



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
Bundesgasse 3
3003 Bern

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 21. Juni 2022

Änderung des Bankengesetzes (Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen.

Die SP Schweiz begrüsst grundsätzlich die Ergänzung des Too-big-to-fail-Instrumentariums durch die Einführung einer staatlich garantierten Liquiditätssicherung (Public Liquidity Backstop, PLB) für systemrelevante Banken (SIBs). Einem plötzlichen und massiven Vertrauensverlust der Kundschaft (wie im Fall CS 2022-2023) kann nicht mit dauerhaft höheren Liquiditätsanforderungen begegnet werden, das würde zu prohibitiven Anforderungen führen. Die Vorlage erlaubt es, von Notrecht wegzukommen, was zwingend nötig ist. Dennoch ist die SP Schweiz der Auffassung, dass mit dieser Gesetzesänderung das Pferd vom Schwanz her aufgezäumt wird. Bevor eine «dritte Verteidigungslinie» (siehe unten) eingeführt und ein zusätzliches Sicherheitsnetz für systemrelevante Banken aufgespannt wird, sollten zuerst die Lehren aus dem CS-Fall gezogen und die TBTF-Massnahmen verschärft werden, um so weit wie möglich zu verhindern, dass eine SIB überhaupt in die Situation gelangt, den PLB zu beanspruchen. Die SP Schweiz hat dazu klare Forderungen gestellt.¹

Für genauso wenig zielführend halten wir den zweiten Teil der Vorlage, wo im Vierzehnten a. Abschnitt die Bestimmungen der Verordnung vom 16. März 2023 ebenfalls in das ordentliche Recht überführt werden sollen. Dabei handelt es sich um eine provisorische, zeitlich begrenzte Überführung der Ordnungsbestimmungen ins Gesetz, wobei der

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Theaterplatz 4
Postfach · 3011 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

¹ Siehe die Interpellation 21.3908 Rasche Umsetzung von Basel III final, sowie die Motionen 21.3910 Höhere Eigenkapitalanforderungen an global tätige Grossbanken und 21.3909 Keine Bonuszahlungen für systemrelevante Banken von Nationalrätin Prisca Birrer-Heimo

Bundesrat sie innert 5 Jahren nach deren Inkrafttreten überprüfen und gegebenenfalls aufheben soll. Wir halten diese Überführung für unnötig und in Teilen auch für widersprüchlich. So sollen hier (provisorisch und zeitlich begrenzt) die Bestimmungen zur Gewährung zusätzlicher Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB (Emergency Liquidity Assistance Plus, ELA+), Abweichungen gewisser Normen vom Fusionsgesetz sowie die Garantie des Bundes zur Absicherung von Verlusten, die der UBS aus der Verwertung von Aktiven der Credit Suisse entstehen könnten (bis 9 Milliarden Franken), ins ordentliche Recht aufgenommen werden. Wie der Bundesrat selbst schreibt, hätte eine Ablehnung dieses Gesetzesentwurfs jedoch keine konkreten Auswirkungen, da die Verordnungsregelungen, die Vertragsinhalt zwischen der UBS und dem Bund bilden, zwischen den Vertragsparteien weitergelten, auch wenn die Verordnung, die die Grundlage für den Abschluss der Verträge gebildet hat, ausser Kraft treten sollte. Es braucht also keine Überführung dieser Bestimmungen in ordentliches Recht.² Die SP Schweiz hält die Verlustgarantie für die UBS ohnehin für unnötig und inakzeptabel, nachdem die Grossbank gemäss eigenen Angaben im zweiten Quartal durch die CS-Übernahme einen historischen Sondergewinn von 35 Milliarden US-Dollar bekannt gegeben hat.³ Widersprüchlich ist diese Überführung in ordentliches Recht im Fall der ELA+, da der PLB (erster Teil der Vorlage) ja gerade verhindern soll, dass die Nationalbank in Zukunft wieder in die Situation kommt, ihre gesetzlichen Kompetenzen zu überschreiben. So hat SNB-Präsident Thomas Jordan hervorgehoben, dass die Notenbank *«mit der Liquiditätshilfe gegen Konkursprivileg, sogenannt ELA+, bis an die ordnungspolitischen Grenzen»* gegangen sei. Er hat sich als SNB-Präsident ungewöhnlich deutlich und politisch explizit noch vor Ablauf der Vernehmlassungsfrist öffentlich dazu geäussert: *«ELA+ ist kein Instrument für künftige Krisen und sollte nicht dauerhaft im ordentlichen Recht verankert werden.»*⁴

Zuerst die TBTF-Regulierung verschärfen

Der Public Liquidity Backstop (PLB) soll der Schweizerischen Nationalbank (SNB) ermöglichen in ihrer Funktion als «Lender of Last Resort»

² Zumal die CS inzwischen alle Liquiditätsdarlehen aus ELA+ und PLB zurückbezahlt hat: ***Vollständige Rückzahlung des Public Liquidity Backstops durch Credit Suisse: Teil des Gesamtpakets vom 19. März 2023 ist auch eine Ausfallgarantie des Bundes gegenüber der Schweizerischen Nationalbank für die Gewährung von Liquiditätsdarlehen in der Höhe von maximal 100 Milliarden Franken (Public Liquidity Backstop). Per Ende Mai hat die Credit Suisse die von ihr bezogenen Beträge des Public Liquidity Backstop vollständig an die Schweizerische Nationalbank zurückbezahlt.***

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-95616.html>

³ <https://www.sp-ps.ch/artikel/nach-riesengewinn-ubs-braucht-neun-milliarden-garantie-auf-kosten-der-steuerzahlenden-nicht/>

⁴ <https://www.tagesanzeiger.ch/wir-koennen-nicht-einfach-eine-bank-uebernehmen-914033533961>

über die Zurverfügungstellung von ausserordentlichen Liquiditätshilfen (Emergency Liquidity Assistance, ELA) hinauszugehen, um die Stabilität einer in Liquiditätsprobleme geratenen SIB zu gewährleisten. Die Gewährung von weiteren, in diesem Fall nicht mehr durch Sicherheiten der Bank hinterlegte Liquiditätshilfen (ELA), sondern eben von staatlich garantierten SNB-Darlehen, soll vor allem eine Sanierung der betroffenen Bank oder eine Konkursliquidation mit Weiterführung der systemrelevanten Funktionen ermöglichen. Zurecht werden hohe Anforderungen und Auflagen an die Gewährung eines PLB gestellt. Es handelt sich hier im Fachjargon um die sogenannte «dritte Verteidigungslinie» in der TBTF-Regulierung. In der ersten Linie stehen die neuen und strengeren Liquiditätsvorgaben für systemrelevante Banken, die mit der Revision der Verordnung über die Liquidität der Banken und Wertpapierhäuser (Liquiditätsverordnung, LiqV) auf den 1. Juli 2022 in Kraft getreten sind. Diese Verschärfung hätte gemäss Bundesrat sicherstellen sollen, dass systemrelevante Banken (SIB) über die erforderliche Liquidität verfügen, um Liquiditätsschocks besser absorbieren und dadurch ihre Zahlungsverpflichtungen auch «in einer aussergewöhnlichen Belastungssituation» erfüllen zu können. Der Liquiditätsbedarf einer systemrelevanten Bank sollte dabei «auch für den Fall einer Sanierung oder Liquidation» gedeckt sein. Die SP Schweiz erachtete allerdings die vorgeschlagene Lösung in ihrer Stellungnahme vom 13. Januar 2022 als unzureichend und forderte Verbesserungen.⁵ Tatsächlich hat denn auch der Bundesrat kurz darauf, im März 2022, ziemlich unvermittelt angekündigt, er wolle zur Stärkung der Stabilität des Finanzsektors ein «neues Instrument», nämlich den PLB einführen. Bis Mitte 2023 sollte eine Vernehmlassungsvorlage erarbeitet werden. Durch den massiven Vertrauensverlust der Credit Suisse war er dann gezwungen, das Konzept des PLB gestützt auf Notrecht am 16. März unmittelbar einzuführen.

Der Bundesrat hat im Rahmen der Aufarbeitung der Ereignisse rund um die Übernahme der CS durch die UBS beschlossen, das bestehende Too-big-to-fail-Dispositiv zu überprüfen und dem Parlament die Ergebnisse im Rahmen des nächsten Berichts zu den systemrelevanten Banken zu unterbreiten. Dieser soll bereits im August vorliegen. Die SP Schweiz ist der Auffassung, dass die gesetzliche Verankerung des PLB erst in diesem Rahmen und nach einer gründlichen Revision der TBTF-Regulierung erfolgen sollte. Zuerst soll die «erste Verteidigungslinie» (Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen an SIBs) verstärkt und dann allenfalls die «zweite Verteidigungslinie» (Liquiditätshilfen der SNB, ELA) ausgeweitet werden. Hierzu gibt es interessante Überlegungen, etwa eine Verbesserung des Zugangs zu SNB-Liquidität, indem im Austausch für Liquiditätsdarlehen bei der SNB *«ein grösserer Teil qualitativ hochstehender, aber illiquider Vermögenswerte auf der Bankbilanz als Sicherheit hinterlegt werden kann»*, um so die ordentlichen ELA-Kompetenzen der SNB aus-

⁵ <https://www.sp-ps.ch/datei/aenderung-der-liquiditaetsverordnung-too-big-to-fail-2022/>

zuweiten.⁶ Eine solche Erweiterung der hinterlegbaren Sicherheiten würde die Anwendung des PLB weniger wahrscheinlich machen und damit die finanziellen Risiken für den Staat verringern. Interessant sind aber auch andere Reformvorschläge: Etwa die Überlegungen von SNB-Präsident Thomas Jordan, wie dem neuen Phänomen des «digitalen Bank run» beizukommen wäre, welches zu extremen Geldabflüssen aus einer Bank führt, sowohl was das Ausmass als auch was die Geschwindigkeit angeht. *«Dies sollte bei einer Überprüfung der Too-big-to-fail-Regulierung berücksichtigt werden»*, fordert Jordan und schlägt vor: *«Die Banken sollten ihre Depositen künftig so strukturieren, dass nicht alle Bankeinlagen praktisch gleichzeitig abgezogen werden können. Ein wesentlicher Teil der Depositen bei Banken sollte künftig mit Kündigungsfristen versehen oder auf Termin gehalten werden.»*⁷

Schliesslich ist im Nachgang zum CS-Debakel auch eine Verstaatlichungsoption als Ergänzung und Verstärkung der «zweiten Verteidigungslinie» der Too-big-to-Fail-Regulierung wieder ins Spiel gebracht worden. Auch der Bundesrat will die vorübergehende Verstaatlichung (Temporary Public Ownership, TPO) prüfen und im Rahmen der oben erwähnten Aufarbeitung der CS-Krise im Parlament zur Diskussion stellen. Mit dem PLB würde der Bund schlussendlich die Rolle des «Lenders of Last Resort» absichern, daher wäre es nur logisch, dass er auch die Möglichkeit haben sollte, als Eigentümer der letzten Instanz («Owner of Last Resort») eine schlingernde TBTF-Bank zu übernehmen. Das schlägt jedenfalls auch das vom Bund bestellte HSG-Gutachten zur CS-Krise vor.⁸ Sollten solche Verbesserungen der TBTF-Regulierung in Angriff genommen und umgesetzt werden, müsste die Ausgestaltung (gerade auch was die Abgeltung und die Auflagen angeht) des PLB entsprechend angepasst werden. Die jetzt vom Bundesrat verworfene Einführung einer Abgeltung für die mögliche Inanspruchnahme eines PLB (eine mögliche Ex-ante-Prämie) durch eine SIB würde sich in ganz anderer Form stellen. Für die SP Schweiz ist eine solche Prämie unabdingbar. Die Staatsgarantie für SIB muss endlich abgegolten werden.

Aus all diesen Überlegungen beantragen wir, die Gesetzesänderung zur Einführung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfedarlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken (PLB) so lange zurückzustellen, als die gründliche Aufarbeitung der Ereignisse rund um die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS und gestützt darauf die umfassende Evaluation vorgenommen wurde und die dringend nötige Verbesserung bzw. Verstärkung der Too-big-to-fail-Regulierung eingeleitet ist. Erst eine deutliche Verstärkung des TBTF-Dispositivs und damit eine klare Verbesserung der «ersten und zweiten Verteidigungslinie» kann die Voraussetzung schaffen für die Einführung einer weiteren, «dritten Verteidigungslinie».

⁶ Dazu: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/79254.pdf>

⁷ <https://www.tagesanzeiger.ch/wir-koennen-nicht-einfach-eine-bank-uebernehmen-914033533961>

⁸ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/79254.pdf>

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Handwritten signature of Mattea Meyer in black ink.

Mattea Meyer
Co-Präsidentin

Handwritten signature of Cédric Wermuth in black ink.

Cédric Wermuth
Co-Präsident

Handwritten signature of Luciano Ferrari in black ink.

Luciano Ferrari
Leiter Politische Abteilung