicht reduziert wird.

Zusätzlich scheinen Massnahmen im Personalbereich der FINMA angezeigt, welche die Aufsichtstätigkeit der FINMA effektiver machen können:

- *Erweiterung der Ressourcen* — Ausländische Behörden anerkennen im Fall der Credit Suisse zwar, dass trotz der bescheidenen Ressourcen, insbesondere im Geschäftsbereich «Recovery und Resolution», die Abwicklungs-Planung in guter Qualität vorbereitet werden konnte. Es herrscht aber die verbreitete Ansicht vor, dass die FINMA personell an ihre Grenze gestossen ist. Eine Erweiterung der Ressourcen insbesondere im «Recovery und Resolution»-Bereich und in der UBS-Aufsicht scheint deshalb unerlässlich.
- *Spielraum bei den Entschädigungen* — Um eine komplexe Bank wie die UBS, oder auch die ZKB, zu beurteilen, bedarf es einer umfassenden Erfahrung in der Finanzindustrie. Es wäre wünschenswert, wenn die FINMA noch mehr hochkarätige und sehr erfahrene Personen aus der Finanzindustrie überzeugen könnte, in der Bankenaufsicht zu arbeiten. Zu diesem Zweck muss sichergestellt werden, dass bei der Entschädigung genügend Spielraum besteht.

*Pillar 1* — sind Vorschriften über ein Mindestmass an Eigenkapital und Liquidität, welche die Banken jederzeit erfüllen müssen (Art. 4 Abs. 1 BankG, Art. 1 Abs. 1 ERV und Art. 2 LiqV). Es werden die anrechenbaren Eigenmittel (Art. 18–40 ERV) sowie die Ansätze zur Bestimmung der Mindesteigenmittel für Kredit- und Marktrisiken und für operationelle Risiken (Art. 41–119 ERV) definiert. Im Weiteren gehören auch der Kapitalerhaltungspuffer (Art. 43 ERV), der antizyklische Kapitalpuffer (Art. 44 ERV) und die Höchstverschuldungsquote (Leverage Ratio; Art. 46 ERV) zu Pillar 1. Die Leverage Ratio ist eine nicht risikogewichtete Anforderung und komplementär zu den erwähnten risikoorientiert ausgestalteten Mindesteigenmittelanforderungen. Die Vorgaben in der ersten Säule sind alle auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe abschliessend geregelt.

*Pillar 2* — sind zusätzliche Anforderungen, welche die Aufsichtsbehörde einer Bank gestützt auf ihre Erhebungen im Aufsichtsprozess individuell auferlegen kann. Sie kann beispielsweise eine zusätzliche Kapitalreserve verlangen, wenn die Bank ein sehr konzentriertes Klumpenrisiko hat oder wenn die Behörde Probleme im Risikomanagement oder bedeutende Rechtsrisiken entdeckt (Art. 45 ERV).

*Pillar 3* — verlangt Transparenz für Engagements und Risiken, die auf der Bilanz der Bank nicht sichtbar werden, sowie eine detaillierte Offenlegung der Berechnung des regulatorisch verlangten Kapitals. Die Transparenz soll zu einer Disziplinierung der Bank durch die Finanzmarktteilnehmer führen.

## 4.2 Zeitpunkt der Schutzmassnahmen und Insolvenzgefahr

### *Ausgangslage*

Genügen die Instrumente der laufenden Aufsicht nicht, um eine Bank aus der Krise zu führen, steht es der FINMA unter gewissen Voraussetzungen (siehe Box 6) zu, Schutzmassnahmen zu ergreifen. Die bestehenden Schutzmassnahmen stellen allerdings einen tiefen Eingriff in die Unternehmensfreiheit dar: So kann die Behörde den Organen der Bank Weisungen erteilen, Organe abberufen, die Prüfungsgesellschaft wechseln und die Geschäftstätigkeit der Bank einschränken (Art. 26 BankG). Der Gesetzgeber lässt die Anordnung von Schutzmassnahmen erst bei Insolvenzgefahr bzw. beim Erreichen des PONV der Bank zu (Art. 25 Abs. 1 BankG).

Bei der Feststellung des PONV verfügt die FINMA über einen erheblichen Ermessensspielraum. Es genügt bereits die «begründete Besorgnis» von «ernsthaften Liquiditätsproblemen». Neben diesen auslegungsbedürftigen Begriffen besteht auch hinsichtlich des Zeithorizonts, mit welchem die FINMA die Beurteilung der Lage vorzunehmen hat, ein behördliches Ermessen. Dabei nehmen die Rechts- und Reputationsrisiken der FINMA zu, je weiter sie ihren Handlungsspielraum ausschöpft. Dies kann dazu führen, dass die FINMA erst kurz vor dem Niedergang des Instituts interveniert, selbst wenn bereits vorher sichtbar geworden ist, dass das Geschäftsmodell der Bank finanziell nicht nachhaltig ist. Während dies bei einer nicht-systemrelevanten Bank hinzunehmen ist, kann das späte Eingreifen bei einer systemrelevanten Bank zu einem volkswirtschaftlichen Problem führen.

### *Erkenntnis*

Die FINMA hat die Skandale, den Marktpreiszerfall, die Erosion der Ratings, das Hochschiessen der Ausfallrisikopreise, die ständigen Managementwechsel und die untaugliche Strategie der Credit Suisse beobachtet (vgl. Box Skandale und verfehlte Strategien) und ist ihnen mit strengeren aufsichtsrechtlichen Anforderungen begegnet (Pillar 2). Gemäss den Gesprächen der Expertengruppe war aber das Management der Bank in den letzten Monaten vor der Übernahme renitent und bestand auf einer anderen Interpretation der Zukunft für die Bank als die Behörde. Der FINMA blieben somit neben der Feststellung des PONV keine zusätzlichen Möglichkeiten, um die Krisenbewältigung der Bank aus eigenen Mitteln aufsichtsrechtlich herbeizuführen.

Die FINMA kann im Krisenfall einer systemrelevanten Bank in zweifacherweise regulatorisch gestärkt werden:

1. *Frühzeitige Schutzmassnahmen* — Zum einen sollen ihr bestimmte Schutzmassnahmen unabhängig vom Vorliegen des PONV zur Verfügung stehen. Erachtet die FINMA das Geschäftsmodell der Bank finanziell nicht mehr als nachhaltig oder das Risikomanagement als unzureichend, muss sie auch gegen den Willen des Managements eine Krisenbewältigung der Bank anstossen können. Geeignete frühzeitige Schutzmassnahmen vor der Insolvenzgefahr wären beispielsweise ein behördliches Monitoring des Verwaltungsrates oder die Einberufung der Generalversammlung der Bank zur Einleitung eines Sanierungsverfahrens der Bank «aus eigener Kraft». Bereits der Umstand, dass der Behörde diese Möglichkeiten zur Verfügung stehen, könnte eine präventive, disziplinierende Wirkung entfalten.
2. *Feststellung der Insolvenzgefahr der Bank* — Zum anderen soll geprüft werden, ob der Rechtsrahmen für die Feststellung des PONV durch die FINMA gestärkt werden kann. Insbesondere könnten neben der begründeten Besorgnis, dass die Bank überschuldet ist oder ernsthafte Liquiditätsprobleme hat, auch weitere Indikatoren, dass die Bank die Krise aus eigener Kraft nicht bewältigen kann, in die Umschreibung des PONV aufgenommen werden. Insbesondere ist zu klären, ob sich die FINMA bei ihrer Beurteilung zusätzlich auch auf Ratings oder Marktsignale abstützen sollte.

Sowohl der Einsatz frühzeitiger Schutzmassnahmen wie auch die Feststellung des PONV sollen somit auf der Grundlage einer umfassenden Bewertung der Qualität und der Aussichten der Bank erfolgen. Neben regulatorischen Kennzahlen sollen dabei auch Marktinformationen, Ratings, Erwartungen von Investoren, Stress-testresultate sowie Einsichten der FINMA in das Geschäftsgebaren und die Qualität des Risikomanagements in die Beurteilung der FINMA einfließen. Diese Informationen sind zukunftsgerichtet und spiegeln die erwartete Gewinnentwicklung, die Glaubwürdigkeit der Strategie, des Geschäftsmodells und des Managements usw. wider und vermögen die Aussichten der Bank deshalb umfassender abzubilden als ausschliesslich regulatorische Kennzahlen.



Diese Aspekte wiesen bei der Credit Suisse denn auch weit vor dem eigentlichen «bank run» auf eine negative Entwicklung hin. Während sich in den Marktpreisen und Ratings die Hoffnungen und Befürchtungen der Kunden und Anleger in aller Deutlichkeit abzeichneten, wirkte sich die Schieflage der Bank erst zu spät in entscheidender Weise auf die regulatorischen Kennzahlen der Bank aus.

Eine direkte, mechanische Verknüpfung von Ratings und Marktsignalen mit einem Eingriff der FINMA muss allerdings vermieden werden, weil dies zu instabilen «feedbacks» führen kann. Genau aus diesem Grund ist das FSB nach der globalen Finanzkrise zum Schluss gelangt, die Verwendung von Ratings im Aufsichtsprozess zu beschränken.<sup>74</sup>

Da frühzeitige Schutzmassnahmen oder gar die Anordnung einer Abwicklung einen beträchtlichen Eingriff in die Unternehmensfreiheit darstellen, sollen sie auf systemrelevante Banken beschränkt werden. Es besteht ein öffentliches Interesse, die systemrelevanten Funktionen aufrecht zu erhalten. Derartig tiefgehende Eingriffe in eine (noch) funktionierende, aber nicht systemrelevante Bank sind hingegen nicht verhältnismässig.

## Zahlungsfähigkeit, Solvenz, Liquidität, Überschuldung, PONV

Ein Unternehmen, das in der Lage ist, fällige Zahlungen zu begleichen, ist *liquid*. Es ist in diesem unmittelbaren Sinn *zahlungsfähig*. Hat es mehr Verbindlichkeiten als Vermögenswerte, ist es *überschuldet*. Die Differenz zwischen den Vermögenswerten und den Verbindlichkeiten nennt man *Nettovermögen* oder *Eigenmittel*. Überschuldung ist also dasselbe wie negative Eigenmittel. Ein überschuldetes Unternehmen darf nach Obligationenrecht nicht mehr weiter operieren und muss das Gericht benachrichtigen bzw. umgangssprachlich «die Bilanz deponieren» (Art. 725b Abs. 3 OR).

In der englischen Sprache bedeutet «Insolvenz» dasselbe wie negative Eigenmittel. Im Finanzmarktrecht, und spezifisch in der Bankenregulierung, bezieht sich der Begriff der Insolvenzgefahr sowohl auf eine mögliche Überschuldung als auch auf eine mögliche Illiquidität. Der elfte Abschnitt des Bankengesetzes widmet sich den «Massnahmen bei Insolvenzgefahr», wobei Art. 25 BankG die Voraussetzungen zur Ergreifung von sogenannten Schutzmassnahmen beschreibt: «Besteht begründete Besorgnis, dass eine Bank überschuldet ist oder ernsthafte Liquiditätsprobleme hat, oder erfüllt diese die Eigenmittelvorschriften nach Ablauf einer von der FINMA festgesetzten Frist nicht, so kann die FINMA» Schutzmassnahmen anordnen. Die Bank hat den «point of non viability» (PONV) erreicht.

### 4.3 Empfehlungen im Bereich der Aufsicht

Die FINMA benötigt weitere Instrumente, um ihr eine wirksamere Aufsicht und ein frühzeitigeres Eingreifen zu ermöglichen:

1. Das EFD soll regulatorische Grundlagen ausarbeiten, um die Aufsichtsinstrumente der FINMA zu ergänzen und ihr eine wirksamere Aufsicht über die systemrelevanten Banken zu ermöglichen. Dabei sind insbesondere Massnahmen in den Bereichen «prompt corrective actions», Verfahrensdauer, «naming and shaming», «senior managers regime» und Bussenkompetenz in Erwägung zu ziehen.
2. Das EFD soll zudem regulatorische Grundlagen für ein frühzeitiges Eingreifen der FINMA ausarbeiten. Das kann einerseits die Anwendung von Schutzmassnahmen bereits vor Eintritt des PONV) umfassen. Andererseits soll das EFD auch prüfen, ob der Rechtsrahmen für die Feststellung des PONV durch die FINMA hinsichtlich Ermessensspielraum bei der Berücksichtigung von Marktinformationen und anderen alternativen Datenquellen präzisiert werden muss.

## 5.1 Quantitativer Umfang der Eigenmittelanforderungen

*Ausgangslage*

Der Zusammenbruch der Credit Suisse — wie der Zusammenbruch von drei grossen Regionalbanken in den USA — führt erneut zu einer Diskussion der Eigenmittelregulierung und zur Frage, ob diese nicht substantiell verschärft werden sollte. Die Eigenmittelregulierung

1. vermindert die Anreize für Investitionen mit exzessivem Risiko,
2. dient als Basis für die Intervention der Aufsichtsbehörden,
3. absorbiert Verluste.

Eine genügende Ausstattung mit Eigenmitteln ist deshalb unerlässlich. Die Eigenmittelvorschriften wurden seit der grossen Finanzkrise von 2007/2008 deutlich erhöht. Die Entwicklung wird international vom «Basler Ausschuss für Bankenaufsicht» (Box 3) koordiniert. In mehreren Stufen wurden die Mindestrichtlinien für Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften, welche die Mitgliedsländer in ihr nationales Recht übernehmen sollen, angepasst. Diese Verschärfung der Eigenmittelvorschriften hat sich als nützlich erwiesen. Sie hat es Banken erlaubt, die zeitweise hohe Volatilität des Finanzmarktes besser zu absorbieren.

Es ist wichtig zu berücksichtigen, dass die Weiterentwicklung des Basel III-Regelwerkes («Basel III final») und deren Überführung in den nationalen Rechtsordnungen zu stärkeren Eigenmittelanforderungen für grosse Banken führen wird.

Seit der Basel II Reform können Banken ein internes Modell («internal risk-based model» oder IRB) verwenden, um die Kreditrisiken anhand quantitativer Modelle spezifisch für ihr eigenes Portfolio zu schätzen und daraus Risikogewichte zu berechnen, die von den Standardmodellen abweichen. Das erlaubt ihnen eine Reduktion des Eigenmittelerfordernisses. Das lohnt sich aber vor allem für die grösseren Banken. Dadurch wird das Eigenmittelerfordernis degressiv.

Die Basel III Regeln kennen ein zusätzliches Erfordernis für grosse Banken («surcharge»), welches dem entgegenwirkt. Die schweizerische Regelung enthält eine stärkere Progression als der internationale Standard.

Mit «Basel III final» soll die Fähigkeit der Banken beschränkt werden, mit internen Modellen ihre risikogewichteten Anlagen kleinzurechnen. Zudem werden Marktrisiken strenger gehandhabt. Diese Reform wird die Eigenmittelvorschriften für grosse Banken verschärfen. In der Schweiz sind diese Anpassungen bereits vorbereitet und sollen nach der Planung des EFD am 1.1.2025 in Kraft treten.

<sup>75</sup> Siehe Kapitel 4.5. in Ammann, Käfer und Wiest, *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken*, 19. Mai 2023

<sup>76</sup> «Für das Aggregat aller Banken steigen die RWA um 16%. Diese Zunahme wird durch den RWA-Anstieg bei den beiden Grossbanken dominiert. Die Zunahme bei den Grossbanken ist hauptsächlich auf Marktrisiken, operationelle Risiken und den (allgemeinen) Output-Floor zurückzuführen. Werden die Grossbanken ausgeschlossen, steigen die gesamten RWA nur um knapp 2%. Die geringe RWA-Gesamtzunahme bei Nicht-Grossbanken ist hauptsächlich auf einen Anstieg der RWA für Marktrisiken zurückzuführen. Dieser wird jedoch teilweise durch einen Rückgang der RWA für Kreditrisiken kompensiert. Auch die RWA für operationelle Risiken steigen für Nicht-Grossbanken im Aggregat nur leicht an.» (SIF, *Regulierungsfolgenabschätzung zur Umsetzung von Basel III final*, S.45)

<sup>77</sup> Laut einer Schätzung der UBS wird diese Reform die risikogewichteten Aktiven der Bank zwischen 2019 und 2025 kumuliert um ungefähr 15% erhöhen. UBS überprüft derzeit die Berechnungen, um die Übernahme der Credit Suisse und den angepassten Businessplan der kombinierten Bank zu reflektieren.

Das Parlament ist allerdings geneigt, mehr Eigenmittel einzufordern. Die Motion 21.3910 verlangt 15% «leverage ratio» und stärkere Progression. Die Motion wurde am 3. Mai 2023 vom Nationalrat angenommen. Der Ammann-Bericht<sup>75</sup> propagiert ebenfalls eine quantitative Verschärfung der Eigenmittelbestimmungen, allerdings in geringerem Umfang.

### *Erkenntnis*

Die Krise der Credit Suisse hat ihre Ursache in einer Reihe von Skandalen, die zur Erosion des Vertrauens der Kunden in die Bank geführt haben. Ein komfortableres Eigenmittelpolster hätte der Bank sicherlich mehr Zeit gegeben, den Strategiewechsel durchzuführen und somit eine Stabilisierung zu erreichen. Allerdings hat die Führung der Bank den Strategiewechsel erst sehr spät eingeleitet und es ist ebenso möglich, dass mehr Eigenmittel nur dazu geführt hätten, den Prozess der strategischen Neuausrichtung noch später anzugehen.

Selbst nach dem Abschluss des Fusionsvertrages mit der UBS gab es bei der Credit Suisse immer noch beträchtliches «Loss-Absorbing Capital» (TLAC), das in einer Sanierung zur Verfügung gestanden hätte. Durch Abschreibung der AT1-Anleihen (ca. CHF 16 Mrd.) und Wandlung der Bail-in-Bonds (rund CHF 57 Mrd.) wären die Eigenmittel der Credit Suisse Gruppe massiv erhöht worden.

Die jüngste Geschichte liefert in der Beurteilung der Expertengruppe keine offensichtlichen Argumente, die Eigenmittelvorschriften in der Schweiz generell quantitativ zu verschärfen. Sollte der Gesetzgeber die Eigenmittelvorschriften dennoch unabhängig vom «Basel III final» Standard verschärfen wollen, dann hätte das progressiv zu erfolgen. Es gibt keinen Grund, kleineren Banken höhere Anforderungen aufzuerlegen. Zudem sollte, wenn überhaupt, eine Verschärfung auf die risikogewichteten Aktiven («risk-weighted assets», RWA) abstellen, um einer risikogerechten Regulierung gerecht zu werden. Eine Erhöhung der ungewichteten Quote («leverage ratio»), wie von der Motion 21.3910 gefordert, reduziert den Anreiz der Banken, sichere Anlagen zu forcieren, und schafft eher einen Anreiz, riskante Projekte zu verfolgen.

Es ist absehbar, dass die Umsetzung der «Basel III final» Reform in der Schweiz insbesondere von grossen Banken mehr Eigenmittel verlangen wird. Die Regulierungsfolgenabschätzung<sup>76</sup> zur entsprechenden Vorlage des Bundesrates geht davon aus, dass die verlangten Eigenmittel für grosse Banken und Banken mit grossen Risiken deutlich zunehmen, während sie für kleine, inlandorientierte Banken eher etwas reduziert werden.<sup>77</sup>

## 5.2 Qualität der Eigenmittel

### *Ausgangslage*

Die Fähigkeit von Eigenmitteln, tatsächlich Verluste absorbieren zu können, nennt man die *Qualität* der Eigenmittel. Diese Qualität kann aus verschiedenen Gründen variieren.

*Anpassungsfristen* («*regulatory phase-in*») — Die Aufsichtsbehörde kann einer Bank eine *Anpassungsfrist* gewähren, um sich an neue regulatorische Bedingungen anzupassen. Das kann sinnvoll sein, weil eine unmittelbare Anpassung an veränderte Regeln eine gewisse operative Umstellungszeit benötigt oder einen signifikanten Klippeneffekt bei den Kapitalkennzahlen auslöst. Die Bank erhält deshalb einen zeitlich festgelegten Pfad, um sich den neuen Regeln anzupassen. Solche Anpassungspfade sind ein übliches Instrument in der Eigenmittelregulierung.

«*regulatory filter*» — Mit einem *regulatorischen Filter* werden Vorgaben der Rechnungslegungsstandards (z.B. Bewertungen, Abgrenzungen, Korrekturen in den Eigenmitteln), die aus regulatorischer Sicht anders beurteilt werden als in der Finanzbuchhaltung, zum Zweck der regulatorischen Eigenmittelberechnung korrigiert. Diese Filter können zu Erleichterungen oder zu Verschärfungen in den Eigenmittelanforderungen führen. Sie können zeitlich begrenzt oder auch unbefristet gelten. Solche Korrekturen über regulatorische Filter sind notwendig, weil die FINMA keine direkten Eingriffe in die allgemeinen Rechnungslegungsstandards (IFRS, US GAAP, Swiss GAAP etc.) vornehmen kann.

*Regulatorische Nachsicht* («*regulatory forbearance*») — Der Ausdruck der *regulatorischen Nachsicht* umfasst allgemein die Senkung der Eigenmittelanforderungen an eine Bank, wenn diese in Schwierigkeiten gerät.<sup>78</sup> Das soll ihr ermöglichen, sich zu erholen und Schwierigkeiten im Markt- und Geschäftsumfeld zu überwinden. Ein Beharren auf den vollen Eigenmittelerfordernissen könnte die Krise der Bank vertiefen und es verunmöglichen, das Problem zu lösen. Es gibt eine ausführliche wissenschaftliche Diskussion über die Vor- und Nachteile von regulatorischer Nachsicht bei Schieflagen von Banken.<sup>79</sup>

*Bewertung und «deferred tax assets»* — In einer Bankgruppe bestehen finanzielle Beziehungen zwischen den verschiedenen Gesellschaften. Das Stammhaus ist mit mehr als der Hälfte der Stimmen oder des Kapitals an den Töchtern beteiligt oder beherrscht diese auf andere Weise. Dennoch sind die einzelnen Gesellschaften separate juristische Personen, die einzeln die Voraussetzungen für eine Banklizenz erfüllen müssen. Bei einer internationalen Bank unterstehen die Töchter zudem unterschiedlichen Kapital- und Bewertungsvorschriften und werden durch verschiedene Aufsichtsbehörden beaufsichtigt. Daraus ergeben sich Bewertungsfragen.

<sup>78</sup> vgl. Art. 4 Abs. 3 BankG, Art. 43 und Art. 130 ERV

<sup>79</sup> Linda Schilling, «Optimal Forbearance of Bank Resolution», *Journal of Finance*, forthcoming, 2023.

<sup>80</sup> Art. 32 Bst d und Art. 39 Abs. 1 Bst. B ERV.

<sup>81</sup> Das war für die Credit Suisse im dritten Quartal von 2022 relevant, siehe *3Q22 Results – Analyst and Investor Call*, 27 Oktober 2022.

Die Bewertung von Tochtergesellschaften im Stammhaus erfolgt gemäss den anzuwendenden Rechnungslegungsvorschriften. Dabei kommt im Normalfall das Niederstwertprinzip zum Tragen. Dieses besagt, dass die Beteiligung zum tieferen Wert aus Anschaffungswert oder Marktwert zu bilanzieren ist. Fällt der Marktwert unter den Anschaffungswert, kann der Marktwert unter anderem basierend auf den abdiskontierten künftig erwarteten Cashflows bestimmt werden. Eine auf dem Marktwert basierende Bewertung kann hohe Schwankungen aufweisen. Dies hat einen wesentlichen Einfluss auf die ausgewiesenen Eigenmittel des Stammhauses.

Eine besondere Situation ergibt sich, wenn eine Tochter in der Vergangenheit Verluste erlitten hat. Die Verluste können, je nach Jurisdiktion, mit späteren Gewinnen verrechnet werden, was die Steuerbelastung der künftigen Gewinne reduziert. Diese bedingten Steuererleichterungen können als Wert und damit in begrenztem Umfang als Eigenmittel betrachtet werden («*deferred tax assets*», *DTA*). Eine solche Steuererleichterung fällt allerdings dahin, wenn das Stammhaus die Tochter schliesst und diesen Geschäftsbereich beendet, ohne wieder Gewinne erzielt zu haben. *DTA* werden deshalb oft regulatorisch nicht anerkannt (d.h. die Bank muss sie von ihrem *CET1* in Abzug bringen).<sup>80</sup> Sofern *DTA* aber regulatorisch anerkannt wird, «zerstört» das Stammhaus regulatorisch anerkannte Eigenmittel, wenn sie den betroffenen Geschäftsbereich schliesst. Die Restrukturierung oder Schliessung von Geschäftsbereichen in Tochtergesellschaften kann sich somit mehrfach negativ auf das regulatorische Eigenkapital auswirken. Nebst den Bewertungsverlusten auf den Beteiligungen verlieren auch die *DTA* an Wert.<sup>81</sup>

«*Double leverage*» — Ein weiteres Problemfeld ergibt sich aus der Art, wie das Stammhaus die Beteiligung an der Tochter finanziert. Das Stammhaus kann am Markt Fremdkapital aufnehmen, um damit Eigenmittel für seine Tochter bereitzustellen. Die Tochter erscheint gut kapitalisiert, was ihr erlaubt, selbst Fremdkapital aufzunehmen. In einer Gesamtbetrachtung des Konzerns handelt es sich allerdings um Fremdkapital, da die Finanzierung mit einer Verschuldung des Stammhauses einhergeht. Diese «*double leverage*» ist für die Gruppe deshalb finanziell attraktiv, weil Fremdkapital billiger ist als Eigenkapital. Gleichzeitig geht die Gruppe allerdings ein Risiko ein. Sie ist mit Schulden finanziert, die eine bestimmte Laufzeit haben und verzinst werden müssen. Diese Zinsen werden mit den Dividenden der Tochtergesellschaft finanziert, welche die Tochter dem Stammhaus auszahlen wird. Dividenden hängen allerdings vom Geschäftsverlauf, von den Entscheidungen der Verantwortlichen der Tochtergesellschaften sowie von lokalen Aufsichtsbehörden in der Jurisdiktion der Tochter ab. Die Dividendenzahlung der Tochter an das Stammhaus ist also nicht garantiert.

Der Umfang der «double leverage» ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen der Investition des Stammhauses in die Eigenmittel der Töchter und den Eigenmitteln (CET1) des Stammhauses selbst. Eine Quote von 100% oder darunter bedeutet, dass keine «double leverage» vorhanden ist. Rating-Agenturen erachten eine Quote von über 115% bzw. 120% als problematisch. «Double leverage» wird bei einer Gesamtbetrachtung des Konzerns zwar wieder herausgerechnet. Dennoch kann sie zu einem Problem werden, wenn sie wie oben beschrieben zu extensiv betrieben wird und die damit verbundenen Risiken nicht ausreichend überwacht und beschränkt werden.

*Kapitalbindung innerhalb der Konzernstruktur* — Eine Folge der TBTF-Regulierung bestand darin, dass global systemrelevante Banken ihre rechtliche Struktur anpassen mussten. Um eine Bail-in-Strategie mit einem einzigen Eingriffspunkt (*Single Point of Entry*) zu erleichtern, mussten die Geschäfte in den grossen Märkten in eigenständigen Gesellschaften gebündelt werden. So wurde sichergestellt, dass die lokal zuständigen Aufsichtsbehörden Zugriff auf die jeweiligen Mittel haben. Die lokalen Anforderungen an die Tochtergesellschaften bedeuten, dass das Stammhaus erhebliche Eigenmittel und Liquidität weitergeben muss («downstreaming») und diese bei der Tochter weitgehend gebunden sind. Insbesondere die USA stellen hohe Kapitalanforderungen an Töchter ausländischer Banken. So hatte zum Beispiel die Credit Suisse erhebliche Mittel in den USA gebunden. Sie wies im letzten US-Stresstest eine RWA-Quote von 27.6% (14.7% nach Stress) und eine Leverage Ratio von 15.3% aus (12.1% nach Stress).<sup>82</sup> Aber auch das Vereinigte Königreich und die Schweiz verlangen, dass die Töchter lokale Eigenmittel bereithalten. Diese «Subsidiarisierung» bewirkt eine Kapitalbindung («ring fencing») und bildet eine Herausforderung für den Kapitalaufbau des Stammhauses (wie beispielsweise der Credit Suisse AG).

#### *Erkenntnis*

Die Qualität der Eigenmittel der Credit Suisse wurde von Marktteilnehmern angezweifelt. Es kursierten berechtigte Vermutungen, dass die Bank weniger gut kapitalisiert sei, als die aggregierten Zahlen dies anzeigten. Zum Beispiel titelte ein Analystenbericht «Credit Suisse Group: Less than meets the eye».<sup>83</sup> Der Bericht beschrieb eine Reihe von Sonderfaktoren der Credit Suisse AG und wies auf beträchtliche «double leverage» hin, was dazu geführt habe, dass die vier grössten Tochtergesellschaften der Credit Suisse AG zusammen mehr CET1-Kapital hätten als das Stammhaus. Der Bericht stellte zudem die Dividendenfähigkeit der Credit Suisse AG grundsätzlich in Frage. Die möglicherweise geringe Qualität der Eigenmittel hat vermutlich zur Zurückhaltung der Investoren beigetragen und wirkte nicht vertrauensbildend.

<sup>82</sup> *Credit Suisse Holdings (USA), Inc. 2022 Annual Dodd-Frank Act Stress Test Results*, 23. Juni 2022.

<sup>83</sup> *Autonomous Research*, 13. Juli 2021, kostenpflichtig.

<sup>84</sup> Art. 959c Abs. 2 Ziff. 3 und 960 Abs. 1 OR, in Kraft getreten 1.1.2013 mit einer Übergangsfrist von zwei Jahren, umgesetzt in Art. 27 BankV per Januar 2017 mit einer Übergangsfrist von drei Jahren (Art. 69 Abs. 2 BankV).

<sup>85</sup> Art. 73 und Anhang 4 ERV.



Tatsächlich hatte die FINMA der Credit Suisse Kapitalerleichterungen, Übergangszeiten und Anpassungspfade an neue Regulierungen, Rechnungslegungsvorschriften und Konzernstrukturen zugestanden. Diese wurden bereits 2013 u.a. aus Art. 125 ERV gefordert. Dieser Artikel, der 2018 aufgehoben wurde, sah die Gewährung von Erleichterungen auf Stufe Einzelinstitut bei der Erfüllung von Bedingungen zwingend vor. Bereits 2017 wurden die derzeit geltenden Anforderungen, die eine Verschärfung darstellten, mit Credit Suisse und UBS in Verfügungen der FINMA festgeschrieben.

Die Schweizer Rechnungslegungsvorschriften wurden mit Wirkung ab Rechnungsjahr 2015 dahingehend geändert,<sup>84</sup> dass Tochterbeteiligungen nicht mehr nach einem Portfolioansatz, sondern individuell bewertet werden mussten. Die UBS hatte bereits zuvor die individuelle Bewertung angewandt, aber für die Credit Suisse hat diese Änderung der Rechnungslegungsvorschriften eine Umstellung auf die Einzelbewertung der Beteiligungen erfordert. Diese Umstellung wurde zur Berechnung der regulatorischen Eigenmittel mit einem *regulatorischen Filter* weitgehend neutralisiert. Der Wert des Filters variierte über die Zeit, war aber beträchtlich. Im Q3 2022 betrug der Nettoeffekt des Filters CHF 11.9 Mrd., mehr als ein Drittel der ausgewiesenen CET1-Eigenmittel. Die Erleichterung wurde unbefristet gewährt, wobei die Beteiligungswerte der einzelnen Tochtergesellschaften jährlich durch die FINMA oder in deren Auftrag auch durch eine unabhängige Prüfgesellschaft auf ihre Werthaltigkeit überprüft wurden.

Weiter haben die beiden Grossbanken von einer 10-jährigen *Übergangsfrist* bei der Erhöhung der Risikogewichte für Beteiligungen Gebrauch gemacht (geregelt in einer FINMA-Verfügung). Die geänderte Eigenmittelverordnung verlangt, dass das Stammhaus Beteiligungen an Tochtergesellschaften risikogewichtet.<sup>85</sup> Der 10-jährige Übergangszeitraum begann 2018 und erhöht die Risikogewichte von 200% auf 250% (+5% p.a.) im Jahr 2028 für Beteiligungen an Schweizer Tochtergesellschaften und von 200 % auf 400 % (+20 % p.a.) für Beteiligungen an ausländischen Tochtergesellschaften.

Filter und Rabatte, welche grösseren Banken für ihre modellgestützten Berechnungen der CET1/RWA ratio gewährt werden, werden im Prinzip von den Banken in separaten Dokumenten offengelegt (vgl. Pillar 3 in Box 5), aber sie sind nicht weithin bekannt und auch nicht einfach zu rekonstruieren. Die meiste Berichterstattung erfolgt mittels der regulatorisch genehmigten Zahlen. Das begünstigt Gerüchte, Bedenken und Zweifel an der Qualität des Kapitals und der Aufsicht und kann zu einem Vertrauensverlust beitragen.

Mit der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS dürfte die UBS die Gewährung von Übergangsvorschriften in substanziellem Umfang beanspruchen (u.a. alte Übergangsvorschriften der Credit Suisse, Aufschläge für Progressivität). Aus diesem Grunde sind neue Wege der Information der Stakeholder gefragt.

Abbildung 5.  
Eigenmittelanforderungen für  
systemrelevante Banken

G-SIBS	
RWA-Quote	
CET1	10.0%
AT1	4.3%
Bail-in	14.3%
leverage ratio	
CET1	3.5%
AT1	1.5%
Bail-in	5.0%
D-SIBS	
RWA-Quote	
CET1	8.6%
AT1	4.3%
Bail-in	5.1%
leverage ratio	
CET1	3%
AT1	1.5%
Bail-in	1.8%
Legend	
Going concern	●
Gone concern	●
Quelle: FINMA	

### 5.3 Der AT1-Markt

#### Ausgangslage

TLAC — Systemrelevante Banken halten strukturierte Eigenmittel, die stufenweise zur Verlustabsorption herbeigezogen werden. Das «going concern» Kapital besteht aus hartem Kernkapital («Common Equity Tier 1», CET1) sowie «Additional Tier 1» (AT1). Diese Eigenmittel absorbieren Verluste im laufenden Betrieb («going concern»), also ausserhalb einer Sanierung.

Nach diesen Eigenmitteln folgt das «gone concern» Kapital, oder die zusätzlich verlustabsorbierenden Mittel (Art. 132 ff. ERV). Das sind Anleihen in Form von Bail-in-Bonds, die im Fall einer Sanierung gewandelt oder abgeschrieben werden, um die Bank zu refinanzieren (siehe Kapitel 6). Going Concern Kapital und Gone Concern Kapital zusammen bilden die «Total Loss Absorbing Capacity» (TLAC). Abbildung 5 illustriert die Kapitalstruktur.

AT1 — Das «Additional Tier 1» Kapital (AT1, vgl. Art. 27–29 ERV) besteht aus Verpflichtungen (üblicherweise in Form von Anleihen), die je nach Ausgestaltung entweder automatisch in Aktien gewandelt oder abgeschrieben werden, wenn entweder ein vertragliches Ereignis eintritt («Trigger», z.B. Inanspruchnahme einer staatlichen Unterstützung) oder spätestens, wenn die regulatorische Kapitalquote einen bestimmten Wert unterschreitet (Art. 27 Abs. 3 und Art. 131 ERV). Bei systemrelevanten Banken ist dies der Fall, wenn die Quote der Eigenmittel zu den RWA 7% unterschreitet (sogenannte «high trigger coco», Art. 131 ERV). Solche Anleihen (sie sind unbefristet, weshalb man auch von Hybridanleihen spricht) geniessen einen hohen Coupon, weil die Investoren einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind. Unter besonderen Umständen kann die Bank die Couponzahlung aussetzen.

Die Anrechenbarkeit von AT1-Anleihen ist auf maximal 4.3% RWA-Quote bzw. 1.5% der ungewichteten Leverage Ratio beschränkt. Der Rest der Eigenmittelanforderungen muss mit hartem Kernkapital CET1 erbracht werden.

Sowohl das Aussetzen der Couponzahlung und die Wandlung oder Abschreibung erlauben eine automatische Rekapitalisierung mit hartem Kernkapital. Sie sind im «Basel Framework» als Teil des «going concern» Kapital vorgesehen, sollen der Bank also helfen, eine Sanierung durch die Behörde zu vermeiden.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> BCBS, *Basel Framework: Definition of Eligible Capital*. CAP 10.11(11) erläutert die automatische Wandlung oder Abschreibung, wenn die Eigenmittelquote unterschritten ist; CAP 10.11(16)(a)(ii) erklärt, dass eine Wandlung oder Abschreibung erfolgt, wenn eine finanzielle Unterstützung des Staates notwendig wird, um den PONV zu vermeiden.

<sup>87</sup> Lazard, *Focus on the AT1 Market*, 2020.

<sup>88</sup> Siehe die *Erklärung der FINMA* sowie die Aufstellung der Credit Suisse, *Q&A Write down of Credit Suisse Group AG additional tier 1 (AT1) instruments*, 27. März 2023.

<sup>89</sup> Saxo, *Swiss regulators broke the rules of the game*, 20. März 2023.

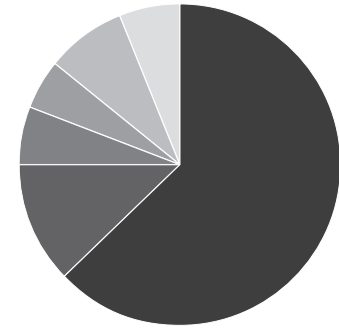
<sup>90</sup> Reuters, *Goldman Sachs sees risk of 'permanent destruction' in demand for AT1 bonds*, 21 März 2023.

<sup>91</sup> Quelle: *SRB, EBA and ECB Banking Supervision statement on the announcement on 19 March 2023 by Swiss authorities*.

Abbildung 6.  
AT1 Anleihen von Schweizer Banken

UBS ●	63%
Julius Baer ●	12%
ZKB ●	6%
Raiffeisen ●	5%
Kantonalbanken ●	8%
Andere ●	6%

Quelle: Bloomberg,  
Pictet Asset Management



Es ergibt sich auch aus der Logik von AT1 als «going concern» Kapital, dass Investoren in AT1-Anleihen, nicht aber die Aktionäre, bei einer Abschreibung ausserhalb einer Sanierung der Bank ihr Kapital verlieren, da das Aktienkapital erst in einer Sanierung herabgesetzt werden kann. Dies impliziert, dass Investoren in AT1-Anleihen in diesem Fall schlechter gestellt sind als die Aktionäre. Das liesse sich mit AT1-Anleihen vermeiden, die vor der Sanierung nur wandelbar oder teilweise abschreibbar sind, nicht aber ganz abgeschrieben werden.

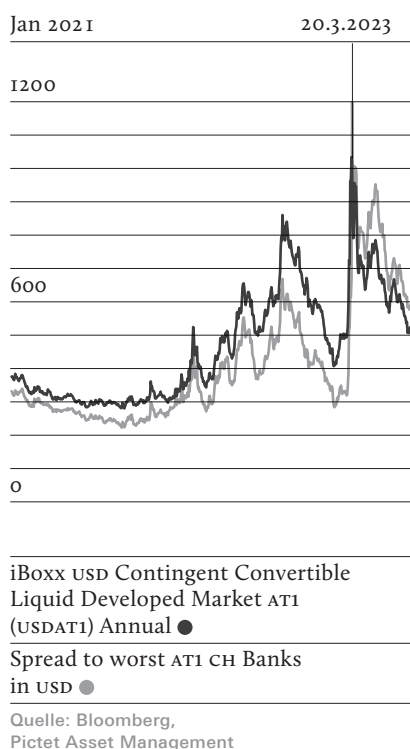
*Bedeutung des AT1-Marktes* — Die AT1-Anleihen sind ein bedeutendes Finanzierungsinstrument insbesondere für Banken in Europa. Im Jahr 2020 betrug das Gesamtvolumen an AT1-Anleihen etwa 250 Mrd. Euro. Über 100 Banken hatten etwa 250 solche Anleihen emittiert.<sup>87</sup> Auch für Schweizer Banken ist der AT1-Markt bedeutend. Neben den systemrelevanten Banken nutzen ihn auch Kantonalbanken und private Banken zur Refinanzierung. Für verschiedene Kantonalbanken sind AT1-Anleihen interessant, da diese Banken aufgrund ihrer Rechtsform nicht ohne weiteres neue Aktien ausgeben können. Im August 2023 lag das Volumen von AT1-Anleihen von Schweizer Banken bei etwa CHF 18 Mrd. Der grösste Emittent war die UBS mit etwa CHF 11 Mrd., gefolgt von Julius Bär, Zürcher Kantonalbank und Raiffeisen, mit je etwa mit etwa CHF 1 Mrd. (siehe Abbildung 6).

*Der AT1 Markt in der Credit Suisse Krise* — Bei der von der FINMA am 19. März 2023 angeordneten Abschreibung der AT1-Anleihen der Credit Suisse waren viele Beobachter und Investoren überrascht, dass die Aktionäre einen (stark) reduzierten Wert ihrer Aktien behalten durften, während die AT1-Anleihen-Investoren alles verloren. Die FINMA stützte sich bei ihrem Vorgehen auf die vertraglichen Bedingungen der Credit Suisse AT1-Anleihen.<sup>88</sup>

Die AT1-Märkte reagierten dennoch stark. Die Risikoprämien von AT1 schnellten in die Höhe (siehe Abbildung 7 oben), die internationale Finanzpresse und die betroffenen Investoren waren empört.<sup>89</sup> Goldman Sachs etwa sprach von einer dauerhaften Beschädigung des AT1-Markts.<sup>90</sup>

Die europäischen Aufsichtsbehörden sahen sich veranlasst, eine öffentliche Erklärung abzugeben, in der sie sich zu diesem Instrument bekennen und klarstellen, dass in der europäischen Bankenunion ein solches Vorgehen nicht zu erwarten wäre. Das Single Resolution Board (SRB) und die EZB-Bankenaufsicht erklärten, dass sie in der Vergangenheit AT1-Anleihen erst nach vollständiger Herabsetzung des Kernkapitals abgeschrieben hätten und diese Rangfolge auch weiterhin das Handeln leiten würde. Sie fügten hinzu, dass AT1 eine wichtige Komponente der Kapitalstruktur europäischer Banken bleiben würde.<sup>91</sup>

Abbildung 7.  
Index Aufschläge von AT1-Anleihen  
in USD



Aufschlag Index über Schweizer Banken



Wie Goldman Sachs befürchteten auch andere Marktteilnehmer, dass der AT1-Markt dauerhaft «geschlossen» bleiben würde, also Banken in Zukunft bei der Ausgabe oder Erneuerung von AT1 einen hohen Preis zahlen würden. Insbesondere der Markt für AT1 von Schweizer Banken wurde als kaum mehr tragfähig angesehen.

Die Preiseentwicklung des Gesamtmarkts zeigte hingegen eine gewisse Entspannung an, wahrscheinlich auch wegen der Beteuerung der Europäischen Aufsicht. Auf globaler Ebene scheint der Credit Suisse-Schock einigermassen verdaut (BBVA hat eine AT1-Anleihe auf ähnlichem Niveau platziert, das wahrscheinlich im Januar möglich gewesen wäre). Für die Schweizer Banken befürchteten einige Marktteilnehmer jedoch einen längerfristigen «Schweizer Aufschlag», also einen Finanzierungsnachteil gegenüber ausländischen Konkurrenten (Abbildung 7 unten zeigt, dass der traditionelle Vorteil der Schweizer Banken auf diesem Markt in einen Nachteil umgeschlagen hat).

### Erkenntnis

AT1-Anleihen haben Vor- und Nachteile, von denen viele schon lange bekannt sind und diskutiert wurden.<sup>92</sup> Die Erfahrungen mit Credit Suisse haben jedoch dazu geführt, dass einige dieser Aspekte nun neu diskutiert werden.

#### Zu den Vorteilen von AT1 gehören:

*AT1 sind erstens* — ein Puffer, der automatisch gewandelt oder abgeschrieben wird, sobald ein bestimmter Auslöser (Trigger) erreicht wird. Sie dienen der automatischen Rekapitalisierung im Going Concern (wie ein Reservetank) und werden aufgrund ihrer verlustabsorbierenden Funktion den Eigenmitteln zugerechnet.

*Zweitens* — sind in guten Zeiten, wenn die Eigenmittel über den Triggern liegen, AT1 günstiger als CET1 und stellen daher eine attraktive Finanzierungsmöglichkeit für Banken dar. Wenn die Eigenmittelquote jedoch in die Nähe des Triggers fällt, steigen deren Finanzierungskosten. Banken haben daher einen starken Anreiz, zusätzliche freiwillige Puffer aufzubauen, was zusätzlich stabilisierend wirken kann.

*Drittens* — sind AT1-Anleihen wichtige Finanzierungsquellen für Banken, die aufgrund ihrer Rechtsform keine Aktien ausgeben können (gewisse Kantonalkassen, viele Regionalbanken und Vermögensverwaltungsbanken, siehe Abbildung 6).

#### Zu den Nachteilen von AT1 gehören:

Das Aussetzen der Couponzahlung soll stabilisierend wirken, kann aber mit einem Stigma behaftet sein, weil es eine alarmierende Situation offenbart. Dies kann die Finanzierungsbedingungen der Bank weiter verschlechtern.

<sup>92</sup> Pazarbasioglu et al, *Contingent Capital: Economic Rationale and Design Features*, IMF staff discussion note SDN/11/01, 2011. Weitere potentiell problematische Aspekte von CoCos werden hier diskutiert: Allen and Golfari, *Do CoCos serve the goals of macroprudential supervisors or bank managers?*, Journal of International Financial Markets, Institutions and Money 84, 2023.

Im Lichte dieser Eigenschaften und der Erfahrungen mit Credit Suisse ist die Debatte über die Eignung von AT1-Anleihen als «going concern» Puffer auf internationaler Ebene im Gange. Angesichts der Grösse der ausstehenden Anleihen wird eine rasche Änderung nicht möglich sein und die Diskussion wird Zeit beanspruchen.

Um die Konkurrenzfähigkeit von AT1-Anleihen von Schweizer Banken im heutigen Umfeld zu sichern, ist zu prüfen, ob eine Standardisierung anzustreben ist, so dass AT1-Anleihen vor einer Sanierung nur wandelbar oder teilweise (pro-rata) abschreibbar sind. Die auf internationaler Ebene stattfindenden Arbeiten sollen berücksichtigt werden.

#### 5.4 Empfehlungen im Bereich der Eigenmittel

Im Bereich der Eigenmittelqualität besteht zu wenig Transparenz. Zudem wurde der Markt für AT1-Anleihen von Schweizer Banken durch die Krise der Credit Suisse beeinträchtigt und benötigt eine Revitalisierung:

1. Mit der Umsetzung von «Basel III final» in der Schweiz werden strengere Eigenmittelvorschriften für grosse Banken eingeführt. Es drängt sich nicht auf, die Eigenmittelvorschriften in der Schweiz darüber hinaus anzuheben.
2. Die FINMA soll Erleichterungen und Übergangsregelungen zu Eigenmittelvorschriften sowie «double leverage» transparent und offensiv kommunizieren.
3. Das EFD soll, zusammen mit der FINMA und der Branche, prüfen, wie der Schweizer Markt für AT1-Instrumente rehabilitiert werden kann. Im Zentrum steht dabei eine klare und international verständliche Ausgestaltung der Instrumente. Zu prüfen ist insbesondere eine Beschränkung auf AT1-Anleihen, die vor einer Sanierung nur wandelbar oder teilweise (pro-rata) abschreibbar sind.





# Anhang A Mitglieder der Expertengruppe



*Hans Gersbach* — Professor für Makroökonomie, ETH Zürich, Co-Direktor KOF, Mitglied und ehemaliger Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz Deutschland

*Eva Hüpkes* — Head of Regulatory and Supervisory Policies, Financial Stability Board (bis 31. Juli 2023), Secretary General International Association of Deposit Insurers (ab 1. August 2023), und Dozentin für Internationales Wirtschaftsrecht, Universität Zürich

*Renaud de Planta* — Senior Partner und Chairman des Group Executive Committee, Pictet-Gruppe und Mitglied VR-Ausschuss von Swissbanking

*Mirjam Eggen* — Ordinaria für Privatrecht, Universität Bern, Präsidentin der Übernahmekommission

*Eva Jaisli* — CEO der PB Swiss Tools AG, Vizepräsidentin Swissmem, Mitglied Vorstandsausschuss economiesuisse

*Yvan Lengwiler (Präsident)* — Ordinarius für National-ökonomie, Universität Basel, spezialisiert in Finanzmarktregulierung und Geldpolitik

*Beatrice Weder di Mauro* — Professorin für internationale Ökonomie, Geneva Graduate Institute (IHEID), Visiting Professor INSEAD und Präsidentin des Centre for Economic Policy Research (CEPR)

*Rudolf Sigg* — Präsident des Vorstandes der esisuisse, ehemaliger Leiter Finanz (CFO) und Mitglied der Generaldirektion Zürcher Kantonalbank

(v. l. n. r)



Die Expertengruppe hat mit einer Reihe von Personen Gespräche geführt, um ein vollständigeres Bild zu erhalten und ihre Expertise einzuholen.

<i>Institution</i>	<i>Personen</i>	<i>Funktion</i>
Bafin	Mark Branson	Direktor
Bank of England / Prudential Regulation Authority	Sam Woods	Deputy Governor Bank of England and CEO of PRA
	Nathanaël Benjamin	Executive Director for Authorisations, Regulatory Technology, and International Supervision
	Talib Idris	Head of Division, Major Overseas Banks, Authorisations, RegTech & International Supervision
Credit Suisse	Christopher Jackson	Head of Resolution Execution
	Ulrich Körner	ehemals Group CEO
ECB / SSM	Dixit Joshi	ehemals Group CFO
	Andrea Enria	Chair ECB Supervisory Board
EFD	Karin Keller-Sutter	Departementsvorsteherin
EFV	Sabine D'Amelio-Favez	Direktorin
FDIC	Martin J Gruenberg	Chairman
	Arthur J Murton	Deputy to the Chairman for Financial Stability
	Ryan Tetric	Deputy Director, Resolution Readiness, Division of Complex Institution Supervision and Resolution
Federal Reserve	Michael S Gibson	Director of Supervision and Regulation
	Jennifer Burns	Deputy Director
FINMA	Marlene Amstad	Verwaltungsratspräsidentin
	Urban Angehrn	Direktor
	Alain Girard	Leiter Recovery und Resolution
PIMCO	Emmanuel Roman	CEO
SEC	Raymond A Lombardo	Assistant Director, Trading and Markets
	Adam Turk	Deputy Chief Counsel, Office of Chief Counsel, Division of Corporate Finance
SNB	Thomas Jordan	Präsident des Direktoriums
	Martin Schlegel	Vizepräsident des Direktoriums
SIF	Daniela Stoffel	Staatssekretärin
Harvard Kennedy School	Sir Paul Tucker	Research Fellow (ehemals Deputy Governor der Bank of England)
UBS	Sergio Ermotti	Group CEO
	Markus Ronner	Group Chief Compliance and Governance Officer

# Anhang C Empfehlungen in vier Bereichen

## 1. Krisenmanagement

Die drei Behörden — EFD, SNB und FINMA — müssen für ein erfolgreiches Krisenmanagement die Verantwortung gemeinsam tragen. Dafür sind folgende Massnahmen geeignet:

1. EFD, SNB und FINMA sollen gemeinsam detailliert darlegen, welche Erwägungen zur Entscheidung geführt haben, die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS zu unterstützen und nicht die vorbereitete Abwicklung durchzuführen, und welche Lektionen daraus für die Zukunft zu lernen sind.<sup>93</sup>
2. Das EFD soll prüfen, wie FINMA, SNB und EFD, trotz der gesetzlich garantierten Unabhängigkeit der SNB, gemeinsam die Verantwortung für die Abwicklungsplanung und die Krisenbewältigung tragen können. Die Behördenkoordination im Umgang mit Krisenszenarien soll periodisch im Rahmen von Krisensimulationen getestet werden.
3. FINMA, SNB und EFD sollen die Durchführbarkeit der Sanierung der systemrelevanten Banken laufend beobachten, beurteilen und kommunizieren. Damit kann Vertrauen in den gemeinsamen Willen der Schweizer Behörden geschaffen werden, eine systemrelevante Bank, wenn es notwendig werden sollte, gemäss der Abwicklungsplanung zu sanieren.

Zudem sind folgende Massnahmen geeignet, die Vorbereitung einer Abwicklung zu stärken:

4. Die FINMA soll im Rahmen der Abwicklungsplanung Sanierungsoptionen auf Basis verschiedener Szenarien vorbereiten. Dazu könnte insbesondere die Sanierung mit einer Übergangsbank in Erwägung gezogen werden.
5. Die FINMA soll die Kompetenz erhalten, gegenüber systemrelevanten Banken organisatorische Änderungen frühzeitig anzuordnen, um sie sanierungsfähiger zu machen.
6. Das EFD soll eine rechtliche Grundlage erarbeiten, um eine befristete und umfangmässig beschränkte staatliche Beteiligung an einer systemrelevanten Bank in Sanierung zu ermöglichen. Die Rahmenbedingungen der internationalen Abwicklungsstandards sind dabei zu berücksichtigen.

<sup>93</sup> Diese Empfehlung entspricht dem *Postulat 23.3446* der WAK-NR und soll zusätzlich zu den Untersuchungen der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) *«Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion»* angegangen werden.

<sup>94</sup> Der Verein *esisuisse* ist Träger der gesetzlichen Einlagensicherung und sichert Kundengelder bei Banken und Wertpapierhäusern in der Schweiz.

## 2. Liquidität

Die Sicherstellung von Liquidität auch unter schwierigen Bedingungen ist für Banken unabdingbar. Die Digitalisierung hat die Wahrscheinlichkeit und die Geschwindigkeit von «bank runs» zusätzlich erhöht. Das entsprechende Instrumentarium ist in der Schweiz aber noch lückenhaft:

1. Die SNB soll das Universum von Sicherheiten, die sie für die ausserordentliche Liquiditätshilfe (ELA) akzeptiert, erweitern. Insbesondere soll sie auch nicht marktfähige und schwierig verwertbare Sicherheiten akzeptieren und die Höhe der Abschläge («haircuts») reduzieren.
2. Die SNB soll das Stigma-Problem von ELA angehen. Eine Orientierung an den von der Bank of England entwickelten Ansätzen ist zu prüfen.
3. Der «Public Liquidity Backstop» (PLB) soll unverzüglich gemäss Bundesratsvorlage eingeführt werden, um die Liquiditätsversorgung einer systemrelevanten Bank in der Sanierung sicherzustellen.
4. Das EFD soll regulatorische Grundlagen ausarbeiten, damit die FINMA systemrelevante Banken auch ausserhalb einer Sanierung anweisen kann, genügend Sicherheiten bei der SNB und ausländischen Zentralbanken zu platzieren, um jederzeit Zugriff auf genügend liquide Mittel sicherstellen zu können.
5. Das EFD und esisuisse<sup>94</sup> sollen die Einlagensicherung angesichts der Digitalisierung auf ihre künftige Tauglichkeit überprüfen.

## 3. Aufsicht

Die FINMA benötigt weitere Instrumente für eine wirksamere Aufsicht und ein frühzeitiges Eingreifen:

1. Das EFD soll die regulatorischen Grundlagen ausarbeiten, um die Aufsichtsinstrumente der FINMA zu ergänzen und ihr eine wirksamere Aufsicht über die systemrelevanten Banken zu ermöglichen. Dabei sind insbesondere Massnahmen in den Bereichen «prompt corrective actions», Verfahrensdauer, «naming and shaming», «senior managers regime» und Bussenkompetenz in Erwägung zu ziehen.
2. Das EFD soll zudem regulatorische Grundlagen für ein frühzeitiges Eingreifen der FINMA ausarbeiten. Das kann einerseits die Anwendung von Schutzmassnahmen bereits vor Eintritt der Insolvenzgefahr («point of non viability», PONV) umfassen. Andererseits soll das EFD auch prüfen, ob der Rechtsrahmen für die Feststellung des Eintritts des PONV durch die FINMA hinsichtlich Ermessensspielraum bei der Berücksichtigung von Marktinformationen und anderen alternativen Datenquellen präzisiert werden muss.

#### 4. Eigenmittelqualität

Im Bereich der Eigenmittelqualität besteht zu wenig Transparenz, und der Markt für AT1-Anleihen von Schweizer Banken bedarf einer Revitalisierung:

1. Mit der Umsetzung von «Basel III final» in der Schweiz werden strengere Eigenmittelvorschriften für grosse Banken eingeführt. Es drängt sich nicht auf, die Eigenmittelvorschriften darüber hinaus anzuheben.
2. Die FINMA soll Erleichterungen und Übergangsregelungen zu Eigenmittelvorschriften sowie über «double leverage» transparent und offensiv kommunizieren.
3. Das EFD soll, zusammen mit der FINMA und der Branche prüfen, wie der Schweizer Markt für AT1-Instrumente rehabilitiert werden kann. Im Zentrum steht dabei eine klare und international verständliche Ausgestaltung der Instrumente. Zu prüfen ist insbesondere eine Beschränkung auf AT1-Anleihen, die vor einer Sanierung nur wandelbar oder teilweise (pro-rata), nicht aber ganz abschreibbar sind.

Unser Mandat spezifiziert, dass sich die Expertengruppe an den Prüfaufträgen des Parlamentes orientieren soll. Es folgen aktuelle parlamentarische Vorstösse, die einen Zusammenhang zum Bericht der Expertengruppe aufweisen.

#### **Postulat 23.3445: SNB-Instrumentarium, ELA**

Die Expertengruppe unterstützt diesen Vorschlag. Er entspricht einer ihrer Empfehlungen (siehe Kapitel 3.3).

#### **Postulat 23.3446: Erläuterung, weshalb geplante Sanierung beim bank run auf Credit Suisse nicht umgesetzt wurde**

Die Expertengruppe ist der Meinung, dass das ein sehr wichtiges Anliegen ist. Dieses Anliegen entspricht einer ihrer Empfehlungen (siehe Kapitel 2.1).

#### **Postulat 23.3443: mehrere Aspekte**

##### *1. Trennbanken*

Die Idee von Trennbanken basiert darauf, dass die Risiken im Investmentbanking nicht das «risikolose» Geschäft der depositenfinanzierten Kreditvergabe belasten soll. Diese Sicht hält aber den Fakten nicht stand. Alle Geschäftsbereiche einer Bank haben das Potential, grosse Risiken zu materialisieren. In den 1990er Jahren erlebten wir eine Krise der Regionalbanken, die kein Investmentbanking betrieben. Das Problem war damals der lokale Hypothekarmarkt. In den Jahren 2007–09 war das Investment Banking eine Quelle von Verlusten bei Schweizer Banken. In den Jahren 2009–2020 mussten 120 Schweizer Banken wegen der Vermögensverwaltung Bussen in Milliardenhöhe an die USA zahlen, und einige Institute sind deswegen auch verschwunden. Es ist bemerkenswert, dass es nicht die Investmentbank war, die der Credit Suisse am Ende zum Verhängnis wurde, sondern das als risikoarm geltende Private Banking. Dort fand nämlich der erste, grosse Bankensturm im Herbst 2022 statt. Ein Trennbankensystem hätte in diesem Fall nichts genützt. Zudem ist es ebenfalls bemerkenswert, dass die UBS ein sehr grosses Private Bank und Wealth Management Business unterhält. Auch die UBS ist diesen Risiken ausgesetzt, obwohl ihre Investmentbankaktivitäten gering sind.

## 2. *Eigenmittelvorschriften*

Im Rahmen der Reform des Basel III Regelwerkes («Basel III final») ist eine Verschärfung des Eigenmittelerfordernisses insbesondere für grosse Banken zu erwarten. Die Anpassung der Gesetzgebung in der Schweiz ist bereits vorbereitet und soll 2025 in Kraft treten. Die Expertengruppe unterstützt dieses Vorgehen (siehe Kapitel 5.1).

## 3. *Striktere Vorgaben oder ein allfälliges Verbot des Eigenhandels*

(keine Bemerkungen)

## 4. *Neue Regelung der Vergütungssysteme, namentlich betreffend Boni.*

Die FINMA hat bereits heute Möglichkeiten, Boni-Zahlungen einzuschränken. Die rechtliche Basis dieser aufsichtsrechtlichen Massnahme ist allerdings eher schwach: Sie basiert nur auf einem FINMA-Rundschreiben und ist wenig belastbar. Es wäre wünschenswert, dafür eine solide rechtliche Basis zu schaffen (siehe Kapitel 4.1).

## 5. *Risikodifferenzierte Abgeltung durch systemrelevante Banken für die real existierende implizite Staatsgarantie*

Das TBTF-Regime sieht vor, dass keine Staatsgarantie mehr existieren soll. Allerdings kann es sinnvoll sein, eine staatliche Beteiligung am Risikokapital im Rahmen einer Abwicklung nicht von vornherein auszuschliessen (siehe Kapitel 2.6). Vor diesem Hintergrund kann man argumentieren, dass eine zeitlich beschränkte staatliche Beteiligung entschädigt werden sollte.

## 6. *Verstärkung der Kompetenzen und Pflichten der Finma, einschliesslich der Sanktionskompetenz sowie Grössen- und Risikodifferenzierung*

Die Aufsicht der FINMA erfolgt bereits heute risikobasiert. Das bedeutet, dass Unternehmen, die ein grösseres Risiko darstellen, genauer beaufsichtigt und strenger behandelt werden. Die Expertengruppe macht aber Vorschläge, wie die Aufsicht durch die FINMA gestärkt werden kann (siehe Kapitel 4).

### 7. *Strengere Haftungsregelungen für Verantwortungsträger*

Die FINMA kann Verantwortlichen die Gewähr entziehen. Dies setzt aber den Nachweis der Kausalität zwischen dem Handeln des Verantwortlichen und der schweren Verletzung von Aufsichtsrecht voraus. Das ist oft schwierig. Eine Zuweisung von Verantwortlichkeiten vorneweg («Senior Managers Regime») könnte nach Auffassung der FINMA hier Abhilfe schaffen (siehe Kapitel 4.1).

### 8. *Mögliche Anpassungen der Einlagensicherung und deren Einflüsse*

Eine stärkere Schweizer Einlagensicherung hätte den Untergang der Credit Suisse wohl nicht verhindert. Dennoch können wir feststellen, dass das Ziel einer Auszahlung der privilegierten Einlagen innerhalb von sieben Tagen wenig ambitioniert ist und möglicherweise heute kaum noch eine präventive Wirkung entfalten kann. Eine Überprüfung ist angebracht (siehe Kapitel 3.2).

### 9. *Internationale Entwicklungen und "best practices" anderer wichtiger Finanzplätze.*

Die Schweiz ist bereits heute im Prozess des «Financial Stability Board» (FSB) und des «Basel Committee on Banking Supervision» (BCBS) engagiert und steht im regelmässigen bilateralen Austausch mit ausländischen Behörden wichtiger Finanzplätze. Sie hat sich verschiedentlich zu den internationalen Standards bekannt und folgt der international anerkannten «best practice».

Ein erneutes Bekenntnis zu diesem Prozess ist geeignet, um die Glaubwürdigkeit der Schweiz zu stärken, die UBS gemäss vorbereiteter Planung zu sanieren, falls das notwendig werden sollte (siehe Kapitel 2.1).

Verbesserungspotential existiert immer. Eine Konkretisierung der Schritte für frühzeitige Eingriffe der FINMA wäre nützlich (siehe Kapitel 4.2). Die Sicherstellung von Liquidität einer Bank, die einen Liquiditätsengpass gewärtigt (ELA, siehe Kapitel 3.3) sowie die Liquiditätsversorgung einer Bank in Sanierung (siehe PLB, Kapitel 3.6) sind in der Schweiz zurzeit noch mangelhaft. Weiter ist auch die Einbindung von EFD und SNB in die Sanierungsentscheidung (Kapitel 2.2) in der Schweiz verbesserungsfähig.

**Postulat 23.3441: zu klärende Fragen  
(Finanzkommission SR)**

- a. *Verbindliche Erklärung des Bundesrates, dass er der Bundesversammlung einen Erlassentwurf mit dem Ziel unterbreitet, die "Too big to fail"-Regulierung so zu verbessern, dass diese in jedem Fall – gleichgültig der Ursachen, die zum möglichen Bankuntergang führen – greift. Der Erlassentwurf soll insbesondere Bestimmungen enthalten, mit welchen die "Too big to fail"-Banken verpflichtet werden können, ihre ausländischen Niederlassungen bzw. die systemrelevanten Bankteile zu veräussern oder stillzulegen;*

Eine global systemrelevante Bank ist nicht nur in der Schweiz von Bedeutung. Der Vorschlag geht in die Richtung, die systemrelevanten Funktionen nur für die Schweiz sicherzustellen (wie es der Schweizer Notfallplan vorsieht). Die Sanierung einer G-SIB sieht aber vor, alle global systemrelevanten Funktionen aufrecht zu erhalten. Der Schweizer Notfallplan greift erst, wenn dieses erste Ziel nicht erreicht werden kann.

- b. *Ausarbeitung einer Vorlage zur Änderung des Bankengesetzes mit dem Ziel, die von systemrelevanten Grossbanken ausgehenden Risiken für die Bundesfinanzen und die Schweizer Volkswirtschaft drastisch zu reduzieren. Der Prüfauftrag an den Bundesrat umfasst insbesondere folgende Themenkomplexe:*

- *Erhöhung der Eigenmittelvorschriften*

(siehe oben)

- *Gesetzliche Beschränkung der variablen Lohnbestandteile bei Mitgliedern von Verwaltungsrat, Geschäftsleitung und Kontrollorganen*

(keine Bemerkung)

- *Einfluss der Digitalisierung*

Die Digitalisierung hat die Sichteinlagen und Vermögensverwaltungsaufträge volatiler werden lassen. Das erfordert eine neue Einschätzung und Kalibrierung der Liquiditätsvorschriften und Einlagensicherung sowie des Risikoniveaus der Vermögensverwaltung als nachhaltige Einkommensquelle (siehe Kapitel 3.1 und 3.2).

- *Beschränkung von Leerverkäufen bzw. von deren Attraktivität*

(keine Bemerkung)



- *Bussenkompetenz der FINMA*

Eine Bussenkompetenz für juristische Personen könnte die Durchsetzungskraft der FINMA ihrer Ansicht nach stärken (siehe Kapitel 4.1).

- *Unterschiedliche Kapitalanforderungen je nach Risikogehalt eines Bankgeschäftes;*

Die Kapitalanforderungen sind bereits seit Basel II risikogewichtet. Sie basieren auf den «risk-weighted assets» (RWA). Zusätzlich existieren Bestimmungen, die an der ungewichteten Bilanzsumme anknüpfen («leverage ratio»).

*c. Einführung eines Trennbankensystems und deren Folgen (Chancen wie Risiken) für den Bankenplatz Schweiz und für die Finanzstabilität;*

(siehe oben)

*d. Wettbewerbssituation der neuen UBS in Bezug auf die Schweiz und Massnahmen des Bundesrates, damit der Wettbewerb – trotz der Bankenfusion – gewährleistet wird;*

Fragen nach dem Wettbewerb zwischen Banken in der Schweiz und den Konsequenzen für Schweizer Firmen und privaten Haushalten sind offensichtlich angezeigt. Wettbewerbsfragen gehören allerdings explizit nicht zum Mandat der Expertengruppe.

*e. Voraussetzungen für die Weiterführung der Credit Suisse (Schweiz) AG als selbstständige Einheit innerhalb des Konzerns der UBS Group AG;*

Die Credit Suisse wurde mit staatlicher Unterstützung von der UBS übernommen. Es liegt nun im Ermessen der übernehmenden Bank, wie sie die Credit Suisse in ihr Unternehmen integriert. Entsprechende Auflagen wurden bei der Übernahme nicht statuiert.

*f. Untersuchung der Handlungsweise, der Verantwortung, der Haftungsbedingungen und der Vergütungen der Führungsverantwortlichen (Verwaltungsrat und Geschäftsleitung) und Darlegung, wie diese zur Rechenschaft gezogen werden können.*

(keine Bemerkungen)

**Postulat 23.3442: zu klärende Fragen  
(Finanzkommission NR)**

Der Bundesrat wird beauftragt, folgende thematisch gegliederte Fragen zu prüfen und dem Parlament Bericht zu erstatten:

*a. Inventur (Schwere, Eintretenswahrscheinlichkeit, Zeitraum) der juristischen, ordnungspolitischen und finanziellen Auswirkungen (Schäden, Risiken und Chancen) der mit Hilfe von Garantien des Bundes vollzogenen Integration der Credit Suisse in die UBS;*

(keine Bemerkung)

*b. Einordnung der hypothetischen Auswirkungen einer rein temporär staatlichen Bewältigung der Credit Suisse-Krise;*

Das ist Teil der noch zu leistenden Erklärung, weshalb die Fusion mit der UBS bevorzugt wurde (siehe Kapitel 2.1). Die Erläuterung der Überlegungen sollte detailliert und nachvollziehbar kommuniziert werden.

*c. Reduktion der von den systemrelevanten Banken ausgehenden Risiken für die Bundesfinanzen und die Schweizer Volkswirtschaft;*

Das ist das Ziel des TBTF-Regimes und der in diesem Bericht formulierten Empfehlungen zur weiteren Verbesserung dieses Regimes.

*d. Auszahlungsverbot von variablen Vergütungen an das obere Management der fusionierten Banken in denjenigen Jahren, in denen eine Garantie des Bundes zur Verlustabsicherung ganz oder teilweise ausbezahlt wird;*

(keine Bemerkung)

*e. Gesetzliche Beschränkung der variablen Lohnbestandteile bei Mitgliedern von Verwaltungsrat, Geschäftsleitung und Kontrollorganen bzw. bei anderen Personalkategorien von systemrelevanten Banken;*

(keine Bemerkung)

*f. Möglichkeiten von Verantwortlichkeitsklagen gegen die Organe der Credit Suisse;*

(keine Bemerkung)

*g. Generelle Einforderung von Nachhaltigkeitszielen, wie sie sich der Bund selbst gibt bzw. welche der Bund international ratifiziert hat, im Falle von ausserordentlichen Staatshilfen für private Unternehmen;*

(keine Bemerkung)

*h. Erhöhung der Eigenmittelquote der systemrelevanten Banken;*

(siehe oben)

*i. Einführung eines Trennbankensystems bei systemrelevanten Banken mittels Abspaltung der Investment- von der Geschäftsbank.*

(siehe oben)



---

Website  
[too-big-to-fail.ch](http://too-big-to-fail.ch)







