



Bern, 25. Mai 2023

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

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Der Bundesrat hat am 11. März 2022 beschlossen, mit einer staatlichen Liquiditätssicherung für systemrelevante Banken (Public Liquidity Backstop, PLB) ein neues Instrument zur Stärkung der Stabilität des Finanzsektors einzuführen. Er hat dabei das EFD beauftragt, bis Mitte 2023 eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage zu erarbeiten. Am 16. März 2023 hat der Bundesrat das Instrument des PLB in einer Verordnung gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 und Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung in Kraft gesetzt. Grund waren der umfassende Vertrauensverlust in die Credit Suisse und ihr unmittelbar drohender Ausfall, die zu einer Übernahme durch die UBS am 19. März 2023 führten. Die mit der Verordnung eingeführten rechtlichen Grundlagen des PLB – sowie weitere Elemente der Verordnung – gilt es nun in das ordentliche Recht zu überführen. Vorliegend werden daher Vorschläge zu Änderungen des Bankengesetzes in Bezug auf die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken unterbreitet.

Ausgangslage

Banken, die systemrelevant oder Teil einer systemrelevanten Finanzgruppe sind (Systemically Important Banks, SIBs), nehmen unter anderem die im Bankengesetz statuierten systemrelevanten Funktionen wahr – namentlich im Bereich des inländischen Einlagen- und Kreditgeschäfts sowie des Zahlungsverkehrs. Aufgrund des unverzichtbaren und nicht kurzfristig substituierbaren Charakters dieser Funktionen ist die Stabilität von SIBs für die Schweizer Volkswirtschaft und das schweizerische Finanzsystem von zentraler Bedeutung. Wie die globale Finanz- und Wirtschaftskrise von 2007-2009 gezeigt hat, kann eine Notlage oder ein Konkurs einer SIB aufgrund deren Grösse, Marktbedeutung und Vernetzung erhebliche Verwerfungen im Finanzsystem verursachen mit weitreichenden Folgen für das gesamte Schweizer Banken- und Zahlungssystem sowie die inländische Volkswirtschaft. Dies würde zudem zu einer bedeutsamen und langfristigen Schwächung des Finanzplatzes und Wirtschaftsstandorts Schweiz führen.

Trotz den in der Schweizer Gesetzgebung verankerten erhöhten Kapital- und Liquiditätsanforderungen können sich Situationen ergeben, in denen die bankeigenen liquiden Mittel, die Fähigkeit der Bank, sich am Markt zu finanzieren, und die Liquidität aus der ausserordentlichen Liquiditätshilfe (Emergency Liquidity Assistance, ELA) der Schweizerischen Nationalbank (SNB) nicht ausreichen, um die Stabilität der betroffenen SIB zu gewährleisten beziehungsweise eine Sanierung oder Konkursliquidation mit Weiterführung der systemrelevanten Funktionen zu ermöglichen. Vorfälle, die einen abrupten Vertrauensverlust der Marktteilnehmer in die SIB bewirken, können deshalb dazu führen, dass einer solventen Bank der Konkurs aufgrund von Liquiditätsproblemen droht.

Der Bundesrat hat am 11. März 2022 daher das EFD beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage zur Einführung einer staatlichen Liquiditätssicherung für SIBs (Public Liquidity Backstop, PLB) zu erarbeiten, um das bisherige Schweizer TBTF-Dispositiv im Einklang mit internationaler Best Practice um ein zentrales Element zu ergänzen. Ein expliziter PLB kann zudem dem Vertrauensverlust von Kunden und Finanzmarktakteuren vorbeugen und seine tatsächliche Beanspruchung durch seine blosse Existenz verhindern helfen.

Mitte März 2023 verschärfte sich in einer angespannten Lage der Finanzmärkte ein seit längerer Zeit bestehender Vertrauensverlust in die Credit Suisse derart, dass sie ohne einschneidende Massnahmen ihre Geschäftstätigkeit nicht mehr hätte fortführen können. Dies führte zu einer Übernahme der Credit Suisse durch die UBS, die durch eine staatlich garantierte Liquiditätsversorgung durch die SNB unterstützt werden musste. Am 16. März 2023 hat der Bun-

desrat deshalb mit der Verordnung über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken das Instrument des PLB gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 und Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung eingeführt und unmittelbar in Kraft gesetzt.

Damit die vom Bundesrat mittels Verordnung eingeführten Grundlagen für das Instrument des PLB – sowie einzelne weitere mit der Verordnung eingeführten Massnahmen – nicht ausser Kraft treten, muss dem Parlament innert sechs Monaten eine Vorlage zur Überführung der Verordnung ins ordentliche Recht überwiesen werden.

Inhalt der Vorlage

Die Vorlage sieht vor, dass die SNB in ihrer Funktion als Kreditgeberin der letzten Instanz temporär Liquidität in Form eines Liquiditätshilfe-Darlehens, das durch den Bund mittels Ausfallgarantie gesichert ist, bereitstellen kann.

Die Gewährung der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie soll an verschiedene Voraussetzungen geknüpft werden (Subsidiarität der Liquiditätshilfe, Einleitung eines Sanierungsverfahrens, Solvenz der Bank, öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit der staatlichen Intervention). Bei der Gewährung einer Ausfallgarantie gegenüber der SNB für Liquiditätshilfe-Darlehen wird der Bundesrat deren Höhe im Einzelfall festlegen und den nötigen Verpflichtungskredit im Dringlichkeitsverfahren der parlamentarischen Finanzdelegation unterbreiten.

Um das Verlustrisiko für den Bund im Fall einer Gewährung einer Ausfallgarantie zu reduzieren, sieht die Ausgestaltung des PLB ein Konkursprivileg für die Forderungen der SNB aus Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie vor. Das Konkursprivileg ist ein Kernelement des PLB-Konzepts. Ferner soll dem Bund eine Bereitstellungsprämie auf der Ausfallgarantie und dem Bund sowie der SNB sollen Risikoprämien auf den beanspruchten Liquiditätshilfe-Darlehen zustehen. Zudem soll die SNB mit Zinsen für die ihr entstehenden Darlehenskosten entschädigt werden.

Die Gewährung von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie an eine SIB kann Fehlanreize (Moral Hazard) setzen. Dem wird einerseits dadurch entgegengewirkt, dass die SIBs ihre Liquiditätsrisiken bereits aufgrund von bestehenden SIB-spezifischen Regeln in der Liquiditätsverordnung angemessen abdecken müssen. Andererseits soll die betroffene SIB während der Beanspruchung einer Ausfallgarantie für Liquiditätshilfe-Darlehen diversen Auflagen unterliegen (zum Beispiel Dividendenverbot), deren Verletzung strafrechtliche Konsequenzen haben soll. Die Gewährung einer Ausfallgarantie hat ausserdem zur Folge, dass der Bundesrat gemäss Artikel 10a BankG gegenüber der SIB Massnahmen im Bereich der Vergütungen anordnet. Neu soll ausdrücklich möglich sein, dass unter gewissen Voraussetzungen bereits ausbezahlte variable Vergütungen zurückgefordert werden können. Die FINMA kann zudem bei Insolvenzgefahr gemäss geltendem Recht umfassende restrukturierende und disziplinierende Massnahmen anordnen (beispielsweise Wechsel des Organs für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle sowie des Geschäftsführungsorgans der Bank).

Bestimmungen der Verordnung vom 16. März 2023, die ebenfalls in das ordentliche Recht überführt werden sollen, werden in einem separaten Abschnitt aufgenommen. Dadurch sollen insbesondere die rechtlichen Grundlagen und Wirkungen im Zusammenhang mit den bereits gewährten Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie sowie der weiteren getroffenen Massnahmen gesetzlich verankert und somit fortgeführt werden. Namentlich sollen die Bestimmungen zur Gewährung zusätzlicher Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB, 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, ins ordentliche Recht aufgenommen werden. Hervorzuheben ist, dass die Geltungsdauer zusätzlicher Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB bis am 31. Dezember 2027 beschränkt wird. Des Weiteren

erhält der Bundesrat den gesetzlichen Auftrag, die ins Gesetz überführten Verordnungsbestimmungen, innert 5 Jahren nach deren Inkrafttreten zu überprüfen.

Im Rahmen der vom Bundesrat am 29. März 2023 beschlossenen Aufarbeitung der Ereignisse rund um die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS sollen zudem das gesamte Schweizer Too-Big-To-Fail Regelwerk und damit auch die in dieser Vorlage enthaltenen Instrumente nochmals umfassend beurteilt und die Ergebnisse dem Parlament im Rahmen des nächsten Berichts des Bundesrats zu den systemrelevanten Banken gemäss Artikel 52 BankG im Frühjahr 2024 unterbreitet werden. Im Rahmen dieses Berichts sollen auch verschiedene Prüfaufträge, die das Parlament dem Bundesrat im Nachgang zu den Ereignissen von März 2023 erteilt hat, erfüllt werden.

Schliesslich soll das geltende Bankengesetz mit Präzisierungen zur Offenlegung ergänzt und formal an Änderungen des Obligationenrechts (insbesondere des Aktienrechts) angepasst werden. Auch werden Kompetenzänderungen im Bereich der Beschwerde sowie der Staatshaftung bei Verfügungen der FINMA in Geschäften mit grosser Tragweite vorgesehen.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage und Struktur	7
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	8
1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	11
1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	13
2 Rechtsvergleich	14
2.1 Internationale Standards	14
2.2 Vereinigtes Königreich (UK)	15
2.3 USA	16
2.4 EU Bankenunion	17
2.5 Japan	18
2.6 Kanada	18
3 Grundzüge der Vorlage	19
3.1 Die beantragte Neuregelung	19
3.1.1 Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB mit Ausfallgarantie des Bundes	19
3.1.2 Bestimmungen über Liquiditätshilfe-Darlehen, Garantien, weitere Massnahmen und fusionsbezogene Transaktionen, die gestützt auf die Verordnung des Bundesrates vom 16. März 2023 erfolgten	22
3.1.3 Weitere Themenbereiche	23
3.2 Umsetzungsfragen	24
4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	24
4.1 Bankengesetz	24
4.2 Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005	47
4.3 Schuldbetriebs- und Konkursgesetz	48
4.4 Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 22. Juni 2007	48
4.5 Finanzmarktinfrastukturgesetz vom 19. Juni 2015	49
5 Auswirkungen	50
5.1 Auswirkungen auf die systemrelevanten Banken	50
5.2 Auswirkungen auf die nicht-systemrelevanten Banken	51
5.3 Auswirkungen auf den Bankkunden und Bankgläubiger	51
5.4 Auswirkungen auf die SNB	53
5.5 Auswirkungen auf den Bund	53
5.6 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	55
5.7 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	56
6 Rechtliche Aspekte	57
6.1 Verfassungsmässigkeit	57
6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	60
6.2.1 Staatsvertragliche Verpflichtungen gegenüber der EU	60
6.2.2 Verhältnis zum WTO-Recht und zu Freihandelsabkommenausserhalb von Europa	60
6.2.3 Kompatibilität mit internationalen Praktiken	60
6.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	61
6.4 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	61
6.4.1 Bedeutung der Subvention für die vom Bund angestrebten Ziele	61
6.4.2 Materielle und finanzielle Steuerung der Subvention	61
6.4.3 Verfahren der Subventionsgewährung	62

6.4.4 Art und zeitlicher Rahmen der Finanzhilfen	62	
6.5 Erlassform		62
6.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen		63
6.7 Datenschutz		63
Übersichtstabelle über die im erläuternden Bericht verwendeten Daten		65

1 Ausgangslage und Struktur

Am 11. März 2022 hat der Bundesrat Eckwerte zur Einführung einer staatlichen Liquiditätssicherung für SIBs (*Public Liquidity Backstop*, PLB) beschlossen und das EFD beauftragt, bis Mitte 2023 eine Vernehmlassungsvorlage zu erarbeiten. Gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 und Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung hat der Bundesrat am 16. März 2023 das Instrument des PLB mit der Verordnung über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken eingeführt und unmittelbar in Kraft gesetzt.

Der Bundesrat hat zudem am 29. März 2023 die Aufarbeitung der Ereignisse¹ rund um die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS beschlossen. Das EFD wird – unter Einbezug externer Gutachten – einerseits die Umstände gründlich analysieren, welche die Mitte März 2023 ergriffenen Massnahmen nötig machten, und andererseits auch die Too-big-to-fail-Regulierung umfassend evaluieren. Dazu gehört nebst diversen Fragen, die das Parlament dem Bundesrat mittels Postulate zur Prüfung überwiesen hat, auch die Frage bezüglich einer zeitlich beschränkten Übernahme der Bank oder Teilen davon durch den Staat (vorübergehende Verstaatlichung, *Temporary Public Ownership*, TPO). Die Ergebnisse sollen dem Parlament im Rahmen des nächsten Berichts des Bundesrats zu den systemrelevanten Banken gemäss Artikel 52 BankG unterbreitet werden. Dieser Bericht wird auch eine Beurteilung enthalten, inwiefern die Bestimmungen dieser Vorlage in die künftige Regulierung einfließen sollen. Allfällige Folgen möglicher Regulierungsvorhaben sollen im Bericht ebenfalls aufgezeigt werden.

Die hiermit zur Vernehmlassung unterbreitete Vorlage umfasst, nebst weiteren Themen (vgl. Kapitel 3.1.3), zwei Teilbereiche, die in separaten Abschnitten des Bankengesetzes vom 8. November 1934² (BankG) geregelt werden.

Elfter a. Abschnitt

Mit dieser Vorlage soll das Konzept des PLB, dessen Umsetzung vom Bundesrat im März 2022 in Auftrag gegeben und welches vom Bundesrat mittels Verordnung im März 2023 eingeführt wurde, ins ordentliche Recht überführt werden. Diese Regelungen werden im Elften a. Abschnitt des BankG aufgenommen.

Vierzehnter a. Abschnitt

Mitte März 2023 erlitt die Credit Suisse einen derartigen Vertrauensverlust, dass sie ohne einschneidende Massnahmen ihre Geschäftstätigkeit nicht mehr hätte fortführen können. Dies führte zu einer Übernahme der Credit Suisse durch die UBS, die durch eine staatliche Liquiditätssicherung unterstützt werden musste. Die Verordnung des Bundesrates vom 16. März tritt sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten ausser Kraft, sofern der Bundesrat nicht innert Frist der Bundesversammlung eine Botschaft zu einem Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung unterbreitet. Die Überführung der Verordnungsbestimmungen ins ordentliche Recht soll in einem separaten Abschnitt 14a. geregelt werden. Dadurch sollen insbesondere die rechtlichen Grundlagen und Wirkungen im Zusammenhang mit den bereits gewährten Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie sowie der weiteren im März 2023 getroffenen Massnahmen gesetzlich verankert und somit fortgeführt werden. Die vorliegende Änderung des BankG enthält auch Bestimmungen der genannten Verordnung vom 16. März 2023, die über die Einführung des PLB-Konzepts, welche neu im 11a Abschnitt geregelt werden, hinausgehen. Die Beschlüsse des Bundesrates vom 16. März 2023 und vom 19. März 2023 sowie der Beschluss der parlamentarischen Finanzdelegation vom 19. März 2023 bleiben durch die Vorlage unberührt. Im Abschnitt 14a. sollen die Bestimmungen zur Gewährung

¹ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-94030.html>

² SR 952.0

zusätzlicher Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB, 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, ins ordentliche Recht aufgenommen werden. Hervorzuheben ist, dass die Geltungsdauer der Bestimmungen betreffend zusätzlicher Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB bis am 31. Dezember 2027 beschränkt ist. Diese befristete Geltungsdauer wird zwecks besserer Lesbarkeit des Erläuternden Berichts nachfolgend nicht mehr durchgehend erwähnt. Letztlich soll der Bundesrat den gesetzlichen Auftrag erhalten, die ins Gesetz überführten Verordnungsbestimmungen spätestens innert 5 Jahren seit deren Inkrafttreten zu prüfen. Er erstattet der Bundesversammlung darüber Bericht und zeigt dabei allfälligen Aufhebungs- oder Anpassungsbedarf auf Gesetzesstufe auf. Demnach könnten Bestimmungen, die im Prüfungszeitpunkt obsolet sind, aufgehoben werden.

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Banken, die systemrelevant oder Teil einer systemrelevanten Finanzgruppe sind (*Systemically Important Banks*, SIBs), nehmen unter anderem die im BankG statuierten systemrelevanten Funktionen wahr – namentlich im Bereich des inländischen Einlagen- und Kreditgeschäfts sowie des Zahlungsverkehrs. Aufgrund des unverzichtbaren und nicht kurzfristig substituierbaren Charakters dieser Funktionen ist die Stabilität von SIBs für die Schweizer Volkswirtschaft und das schweizerische Finanzsystem von zentraler Bedeutung (vgl. Art. 7 Abs. 1 BankG). Aufgrund deren Grösse, Marktbedeutung und Vernetzung kann eine Notlage oder ein Konkurs einer SIB erhebliche Verwerfungen im Finanzsystem verursachen. Der Konkurs einer SIB hätte zudem über den Interbankenmarkt weitreichende Folgen für das gesamte Schweizer Bankensystem und könnte – insbesondere im Falle einer international tätigen SIB³ – auch das internationale Finanzsystem erheblich treffen. Des Weiteren wäre eine grosse Anzahl von Bankkunden (z. B. Haushalte und Unternehmen) infolge der Blockierung ihrer Konten und der Unterbrechung ihrer Kreditbeziehungen nicht mehr in der Lage, laufende Ausgaben und Investitionen zu tätigen. Der Konkurs einer SIB würde die Liquiditätsversorgung und das Zahlungssystem der Schweiz gefährden und destabilisieren. Die Volkswirtschaft würde dadurch erheblich geschädigt. Insbesondere bei einer international tätigen SIB kommt hinzu, dass ein Konkurs das Vertrauen internationaler Kunden und Investoren in den Schweizer Finanzplatz insgesamt erschüttern und damit den globalen Vermögensverwaltungsstandort Schweiz erheblich und langfristig schwächen würde. Dies hätte weitere erhebliche und lang andauernde negative Folgen für Arbeitsplätze, Wertschöpfung und Steuereinnahmen in der Schweiz.

Wie die globale Finanz- und Wirtschaftskrise von 2007-2009 vor Augen geführt hat, sind SIBs zu gross und zu vernetzt zum Scheitern (*Too Big To Fail*, TBTF). Um die Krisenfestigkeit von SIBs zu stärken und das Risiko volkswirtschaftlicher Verwerfungen zu reduzieren, hat auch die Schweiz die internationalen Standards mit erhöhten Kapital- und Liquiditätsanforderungen sowie verbesserter Sanier- und Liquidierbarkeit (TBTF-Regulierung) in ihrer Gesetzgebung verankert. Ereignisse wie die Covid-19-Pandemie haben gezeigt, dass sich diese Anforderungen grundsätzlich bewährt haben. Trotzdem können sich Situationen ergeben, in denen die eigenen liquiden Mittel der Bank und jene aus der ausserordentlichen Liquiditätshilfe (*Emergency Liquidity Assistance*, ELA⁴) der Schweizerischen Nationalbank (SNB) nicht ausreichen, um die Stabilität der betroffenen SIB zu gewährleisten (z. B. infolge eines anhaltenden Vertrauensverlustes der Marktteilnehmer) beziehungsweise eine Sanierung oder Konkursliquidation mit Weiterführung der systemrelevanten Funktionen zu ermöglichen.

³ Gemäss Art. 124a der Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung der Banken und Wertpapierhäuser (Eigenmittelverordnung, ERV, SR 952.03) gelten die beiden vom Financial Stability Board (FSB) als «Global Systemically Important Banks» bezeichneten Grossbanken UBS und Credit Suisse als international tätige SIBs.

⁴ Die ELA (ausserordentliche Liquiditätshilfe-Darlehen) 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 «Richtlinien der Schweizerischen Nationalbank über das geldpolitische Instrumentarium», abrufbar unter: https://www.snb.ch/de/mmr/REFERENCE/snb_legal_geldpol_instr/source/snb_legal_geldpol_instr.de.pdf.

Der Bundesrat hatte am 11. März 2022 beschlossen, eine staatliche Liquiditätssicherung für SIBs (*Public Liquidity Backstop*, PLB) einzuführen, um das bisherige Schweizer TBTF-Dispositiv im Einklang mit internationaler *Best Practice*⁵ um ein zentrales Element zu ergänzen.

Die Vorlage wurde in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA und der SNB erstellt. Mitte Januar bis Anfang Februar 2023 erhielten die SIBs im Rahmen einer Vorkonsultation die Gelegenheit, zum Regulierungskonzept Stellung zu nehmen.

Am 16. März 2023 hat der Bundesrat gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 und Artikel 185 Absatz der Bundesverfassung (BV)⁶ die Verordnung über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken⁷ in Kraft gesetzt. Der Bundesrat hat damit das Konzept des PLB gestützt auf Notrecht unmittelbar eingeführt aufgrund des massiven Vertrauensverlustes der Credit Suisse, welcher zu einer Übernahme durch die UBS führte und eine staatliche Unterstützung – u.a. zur Gewährleistung der Liquidität – erforderte. Die Verordnung tritt sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten ausser Kraft, sofern der Bundesrat nicht innert Frist der Bundesversammlung einen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung unterbreitet.

Die vorliegende Änderung des BankG enthält auch die Verordnungsbestimmungen, welche über die Einführung des PLB-Konzepts gemäss Eckwerten des Bundesrates vom 11. März 2022 hinausgehen. Auch diese Bestimmungen werden im Vierzehnten a. Abschnitt des BankG aufgenommen. Dadurch sollen insbesondere die rechtlichen Grundlagen und Wirkungen im Zusammenhang mit bereits gewährten Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie sowie der weiteren im März 2023 getroffenen Massnahmen gesetzlich verankert und somit fortgeführt werden. Die Beschlüsse des Bundesrates vom 16. März 2023 und vom 19. März 2023 sowie der Beschluss der parlamentarischen Finanzdelegation vom 19. März 2023 bleiben durch die Vorlage unberührt. Zudem soll die Geltungsdauer für die Gewährung von zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen bis am 31. Dezember 2027 beschränkt werden. Die Möglichkeit zur Gewährung zusätzlicher Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB wurde im März 2023 als notwendiges und besonders rasch umsetzbares Sicherheitsnetz aufgrund der ausserordentlich hohen Liquiditätsabzüge bei der Credit Suisse eingeführt und war für die Vermeidung eines extremen Schadens für die Schweizer Volkswirtschaft entscheidend (Überbrückung der kritischen Phase bis zur Gewährung eines PLB-Darlehens). Des Weiteren soll der Bundesrat die Bestimmungen im Vierzehnten a. Abschnitt spätestens fünf Jahre seit deren Inkrafttreten prüfen. Er erstattet der Bundesversammlung darüber Bericht und zeigt dabei allfälligen Aufhebungs- oder Anpassungsbedarf auf Gesetzesstufe auf. Demnach könnten Bestimmungen, die im Prüfungszeitpunkt obsolet sind, aufgehoben werden.

Der Bundesrat beabsichtigt, zeitgleich mit der Verabschiedung der Botschaft zur vorliegenden Gesetzesvorlage und deren Unterbreitung an das Parlament die Geltungsdauer der Verordnung analog der Verordnung zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften in Folge des Coronavirus zu verlängern (vgl. auch Art. 7c des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁸, RVOG).⁹ Somit kann die Fortführung und die Wirkung der Bestimmungen in der Verordnung über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewähr-

⁵ Vgl. Kapitel 2.

⁶ SR 101

⁷ SR 952.3

⁸ SR 172.010

⁹ AS 2020 3799; vgl. auch BBI 2020 8499, Botschaft vom 18. September 2020 zum Bundesgesetz über Kredite mit Solidarbürgschaft infolge des Coronavirus.

rung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken¹⁰ bis zum Ende des parlamentarischen Prozesses aufrechterhalten werden.

Sollte das Parlament die vorliegende Teilrevision des Bankengesetzes und damit die Überführung der Bestimmungen der Verordnung über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken¹¹ in ein Gesetz ablehnen, hätte dies zwei hauptsächliche Folgen. Einerseits würde das Parlament damit auf die Einführung eines PLB im ordentlichen Recht und damit auf ein entsprechendes Instrument zur Ergänzung des TBTF-Dispositivs und zur Prävention oder Bewältigung künftiger Krisen verzichten. Dies wäre in der längeren Frist die wesentlichste Auswirkung. Andererseits stellt sich die Frage, welche Folgen dies für die Massnahmen hat, die gestützt auf die Verordnung des Bundesrates im März 2023 zur Unterstützung der Credit Suisse und deren Übernahme durch die UBS angeordnet wurden.

Mit der Ablehnung des vorliegenden Gesetzesentwurfs würde die Verordnung über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken¹² ausser Kraft treten (vgl. Art. 7c Abs. 4 und Art. 7d Abs. 2 Bst. b RVOG).

Ein Teil der Verordnungsregelungen ist zum Bestandteil der Verträge zwischen der SNB und dem Bund beziehungsweise zwischen der SNB und der Credit Suisse geworden, zum Beispiel die Regelungen betreffend der Rückzahlungsmodalitäten, Zinsen, Risikoprämie, Bereitstellungsprämie und Kosten für Leistungen Dritter (Art. 7 Abs. 3 und Art. 8 der Verordnung). Der Teil der Verordnungsregelungen in Bezug auf die Garantie des Bundes zur Absicherung von Verlusten, die der UBS aus der Verwertung von bestimmten Aktiven der Credit Suisse entstehen könnten, wird derzeit verhandelt und vertraglich geregelt werden (Art. 14a der Verordnung). Solche Verordnungsregelungen, die Vertragsinhalt bilden, gelten zwischen den Vertragsparteien weiter, auch wenn die Verordnung, die die Grundlage für den Abschluss der Verträge gebildet hat, ausser Kraft treten sollte.

Schwieriger zu beurteilen wären die Folgen der Aufhebung von Regelungen der Verordnung vom 16. März 2023, die nicht nur zwischen den Vertragsparteien oder über die Vertragsdauer hinaus gelten sollen (vgl. Art. 9 Abs. 1 der Verordnung). Beispiele dafür sind die Konkursprivilegien (Art. 3 Abs. 1 und Art. 11 der Verordnung), die Pflichten der Darlehensnehmerin als Folge von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie (Art. 9 der Verordnung) und die Strafbestimmung (Art. 14 der Verordnung). Sie müssen auch nach dem Ausserkrafttreten der Verordnung über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken¹³ weitergelten können. Ob dies auch im Fall einer Ablehnung ihrer Überführung ins ordentliche Recht möglich ist, müssten im Streitfall letztlich die Gerichte entscheiden. Würden Gerichte etwa die Weitergeltung der Konkursprivilegien verneinen, so stellte sich insbesondere die weitere Frage, ob die SNB für die zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen einen Schaden aus dem Wegfall des Konkursprivilegs gegenüber dem Bund einklagen könnte.

Im Rahmen der vom Bundesrat am 29. März 2023 beschlossenen Aufarbeitung der Ereignisse rund um die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS sollen das bestehende Too-Big-To-Fail Dispositiv inkl. der vorliegenden Bestimmungen zum PLB und weiteren Massnahmen zu-

¹⁰ SR 952.3

¹¹ SR 952.3

¹² SR 952.3

¹³ SR 952.3

dem beurteilt und die Ergebnisse dem Parlament im Rahmen des nächsten Berichts des Bundesrats zu den systemrelevanten Banken gemäss Artikel 52 BankG unterbreitet werden. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat die Frage prüfen wird, ob das Parlament bei dringlichen Finanzbeschlüssen gemäss heutiger Rechtslage angemessen einbezogen ist oder ob Anpassungen notwendig und möglich sind, ohne dass die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes und damit die staatliche Handlungsfähigkeit in Krisenzeiten beschnitten werden wird.¹⁴

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Zusätzlich zur gewählten Lösung prüften die Behörden (EFD, FINMA und SNB) im Rahmen der Konkretisierung der vom Bundesrat beschlossenen PLB-Eckwerte zwei Konzeptalternativen: einerseits eine von der SNB gewährte Liquiditätshilfe ohne Konkursprivileg und ohne Ausfallgarantie des Bundes sowie andererseits der Verzicht auf eine gesetzliche Regelung einer Liquiditätshilfe des Staates. Die Behörden haben beide Alternativen aus den nachfolgend dargelegten Gründen nicht weiterverfolgt.

Bei einer von der SNB gewährten **Liquiditätshilfe ohne Konkursprivileg und ohne Ausfallgarantie des Bundes** würde die SNB bei erfüllten Voraussetzungen der betroffenen Bank ein ungesichertes Darlehen gewähren. Formell müsste dafür das Nationalbankgesetz vom 3. Oktober 2003¹⁵ (NBG) derart angepasst werden, dass die SNB einer SIB zusätzliche Liquidität ohne Sicherheiten zur Verfügung stellen könnte. Es entspricht grundsätzlich der internationalen Praxis, dass die Rolle des Kreditgebers in letzter Instanz (*Lender of Last Resort*) der Zentralbanken auf dem Konzept der Liquiditätsversorgung gegen Sicherheiten basiert. Das Ausmass der hinreichenden Besicherung kann aber situationsbezogen anders beurteilt werden. Vor diesem Hintergrund wurde die gewählte Lösung aufgrund der Ereignisse rund um die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS – zeitlich befristet bis Ende 2027 – mit den unbesicherten, aber betragsmässig begrenzten zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB ergänzt. Das Verlustpotential für die SNB aus diesen Darlehen wird mit der vorgegebenen Obergrenze sowie dem Konkursprivileg, welches im weiteren Sinne ebenfalls dem Aspekt einer «Sicherheit» Rechnung trägt, erheblich reduziert. Bei den Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie können Verluste der SNB mit der Bundesgarantie gänzlich vermieden werden. Die Rolle der SNB als Kreditgeber in letzter Instanz soll im Rahmen der vom Bundesrat am 29. März 2023 beschlossenen Aufarbeitung der Ereignisse rund um die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS einer Beurteilung unterzogen werden.

Die andere geprüfte Konzeptalternative entspricht dem **Status Quo**, in dem **keine staatliche Liquiditätshilfe gesetzlich** verankert ist und der Bundesrat weiterhin gestützt auf Notrecht handeln müsste. Ein Verzicht auf eine gesetzliche Regelung kann keine präventive Wirkung gegen einen Vertrauensverlust entfalten und zur Beruhigung der verschiedenen Anspruchsgruppen (Märkte, Kunden, ausländische Behörden) beitragen. Da das Marktvertrauen in diesem Fall, wenn überhaupt, erst nach eingetretener Krise zurückgewonnen werden könnte, wäre die Wirksamkeit des Instruments tiefer und das finanzielle Risiko für den Staat höher als unter der gewählten Lösung einzustufen. Der Verzicht auf eine explizite Einführung eines PLB würde zudem den Anforderungen der Standards des *Financial Stability Board* (FSB) nicht gerecht und würde das Risiko erhöhen, dass ausländische Behörden mangels Vertrauens höhere Anforderungen an die ausländischen Tochtergesellschaften der international tätigen Schweizer SIBs stellen würden (*Ring Fencing*).

¹⁴ Vgl. Postulat RK-N 23.3438 zur Anwendung von Notrecht, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20233438>, und Medienmitteilung des Bundesrates vom 19. April 2023, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-94415.html>.

¹⁵ SR 951.11

Die **gewählte Lösung** setzt in Anlehnung an die internationale Praxis auf ein glaubwürdiges Konzept, wonach in einem Krisenfall – falls die Voraussetzungen erfüllt sind – die Liquiditätsversorgung einer SIB für eine Sanierung oder Konkursliquidation mit Weiterführung der systemrelevanten Funktionen gewährleistet ist. In Einklang mit Konzepten von bedeutenden ausländischen Jurisdiktionen gewährt die SNB nachdem die ausserordentlichen und – zeitlich befristet bis Ende 2027 – zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen ausgeschöpft sind eine mit Ausfallgarantie des Bundes gesicherte Liquiditätshilfe. Durch die explizite Verankerung in einem Gesetz werden zudem die Voraussetzungen geschaffen, wonach eine präventive vertrauensbildende Wirkung durch die Märkte entfaltet werden kann. Bisherige oder neue Marktteilnehmer sollen somit bereit sein, mit der SIB Geschäftsbeziehungen aufrechtzuerhalten bzw. einzugehen. Die SIB kann damit die privaten Finanzierungsquellen auch in einem Krisenfall sicherstellen, womit eine staatliche Liquiditätshilfe möglicherweise nicht notwendig wird. Falls die staatliche Unterstützung trotzdem nötig sein sollte, sieht die gewählte Lösung im Voraus aufgesetzte Prozesse, die eine rasche Gewährung der Liquiditätshilfe sicherstellen, und für den Konkursfall der betroffenen SIB eine Beschränkung des Verlustpotentials für die Forderungen der SNB mittels Konkursprivileg vor.

Grundsätzlich hätte man die Einführung eines PLB mit einer **weiteren Erhöhung der Liquiditätsanforderungen für SIBs** kombinieren können. Diese Alternative wurde aber verworfen, weil mit der Revision der Verordnung über die Liquidität der Banken und Wertpapierhäuser vom 30. November 2012¹⁶ (Liquiditätsverordnung, LiqV), die auf den 1. Juli 2022 in Kraft getreten ist, die quantitativen Anforderungen an SIBs bereits revidiert und verschärft wurden. Demnach müssen Schweizer SIBs Grundanforderungen und risikobasierte, institutsspezifische Zusatzanforderungen per Ende 2023 erfüllen. Im internationalen Vergleich handelt es sich hierbei um strenge Anforderungen. So kennt keine der führenden internationalen Jurisdiktionen wie USA, EU und UK regulatorisch vorgegebene Grundanforderungen wie dies mit der revidierten LiqV in der Schweiz der Fall ist. Mit den jüngst revidierten Liquiditätsanforderungen wird in Zukunft also die Wahrscheinlichkeit, dass der Einsatz eines PLB erforderlich wird, grundsätzlich reduziert.

In einem Extremszenario ist der Fall denkbar, dass der Bund – nachdem das Konkursverfahren über die SIB rechtskräftig abgeschlossen ist – aufgrund der Ausfallgarantie die SNB tatsächlich schadlos halten muss. Für einen solchen Fall stellt sich die Frage nach der **Schadloshaltung des Bundes** (wie dies auch in den *Guiding Principles* des FSB vorgesehen ist, vgl. Kapitel 2). Die folgenden Instrumente wurden geprüft:

- **Ex-ante-Prämie:** Diese Massnahme bestünde darin, dass jede SIB – unabhängig von einem tatsächlich eintretenden Krisenfall – dem Bund einen jährlichen Beitrag für die mögliche Inanspruchnahme eines PLB entrichten würde. Auf die Einführung einer Ex-ante-Prämie wurde in dieser Vorlage verzichtet. Da die SIBs keinen Rechtsanspruch auf Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie haben, ist die Einführung einer solchen Prämie im Sinne einer Versicherungsprämie nicht begründbar. Zudem gibt es keine allgemein anerkannte Methode zur Festlegung der ex-ante Beiträge der einzelnen SIBs, da das tatsächlich von einer SIB ausgehende Risiko individuell und schwer einzuschätzen ist.¹⁷
- **Einlagensicherung:** Als weitere mögliche Massnahme zur Schadloshaltung des Bundes wurde das Abstützen auf das bestehende System der Einlagensicherung erwogen. Dieser Ansatz wurde verworfen: Einem Einsatz der Einlagensicherung im Rahmen des PLB wären enge Grenzen gesetzt, da die Beitragsverpflichtungen der Banken massiv erhöht werden müssten. Seither hat das Parlament das Postulat 23.3443 überwiesen, das eine Prüfung

¹⁶ SR 952.06

¹⁷ Bericht 2020 des Europäischen Rechnungshofs über die Eventualverbindlichkeiten des SRB (<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=60060>): Per Juni 2021 waren 44 Verfahren insb. bezüglich der Festlegung und Erhebung von im Voraus erhobenen Beiträgen bei EU-Gerichten anhängig. Die per 31.12.2020 eingeklagte Summe beträgt rund EUR 5,6 Mrd. und entspricht einem Anteil von über 10 Prozent der per Juli 2021 erhobenen Gesamtbeiträgen von EUR 52 Mrd.

von «Anpassungen bei der Einlagensicherung und deren Einflüsse» verlangt; diese Prüfung soll im Rahmen der Arbeiten zum Bericht des Bundesrats zu den systemrelevanten Banken erfolgen (vgl. auch Ziff.1).

- *Ex-Post*-Schadenstragung durch die übrigen SIBs: Für den Fall, dass über die betroffene SIB der Konkurs eröffnet wird, sieht die Vorlage zur Risikoreduktion des Bundes insbesondere die Einführung eines Konkursprivilegs für die Forderungen der SNB aus Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie (inkl. aufgelaufener Zinsen und Prämien) vor. Allfällige nach Abschluss des Konkursverfahrens für den Bund verbleibende Verluste könnten durch eine Kostenbeteiligung der übrigen SIBs abgegolten werden.¹⁸ Diese Massnahme wurde einerseits verworfen, weil für eine Umsetzung in Form einer Abgabe, jedenfalls soweit diese Steuercharakter hätte, keine verfassungsrechtliche Grundlage besteht. Andererseits würden die Kosten nicht von der schadenverursachenden Bank beglichen (Sippenhaft) und die Problematik von Fehlanreizen (*Moral Hazard*)¹⁹ wäre somit nicht gelöst.

Aufgrund der hier beschriebenen erschwerten Umsetzbarkeit wurden diese drei Alternativen für die Schadloshaltung des Bundes verworfen. Die gewählte Lösung bietet insbesondere mit dem Konkursprivileg (vgl. Kapitel 3.1) sowie der vorausgesetzten Solvenz des Instituts eine massgebliche Reduktion der Risiken des Bundes selbst in einem Extremszenario. Zudem wird Fehlanreizen bei Banken durch die Notwendigkeit der Bezahlung von Bereitstellungs- und Risikoprämien sowie Zinsen und weiteren Auflagen entgegengewirkt.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020²⁰ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020²¹ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt.

Die Änderung des BankG und die Überführung der Verordnung vom 16. März 2023 ins ordentliche Recht sind dennoch angezeigt, da mit der Vorlage die Stabilität der SIBs und somit der Schweizer Volkswirtschaft und des schweizerischen Finanzsystems gestärkt wird. Die Vorlage fügt sich in die in der Finanzmarktpolitik des Bundesrates vom Dezember 2020²² vorgesehenen Handlungsfelder ein²³.

Die Ausfallgarantie des Bundes nach Artikel 32a wird als Finanzinstrument nach dem Rechnungslegungsstandard IPSAS 41 behandelt. Der Bund wendet diesen Standard seit 2023 an. Sollte die Ausfallgarantie per 31.12.2023 noch bestehen und die Bereitstellungs- und Risikoprämien das Ausfallrisiko nicht adäquat abdecken, wäre die Differenz dem Jahresergebnis des Bundes und dem Finanzierungsergebnis gemäss Schuldenbremse zu belasten, wobei der Betrag voraussichtlich ausserordentlich verbucht werden würde. Ob die Garantie zur Verlustabsicherung nach Artikel 51g zu einer (ausserordentlichen) Belastung des Jahres- bzw. Finanzierungsergebnisses führt, kann erst abschliessend beurteilt werden, wenn die vollständige Vertragsdokumentation zwischen Bund und UBS final ausgearbeitet wurde.

¹⁸ Die Massnahme der Ex-Post-Abgeltung ist international weit verbreitet. Im Gegensatz zur Schweiz verteilt sich im Ausland die potenziell mögliche Abgeltung in der Regel jedoch auf eine höhere Anzahl an Banken.

¹⁹ Moral Hazard liegt vor, wenn sich Wirtschaftssubjekte aufgrund ökonomischer Fehlanreize verantwortungslos verhalten und damit ein neues Risiko auslösen oder ein Bestehendes verstärken.

²⁰ BBI 2020 1777

²¹ BBI 2020 8385

²² Bericht des Bundesrats «Weltweit führend, verankert in der Schweiz – Politik für einen zukunftsfähigen Finanzmarkt Schweiz» vom 4. Dezember 2020. Quelle: www.sif.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Finanzmarktpolitik > Bericht.

²³ Insb. «7. Resilienz sichern» > «Krisenfestigkeit».

2 Rechtsvergleich

2.1 Internationale Standards

Das FSB legt in den *Key Attributes*²⁴ die Grundsätze fest, welche für eine wirksame Abwicklung²⁵ von Banken zentral sind. Deren übergeordnetes Ziel besteht darin, die Abwicklung von Banken zu ermöglichen, ohne die Steuerzahler Verlusten auszusetzen. In den *Key Attributes* werden auch die Grundsätze der Liquiditätsversorgung einer global systemrelevanten Bank (*Global Systemically Important Bank*, G-SIB) in der Abwicklung festgelegt.²⁶ Das FSB hat die Grundsätze betreffend Liquiditätsversorgung in den *Guiding Principles*²⁷ konkretisiert und dabei das Konzept eines PLB eingeführt.

Gemäss den *Guiding Principles* soll der im Rahmen einer Abwicklung erforderliche Liquiditätsbedarf in erster Linie durch private Liquiditätsquellen gedeckt werden. Die Bereitstellung von Liquidität durch die Behörden erfolgt erst nach Erfüllung bestimmter Voraussetzungen und ist so tief wie möglich zu halten, um das Risiko von Fehlanreizen (*Moral Hazard*) zu minimieren.²⁸ Der PLB soll gemäss *Guiding Principles* dann zum Einsatz kommen, wenn er erforderlich und geeignet ist, um die Abwicklungsstrategie umsetzen zu können und damit die Finanzstabilität zu stärken.²⁹ Er soll das Marktvertrauen fördern und private Gegenparteien dazu bringen, die Bank während der Abwicklung weiterhin mit Liquidität zu versorgen. Zudem soll dem PLB³⁰ die Glaubwürdigkeit zukommen, dass er den voraussichtlichen Liquiditätsbedarf der Bank in Abwicklung zu decken vermag, die Umsetzung der von der Abwicklungsbehörde bevorzugten Abwicklungsstrategie erlaubt und genügend gross ist, um die Abwicklung mehrerer G-SIBs gleichzeitig zu ermöglichen. Die Liquidität soll nicht länger als nötig zur Verfügung gestellt werden, um bei einer geordneten Abwicklung die kritischen systemrelevanten Funktionen aufrecht zu erhalten, aber ausreichend lange, bis die Bank wieder Zugang zu privaten Liquiditätsquellen findet.

Die Möglichkeit, einen PLB anzuwenden, ist mit dem Risiko von Fehlanreizen verbunden. Er kann eine Bank dazu verleiten, sich im Abwicklungsfall auf die Liquiditätsversorgung durch den PLB zu verlassen und hierfür keine Liquiditätsvorsorge zu treffen. Das Risiko von *Moral Hazard* ist zu minimieren,³¹ so etwa durch Subsidiarität in Form von genügend strengen Liquiditätsvorschriften.³² Der Liquiditätsbedarf der Bank ist in erster Linie durch private Liquiditätsquellen zu decken. Es sollen daher finanzielle Anreize zum raschen Ausstieg aus dem PLB gesetzt werden. Zudem soll vermieden werden, dass der öffentlichen Hand Verluste aus dem PLB erwachsen. Daher sollen Ex-ante- oder Ex-post-Mechanismen zum Ausgleich von allfälligen Verlusten vorgesehen werden.³³ Die Abwicklungsbehörde erstellt für die G-SIBs in ihrer Jurisdiktion einen Liquiditätsplan als integralen Bestandteil des Abwicklungsplanes. Darin wird der Liquiditätsbedarf im Abwicklungsfall abgeschätzt, und es sind darin die möglichen Liquiditätsquellen zu identifizieren. Die Verfügbarkeit eines PLB wird dabei nebst der Finanzierung

²⁴ FSB, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 15.10.2014, abrufbar unter: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf.

²⁵ Das englische Wort «Resolution», das in den FSB Key Attributes verwendet wird, wird in diesem Kapitel mit dem Begriff «Abwicklung» übersetzt. Im Schweizer Kontext ist darunter die Sanierung oder Konkursliquidation mit Weiterführung der systemrelevanten Funktionen eines Instituts zu verstehen.

²⁶ Ziff. 6 Key Attributes.

²⁷ FSB, Guiding Principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank (GSIB), 18.08.2016, abrufbar unter: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/Guiding-principles-on-the-temporary-funding-needed-to-support-the-orderly-resolution-of-a-global-systemically-important-bank-%E2%80%9CG-SIB%E2%80%9D.pdf>.

²⁸ Ziff. 1 Guiding Principles.

²⁹ Ziff. 2 und 3 Guiding Principles.

³⁰ Ziff. 2 Guiding Principles.

³¹ Ziff. 3 Guiding Principles.

³² Ziff. 1 Guiding Principles.

³³ Ziff. 4 Guiding Principles.

über den Privatmarkt und dem weiteren Zugang zu Zentralbankfazilitäten als wichtiges Element zur Sicherung einer genügenden Liquidität erachtet.³⁴

In der Schweiz soll die SNB mit Liquiditätshilfe-Darlehen, die durch den Bund mit einer Ausfallgarantie gesichert sind, einer SIB im Rahmen eines Sanierungsverfahrens temporär Liquidität bereitstellen können, um damit das Vertrauen der Marktteilnehmer in die SIB zu erhöhen. Damit wird das Instrument in der Schweiz breiter angewandt als die *Guiding Principles* des FSB³⁵ dies vorsehen, die auf die Fortführung der systemrelevanten Funktionen fokussieren. Wie in Kapitel 5 dargelegt, kann ein Konkurs der nicht systemrelevanten Teile der Finanzgruppe bei den international tätigen SIBs insbesondere die ausländischen Vermögensverwaltungs-Kunden betreffen. Der Schweizer Finanzplatz würde in einem solchen Fall einen starken Vertrauensverlust erfahren, was bedeutende wirtschaftliche Folgen in der Schweiz hätte und ein zentrales Wesensmerkmal des internationalen Schweizer Finanzplatzes in Frage stellen würde. Zudem würden die ausländischen Behörden den in ihrem Land domizilierten Rechts-einheiten höhere regulatorische Anforderungen auferlegen bzw. vorhandene Liquidität blockieren (sogenanntes *Ring Fencing*). Eine weitere Eigenheit im vorliegenden Konzept bildet das zugunsten der SNB eingeführte Konkursprivileg für die Darlehensforderung zwecks Reduktion von möglichen Ausfallrisiken des Bundes. Weitere Optionen für die Schadloshaltung des Bundes wurden aus den in Kapitel 1.2. genannten Gründen verworfen. Fehlanreize bei Banken wird durch die Notwendigkeit der Bezahlung von Zinsen sowie Bereitstellungs- und Risikoprämien und weiteren Auflagen entgegengewirkt.

Der folgende Rechtsvergleich vermittelt einen Überblick über die unterschiedlichen Ausprägungen von PLB-Konzepten in den Jurisdiktionen mit G-SIBs.

2.2 Vereinigtes Königreich (UK)

Sofern sie die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme erfüllen, haben im UK alle Banken Zugang zu den stehenden Fazilitäten des *Bank of England's Sterling Monetary Framework*.³⁶ Als Ergänzung zu den stehenden Fazilitäten gemäss *Sterling Monetary Framework* und zu ELA gibt das *Resolution Liquidity Framework (RLF)*³⁷ der *Bank of England (BoE)* die Möglichkeit, Banken, die sich in einer von der BoE geleiteten Abwicklung befinden, im Bedarfsfall mit Liquidität zu versorgen. Dabei handelt es sich um einen PLB in Form von Liquiditätshilfe durch die Zentralbank. Die Aktivierung muss vorab vom Finanzministerium (*HM Treasury*) genehmigt werden.³⁸ Die Liquiditätshilfe unter dem RLF erfolgt grundsätzlich auf besicherter Basis. Aufgrund des mutmasslichen Umfangs der Liquiditätsunterstützung wird die BoE von *HM Treasury* zudem eine Schadloserklärung (*Indemnity*) verlangen. Dies versetzt die BoE in die Lage, einer Bank in Abwicklung so viel Liquidität wie nötig und für so lange wie erforderlich zur Verfügung zu stellen.³⁹ Im Kern besteht der PLB im UK somit aus Liquiditätshilfe der BoE, die durch den Staat genehmigt und garantiert ist. In welchen Situationen und zu welchen Konditionen diese Liquiditätshilfe gewährt würde, ist nicht öffentlich. Allfällige Verluste aus der Liquiditätshilfe werden durch die Branche getragen.⁴⁰

³⁴ Ziff. 5 *Guiding Principles*.

³⁵ Vgl. Kapitel 2.

³⁶ Diese sind klar definiert, transparent kommuniziert und vergleichbar mit den stehenden Fazilitäten der SNB. Bank of England, *Bank of England Market Operations Guide*, 7.4.2022, abrufbar unter: <https://www.bankofengland.co.uk/markets/bank-of-england-market-operations-guide>.

³⁷ Bank of England, *The Bank of England's approach to resolution* («The Purple Book»), Oktober 2017, abrufbar unter: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/news/2017/october/the-bank-of-england-approach-to-resolution.pdf?la=en&hash=FC806900972DDE7246AD8CD1DF8B8C>.

³⁸ HMT, *Memorandum of Understanding and resolution planning and financial crisis management*, April 2017, abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/609875/PU2079_MoU_2017_print.pdf?adlt=strict.

³⁹ Bank of England (Oktober 2017), S. 22.

⁴⁰ In erster Linie über die seit 2011 erhobene Bank levy vgl. Office for Budget Responsibility, *Bank levy*, März 2022, abrufbar unter: <https://obr.uk/forecasts-in-depth/tax-by-tax-spend-by-spend/bank-levy/?adlt=strict>.

2.3 USA

In den USA stellt das *Federal Reserve System* (FED) stehende Liquiditätshilfe über das *Discount-Window*-Programm zur Verfügung. Das FED bestimmt den Zugang zum *Discount Window* laufend basierend auf Aufsichtsratings und Kapitalisierungsdaten. Der Zugang zu *Discount-Window*-Krediten ist nur für solvente Institute auf besicherter Basis möglich.⁴¹ Die Gewährung der Liquiditätshilfe liegt im Ermessen des FED. Es berücksichtigt dabei Risikomanagement-Beurteilungen und entscheidet über die Modalitäten des Kredits. Als Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2007-2009 kann das FED mit Zustimmung des Finanzministers ein ELA-Kreditprogramm oder eine ELA-Fazilität einrichten, die solventen Banken zur Verfügung steht.

Im Abwicklungsfall sind zwei unterschiedliche Verfahren von besonderer Liquiditätshilfe zu unterscheiden. Einerseits kommt unter Title I, Sec. 165 (d) des *Dodd-Frank Act* (DFA) für *Bank Holding Companies* das ordentliche Konkursverfahren unter dem *US Bankruptcy Code* zur Anwendung. Unter dem ordentlichen Konkursverfahren ist kein PLB vorgesehen. Andererseits sieht der DFA aufgrund der besonderen Anforderungen an die Abwicklung von grossen und komplexen Finanzinstituten unter Title II als Alternative die Abwicklung unter der *Orderly Liquidation Authority* (OLA) vor. Die Bedingung für eine OLA-Abwicklung ist, dass die Anwendung des *Bankruptcy Codes* unter Title I zu «*serious adverse effects on financial stability in the United States*» führen würde. In einem solchen Fall ist die *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) und nicht das zuständige Konkursgericht die zuständige Abwicklungsbehörde.⁴² Konzeptionell sollte die unter der Strategie der FDIC etablierte und rekapitalisierte Brückenbank in der Lage sein, sich am Markt eigenständig zu finanzieren. Der DFA anerkennt aber, dass der kurzfristige Liquiditätsbedarf unter Umständen nicht durch private Refinanzierungsquellen gedeckt werden kann, und sieht daher die Möglichkeit der Liquiditätsversorgung über einen Abwicklungsfonds (*Orderly Liquidation Fund*, OLF) vor.

Der OLF ist ein spezieller, beim *US Treasury* angesiedelter Fonds, bei dem die FDIC sich die für die Abwicklung benötigte Liquidität borgen kann.⁴³ Technisch gibt die FDIC entweder eine Garantie gegenüber einem privaten Bereitsteller von Liquidität ab (Garantieversprechen «gedeckt» durch die Möglichkeit des Zugangs zum OLF) oder sie emittiert Obligationen (gedeckt durch die Vermögenswerte der von ihr etablierten Brückenbank), die vom *Treasury* angekauft werden. Die Mittel aus dem OLF sind begrenzt. In den ersten 30 Tagen nach Ernennung der FDIC als OLA können nicht mehr als 10 Prozent des Werts der konsolidierten Aktiven des betroffenen Finanzinstituts (*Covered Financial Company*, CFC) als Liquiditätshilfe abgerufen werden. Nach Ablauf der 30 Tage können Obligationen im Gegenwert von 90 Prozent des *Fair Values* der konsolidierten Aktiven ausgegeben werden. Voraussetzung dafür ist, dass sich die FDIC und der Finanzminister über einen Rückzahlungsplan über längstens 60 Monate geeinigt haben.⁴⁴ Die Mittel aus dem OLF sind zu einem Zinssatz, der über dem Marktzins liegt, zu verzinsen. Der OLF ist kein Ex-ante-Fonds und somit nicht vorfinanziert. Die FDIC kann Mittel aus dem OLF nur unter sehr strengen Voraussetzungen in Anspruch nehmen. Die aus dem OLF bezogenen Mittel müssen aus dem Verkaufserlös der Aktiven der Brückenbank vollständig zurückbezahlt werden. Gelingt dies nicht, können bestimmte Finanzunternehmen für die

⁴¹ Zu den zulässigen Sicherheiten und zu den Haircuts vgl. Federal Reserve Banks, Operating Circular No. 10 LENDING, 16.7.2013, abrufbar unter: <https://www.frbervices.org/binaries/content/assets/crsocms/resources/rules-regulations/071613-operating-circular-10.pdf>.

⁴² Federal Insurance Corporation (FDIC), Resolution of Systemically Important Financial Institutions: The Single Point of Entry, FR, 78. No. 243, 18.12.2013, abrufbar unter: <https://www.govinfo.gov/app/details/FR-2013-12-18/2013-30057>.

⁴³ Foreign Banking Organizations (FBOs) haben keinen Zugang zum OLF.

⁴⁴ FDIC (2013), 78 FR 76617.

Rückzahlung der über den OLF bezogenen Mittel über eine Dauer von fünf Jahren herangezogen werden.⁴⁵

OLA und OLF waren wegen der potenziellen Schaffung eines *Moral Hazard* und dem Risiko, dass der Steuerzahler letztlich doch Verluste erleiden könnte, immer wieder Gegenstand der Kritik. Die Trump-Administration veranlasste eine umfassende Prüfung des Title II-Verfahrens durch das *US Treasury*.⁴⁶ Am 21. Februar 2018 veröffentlichte das *US Treasury* seinen Bericht zu OLA.⁴⁷ Es kam zum Schluss, dass OLA als *Backstop* neben dem Konkursverfahren als ausserordentliches Abwicklungsverfahren für grosse, komplexe, grenzüberschreitend tätige Finanzgruppen weiterhin bestehen bleiben sollte. Dies gelte insbesondere in jenen Fällen, in denen die notwendige Finanzierung durch den Privatsektor nicht bereitgestellt werden kann. OLA verhindere die Wahrscheinlichkeit von *Ring-Fencing*-Massnahmen ausländischer Regulatoren. Die Anforderungen an den Zugang zum OLF sollen durch verschiedene Vorgaben weiter erhöht werden. Direkte OLF-Kredite sollen nur auf besicherter Basis möglich sein. Die Qualität der Sicherheiten müsse derjenigen für den Zugang zum *Discount Window* der *Federal Reserve* entsprechen.⁴⁸ Zudem geniessen die Forderungen aus dem OLF gegenüber den Forderungen von privaten Gläubigern Vorrang in der Gläubigerhierarchie.

2.4 EU Bankenunion

Im Euroraum üben die Europäische Zentralbank (EZB) und die nationalen Zentralbanken gemeinsam die Funktion des *Lender of Last Resorts* aus.⁴⁹ ELA-Kredite werden von der nationalen Zentralbank des Landes vergeben, in dem die Bank ihren Sitz hat. Die jeweilige nationale Zentralbank trägt auch alle eventuell entstehenden Kosten und Risiken. Im Bedarfsfall können die nationalen Zentralbanken beim Staat eine Garantie für die Gewährung von ELA verlangen. Die Bereitstellung von ELA durch die nationalen Zentralbanken im Euroraum ist geregelt durch das *Agreement on Emergency Liquidity Assistance* von 2020.⁵⁰ Es gibt keine Garantie dafür, dass eine Bank von ihrer nationalen Zentralbank ELA erhält. Banken, die ELA in Anspruch nehmen wollen, müssen solvent sein, oder es muss die begründete Aussicht auf eine Rekapitalisierung bestehen. Die nationalen Zentralbanken akzeptieren für ELA-Kredite Sicherheiten, deren Qualität geringer ist als die der sonst üblichen Kreditsicherheiten bei anderen Kreditfazilitäten. Sie wenden einen Risikowertabschlag (*Haircut*) auf die Sicherheiten an und berechnen den Banken einen höheren Zinssatz.

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.⁵¹ Der SRF dient dazu, die effektive Anwendung der Abwicklungsmassnahmen sicherzustellen. Der SRF kann sowohl für Liquiditätshilfe als auch für Kapitalmassnahmen (Gewährung von Krediten oder Kauf von Aktiven) eingesetzt werden. Der SRF wird durch Ex-ante-Beiträge der Banken aus den 19 Mitgliedstaaten der Bankenunion finanziert. Bis Ende 2023 soll der Fonds mit Mitteln in der Höhe von mindestens

⁴⁵ Bank Holding Companies mit Aktiven von mindestens USD 50 Mrd. oder andere bedeutende Finanzunternehmen.

⁴⁶ Presidential Memorandum for the Secretary of the Treasury, Orderly Liquidation Authority, 21.4.2017, abrufbar unter: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201700266/pdf/DCPD-201700266.pdf>.

⁴⁷ US Department of the Treasury, Orderly Liquidation Authority and Bankruptcy Reform, 21.2.2018, abrufbar unter: https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-02/OLA_REPORT.pdf

⁴⁸ US Department of the Treasury (2018), S. 44-45.

⁴⁹ EZB, Was ist ein Kreditgeber der letzten Instanz?, 26.8.2019, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/what-is-a-lender-of-last-resort.de.html>.

⁵⁰ EZB, Agreement on emergency liquidity assistance, 9.11.2020, abrufbar unter: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb_agreementemergencyliquidityassistance202012~ba7c45c170.en.pdf?dca797da3212289956ac24df607eb168

⁵¹ Single Resolution Board, The Single Resolution Fund, 28.6.2021, abrufbar unter: <https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2021-01-01%20The%20Single%20Resolution%20Fund.pdf>.

einem Prozent der gesicherten Einlagen finanziert sein. Das heisst, dass die Banken den SRF insgesamt mit rund 80 Milliarden EUR auffüllen müssen.⁵² Das SRB stellt die Liquiditätshilfe grundsätzlich auf besicherter Basis zur Verfügung.

Innerhalb der Bankenunion erfüllt der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) die Rolle des *Common Backstops*. Der ESM kann, wenn die Mittel des SRF zur Umsetzung der Abwicklungsmassnahmen nicht ausreichen, einen Kredit in der Höhe von derzeit zusätzlichen 68 Milliarden EUR gewähren. Dies setzt allerdings die Zustimmung aller Mitgliedsstaaten der Bankenunion voraus. Im Fall eines Verlusts müsste der Bankensektor diese gegenüber dem ESM decken. Dem SRB stehen ab 2024 rund 150 Milliarden EUR zur Gewährung von Liquiditätshilfe im Abwicklungsfall zur Verfügung.

2.5 Japan

Die *Bank of Japan* (BoJ) kann Liquiditätshilfe an Finanzinstitute als *Lender of Last Resort* nur im «Going-Concern»-Fall bereitstellen. Im Abwicklungsfall kann sie indes keine direkte Liquiditätshilfe gewähren. Die für die operative Durchführung einer Abwicklung zuständige *Deposit Insurance Corporation of Japan* (DICJ)⁵³ muss sich im Bedarfsfall die für eine Abwicklung notwendige Liquidität über einen Kredit der BoJ beschaffen, der mit einer Staatsgarantie gesichert ist.

Für den Abwicklungsfall wurde – als Folge der Finanzkrise 2007-2009 – im Jahr 2013 der *Deposit Insurance Act* so angepasst, dass unter anderem eine besondere Liquiditätshilfe durch die DICJ möglich ist. Mit Bewilligung des Premierministers (und erfolgter Beratung im *Financial Crisis Response Council*) kann eine Liquiditätsunterstützung auf unbesicherter Basis und unabhängig von der Solvenz des Finanzinstituts erfolgen.⁵⁴ Die DICJ verfügt hierzu über einen Sicherungsfonds, der über Beiträge finanziert wird. Reichen die Mittel des Fonds nicht aus, können weitere finanzielle Mittel am Markt oder bei der BoJ beschafft werden. Sollte der Sicherungsfonds aus der Liquiditätsunterstützung einen Verlust erleiden, kann dieser über entsprechende Ex-post-Beiträge der Finanzindustrie ausgeglichen werden.

2.6 Kanada

Die *Bank of Canada* kann in der Stabilisierungsphase und im Abwicklungsfall ELA gewähren.⁵⁵ Im Abwicklungsfall ist die Gewährung abhängig von einem glaubwürdigen Abwicklungsplan, der die Solvenzanforderung ersetzt. Die ELA-Gewährung erfolgt allerdings auch im Abwicklungsfall ausschliesslich auf besicherter Basis.⁵⁶ Zuständig für die Durchführung einer Abwicklung ist die *Canada Deposit Insurance Corporation* (CDIC). Die CDIC kann an die ihr angeschlossenen Institute Liquiditätshilfe sowohl auf besicherter als auch auf unbesicherter Basis gewähren. Die Mittel stammen aus dem mit Beiträgen geäuften Sicherungsfonds (*Investment Portfolio*). Mit dem Einverständnis des Finanzministers kann die CDIC in bestimmtem Umfang (derzeit 25 Milliarden CAD) Mittel vom Staat leihen. Die Limite kann durch einen Parlamentsbeschluss erhöht werden. Die CDIC kann allfällige Verluste über Ex-post-Beiträge der

⁵² Single Resolution Board, Single Resolution Fund grows by €13.7 billion to reach €66 billion, 8.7.2022, abrufbar unter: <https://www.srb.europa.eu/en/content/single-resolution-fund-grows-eu137-billion-reach-eu66-billion>.

⁵³ Zuständig für die Abwicklungsplanung ist die FSA.

⁵⁴ Bank of Japan, Progress toward resolvability to address TBTF problem: 10-year milestone since «Key Attributes», 22.6.2022, abrufbar unter: https://www.boj.or.jp/en/research/wps_rev/rev_2022/rev22e03.htm.

⁵⁵ Bank of Canada, Emergency Lending Assistance, abrufbar unter: <https://www.bankofcanada.ca/markets/market-operations-liquidity-provision/framework-market-operations-liquidity-provision/emergency-lending-assistance/>.

⁵⁶ Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), Resolution funding, abrufbar unter: <https://www.cdic.ca/what-happens-in-a-failure/resolution-funding/>.

Finanzbranche decken. Das Finanzministerium kann zur Aufrechterhaltung der Finanzstabilität auch direkt Liquiditätsunterstützung leisten.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

3.1.1 Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB mit Ausfallgarantie des Bundes

Zur Sicherstellung der Stabilität einer SIB braucht es neben einer ausreichenden Ausstattung mit Eigenmitteln und zusätzlichen verlustabsorbierenden Mitteln auch eine ausreichende Liquiditätsausstattung und solide Liquiditätsquellen. Die geltende Regulierung sieht Liquiditätsquellen in zwei sogenannten Verteidigungslinien vor:

- SIBs sollen – wie alle Banken – ihren Liquiditätsbedarf in der ersten Verteidigungslinie durch ihren eigenen Bestand an liquiden Mitteln und durch Liquiditätsquellen am Markt decken. Daher müssen sie in Erfüllung der in der Liquiditätsverordnung vom 30. November 2012⁵⁷ (LiqV) verankerten Mindestanforderungen in guten Zeiten ausreichend Liquidität aufbauen. SIBs müssen dabei im Vergleich zu übrigen Banken zusätzliche Liquiditätspuffer halten (TBTF-Liquiditätsanforderungen).⁵⁸
- Auch mit den erwähnten TBTF-Liquiditätsanforderungen sind aber Situationen denkbar, in denen die eigenen liquiden Mittel einer SIB nicht ausreichen, um deren Liquiditätsbedarf zu decken. In der zweiten Verteidigungslinie kann daher, sofern die Voraussetzungen gegeben sind, über die ausserordentlichen Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB weitere Liquidität bereitgestellt werden. Die ausserordentliche Liquiditätshilfe steht aber nur gegen geeignete, von der SNB akzeptierte Sicherheiten zur Verfügung. Sie stützt sich auf Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe e i. V. m. Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e des NBG.

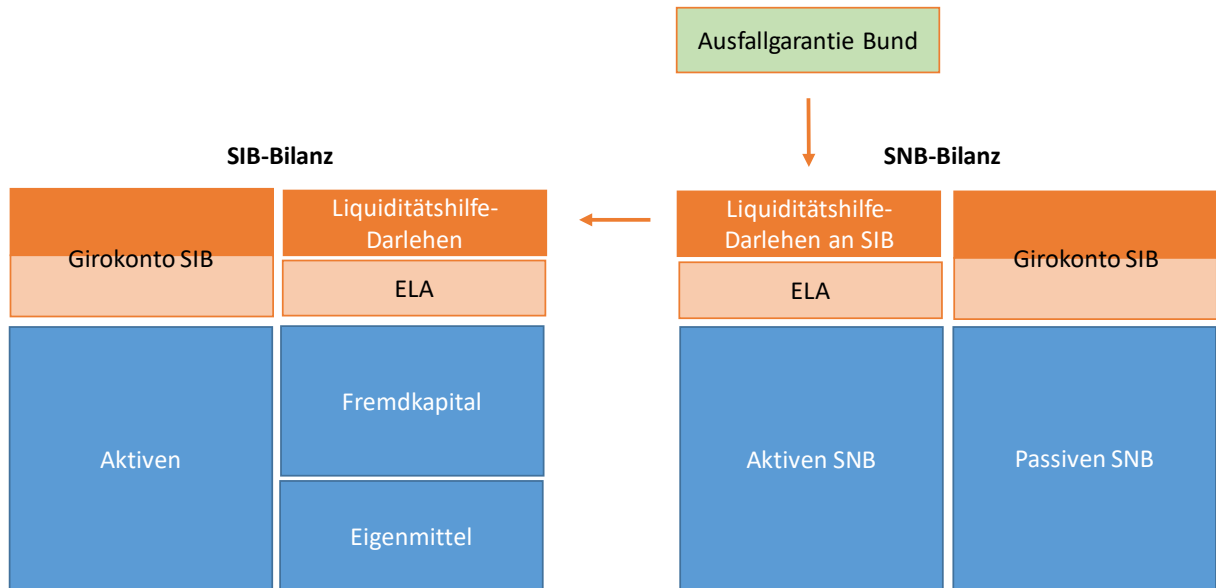
Trotz dieser zweistufigen Liquiditätsversorgung können Vorfälle, die einen abrupten Vertrauensverlust der Marktteilnehmer in die SIB bewirken, dazu führen, dass auch bei einer ausreichenden Eigenmittelausstattung die eigenen liquiden Mittel nicht genügen und die Bank auch über die ausserordentlichen Liquiditätshilfe-Darlehen nicht mehr hinreichend Liquidität generieren kann. Damit droht der Bank der Konkurs aufgrund von Liquiditätsproblemen, was selbst dann der Fall sein kann, wenn die Bank die regulatorischen Eigenmittelanforderungen erfüllt und solvent ist. Ebenso ist denkbar, dass im Krisenfall die notwendige Liquidität fehlt, um die Bank zu sanieren oder bei Weiterführung der systemrelevanten Funktionen zu liquidieren. In den dargelegten Fällen soll mittels Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie temporär Liquidität bereitgestellt werden (dritte Verteidigungslinie), um das Vertrauen der Marktteilnehmer in die erfolgreiche Fortführung der SIB zu erhöhen.

Die Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie sollen dazu beitragen, dass bisherige oder neue Marktteilnehmer bereit sind, mit der betreffenden Bank Geschäftsbeziehungen aufrechtzuerhalten beziehungsweise einzugehen, und dass die systemrelevanten Funktionen ohne Unterbruch fortgeführt werden können. Die Zuführung von Liquidität durch die SNB (über die ausserordentliche und zusätzliche Liquiditätshilfe hinaus) mit einer Ausfallgarantie der öffentlichen Hand kann somit eine kritische Voraussetzung für die Sanierung oder die Konkursliquidation mit Weiterführung der systemrelevanten Funktionen (vgl. Erläuterungen zu Art. 32a Abs. 3 Bst. e) sein. Ziel einer solchen Massnahme ist es, in Ergänzung zum bisherigen regulatorischen Instrumentarium die hohen Kosten möglichst zu vermeiden, die ein Konkurs einer SIB für die Schweizer Volkswirtschaft, das Finanzsystem und den Finanzplatz zur Folge hätte.

⁵⁷ SR 952.06

⁵⁸ Die Anforderungen an zusätzliche Liquiditätspuffer für SIBs traten auf den 1. Juli 2022 in Kraft. Die SIBs müssen die Grundanforderungen und die institutsspezifischen Zusatzanforderungen per Ende 2023 erfüllen. Abzurufen unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-89132.html>

Abbildung 1: Schema des Wirkungsmechanismus



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Vorlage sieht die Einführung von Bestimmungen bezüglich der Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch zwischen EFD, FINMA und SNB im Krisenfall einer SIB vor (Art. 10b und Art. 32k). Die FINMA benachrichtigt dabei unverzüglich das EFD, wenn aufgrund ihrer Einschätzung der Einsatz staatlicher Beihilfe aus Bundesmitteln wahrscheinlich werden könnte. Die FINMA und die SNB erteilen dem EFD insbesondere alle Informationen, die das EFD im Hinblick auf die Gewährung der Ausfallgarantie als wesentlich für die Bewertung der Risiken für den Bundeshaushalt erachtet.

Die Gewährung einer Ausfallgarantie des Bundes an die SNB soll an folgende Voraussetzungen gebunden sein:

- **Subsidiarität:** Der bankeigene Bestand an liquiden Mitteln, die Refinanzierungsmöglichkeiten der Bank am Markt und die Möglichkeit anderweitiger Liquiditätshilfe der SNB – ohne Absicherung durch Ausfallgarantien – müssen ausgeschöpft sein (Art. 32a Abs. 3 Bst. a);
- **Sanierung:** Ein Sanierungsverfahren über die Bank muss durch die FINMA eingeleitet worden sein oder bevorstehen (Art. 32a Abs. 3 Bst. b);
- **Solvenz:** Die Bank muss als ausreichend kapitalisiert beurteilt werden. Die Solvenz der Bank oder deren Herbeiführung durch einen geeigneten Sanierungsplan wird von der FINMA bestätigt (Art. 32a Abs. 3 Bst. c);
- **Öffentliches Interesse:** Bei Nichtgewährung der vom Bund besicherten Liquiditätshilfe-Darlehen muss eine erhebliche Schädigung der Schweizer Volkswirtschaft und des schweizerischen Finanzsystems drohen (Art. 32a Abs. 3 Bst. d);
- **Verhältnismässigkeit:** Die Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie müssen für die Sanierung der Darlehensnehmerin sowohl eine geeignete als auch eine erforderliche Massnahme sein (Art. 32a Abs. 3 Bst. e).

Die Existenz einer im Schweizer Recht explizit verankerten Möglichkeit zur Gewährung einer Ausfallgarantie durch den Bund für Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB an eine SIB bedeutet nicht, dass eine Garantie gewährt wird oder gewährt werden muss, falls die dargelegten Voraussetzungen erfüllt sind. Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Vergabe von Liquiditätshilfe-Darlehen und auf die Gewährung von Ausfallgarantien. Der Bund trifft im Einzelfall den

Entscheid zur Gewährung einer Ausfallgarantie unter Berücksichtigung der Einschätzungen der FINMA und der SNB.

Sollte sich nach der Initialgewährung des Liquiditätshilfe-Darlehens mit Ausfallgarantie des Bundes im Rahmen des behördlichen Informationsaustausches zeigen, dass gemäss der FINMA während der Laufzeit der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie die Solvenz der SIB nicht fortbesteht oder die Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie für die Sanierung der Bank nicht mehr als erforderlich und geeignet eingestuft werden, ist der Bund befugt, den Bezug weiterer Liquiditätshilfe-Darlehen zu unterbinden. Er kann diesbezügliche vertragliche Regelungen vorsehen. An der Gültigkeit der Garantie zugunsten der SNB von bereits bezogenen Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie ändert sich dadurch nichts.

Um das Risiko für den Bund zu reduzieren, sieht die Vorlage insbesondere die Einführung eines Konkursprivilegs für die Forderungen der SNB aus vom Bund gesicherten Liquiditätshilfe-Darlehen vor. Das Konkursprivileg stellt dabei einen zentralen Teil der vorgeschlagenen Regelung dar. Zudem muss, wie oben dargelegt, die Solvenz der SIB gegeben sein oder im Rahmen der Sanierung hergestellt werden. Ferner steht dem Bund eine Bereitstellungsprämie auf der Ausfallgarantie und dem Bund sowie der SNB je eine Risikoprämie auf den beanspruchten Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie zu. Diese Prämien sind, nebst der aufgelaufenen Zinsen zugunsten der SNB, ebenfalls vom Konkursprivileg erfasst. Entstehen im Zusammenhang mit der Gewährung der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie dem Bund, der SNB oder der FINMA Kosten für Leistungen Dritter, werden diese der Bank auferlegt.

Das Konkursprivileg soll in die bestehenden Konkursklassen des Bundesgesetzes vom 11. April 1889⁵⁹ über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) eingegliedert und so ausgestaltet werden, dass im Konkurs die Forderungen der SNB gegenüber der SIB aus den Liquiditätshilfe-Darlehen sowie die Forderungen aus Bereitstellungs- und Risikoprämien bevorzugt befriedigt würden. Diese Forderungen würden nach den konkursrechtlich privilegierten Forderungen (z. B. Löhne von Arbeitnehmern, Sozialversicherungsbeiträge oder privilegierte Einlagen), aber vor den anderen Forderungen eingereiht (vgl. Erläuterungen zu Art. 32h). Die SNB übernimmt die Geltendmachung der eigenen Forderungen. Zudem hat sie im Namen des Bundes dessen Forderungen für die Prämien gemäss Art. 32c Abs. 1 und 2 geltend zu machen. Die Ausfallgarantie des Bundes kann von der SNB erst nach rechtskräftigem Abschluss des Konkursverfahrens in Anspruch genommen werden, sofern und soweit ein Verlust auf den Darlehensforderungen definitiv eingetreten ist.

Die notwendige Höhe der Ausfallgarantie wird im Einzelfall festgelegt. Die erforderliche Liquidität hängt massgeblich von der betroffenen SIB, vom Krisenszenario sowie von weiteren zu ergreifenden Massnahmen ab. Es ist daher weder sinnvoll noch möglich, im Voraus eine maximale Garantiesumme festzulegen. Dieses Vorgehen entspricht auch der Praxis in anderen Jurisdiktionen wie den USA und dem Vereinigten Königreich. Damit können krisenspezifische Umstände in die Gesamtabwägung miteinbezogen werden. Die neuen Bestimmungen sehen vor, dass der Bundesrat bei der Gewährung einer Ausfallgarantie deren Höhe im Einzelfall festlegt und den nötigen Verpflichtungskredit im Dringlichkeitsverfahren der parlamentarischen Finanzdelegation unterbreitet.

Nach dem FHG erfordert eine Garantie des Bundes einen Verpflichtungskredit (Art. 21 Abs. 4 Bst. e FHG). Das Parlament bewilligt im Normalfall einen Verpflichtungskredit entweder über den Voranschlag und seine Nachträge oder als einzelnes Geschäft mit besonderer Botschaft (Art. 23 FHG). Die Notwendigkeit einer Ausfallgarantie für Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB konkretisiert sich in einer Situation höchster zeitlicher Dringlichkeit. Das heisst, die für einen

⁵⁹ SR 281.1

Verpflichtungskredit üblichen vorgesehenen parlamentarischen Prozesse sind für eine Ausfallgarantie ungeeignet, da sie längere Zeit in Anspruch nehmen. Die Gewährung einer Ausfallgarantie erträgt keinen Aufschub, weshalb Artikel 28 FHG zur Anwendung kommt: Der Bundesrat beantragt den erforderlichen Verpflichtungskredit im Dringlichkeitsverfahren und holt hierfür vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte ein.

Die Gewährung von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie an eine SIB kann, wie oben dargelegt, Fehlanreize (*Moral Hazard*) setzen. Dem soll einerseits dadurch entgegengewirkt werden, dass die SIBs ihre Liquiditätsrisiken bereits aufgrund von TBTF-spezifischen Regeln in der LiqV mit zusätzlichen Anforderungen angemessen abdecken müssen. Ein wesentliches Element in dieser Regulierung besteht aus bankspezifischen Liquiditätszuschlägen für die SIBs. Andererseits soll die SIB während der Beanspruchung einer Ausfallgarantie für Liquiditätshilfe-Darlehen diversen Auflagen unterliegen, die auch aus anderen staatlichen Unterstützungsprogrammen bekannt sind, namentlich einem Dividendenverbot und einem Verbot zur Gewährung und Rückzahlung von Darlehen an die Eigentümerinnen und Eigentümer der Konzernobergesellschaft sowie zur Rückerstattung von Kapitaleinlagen. Auch soll die SIB nicht befugt sein, Handlungen vorzunehmen, welche die Rückzahlung der ausstehenden Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB mit Ausfallgarantie verzögern oder gefährden könnten. Die Verletzung der Auflagen soll strafrechtliche Konsequenzen haben. Des Weiteren soll die Gewährung der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie unter Anwendung von adäquaten Zinsen und Prämien erfolgen. Diese sollen so festgelegt werden, dass sie der SIB einen Anreiz zur raschen Rückzahlung der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie setzen.

Nicht zuletzt wird dem Anreiz für unerwünschte Verhaltensweisen mit der Einführung der Strafandrohung bei Verletzung der hiervoor genannten Pflichten und mit erweiterten Massnahmen im Bereich der Vergütungen entgegengewirkt. Die Gewährung einer Ausfallgarantie hat zur Folge, dass der Bundesrat gemäss Artikel 10a bei der betroffenen SIB Massnahmen im Bereich der Vergütungen anordnet. Der Massnahmenkatalog wird erweitert, und es soll neu ausdrücklich möglich sein, dass unter gewissen Voraussetzungen bereits ausbezahlte variable Vergütungen zurückgefordert werden können. Zudem kann die FINMA umfassende Massnahmen anordnen. Neben der Anordnung von Kapitalmassnahmen kann sie namentlich auch Massnahmen gegenüber Organen verfügen. So kann die FINMA den vollständigen oder teilweisen Wechsel des Organs für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle sowie des Geschäftsführungsorgans der Darlehensnehmerin und der Konzernobergesellschaft verlangen. Des Weiteren kann die FINMA gemäss geltendem Recht allfällige Verstösse gegen Massnahmen und Anordnungen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands mit Disziplinar-massnahmen ahnden (vgl. Art. 31, 33, 33a, 35 des Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 22. Juni 2007⁶⁰ [FINMAG]).

3.1.2 Bestimmungen über Liquiditätshilfe-Darlehen, Garantien, weitere Massnahmen und fusionsbezogene Transaktionen, die gestützt auf die Verordnung des Bundesrates vom 16. März 2023 erfolgten

In der Verordnung vom 16. März 2023⁶¹ wurden auch Bestimmungen erlassen, die über die in Kapitel 3.1.1 skizzierte Einführung des PLB-Konzepts hinausgehen. Es handelt sich dabei um Normen zu zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB mit Konkursprivileg und deren Verhältnis zu gewährten Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie (Art. 51b und Art. 51c), weiteren Massnahmen der FINMA im Zusammenhang mit der Gewährung von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie (Art. 51e) sowie um Bestimmungen, die im Hinblick auf die Transaktion nach dem Fusionsgesetz vom 3. Oktober 2003⁶² (FusG) zwischen zwei G-SIBs erlassen wurden. Letztere sind die Regelungen zu selektiven Abweichungen vom Fusionsgesetz

⁶⁰ SR 956.1

⁶¹ SR 952.3

⁶² SR 221.301

(Art. 51f) sowie zur Garantie des Bundes zwecks Absicherung von Verlusten, die im Rahmen der Verwertung von abzuwickelnden Aktiven der übernommenen Bank entstehen können (Garantie von höchstens 9 Milliarden Franken zur Verlustabsicherung, vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 51g). Auch wird die Rechtsgrundlage für den behördeninternen Informationsaustausch in Artikel 51h weitergeführt. Diese Normen werden neu im Vierzehnten a. Abschnitt des Bankengesetzes geregelt mit dem Zweck, die Wirkungen der im März 2023 beschlossenen Massnahmen und deren Fortführung formell-gesetzlich umzusetzen (vgl. Art. 51a zum Geltungsbereich). Aus diesem Grund soll in Artikel 51d klargestellt werden, dass die Artikel 32a – 32k und Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe d auf das im März 2023 gewährte Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie zugunsten der Credit Suisse sinngemäss anzuwenden sind. Abweichend von der Verordnung vom 16. März 2023⁶³ wird die Geltungsdauer zusätzlicher Liquiditätshilfe-Darlehen (vgl. Art. 51b) bis am 31. Dezember 2027 beschränkt (III Abs. 3). Zudem erhält der Bundesrat den gesetzlichen Auftrag, die ins Gesetz überführten Verordnungsbestimmungen innert 5 Jahren nach deren Inkrafttreten zu überprüfen (Art. 51i).

3.1.3 Weitere Themenbereiche

- Im Rahmen der Überführung der abgeschlossenen Basel-III-Reformen in nationales Recht werden diverse Bereiche, die bislang auf Stufe FINMA-Rundschreiben geregelt sind, neu in FINMA-Verordnungen überführt. Hierfür ist die Delegation diverser Kompetenzen an die FINMA auf Stufe Eigenmittelverordnung, Bankenverordnung und Finanzinstitutsverordnung notwendig. Dies betrifft insbesondere auch Offenlegungspflichten, die einen wichtigen Bestandteil der Basler Mindeststandards darstellen. Daher wird die bestehende Gesetzesgrundlage zur Ermächtigung der FINMA in Artikel 3g Absätze 1 und 2, Artikel 5 Absatz 2 sowie Artikel 10 Absatz 4 Buchstabe a^{bis} um die Offenlegung erweitert.
- Ab dem 1. Januar 2023 gelten für Aktiengesellschaften flexiblere Gründungs- und Kapitalvorschriften. Sie sind Bestandteil der vom Parlament am 19. Juni 2020 verabschiedeten Aktienrechtsreform⁶⁴ und erfordern formale Anpassungen im BankG beim Vorrats- und Wandlungskapital (Art. 12 und 13). Ebenfalls erfolgen beim Beteiligungskapital im BankG (Art. 14 und 14b) Anpassungen an die im Schweizerischen Obligationenrechts⁶⁵ (OR) mit Wirkung seit 1. Mai 2021 vorgenommene Umsetzung von Empfehlungen des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke⁶⁶.
- Als mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraute und ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung stehende Organisation entscheidet die FINMA gemäss Art. 19 Abs. 3 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958⁶⁷ mittels Verfügung über streitige Ansprüche aus ihrer Tätigkeit. Entscheidet im Rahmen eines «Geschäfts von grosser Tragweite» der Verwaltungsrat der FINMA in einer aufsichtsrechtlichen Angelegenheit und werden gestützt auf solche Entscheide Staatshaftungsansprüche geltend gemacht, erscheint die FINMA als gesamte Behörde als vorbefasst. Für diesen Fall soll ersatzweise das EFD als Entscheidbehörde vorgesehen werden.
- Die FINMA ist Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen der Übernahmekommission gestützt auf das Finanzinfrastrukturgesetz vom 19. Juni 2015⁶⁸ (FinfraG). Vor diesem Hintergrund kann nicht vollständig ausgeschlossen werden, dass die FINMA im Rahmen eines «Geschäfts von grosser Tragweite» bei Beaufsichtigten eine Übernahme aufsichtsrechtlich beurteilen muss und im Nachgang allenfalls noch eine übernahmerechtliche Beschwerde gegen die Übernahmekommission zu behandeln wäre. Für diesen Fall wird neu die Beschwerde direkt an das Bundesverwaltungsgericht vorgesehen (Art. 140 f. FinfraG). Das Bundesverwaltungsgericht nimmt in diesen Fällen die Aufgaben der

⁶³ SR 952.3

⁶⁴ BBI 2020 5573

⁶⁵ SR 220

⁶⁶ AS 2019 3161, BBI 2019 279

⁶⁷ SR 170.32

⁶⁸ SR 958.1

FINMA als erste Beschwerdeinstanz wahr. Gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts soll zudem der Beschwerdeweg an das Bundesgericht offenstehen.

3.2 Umsetzungsfragen

Mit der Vorlage wird die gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Ausfallgarantien durch den Bund zur Sicherung von Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB geschaffen. Solche Darlehen können wie oben dargestellt (vgl. Kapitel 3.1) subsidiär in einer Situation eines abrupten Vertrauensverlusts in die betroffene SIB notwendig werden. Zudem soll schon die bloße Existenz der Möglichkeit zur Gewährung von Liquiditätshilfe-Darlehen mit einer Ausfallgarantie präventiv und vertrauensbildend wirken. Für den Fall, dass eine SIB tatsächlich Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie benötigt, müssen insbesondere die involvierten Behörden (EFD, FINMA und SNB) vorgängig sicherstellen, dass sie über die für die Gewährung, Verwaltung, Überwachung und Abwicklung von Liquiditätshilfe-Darlehen und Ausfallgarantien notwendigen organisatorischen Voraussetzungen verfügen. Diese sind mit dem Inkrafttreten der Vorlage zu etablieren.

Die vorliegenden Bestimmungen sind technologieneutral ausgestaltet und deren Umsetzung steht der Digitalisierung offen gegenüber.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

4.1 Bankengesetz

Art. 3g

Absätze 1 und 2

Im Rahmen der Überführung der abgeschlossenen Basel-III-Reformen in nationales Recht wurde festgestellt, dass bislang eine explizite Gesetzesgrundlage für die bestehenden Offenlegungsvorschriften fehlt. In Artikel 3g Absätze 1 und 2, Artikel 5 sowie Artikel 10 Absatz 4 Buchstabe a wird daher die entsprechende Gesetzesgrundlage geschaffen. Es geht dabei insbesondere um die Offenlegung in den Bereichen Eigenmittel, Risikoverteilung, Liquidität, Zinsrisiken, Organisation und von sonstigen Bereichen mit wesentlichen Risiken.

Art. 5 Offenlegung

Absatz 1

Siehe Erläuterungen zu Artikel 3g.

Absatz 2

Die FINMA erhält die Kompetenz, Regelungen zur Offenlegung zu erlassen.

Art. 10

Absatz 4 Buchstabe a^{bis}

Siehe Erläuterungen zu Artikel 3g.

Art. 10a**Absatz 1**

Absatz 1 bleibt unverändert.

Absatz 2**Buchstabe a**

Absatz 2 Buchstabe a bleibt unverändert.

Buchstabe b

Aufgrund der vorgeschlagenen Erweiterung der Auflistung in Artikel 10a Absatz 2 wird in Buchstabe b eine formelle Anpassung vorgenommen.

Buchstabe c

Neu wird im Gesetz die explizite Möglichkeit verankert, dass der Bundesrat gegenüber einer SIB oder ihrer Konzernobergesellschaft bei der Beanspruchung staatlicher Beihilfe die Rückforderung von bereits ausbezahlten variablen Vergütungen verlangen kann. Konkret kann der Bundesrat die Bank im Rahmen einer Verfügung dazu verpflichten, bereits ausbezahlte Vergütungen an gegenwärtige und ehemalige Personen in leitender Stellung einzufordern, die eine Verantwortung für die Situation tragen, welche zur Notwendigkeit der staatlichen Beihilfe geführt hat. Es wird ein Konnex zwischen der finanziellen Notlage und den dafür verantwortlichen Personen in leitender Stellung verlangt, wobei eine massgebliche Mitverantwortung an der Entstehung der Notlage ausreicht. Wer die betroffenen Personen sind und welche Verantwortung sie innerhalb der SIB übernommen haben, ist im konkreten Anwendungsfall zu bestimmen. Dabei werden nebst den allgemein geltenden Bestimmungen, beispielsweise im OR⁶⁹, auch bankinterne Weisungen beizuziehen sein. Zudem ist auch davon auszugehen, dass die Bank eigene interne Untersuchungen einleiten wird, um den Zusammenhang zwischen der finanziellen Notlage und den verantwortungstragenden Personen zu eruieren. Die Rückforderung ist dabei nicht auf die individuelle anteilmässige Mitverantwortung einer betroffenen Person begrenzt. Variable Vergütungen sind diejenigen Teile der Gesamtvergütung, deren Ausrichtung und Höhe im Ermessen des Finanzinstituts stehen oder vom Eintritt vereinbarter Bedingungen abhängen, einschliesslich leistungs- und erfolgsabhängiger Vergütungen sowie Antritts- und Abgangsentschädigungen. Die Ausübung dieser Massnahme wird auch in denjenigen Fällen zu prüfen sein, in welchen sich aufgrund der finanziellen Lage des Instituts bereits abgezeichnet hat, dass eine staatliche Unterstützung notwendig sein könnte und Personen in leitender Stellung die SIB verlassen haben. Im verwaltungsrechtlichen Verfahren wird sodann unter Mitwirkung der betroffenen SIB zu eruieren sein, welche variablen Vergütungen gegenwärtiger oder ehemaliger Personen in leitender Stellung, welche für die finanzielle Lage der SIB mitverantwortlich zeichnen, tangiert sind. Von Buchstabe c nicht erfasst sind aufgeschobene variable Vergütungen, welche noch nicht ausbezahlt wurden. Diese werden durch den bestehenden Buchstaben a bereits abgedeckt.

Absatz 3

Dieser Absatz wurde aufgrund der Einführung des Absatz 2 Buchstabe c ergänzt.

⁶⁹ SR 220

Absatz 4

Wird eine Massnahme nach Absatz 1 verfügt, überwacht die FINMA deren Umsetzung im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit.

Art. 10b *Zusammenarbeit des EFD, der FINMA und der Nationalbank zur Abwendung und Bewältigung des Ausfalls einer systemrelevanten Bank***Absatz 1**

Absatz 1 regelt den Grundsatz der Zusammenarbeit der massgeblichen Behörden im Rahmen eines sich abzeichnenden Ausfalls einer systemrelevanten Bank beziehungsweise dessen Bewältigung. Mit Blick auf die Finanzstabilität der Schweiz verfolgt die Zusammenarbeit der Behörden das Ziel der Abwendung bzw. Bewältigung einer Bankenkrise. In solchen Fällen ist eine enge Koordination der Arbeiten erforderlich, und es ist sicherzustellen, dass die jeweiligen Verantwortlichkeiten wirksam wahrgenommen werden können. Ein tripartites Memorandum of Understanding zur Zusammenarbeit im Bereich der Finanzstabilität und Finanzmarktregulierung zwischen dem EFD, der FINMA und der SNB wurde bereits 2011 unterschrieben und 2019 ergänzt. Die vorliegende Bestimmung soll die diesbezügliche gesetzliche Grundlage im Bereich der systemrelevanten Banken schaffen.

Absatz 2

Auch wenn die TBTF-Regulierung darauf ausgelegt ist, staatliche Beihilfe aus Bundesmitteln zu verhindern, können ausserordentliche Situationen eine solche Beihilfe erfordern. Dies kann dann der Fall sein, wenn die Bank ihre eigenen Möglichkeiten zur Abwendung des Ausfalls ausgenutzt hat, die ausserordentlichen und zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB ausgeschöpft sind und die FINMA die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente entweder ausgereizt hat oder sich diese als nicht wirksam erweisen. In einem solchen Fall kann sich eine staatliche Beihilfe als nötig ergeben, um einen erheblichen Schaden an der Schweizer Volkswirtschaft oder am schweizerischen Finanzsystem zu verhindern (vgl. Art. 7 Abs. 1). Wenn die FINMA in ihrer Einschätzung nach Anhörung der SNB zum Schluss gekommen ist, dass begründete Besorgnis besteht, dass eine systemrelevante Bank überschuldet ist oder ernsthafte Liquiditätsprobleme hat, oder diese die Eigenmittelvorschriften nach Ablauf einer von der FINMA festgesetzten Frist nicht erfüllt und eine staatliche Beihilfe wahrscheinlich werden kann, muss sie unverzüglich das EFD benachrichtigen. Um eine angemessene Vorbereitungszeit und Koordination der Krisenorganisation zu ermöglichen, erfolgt die Benachrichtigung der FINMA in einem möglichst frühen Stadium der entsprechenden Bankenkrise. Die FINMA und die SNB reichen dem EFD ihre jeweiligen Einschätzungen zur Krisensituation ein. Die FINMA fokussiert in ihrer Beurteilung insbesondere auf die bei der betroffenen SIB identifizierten Problemfelder und die SNB insbesondere auf die Auswirkungen eines Ausfalls auf die Schweizer Volkswirtschaft und das schweizerische Finanzsystem. FINMA und SNB schätzen die potenziellen Auswirkungen der Handlungsoptionen – wobei der Verzicht auf staatliche Beihilfemassnahmen stets auch eine Handlungsoption darstellt – auf die Bank beziehungsweise auf die Schweizer Volkswirtschaft und das schweizerische Finanzsystem ein. Dieses Vorgehen soll dazu dienen, unterschiedliche staatliche Massnahmen zu prüfen und zu entwickeln. Sobald das EFD zum Schluss kommt, dass eine staatliche Intervention notwendig ist, informiert es unverzüglich den Bundesrat und die Eidgenössische Finanzkontrolle sowie – in Abhängigkeit von der Dringlichkeit der staatlichen Beihilfe – auch die parlamentarische Finanzdelegation.

Art. 12 *Vorratskapital*

Der heutige Artikel 12 BankG über das Vorratskapital soll ohne materielle Änderung an die seit dem 1. Januar 2023 geltenden Bestimmungen der Aktienrechtsreform angepasst werden.

Diese kennen kein Institut der genehmigten Kapitalerhöhung mehr, auf welche der heutige Art. 12 BankG referenziert. Die statutarische Ermächtigung des Verwaltungsrats zu einer Kapitalerhöhung findet seine Entsprechung im OR nun vielmehr in den neuen Bestimmungen über das Kapitalband (Art. 653s–653u OR) und im Übrigen in denjenigen zur ordentlichen Kapitalerhöhung. Da das Kapitalband nebst einer Kapitalerhöhung auch eine Kapitalherabsetzung zulässt, passt dieses aber nur bedingt auf die Regeln zum Vorratskapital nach BankG, weil diese naturgemäss allein eine (der besseren Stabilität der Bank dienende) Kapitalerhöhung zulassen. Die vorliegende Änderung von Artikel 12 trägt diesen Umständen Rechnung.

Absatz 1

Dieser entspricht mit kleinen sprachlichen Anpassungen der heutigen Fassung.

Absätze 2 und 3

Hier werden im BankG neu angelehnt an die Bestimmungen zum Kapitalband (Art. 653u Abs. 2 und 4 OR) detailliertere Vorgaben zu den Aufgaben des Verwaltungsrats im Falle einer durch ihn beschlossenen Erhöhung des Aktienkapitals aufgenommen.

Absatz 4

Entspricht wörtlich dem heutigen Absatz 2 und regelt die Behandlung der Bezugsrechte.

Absatz 5

Erklärt gleich wie der heutige Absatz 3 im Übrigen die Bestimmungen des OR anwendbar, wobei es sich neu um diejenigen zur ordentlichen Kapitalerhöhung und zum Partizipationskapital handelt.

- Buchstabe a: Der heutige Buchstabe a, der die zeitliche und betragsmässige Beschränkung der Kapitalerhöhung nach damaligem OR als nicht anwendbar erklärt, wird mit der Neuformulierung des Einleitungssatzes obsolet. Die genannte Beschränkung findet sich nunmehr in den Bestimmungen zum Kapitalband, die gemäss Einleitungssatz im BankG grundsätzlich nicht gelten sollen. Mit dem neuen Buchstaben a wird nunmehr die Anwendbarkeit von Artikel 650 OR ausgeschlossen. Der Beschluss der Generalversammlung bzw. die Ermächtigung des Verwaltungsrats durch die Statuten wird zugeschnitten auf die Bedürfnisse der Schaffung von Vorratskapital bereits in Absatz 1 oben geregelt.
- Buchstaben b–d: Entsprechen den heutigen Buchstaben b–d. Einzig ist in Buchstabe d die Erwähnung von Artikel 656b Absatz 4 OR weggefallen, da dieser zwischenzeitlich einen anderen Inhalt hat.

Art. 13 *Wandlungskapital*

Absätze 1 und 2

Das OR spricht nach der Aktienrechtsreform in Artikel 653 nicht mehr von einer bedingten Kapitalerhöhung, sondern neu von bedingtem Kapital. Im BankG soll daher und zugleich entsprechend dem bankspezifischen Charakter des Kapitals und dem bisherigen Wortlaut neu der Begriff des bedingten Wandlungskapitals verwendet werden.

Absatz 6

Die heute im zweiten Satz erwähnte Registersperre gibt es seit 1. Januar 2021 nicht mehr, da Artikel 162 der Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007⁷⁰ auf diesen Zeitpunkt aufgehoben wurde. Der zweite Satz kann daher gestrichen werden.

⁷⁰ SR 221.411

Absatz 8

Hier erfolgt eine rein begriffliche Anpassung an das OR nach der Aktienrechtsreform.

Art. 14**Absatz 6**

Die in den Artikeln 697a–697g OR geregelte «Sonderprüfung» wurde mit Wirkung ab 1. Januar 2021 abgelöst durch die nunmehr in den Artikeln 697c–697g^{bis} abgehandelte «Sonderuntersuchung». Die Verweisung in Absatz 6 ist in diesem Sinne neu zu formulieren.

Art. 14b Meldepflichten und Verzeichnis bei Genossenschaftsbanken**Absätze 1–4**

Die Bestimmung über die Meldepflichten der Inhaber von Beteiligungsscheinen wurde mit dem Finanzinstitutsgesetz auf 1. Januar 2020 in Umsetzung der damaligen internationalen Transparenzvorgaben⁷¹ eingeführt. Die Inhaberaktien, auf die sie referenziert, wurden in der Schweiz in der Zwischenzeit mit dem Bundesgesetz über die Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum⁷² faktisch abgeschafft. Es bestehen nach Artikel 622 Absatz 1^{bis} OR nur noch zwei gesetzliche Ausnahmen, in denen Inhaberaktien zulässig sind: Börsenkotierte Gesellschaften und als Bucheffekten ausgestaltete Inhaberaktien. In diesen Fällen sehen das Börsenrecht und das Bucheffektengesetz Meldepflichten in Bezug auf die wirtschaftlich berechtigten Personen vor. Im gleichen Zug wurde konsequenterweise auch das Verzeichnis der Inhaberaktionäre abgeschafft. Dies wäre das angemessene Instrument gewesen, die Inhaber von Beteiligungsscheinen zu erfassen. Unter diesen Umständen erscheint es sinnvoll und notwendig, im BankG eine eigenständige Regelung zu schaffen, die analog dem bisherigen Verzeichnis der Inhaberaktionäre (vor dem 1. Mai 2021 geregelt in Art. 697i OR⁷³) die Inhaber der Beteiligungsscheine enthält und den Inhabern Melde- und Aktualisierungspflichten auferlegt. In den Absätzen 1–4 wird dieses Anliegen aufgenommen.

Absatz 5

Hier wird analog zu Artikel 697j OR sichergestellt, dass ein Inhaber von Beteiligungsscheinen die daran wirtschaftlich berechnigte(n) Person(en) melden muss.

Absatz 6

Übernimmt den heutigen Absatz 2.

Absatz 7

Übernimmt inhaltlich den seinerzeitigen Artikel 697i, auf welchen die Bestimmung heute referenziert, mit den Vorgaben für das Verzeichnis der Inhaber der Beteiligungsscheine und der wirtschaftlich berechtigten Personen.

Absatz 8

Übernimmt die internationalen Vorgaben des jederzeitigen Zugriffs entsprechend Artikel 697i Absatz 4 OR.

⁷¹ Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI-Vorlage, BBl 2014 9689)

⁷² Bundesgesetz vom 21. Juni 2019 zur Umsetzung von Empfehlungen des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke (AS 2019 3161; BBl 2019 279)

⁷³ AS 2015 1389; BBl 2014 605

Art. 26*Absatz 1**Buchstabe h*

Aufgrund der vorgeschlagenen Erweiterung der Auflistung in Artikel 26 Absatz 1 wird in Buchstabe h eine formelle Anpassung vorgenommen.

Buchstabe i

Die Abschreibung von zusätzlichem Kernkapital wird bereits gemäss geltendem Recht unter eine Schutzmassnahme nach Artikel 26 subsumiert und ist zudem auch gemäss der vertraglichen Ausgestaltung dieser Instrumente möglich. Buchstabe i hat somit deklaratorischen Charakter. Aus Transparenzgründen wurde dies auch in Artikel 5a der Verordnung über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken⁷⁴ hervorgehoben. Zwecks Klarstellung gegenüber Gläubigerinnen und Gläubigern entsprechender Finanzierungsinstrumente wird der nicht abschliessende Massnahmenkatalog in Artikel 26 Absatz 1 entsprechend ergänzt.

Art. 30*Absatz 3*

Hier wird erstmals im BankG die Abkürzung für das Fusionsgesetz vom 3. Oktober 2003⁷⁵ (FusG) aufgenommen.

Vorbemerkung zu Elfter a. Abschnitt

In diesem Abschnitt wird das Konzept des PLB, dessen Umsetzung vom Bundesrat im März 2022 in Auftrag gegeben und welches vom Bundesrat mittels Verordnung über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken⁷⁶ im März 2023 eingeführt wurde, ins ordentliche Recht überführt.

Art. 32a *Gewährung von Ausfallgarantien**Absatz 1*

Gemäss diesem Absatz kann der Bund Ausfallgarantien zur Absicherung der Liquiditätshilfe-Darlehen gewähren. Die Ausfallgarantie des Bundes dient der SNB als Sicherheit im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e NBG. Eine Ausfallgarantie für Liquiditätshilfe-Darlehen soll nur in ausserordentlichen Situationen und subsidiär gewährt werden, d.h. wenn alle anderen Liquiditätsquellen ausgeschöpft sind (vgl. Abs. 3 Bst. a). Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantien gehen gemäss Absatz 1 nur an Banken, die systemrelevant oder Teil einer systemrelevanten Finanzgruppe sind. Gemäss Artikel 8 Absatz 3 ist die SNB zuständig für die Feststellung der Systemrelevanz der Bank und deren systemrelevante Funktionen. Handelt es sich bei der SIB um eine Finanzgruppe, bezeichnet die SNB die ganze Gruppe als systemrelevant, jedoch nicht die einzelnen Banken der Gruppe. Zum Zeitpunkt der Vorlage sind die UBS Group, die Credit Suisse Group⁷⁷, die PostFinance, die Zürcher Kantonalbank (ZKB) und Rai-

⁷⁴ SR 952.3

⁷⁵ SR 221.301

⁷⁶ SR 952.3

⁷⁷ Die Credit Suisse Group wird als unabhängige Bank nur solange weitergeführt, bis die Übernahme durch die UBS Group abgeschlossen ist.

ffeißen (als Finanzgruppe) als systemrelevant bezeichnet worden. Im Fall einer systemrelevanten Finanzgruppe – dies ist bei den beiden international tätigen SIBs (UBS Group AG und Credit Suisse Group AG) der Fall – können Liquiditätshilfe-Darlehen nur an Rechtseinheiten gehen, die über eine Bankbewilligung verfügen. Dies sind die Stammhäuser (UBS AG und Credit Suisse AG) sowie die jeweiligen Schweizer Einheiten. Die Konzernobergesellschaften (UBS Group AG und Credit Suisse Group AG) verfügen über keine Banklizenz. Zu beachten ist, dass der Bund aufgrund der Kann-Bestimmung nicht verpflichtet ist, eine Ausfallgarantie zu gewähren. Es besteht somit kein Rechtsanspruch auf die Gewährung von Ausfallgarantien (vgl. Abs. 4). Der Bund entscheidet in seinem Ermessen im Einzelfall nach sorgfältiger Abwägung und Risikoeinschätzung.

Bei seiner Risikoeinschätzung berücksichtigt der Bund insbesondere auch das Konkursprivileg nach Artikel 32h. Mit der Gewährung einer Ausfallgarantie an die SNB übernimmt der Bund das Risiko, dass er dereinst die SNB für Verluste aus den vom Bund gesicherten Liquiditätshilfe-Darlehen schadlos halten muss. Folglich übernimmt der Bund ein finanzielles Risiko. Um dieses Risiko möglichst zu minimieren, ist die Konkursprivilegierung der Forderungen aus den Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie vorgesehen (Art. 32h), und es wird die Solvenz des Instituts vorausgesetzt (vgl. Abs. 3 Bst. c). Der Bund gewährt die Ausfallgarantie nur dann, wenn insbesondere seine Vorteile aus der Konkursprivilegierung nicht beeinträchtigt sind. Das Konkursprivileg könnte beispielsweise dann beeinträchtigt werden, wenn die systemrelevante Bank einer Finanzgruppe (beispielsweise die Schweizer Einheit einer G-SIB) als Darlehensnehmerin einen Teil der erhaltenen Liquidität innerhalb der Finanzgruppe verteilt (zum Beispiel an das Stammhaus). Wird in der Folge über das Stammhaus der Konkurs eröffnet ohne vorgängige Rückerstattung der erhaltenen Liquidität an die Schweizer Einheit, wäre das Konkursprivileg des Bundes wertlos. Dies, weil davon auszugehen ist, dass es der Schweizer Einheit aufgrund des Notfallplans gelingen würde, ihre Geschäftstätigkeit weiterzuführen. Die Bestimmung der Darlehensnehmerin muss deshalb insbesondere bei SIBs mit einer komplexen Organisationsstruktur nach sorgfältiger Abwägung aller relevanten Faktoren erfolgen, die das Konkursprivileg des Bundes beeinträchtigen und den Entscheid bezüglich der Gewährung einer Ausfallgarantie beeinflussen könnten. Grundsätzlich sollen Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie an diejenige Rechtseinheit gewährt werden, die einen entsprechenden Bedarf aufweist. Nach Gewährung eines Liquiditätshilfe-Darlehens mit Ausfallgarantie obliegt es primär der FINMA, darauf zu achten, dass durch konzerninterne Liquiditätsverschiebungen die Konkursprivilegierung nicht ausgehöhlt wird.

Die Verpflichtung des Bundes gegenüber der SNB kann substantiell werden. Der Bund muss für die Gewährung einer Ausfallgarantie das einzugehende finanzielle Risiko für den Bundeshaushalt einschätzen. Zu beachten ist dabei, dass der definitive vom Bund zu tragende Verlust erst nach Abschluss des Konkursverfahrens feststeht. Ein Konkursverfahren über eine SIB kann zehn Jahre oder länger dauern. Neben den direkten finanziellen Risiken für den Bundeshaushalt beurteilt der Bund weitere Risiken. Zu denken ist hierbei insbesondere an eine erhebliche Schädigung der Schweizer Volkswirtschaft und des Finanzsystems (vgl. Abs. 3 Bst. d).

Absatz 2

Mit der Gewährung einer Ausfallgarantie zugunsten der SNB verpflichtet sich der Bund, bis zur Höhe des Garantiebetrags einen definitiven Verlust der SNB zu übernehmen, der ihr im Falle einer Nichtzurückzahlung der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie oder von Teilen davon und nach Abschluss eines allfälligen Konkursverfahrens erwächst (inkl. bis zum Zeitpunkt des Konkurses aufgelaufener Zinsen und ihrer Risikoprämie nach Art. 32c Abs. 2 und 3). Die Ausfallgarantie erfasst somit keine Verluste auf anderen Darlehen der SNB an die Darlehensnehmerin (bspw. aus ausserordentlichen Liquiditätshilfe-Darlehen). Nach dem FHG erfordert eine Garantie des Bundes einen Verpflichtungskredit (vgl. Art. 32b). Die Höhe des Garantiebetrags entspricht dem Verpflichtungskredit. Bei einem allfälligen späteren Konkurs

der Darlehensnehmerin wird nach Abschluss des Konkursverfahrens und nach Verwertung sämtlicher verbleibender Aktiven festgestellt, wie hoch ein allfälliger verbleibender Verlust der SNB aus den Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie definitiv ist.

Absatz 3

Der Bund kann eine Ausfallgarantie nur gewähren, wenn die in diesem Absatz genannten Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind. Damit der Bundesrat die Erfüllung dieser Voraussetzungen feststellen kann, ist er insbesondere auf die Bereitstellung von Grundlagen durch die FINMA und die SNB angewiesen, da diese Institutionen über notwendige Informationen und die Fachkompetenz zur Beurteilung der Voraussetzungen verfügen und die notwendigen Beurteilungen abgeben müssen (vgl. auch Art. 32k und Art. 10b). Das EFD ist für die Vorbereitung des Entscheids des Bundesrates und der parlamentarischen Finanzdelegation zuständig. Es kann bei Bedarf nebst der FINMA und der SNB auch Verwaltungseinheiten (z. B. das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO oder das Bundesamt für Justiz BJ) oder externe Dritte für die Beurteilung beiziehen. Die Voraussetzungen in Artikel 32a Absatz 3 müssen zum Zeitpunkt des Entscheids über die Gewährung der mit einer Ausfallgarantie gesicherten Liquiditätshilfe-Darlehen erfüllt sein.

Buchstabe a

Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes müssen zwingend subsidiär zu anderen Massnahmen und Instrumenten zur Sicherstellung der Liquidität sein, die der SIB zur Verfügung stehen. Das heisst, die Darlehensnehmerin und die Finanzgruppe müssen die aus eigener Kraft erschliessbaren Liquiditätsquellen ausgeschöpft haben. Die erste Quelle, die ausgeschöpft sein muss – die sogenannte erste Verteidigungslinie – ist die eigene Liquiditätshaltung (inkl. der kurzfristig umsetzbaren liquiditätsgenerierenden Massnahmen). Die Vorschriften in der LiqV sehen für die Liquiditätshaltung der SIBs im Vergleich zu den übrigen Banken strengere sowie auch im internationalen Vergleich hohe Anforderungen vor.

Falls diese Quelle versiegt ist, kommt die sogenannte zweite Verteidigungslinie zum Zuge: Dabei kann die SNB unter den von ihr aufgestellten Bedingungen ausserordentliche Liquiditätshilfe-Darlehen nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a und e sowie Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e des NBG Liquidität gegen ausreichende Sicherheiten (beispielsweise gegen Hypotheken und bestimmte Wertschriften) zur Verfügung stellen. Dabei richtet sie sich nach den hierfür eigens erlassenen und anwendbaren Richtlinien. Vorübergehend kann die SNB zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen nach Artikel 51b gewähren, welche mit einem Konkursprivileg ausgestattet sind (Art. 51b Abs. 4). Die Möglichkeit der Gewährung von zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen wird im Zusammenhang mit der Verordnung vom 16. März 2023 erlassen und ist bis 31. Dezember 2027 befristet.

Erst wenn diese beiden Verteidigungslinien und allenfalls weitere durch die Darlehensnehmerin und die Finanzgruppe aus eigener Kraft erschliessbare Finanzierungsquellen ausgeschöpft sind oder sich deren Ausschöpfung unmittelbar abzeichnet, können Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes als dritte Verteidigungslinie gewährt werden.

Damit der Bund die Erfüllung der Voraussetzung überprüfen kann, muss die SNB gegenüber dem Bund vor der Auszahlung der ersten Tranche von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie bestätigen, dass die Darlehensnehmerin alle zur Verfügung stehenden geeigneten Vermögenswerte für den Bezug von ausserordentlichen Liquiditätshilfe-Darlehen eingesetzt hat. Vorbehalten bleiben Sicherheiten, die keine weitere Liquidität generieren oder die die Bank bis zum Zeitpunkt der Gewährung der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie zwingend und im zulässigen Umfang als Puffer zur Bewirtschaftung ihrer Liquidität braucht. Ebenfalls vorbehalten bleiben Sicherheiten, deren Verwendung für Zwecke der ausserordentlichen Liquiditätshilfe der SNB eine destabilisierende Wirkung oder erheblich hohe Kosten für die Bank

hätte, weil sie beispielsweise zur Risikoabsicherung nicht zeitnah durch Derivate substituiert werden können. Vorbehalten bleiben zudem auch Sicherheiten der Schweizer Einheit, falls die Schweizer Einheit die mit diesen Sicherheiten generierte Liquidität aufgrund aufsichtsrechtlicher Beschränkungen im Zusammenhang mit dem Notfallplan nicht an das Stammhaus weitergeben darf.

Die FINMA muss dem Bund gegenüber bestätigen, dass der Darlehensnehmerin sowie der Finanzgruppe keine über die ausserordentlichen sowie zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen hinausgehenden Liquiditätsquellen mehr zur Verfügung stehen.

Buchstabe b

Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie werden in einer Situation nötig, in der einer SIB die für die Bedienung ihrer Verpflichtungen notwendige Liquidität auszugehen droht, z. B. weil die Kundinnen und Kunden ihre Guthaben abziehen oder weil die sonst üblichen Refinanzierungsquellen zu versiegen drohen. Eine solche Situation ist typischerweise das Resultat einer schweren, anhaltenden Vertrauenskrise und kann selbst dann eintreten, wenn eine Bank grundsätzlich gut kapitalisiert ist. Damit der Bund in solch einem Falle eine Ausfallgarantie gewähren kann, muss die FINMA entweder ein Sanierungsverfahren über die Bank bereits eingeleitet haben oder eine Eröffnung in Vorbereitung sein. Im Sanierungsverfahren kann die FINMA Kapitalmassnahmen wie die Rekapitalisierung durch einen Bail-in oder organisatorische und strukturelle Massnahmen (z.B. Auswechseln des Managements, neue Ausrichtung inkl. Verkäufe von Konzernteilen) anordnen. Solche Massnahmen sind in einem geordneten Verfahren umzusetzen. Ein solches ist mit dem von der FINMA einzuleitenden Sanierungsverfahren gegeben.

Buchstabe c

Bevor der Bund eine Ausfallgarantie für ein Liquiditätshilfe-Darlehen gewähren kann, muss er sich versichern, dass die Darlehensnehmerin solvent ist. Eine Bank ist solvent, wenn sie die geltenden Eigenmittelvorschriften aktuell und vorausschauend erfüllt. Diese Bedingung impliziert insbesondere, dass die Bank genügend Aktiven hat, um ihren gesamten Verbindlichkeiten nachkommen zu können, und darüber hinaus über genügend Eigenkapital verfügt. Eine Ausfallgarantie des Bundes wird nur ausgerichtet, wenn die Darlehensnehmerin die Bewilligungsvoraussetzungen der FINMA erfüllt. Die FINMA bestätigt, dass die Darlehensnehmerin solvent ist oder, falls es zur Herstellung der Solvenz zusätzlicher Massnahmen bedarf, dass ein Sanierungsplan vorliegt, der nach ihrer Beurteilung die Solvenz herzustellen vermag. Folglich kann die Solvenz auch erst nach einer Sanierung vorliegen.

Buchstabe d

Eine weitere Voraussetzung für die Gewährung einer Ausfallgarantie und somit der Liquiditätshilfe ist, dass bei Nichtgewährung von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie der SIB der Konkurs droht und dass im Zuge dessen aufgrund der Systemrelevanz des Instituts eine erhebliche Schädigung der Schweizer Volkswirtschaft droht. Aufgrund der Bedeutung einer SIB für den international ausgerichteten Schweizer Finanzplatz drohen in diesem Fall zudem negative Auswirkungen auf das schweizerische und möglicherweise das internationale Finanzsystem. Die Gewährung einer Ausfallgarantie für Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB muss im öffentlichen Interesse liegen (Art. 5 Abs. 2 BV).

Buchstabe e

Die Gewährung einer Ausfallgarantie durch den Bund ist staatliches Handeln unter Einsatz öffentlicher Gelder, das auf seine Verhältnismässigkeit zu prüfen ist (Art. 5 Abs. 2 BV).

Einerseits muss der staatliche Eingriff für die bevorstehende Sanierung der SIB und die Abwendung der damit zusammenhängenden Risiken geeignet sein (Eignung). Andererseits muss eine Schädigung der Schweizer Volkswirtschaft und des schweizerischen Finanzsystems durch den Konkurs einer SIB nicht auf andere Weise als durch Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie abwendbar sein (Erforderlichkeit).

Absatz 4

Der Bund ist nicht verpflichtet, eine Ausfallgarantie für Liquiditätshilfe-Darlehen zu gewähren, auch wenn die Voraussetzungen nach Absatz 3 erfüllt sind. Dieser Umstand kommt schon in der Kann-Formulierung unter Absatz 1 zum Ausdruck. Mit Absatz 4 wird verdeutlicht, dass es sich nicht um einen gesetzlichen Anspruch auf Gewährung von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie handelt.

Art. 32b *Kreditbewilligung*

Gemäss Finanzhaushaltgesetz erfordert eine Garantie des Bundes einen Verpflichtungskredit (Art. 21 Abs. 4 Bst. e FHG). Das Parlament bewilligt im Normalfall einen Verpflichtungskredit entweder über den Voranschlag und seine Nachträge oder als einzelnes Geschäft mit besonderer Botschaft (Art. 23 FHG). Die Notwendigkeit einer Ausfallgarantie für Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB äussert sich in einer Situation höchster zeitlicher Dringlichkeit. Das heisst, die für einen Verpflichtungskredit üblichen vorgesehenen parlamentarischen Prozesse sind für eine Ausfallgarantie ungeeignet, da sie längere Zeit in Anspruch nehmen. Die Gewährung einer Ausfallgarantie erträgt keinen Aufschub, weshalb Artikel 28 FHG zur Anwendung kommt: Der Bundesrat beantragt den erforderlichen Verpflichtungskredit im Dringlichkeitsverfahren und holt hierfür vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte ein. Hierfür muss der Bundesrat gegenüber der Finanzdelegation den Nachweis erbringen, dass die Voraussetzungen zur Gewährung von Ausfallgarantien gemäss Artikel 32a erfüllt sind. Mit der Zustimmung der Finanzdelegation darf der Bundesrat Verpflichtungen über den Einsatz von Finanzmitteln sofort eingehen (Art. 28 Abs. 1 FHG). Die dringliche Verpflichtung ist der Bundesversammlung jedoch zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten (Art. 28 Abs. 2 FHG).

Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat die Frage prüfen wird, ob das Parlament bei dringlichen Finanzbeschlüssen gemäss heutiger Rechtslage angemessen einbezogen ist oder ob Anpassungen notwendig und möglich sind, ohne dass die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes und damit die staatliche Handlungsfähigkeit in Krisenzeiten beschnitten werden.⁷⁸

Art. 32c *Bereitstellungsprämie, Risikoprämien, Zinsen und Kosten für Leistungen Dritter*

Absatz 1

Dem Umstand, dass der Bund bereit ist, der SNB eine Ausfallgarantie für Liquiditätshilfe-Darlehen zugunsten der Darlehensnehmerin zu gewähren, wird mittels einer Bereitstellungsprämie Rechnung getragen. Diese schuldet die Darlehensnehmerin unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie ab dem Zeitpunkt der Einräumung der Kreditbezugsmöglichkeit an die Bank durch die SNB. Die Bereitstellungs-

⁷⁸ Vgl. Postulat RK-N 23.3438 zur Anwendung von Notrecht, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20233438>, und Medienmitteilung des Bundesrates vom 19. April 2023, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-94415.html>.

prämie wird vertraglich auf den Zeitpunkt der Beendigung des Liquiditätshilfe-Darlehensvertrags fällig. Im Konkursfall ist sie daher als Konkursforderung im Namen des Bundes durch die SNB geltend zu machen. Die Prämie soll den Bund für die Notwendigkeit eines staatlichen Eingriffes und die dadurch entstehenden Administrativkosten entschädigen sowie Marktverzerrungen entgegenwirken. Zudem soll sie der Darlehensnehmerin zusätzliche Anreize für eine frühzeitige Aufhebung der Garantie setzen. Die Bereitstellungsprämie bemisst sich an der maximalen Höhe der Ausfallgarantie und wird im Einzelfall bestimmt.

Absatz 2

Die vom Bund mit Ausfallgarantie auf den tatsächlich ausbezahlten Liquiditätshilfe-Darlehen übernommen Risiken werden durch eine Risikoprämie abgegolten. Auch die SNB hat Anspruch auf eine Risikoentschädigung. Diese deckt das Risiko, dass für die SNB Kosten entstehen können, die im Konkurs der Darlehensnehmerin gemäss Artikel 219 SchKG nicht durch die Zinsen abgedeckt sind. Diese Kosten können entstehen, weil die SNB die Liquidität, die durch das Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie geschaffen wird, auf den Girokonten im System verzinsen und – je nach Geldpolitik – mit der Ausgabe von verzinsten Instrumenten (bspw. SNB-Bills) abschöpfen muss. Entsprechend haben Bund und SNB je einen selbständigen Anspruch auf eine Risikoprämie. Die Risikoprämien bemessen sich am Gesamtbetrag der jeweils ausstehenden Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie. Grundsätzlich werden die Risikoprämien gemäss der vertraglichen Regelung (Art. 32d) am Ende einer jeden von der SNB festgelegten Laufzeitenperiode belastet. Vertraglich ist eine andere Regelung zwischen SNB und Bank möglich, sofern dadurch die Risiken für den Bund nicht erhöht werden.

Die Risikoprämie der SNB ist von der Risikoprämie des Bundes grundsätzlich unabhängig. Die Risikoprämien werden von der jeweiligen Partei (Bund bzw. SNB) im Einzelfall festgelegt, wobei die SNB betreffend die ihr geschuldete Risikoprämie die vorgängige Zustimmung des Bundes einholt. Die Höhen der Risikoprämien orientieren sich zum einen an den Kosten von Bund beziehungsweise SNB und zum anderen an der vorherrschenden Risikosituation unter Berücksichtigung beispielsweise des geschäftlichen und finanziellen Zustandes der Darlehensnehmerin beziehungsweise der entsprechenden Finanzgruppe. Die Risikoprämie der SNB orientiert sich unter anderem am SNB-Leitzins. Wenn sich die Risikosituation deutlich ändert, kann die Risikoprämie durch Bund beziehungsweise SNB ohne Zustimmung der Darlehensnehmerin als vertragliche Gegenpartei entsprechend angepasst werden. Anpassungen der Risikoprämie der SNB erfordern die vorgängige Zustimmung des Bundes.

Absatz 3

Die SNB hat Anspruch auf Zinsen auf den Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie. Der Zins soll die für die SNB entstehenden Kosten reflektieren. Diese Kosten belaufen sich auf die Zinskosten der zusätzlichen Sichtguthaben (vgl. Erläuterung in Abs. 2). Daher orientiert sich der Zins in der Regel am aktuellen SNB-Leitzins und beträgt mindestens 0 Prozent.

Absatz 4

Die Bereitstellungs- und Risikoprämien werden der Darlehensnehmerin durch die SNB im Rahmen ihrer Darlehensgewährung auf dem Girokonto belastet. Die Bereitstellungsprämie hat die Darlehensnehmerin nach der vertraglichen Regelung nach Beendigung des Liquiditätshilfe-Darlehensvertrags mit Ausfallgarantie zu begleichen. Die aufgelaufenen Risikoprämien belastet die SNB dem Girokonto der Darlehensnehmerin grundsätzlich bei Fälligkeit, oder im Fall fehlender Kontodeckung am nächstmöglichen Zeitpunkt, und schreibt ohne Abzüge dem Bund dessen Risikoprämie gut. Die SNB und die Bank können einen anderen Mechanismus zur Begleichung der Risikoprämien vorsehen, sofern dadurch die Risiken für den Bund nicht vergrössert werden. Entsprechend darf sich eine fallweise Nichtbelastung der Risikoprämie nicht als Verzicht des Bundes auf die entsprechende Forderung auswirken.

Absatz 5

Die SNB macht im Konkursverfahren einerseits ihre eigenen Forderungen aus den Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie einschliesslich der aufgelaufenen Zinsen und ihrer Risikoprämie geltend. Andererseits übernimmt sie auch die Geltendmachung der Forderungen des Bundes im Konkursverfahren. Sie ist ermächtigt und verpflichtet, die dem Bund zustehenden aufgelaufenen Bereitstellungs- und Risikoprämien im Namen des Bundes geltend zu machen.

Absatz 6

Im Zusammenhang mit der Gewährung, Verwaltung, Abwicklung, Überwachung und Prüfung von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie können weitere Kosten aufgrund von Leistungen Dritter anfallen, beispielsweise im Falle von fachlichen Einschätzungen in Bezug auf die notwendige Höhe der zu gewährenden Darlehen. Die Kosten für die Gewährung sind in jedem Fall – unabhängig von der effektiven Gewährung der Darlehen – der Darlehensnehmerin aufzuerlegen und sind bei Fälligkeit zu begleichen. Keine Rolle spielt dabei, ob diese zusätzlichen Kosten vorab durch den Bund, die FINMA oder die SNB beglichen und erst im Nachgang der Darlehensnehmerin in Rechnung gestellt werden. Im Falle der FINMA gilt diese Regelung der Überbürdung der Kosten von Drittleistungen unabhängig von den bereits durch das FINMAG erteilten Kompetenzen zum Einsatz von Untersuchungs- und Prüfbeauftragten.

Art. 32d Verträge

Um eine Ausfallgarantie für Liquiditätshilfe-Darlehen zu gewähren, bedarf es eines Vertrags zwischen dem Bund und der SNB. Darin sind insbesondere die Einzelheiten der Garantie des Bundes sowie die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Garantie durch die SNB, die Höhe der Ausfallgarantie, die Risiko- und die Bereitstellungsprämien sowie die Vertragsbeendigung zu regeln.

Des Weiteren wird zur Gewährung der Liquiditätshilfe-Darlehen ein Vertrag zwischen der SNB und der Darlehensnehmerin abgeschlossen. In diesem Vertrag sind insbesondere die Höhe der Kreditlimite, die Rückzahlungsmodalitäten inklusive Zinsen, Risiko- und Bereitstellungsprämien sowie die Mitwirkungs- und Kündigungsmodalitäten zu regeln.

Art. 32e Rückzahlung

Es muss sichergestellt werden, dass die Darlehensnehmerin der SNB vorrangig die Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie zurückbezahlt. Solange diese Liquiditätshilfe-Darlehen nicht vollständig zurückbezahlt wurden, darf die Darlehensnehmerin ausserordentliche und zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen (Art. 51b), die ihr die SNB gewährt hat, nicht zurückbezahlen. Diese Vorgehensweise gilt auf Stufe der einzelnen Rechtseinheit und ist unabhängig von der Geltungsdauer von Artikel 51b. Die vorrangige Rückzahlung der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie beruht auf der Logik, dass zwecks Risikoreduktion aus Sicht der öffentlichen Hand zuerst diese Liquiditätshilfe-Darlehen und erst anschliessend die von der Bank teilweise mit eigenen Sicherheiten besicherten Liquiditätshilfe-Darlehen zurückbezahlt werden. Damit wird dem Aspekt der Subsidiarität der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie gegenüber den ausserordentlichen und zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB Nachachtung verschafft. Vorbehalten ist der Fall, in dem aufgrund von Marktwertveränderungen (d.h. einer Wertveränderung von als Sicherheit dienenden Aktiven) keine ausreichenden Sicherheiten mehr für die bestehenden ausserordentlichen und zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen vorhanden sind. In diesem Fall darf die Forderung aus diesen Darlehen jedoch nur im Umfang der ungenügenden Sicherheiten zurückbezahlt werden. Besteht somit beispielsweise

ein ausserordentliches Liquiditätshilfe-Darlehen von 100 mit einer verlangten Sicherheitsdeckung von 110 und der Wert der Sicherheiten sinkt aufgrund von Marktveränderungen von 110 auf 100, so darf die Darlehensnehmerin der SNB lediglich Rückzahlungen in der Höhe von 10 des ausserordentlichen Liquiditätshilfe-Darlehens vorgängig zurückbezahlen. Auch ist eine vorgängige Rückzahlung eines ausserordentlichen oder zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehens durch die Darlehensnehmerin in begründeten Fällen nach Zustimmung des Bundes möglich.

Art. 32f ***Pflichten der Darlehensnehmerin als Folge von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie***

Absatz 1

Um das Risiko für den Bund zu reduzieren und die Rückzahlung der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie zu priorisieren, darf die Darlehensnehmerin während der Laufzeit des Vertrags und solange – auch bei aufgelöstem Vertrag – die Liquiditätshilfe-Darlehen von der Darlehensnehmerin noch nicht zurückbezahlt worden und Zinsen und Prämien noch nicht beglichen worden sind, keine Zahlungen an Eigentümer vornehmen, die zu Lasten der SNB (und schliesslich des Bundes) gehen würden. Damit wird sichergestellt, dass die durch den Bund garantierte Liquidität von der Darlehensnehmerin und den mit ihr direkt oder indirekt verbundenen Tochtergesellschaften nicht zur gruppeninternen und externen Auszahlung von Dividenden und Tantiemen, der Rückerstattung von Kapitaleinlagen oder zur Gewährung oder Rückzahlung von Darlehen an die Eigentümerinnen und Eigentümer verwendet wird. Ausgenommen sind Darlehensverträge mit Eigentümerinnen und Eigentümern, die diese in ihrer Eigenschaft als Kunde im Rahmen des normalen Geschäftsverkehrs der Bank abgeschlossen haben. Insbesondere wird davon ausgegangen, dass die Darlehensnehmerin während der Gewährung einer Ausfallgarantie noch vorhandenes zusätzliches Kernkapital und Ergänzungskapital nicht vorzeitig zurückbezahlt. Ausgenommen sind Fälle, bei denen aus Sicht der FINMA ausserordentliche Gründe für eine solche Rückzahlung sprechen, namentlich wenn dies aus Sanierungsgründen nötig ist.

Absatz 2

Zins- und Amortisationszahlungspflichten, die aus Geschäften nach Absatz 1 Buchstaben b und c stammen und vor dem Abschluss eines Liquiditätshilfe-Darlehensvertrags bestanden, können weiterhin erfüllt werden.

Absatz 3

Die Dauer der Anwendbarkeit von Absatz 3 richtet sich nach Absatz 1. Die Darlehensnehmerin und die direkt oder indirekt mit ihr verbundenen Konzerngesellschaften dürfen keine Handlungen vornehmen, die die Rückzahlung der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie und die vollständige Begleichung der Zinsen und Prämien verzögern oder gefährden können. Entsprechende Handlungen können gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen oder Fusionen sein. Zu denken ist auch an das Eingehen von Neugeschäften (inkl. das Angebot von neuen Produkten), die das Risikoprofil der Darlehensnehmerin oder der direkt oder indirekt mit ihr verbundenen Konzerngesellschaften übermässig erhöht. Es soll der Darlehensnehmerin aber auch nach Darlehensgewährung offenstehen, sich bei Bedarf und nach Massgabe des geltenden Rechts umzustrukturieren oder Aktiven zu veräussern. Unter Handlungen, die sich nachteilig auf die Darlehensrückzahlung auswirken und damit das Risiko für den Bund erhöhen, kann auch die Auszahlung von variablen Vergütungen, die den Massnahmen des Bundesrates (vgl. Art. 10a) entgegenstehen, subsumiert werden. Ebenfalls sollte die Bank grundsätzlich davon absehen, während der Dauer der Ausfallgarantie allfällig noch vorhandenes zusätzliches Kernkapital und Ergänzungskapital freiwillig zurückzuzahlen. Sollte eine solche Rück-

zahlung seitens der Bank geplant sein, wird die FINMA im Rahmen ihrer üblichen Aufsichtstätigkeit mit der Bank die Auswirkungen auf die Liquiditätshilfe-Darlehen erörtern müssen; sollte die Rückzahlung das Risikoprofil für den Bund verändern, ist die FINMA nach Art. 32g verpflichtet, für den Bund risikomindernde Massnahmen zu prüfen und ggf. durchzusetzen. Die Darlehensnehmerin darf während der Inanspruchnahme von mittels Ausfallgarantie gesicherten Liquiditätshilfe-Darlehen auch keine Handlungen unterlassen, die der Rückzahlung der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie und der vollständigen Begleichung der Zinsen und Prämien dienlich sind. Beispielsweise reduzieren eine zeitgerechte Rückzahlung der Darlehen, wenn es die Geschäftstätigkeit erlaubt, oder eine adäquate Absicherung der Risiken der Bank das Risiko für den Bund.

Absatz 4

Absatz 4 regelt den Fall einer Übernahme der Darlehensnehmerin oder der Finanzgruppe während der Dauer, in der die Rückzahlung der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie ausstehend ist. Es soll vermieden werden, dass bei einer vollständigen Auflösung der Darlehensnehmerin oder der Finanzgruppe durch Absorption in eine Einheit der übernehmenden Drittgesellschaft die Verbote nach Absatz 1 bis zur vollständigen Rückzahlung der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie bestehen bleiben. Es soll der übernehmenden Gesellschaft beziehungsweise der Rechtsnachfolgerin ermöglicht werden, Dividenden und Tantiemen, die Rückerstattung von Kapitaleinlagen oder die Gewährung oder Rückzahlung von Darlehen gemäss Absatz 1 Buchstaben a bis c vorzunehmen, auch wenn die vollständige Rückzahlung der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie ausstehend ist.

Art. 32g *Risikoreduktion, Überwachung und Berichterstattung*

Absatz 1

Soweit dies möglich ist, haben die FINMA und die SNB im Rahmen ihrer jeweiligen Rollen dafür zu sorgen, dass die Risiken des Bundes aus einer Ausfallgarantie reduziert werden. So darf beispielsweise die Auszahlung der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie die für eine erfolgreiche Sanierung tatsächlich notwendige Höhe nicht überschreiten, und die Laufzeiten der Liquiditätshilfe-Darlehen dürfen nicht länger sein als nötig.

Mit der vorliegenden Norm erhält die FINMA im Zusammenhang mit der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie neue Aufgaben zusätzlich zu den heute bestehenden gemäss Artikel 6 FINMAG⁷⁹. Eine diesbezüglich wichtige Aufgabe zur Risikoreduktion des Bundes besteht in der Überwachung der Einhaltung der Pflichten nach Artikel 32f oder im Rahmen der Anwendung von Artikel 37 durch die FINMA (vgl. Art. 32f). Die Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie sind nach Artikel 30b Absatz 3 Buchstabe b besicherte Forderungen und können als solche im Rahmen eines Sanierungsverfahrens nicht nach Artikel 30b Absatz 1 in Eigenkapital gewandelt werden. Wurden Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie an eine SIB ausbezahlt, überwacht die FINMA im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit den Einsatz dieser liquiden Mittel durch die SIB.

Im Rahmen ihrer Funktion als Darlehensgeberin von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie muss auch die SNB die Risiken des Bundes soweit als möglich reduzieren. Als Vertragspartei des Darlehensvertrags kann sie bspw. Auflagen und Bedingungen festlegen und deren Einhaltung laufend überwachen und nötigenfalls bei der Darlehensnehmerin Informationen einfordern. Zu den Auflagen und Bedingungen gehören z. B. die Beschaffung und Wei-

⁷⁹ SR 956.1

terleitung von wichtigen Informationen der Darlehensnehmerin an den Bund oder die Berücksichtigung der Risiken des Bundes bei der Vergabe (z. B. bei einer gestaffelten Auszahlung) und Kündigung (z. B. bei einer gestaffelten Rückzahlung) von Darlehen.

Die SNB berücksichtigt die Risikoreduktion zugunsten des Bundes jedoch nicht nur im Rahmen der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie, sondern auch bei anderen Darlehen, die sie der Bank gewährt hat. Dies bedeutet beispielsweise, dass im Fall, in dem die SNB ausserordentliche oder zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen während der Laufzeit von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie künden würde, gleichwohl zuerst die Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie zurückbezahlt werden müssen. Will die SNB nach der Gewährung von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie die Bedingungen der anderen Liquiditätshilfe-Darlehen anpassen, muss sie auch die Auswirkungen der Anpassungen auf die Risiken des Bundes berücksichtigen. Beispielsweise geht aus der Logik der Subsidiarität hervor, dass die Bedingungen der ausserordentlichen Liquiditätshilfe-Darlehen (etwa zum Risikowertabschlag, *Haircut*) nicht so angepasst werden dürfen, dass dadurch eine vorrangige Rückzahlung von ausserordentlichen Liquiditätshilfe-Darlehen vor den Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie bewirkt würde.

Für eine effektive Risikoreduktion ist eine enge Abstimmung zwischen FINMA und SNB erforderlich (z. B. in Bezug auf die Höhe und Staffelung der einzelnen Liquiditätshilfe-Darlehen), nötigenfalls erhebt die SNB auch direkt Informationen bei der Darlehensnehmerin. Insbesondere bei SIBs mit einer komplexen Organisationsstruktur muss die Bestimmung der Darlehensnehmerin nach sorgfältiger Abwägung aller relevanten Faktoren derart erfolgen, dass das Konkursprivileg des Bundes nicht beeinträchtigt ist (vgl. Erläuterung zu Art. 32a Abs. 1).

Absatz 2

Die FINMA überwacht im Rahmen der laufenden Aufsicht die Verwendung der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie unter Berücksichtigung der Pflichten, die die Darlehensnehmerin gemäss Artikel 32f erfüllen muss, und erstattet darüber dem EFD mindestens monatlich Bericht. Nebst den aufsichtsrechtlichen Massnahmen droht bei Pflichtverletzung auch eine Strafverfolgung nach Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe d.

Art. 32h Konkursprivileg für Forderungen aus Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie

Absätze 1 und 2

Das Konkursprivileg gemäss Artikel 32h ist ein zentraler Baustein der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie an eine SIB gemäss dieser Vorlage.

Um das Risiko für den Bund zu reduzieren, sieht die Regelung die Einführung eines Konkursprivilegs zugunsten der Forderungen von SNB und Bund vor. Das Konkursprivileg gilt für Forderungen im Zusammenhang mit den vom Bund gesicherten Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie. Analog zur Privilegierung der Einlagen, die seit 2011 sowohl im BankG als auch im SchKG statuiert ist, wird es mit Blick auf die Konsistenz der Privilegierung von bankenspezifischen Forderungen sowohl in die bestehenden Konkursklassen des SchKG eingliedert als auch im BankG verankert. Es ist so ausgestaltet, dass im Konkurs die Forderungen der SNB gegenüber der Darlehensnehmerin aus den durch eine Ausfallgarantie des Bundes gesicherten Liquiditätshilfe-Darlehen einschliesslich der aufgelaufenen Zinsen sowie der aufgelaufenen Prämienforderungen bevorzugt befriedigt werden. Diese Forderungen werden in Artikel 219 Absatz 4 SchKG nach den Massschulden, Löhnen von Arbeitnehmern, Beiträgen an Sozialversicherungen, privilegierten Einlagen sowie den Forderungen aus zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen inklusive der aufgelaufenen Zinsen (Art. 51b Abs. 4), aber vor allen anderen Forderungen eingereiht (vgl. dazu auch Art. 220 Abs. 1 SchKG). Die Geltendmachung

der Forderungen im Konkurs über die gesamte Konkursdauer liegt bei der SNB. Es wird zudem klargestellt, dass die Gläubiger innerhalb der Zweiten Klasse gemäss Artikel 219 Absatz 4 Buchstaben a – f sowie die Forderungen der SNB aus zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen vor den Forderungen aus den Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie befriedigt werden.

Ein Konkursprivileg der SNB aus Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie innerhalb von Artikel 219 Absatz 4 SchKG kann den Anteil der befriedigten Forderungen der Drittklassgläubiger in einem Konkursverfahren schmälern. Da die Unterstützung der Darlehensnehmerin mit Liquidität der erfolgreichen Sanierung der SIB erheblich dient, ist eine solche Privilegierung aber im Interesse aller Gläubiger und kann massgeblich zur Abwendung eines Konkurses beitragen.

Durch die ausdrückliche Privilegierung der Forderungen der SNB und des Bundes gemäss der Vorlage fallen diese nicht mehr in den Anwendungsbereich von Artikel 37, der nach Anordnung von Schutzmassnahmen durch die FINMA oder in einem Sanierungsverfahren eingegangene Verbindlichkeiten als Massverbindlichkeiten privilegiert. Die höhere Privilegierung von Forderungen nach Artikel 37 verfolgt den Zweck, Investoren einen Anreiz zu geben, die Darlehensnehmerin trotz der Krise finanziell zu unterstützen. Dies ist auch im öffentlichen Interesse, um möglichst zu verhindern, dass eine Ausfallgarantie durch den Bund an die SNB zur Absicherung der Liquidität einer SIB überhaupt nötig wird.

Forderungen aus Freizügigkeits- und Säule-3a-Konti werden im Bankenkonzurs bis zum Betrag von 100'000 Franken als privilegierte Einlagen in die zweite Gläubigerklasse eingereiht. Die Ausgestaltung des Konkursprivilegs nach Artikel 32*h* hat zur Folge, dass Forderungen aus Freizügigkeits- und Säule-3a-Konti, die 100'000 Schweizer Franken überschreiten, in der dritten Gläubigerklasse eingereiht und im Konkursfall nachrangig zu den Forderungen der SNB aus den Liquiditätshilfe-Darlehen (vgl. Art. 32*a* und Art. 51*b*) befriedigt würden. Könnten aus der Konkursmasse einer SIB, welcher Liquiditätshilfe-Darlehen nach dieser Vorlage gewährt wurden, die ausstehenden Forderungen der SNB nicht vollständig befriedigt werden, würden die Freizügigkeits- und Säule 3a-Guthaben, welche nicht unter die privilegierten Einlagen fallen, nicht aus der Konkursmasse bedient werden können. Auch für den Fall, dass die Forderungen der SNB vollumfänglich befriedigt werden könnten, bestünde in Abhängigkeit von der Höhe der Konkursmasse die Möglichkeit, dass die Befriedigung der Forderungen aus Freizügigkeits- und Säule 3a-Guthaben durch die jetzige Ausgestaltung des Konkursprivilegs in Artikel 32*h* gemindert würde. Aus diesen Gründen soll bis zur Unterbreitung der Botschaft noch geprüft werden, inwiefern die Ausgestaltung des Konkursprivilegs angepasst werden soll, damit die Freizügigkeits- und Säule 3a-Guthaben im Konkurs einer SIB, welcher Liquiditätshilfe-Darlehen gewährt wurden, besser geschützt wären. Dabei besteht grundsätzlich ein Zielkonflikt zwischen dem Schutz dieser Vorsorgegelder und dem Schutz der Gesamtheit der Steuerzahler.

Art. 32i *Inanspruchnahme der Ausfallgarantie durch die Nationalbank*

Für die Auszahlung an die SNB im Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Ausfallgarantie bzw. für die Erfassung einer finanziellen Verbindlichkeit ist grundsätzlich eine Kreditbewilligung durch die Bundesversammlung (Voranschlagskredit) einzuholen (vgl. Art. 32*b*). Zwischen Inanspruchnahme der Ausfallgarantie und Garantiezahlung liegt eine Frist von 5 Jahren (vgl. Art. 32*j*). Die Garantie des Bundes wird als Finanzinstrument nach dem Rechnungslegungsstandard IPSAS 41 behandelt (International Public Sector Accounting Standards). Demnach erfasst der Bund eine finanzielle Verbindlichkeit in der Höhe des Ausfallrisikos und passt diese jeweils per Ende Jahr an, wobei der Betrag voraussichtlich ausserordentlich verbucht werden würde. Wenn die effektive Zahlung über die in der Bilanz eingestellte finanzielle Verbindlichkeit hinausgeht, muss das Parlament einen entsprechenden Voranschlagskredit genehmigen.

Absatz 1

Es soll sichergestellt werden, dass die SNB vor Inanspruchnahme der Ausfallgarantie sämtliche durch die Ausfallgarantie gedeckten Forderungen sowie die aufgelaufenen Zinsen und die Risiko- und Bereitstellungsprämien im Konkursverfahren umfassend geltend gemacht hat. Erst wenn das Konkursverfahren rechtskräftig abgeschlossen und für die SNB daraus ein definitiver Verlust entstanden ist, kann die Ausfallgarantie des Bundes durch die SNB beansprucht werden.

Absatz 2

Der Vertrag über die Ausfallgarantie und gegebenenfalls weitere Vereinbarungen zwischen der SNB und dem Bund regeln allfällige weitere Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Ausfallgarantie. Die Begleichung der Forderung aus der Ausfallgarantie erfolgt durch Vorlage des definitiven Verlustscheins und ist auf die Höhe der Verlustscheinforderung beschränkt. Die SNB weist deren Berechnung detailliert nach.

Art. 32j Fälligkeit der gedeckten Forderung

Die Forderung aus einem definitiven Verlust der SNB aus den Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie wird 5 Jahre nach dem rechtskräftigen Abschluss des Konkursverfahrens fällig. Als rechtskräftiger Abschluss des Konkursverfahrens gilt der Tag der FINMA-Schlussverfügung des Konkurses. Diese Frist ermöglicht es dem Bund, die nötigen administrativen und parlamentarischen Prozesse für die Auszahlung der von der SNB geltend gemachten Summe zu durchlaufen. Dazu gehört namentlich die Bewilligung eines Voranschlagskredits (Art. 30 FHG) und die Beschaffung der notwendigen Mittel.

Art. 32k Informationsaustausch und Datenbearbeitung**Absatz 1**

Der Informationsaustausch zwischen EFD, FINMA und SNB ist wichtig, damit diese über die notwendigen sachlichen Grundlagen verfügen, um im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit die erforderlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit den Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie zu treffen. Vor diesem Hintergrund muss der Informationsaustausch zwischen den involvierten Behörden gesichert sein, um Liquiditätshilfe-Darlehen und Ausfallgarantien gewähren, verwalten, überwachen, prüfen und abwickeln zu können. Der Austausch soll beispielsweise alle Informationen und Daten der betroffenen SIB umfassen, über die die FINMA oder die SNB verfügen und die für den Bund erforderlich sind, damit dieser eine angemessene Beurteilung der Liquidität und Kapitalisierung der betroffenen SIB sowie eine Beurteilung und Prüfung des Risikos aus der zu gewährenden Ausfallgarantie vornehmen kann. Der Austausch umfasst auch nicht öffentlich verfügbare Informationen wie z. B. über Finanzierungstransaktionen, die Finanz- und Risikosituation der SIB, über die Finanzplanung für den Zeitraum der ausstehenden Liquiditätshilfe-Darlehen gegenüber der SNB resp. den Zeitraum der Ausfallgarantie und über die offenen, materiellen Risikopositionen aller Rechtseinheiten der SIB. Die Bestimmung erfasst auch Informationen und Unterlagen über zurückliegende Sachverhalte wie beispielweise zu Umfang und Modalitäten der von der SNB gewährten ausserordentlichen und zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen, die sich vor einer allfälligen Gewährung der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie verwirklicht haben, sofern solche Informationen und Unterlagen für den Vollzug notwendig sind. Auch sollen zur Lagebeurteilung Informationen bezüglich der im Rahmen der genutzten Fazilitäten der SNB eingesetzten oder einsetzbaren Sicherheiten durch die SIB und Informationen zu Marktbeobachtungen ausgetauscht werden können. Während der Laufzeit der Ausfallgarantie können die involvierten Behörden gegenüber einander keine Geheimnisvorbehalte anbringen. Zu denken wäre namentlich an Amts-,

Banken- oder Steuergeheimnisse. Der Austausch der Informationen ist nicht als einmaliger Akt zum Zeitpunkt der Gewährung der Ausfallgarantie durch den Bund an die SNB zu verstehen. Er soll insbesondere auch während der Laufzeit der Ausfallgarantie und in einem allfälligen Konkursverfahren stattfinden.

Absatz 2

Das EFD fordert bei der FINMA und bei der SNB im Hinblick auf die Gewährung sowie die Verwaltung, Überwachung, Prüfung und Abwicklung von Liquiditätshilfen und Ausfallgarantien alle Informationen ein, die notwendig sind, um das Risiko für den eidgenössischen Finanzhaushalt zu bewerten und um die Entscheidung darüber zu treffen, ob und in welchem Umfang öffentliche Mittel verwendet werden (vgl. auch Art. 32a Abs. 3). Das EFD muss vor der Gewährung von Liquiditätshilfen mit Ausfallgarantie bis zum Wegfall der Ausfallgarantie diejenigen Informationen erhalten, die fundierte und zeitnahe Entscheidungen ermöglichen. Dazu gehören beispielsweise Zusatzinformationen, die für das EFD notwendig sind, um die Einschätzungen der FINMA und der SNB nachzuvollziehen und eine eigene Beurteilung der Situation, Risiken und Handlungsoptionen vorzunehmen. Diese Informationen können auch den Sanierungsplan und damit zusammenhängende Dokumente wie die Notfallplanung umfassen. Das EFD leitet der Eidgenössischen Finanzkontrolle die Informationen und Unterlagen weiter, die diese in ihrer Rolle als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Bundes (Art. 1 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967⁸⁰ [FKG]) und im Rahmen ihrer Prüfprozesse für die Beurteilung der Liquiditätshilfen, der Ausfallgarantien sowie der damit zusammenhängenden finanziellen Verpflichtungen des Bundes benötigt. Von Absatz 2 ausgenommen ist das Einholen von Drittgutachten durch die FINMA und die SNB.

Absatz 3

Dieser Absatz legt fest, dass die Bearbeitung der Informationen nicht auf die Behörden nach Absatz 1 beschränkt ist, sondern auch die Eidgenössische Finanzkontrolle und bei Bedarf die für den Vollzug der Bestimmungen nötigen Dritten (z. B. Sanierungsbeauftragter, externe Berater) umfasst. Namentlich soll damit sichergestellt werden, dass eine angemessene rechtliche Grundlage für die Bearbeitung, beispielsweise durch Verknüpfen und Austausch, von Personendaten sowie Daten von juristischen Personen, einschliesslich besonders schützenswerter Daten im Sinne des Datenschutzgesetzes vom 25. September 2020⁸¹ und besonders schützenswerter Daten juristischer Personen im Sinne des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁸², und anderen Informationen besteht. Die für den Vollzug der Bestimmungen notwendigen Informationen sollen mit der Gewährung, der Verwaltung, der Überwachung, der Prüfung und der Abwicklung von Liquiditätshilfen mit Ausfallgarantie im Zusammenhang stehen. Dazu zählen insbesondere auch Informationen zu den Sicherheiten aller von der SIB genutzten Fazilitäten der SNB. Zur Risikoeinschätzung können auch Informationen zum Markt erforderlich sein.

Art. 46 Abs. 1 Bst. d

Absatz 1 Buchstabe d

Die Ergänzung gleicht von der Begehungsart und vom geschützten Rechtsgut her betrachtet den bestehenden Strafnormen im BankG. Es rechtfertigt sich in Analogie des erwähnten Ne-

⁸⁰ SR 614.0

⁸¹ SR 235.1

⁸² SR 172.010

benstrafrechts im BankG, vorliegend die vorsätzliche Pflichtverletzung von Artikel 32f von Amtes wegen zu verfolgen und als mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestrafte Vergehen auszugestalten.

Personen, welche Beschlüsse und Zahlungen gemäss Artikel 32f Absatz 1 Buchstaben a bis c beziehungsweise Absatz 3 zulassen, obwohl sie dies aufgrund ihrer organisatorischen Stellung in der Bank verhindern müssen, begehen eine Pflichtwidrigkeit und befinden sich strafrechtlich in einer Garantenstellung. Die Garantenstellung kann sich aus den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 22. März 1974⁸³ über das Verwaltungsstrafrecht ergeben.

Vorbemerkung zu Vierzehnter a. Abschnitt

Im Vierzehnten a. Abschnitt werden insbesondere die rechtlichen Grundlagen und Wirkungen im Zusammenhang mit den Bestimmungen aus der Verordnung vom 16. März 2023⁸⁴ über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken gesetzlich verankert. Dadurch wird die Fortführung der rechtlichen Konsequenzen der bereits gewährten Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie sowie der weiteren im März 2023 getroffenen Massnahmen sichergestellt. Die Beschlüsse des Bundesrates vom 16. März 2023 und vom 19. März 2023 sowie der Beschluss der parlamentarischen Finanzdelegation vom 19. März 2023 bleiben durch die Vorlage unberührt. Hervorzuheben ist, dass die Geltungsdauer zusätzlicher Liquiditätshilfe-Darlehen (vgl. Art. 51b) bis am 31. Dezember 2027 beschränkt wird. Zudem erhält der Bundesrat den gesetzlichen Auftrag, die in diesen Abschnitt des Gesetzes überführten Verordnungsbestimmungen innert 5 Jahren ab deren Inkrafttreten zu überprüfen (Art. 51i). Er erstattet der Bundesversammlung darüber Bericht und zeigt dabei allfälligen Aufhebungs- oder Anpassungsbedarf auf Gesetzesstufe auf. Demnach könnten Bestimmungen, die im Prüfungszeitpunkt obsolet sind, aufgehoben werden.

Art. 51a Geltungsbereich

Es wird klargestellt, dass sich der Geltungsbereich des Vierzehnten a. Abschnitts auf die Liquiditätshilfe-Darlehen, Garantien, weitere Massnahmen und fusionsbezogene Transaktionen, die gestützt auf die Verordnung vom 16. März 2023⁸⁵ über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken in der Fassung vom 19. März 2023⁸⁶ erfolgten, bezieht.

Art. 51b Zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen

Die Möglichkeit zur Gewährung zusätzlicher Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB wurde im März 2023 als notwendiges und besonders rasch umsetzbares Sicherheitsnetz aufgrund der Liquiditätsabzüge bei der Credit Suisse eingeführt. Infolgedessen wird Artikel 51b im Zusammenhang mit der Verordnung vom 16. März 2023 als Übergangslösung erlassen, bis die vom Bundesrat am 29. März 2023 beschlossene Aufarbeitung der Ereignisse⁸⁷ rund um die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS und die Umsetzung von daraus folgenden Massnahmen abgeschlossen sind.

Vor diesem Hintergrund soll die Geltungsdauer der vorliegenden Bestimmung gemäss Ziffer III beschränkt werden und Artikel 51b Absätze 1 bis 3 sowie Artikel 51c treten per 31. Dezember 2027 ausser Kraft. Dieser Umstand hat keinen Einfluss auf bestehende Verträge, die Fälligkeit

⁸³ SR 313.0

⁸⁴ SR 952.3

⁸⁵ SR 952.3

⁸⁶ AS 2023 136

⁸⁷ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-94030.html>

ausstehender zusätzlicher Liquiditätshilfe-Darlehen, das Konkursprivileg nach Artikel 219 Absatz 4 SchKG sowie auf die Rückzahlungsmodalitäten im Zusammenhang mit Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie. Unbeschadet der aufgehobenen Bestimmungen muss die Darlehensnehmerin gemäss Artikel 32e Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie vor allfällig gewährten und ausbezahlten zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB zurückzahlen.

Absatz 1

Es wird klargestellt, dass der Bundesrat nach Absprache mit der SNB die Höhe der von der SNB höchstens auszahlbaren zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen pro Finanzgruppe im konkreten Einzelfall bestimmt. Bei der Festlegung der Höhe sind namentlich Risikoüberlegungen zu berücksichtigen. Insbesondere müssen in der Bilanz der Darlehensnehmerin – zusätzlich zu den bereits für die Gewährung von ELA verwendeten Sicherheiten – genügend werthaltige Aktiven vorhanden sein, welche als «Sicherheiten im weiteren Sinne» im Falle eines Konkurses der Darlehensnehmerin zur Deckung der Forderungen der SNB herangezogen werden könnten, auch wenn sie aufgrund von rechtlichen oder anderen Hürden nicht als unmittelbar übertragbare Sicherheiten beurteilt würden. Die Absprache mit der SNB soll zusätzlich die Berücksichtigung allfälliger Bedenken geldpolitischer Natur gewährleisten.

Absatz 2

Die SNB kann Bedingungen bezüglich der zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen definieren. Auch kann die SNB im Rahmen der nach Absatz 1 bestimmten maximalen Höhe separate zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen an mehrere Einheiten innerhalb der gleichen Finanzgruppe gewähren.

Absatz 3

Die Artikel 32a Absatz 3, 32c Absätze 3 und 6, 32f sowie 51e Absatz 1 bezüglich des Liquiditätshilfe-Darlehens mit Ausfallgarantie sind analog anwendbar, wenn die SNB ein zusätzliches Liquiditätshilfe-Darlehen gewährt.

Absatz 4

Das Konkursprivileg ist ein zentrales Element der zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen.

Um das Risiko für die SNB zu reduzieren, sieht die Regelung die Einführung eines Konkursprivilegs zu ihren Gunsten vor. Dieses Konkursprivileg gilt nur für Forderungen aus zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen einschliesslich aufgelaufener Zinsen. Es ist in die bestehenden Konkursklassen des SchKG eingegliedert und so ausgestaltet, dass im Konkurs die Forderungen der SNB gegenüber der Darlehensnehmerin aus zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen bevorzugt befriedigt werden. Diese Forderungen werden in Artikel 219 Absatz 4 SchKG nach den Massschulden, Löhnen von Arbeitnehmern, Beiträgen an Sozialversicherungen und privilegierten Einlagen, aber vor allen anderen Forderungen eingereiht. Es wird zudem klargestellt, dass die Gläubiger innerhalb der zweiten Klasse gemäss Artikel 219 Absatz 4 Buchstaben a – f vor den Forderungen der SNB aus zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen befriedigt werden.

Ein Konkursprivileg der SNB aus zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen innerhalb von Artikel 219 Absatz 4 SchKG kann den Anteil der befriedigten Forderungen der Drittklassgläubiger in einem Konkursverfahren schmälern. Da die Unterstützung der Darlehensnehmerin mit Liquidität der erfolgreichen Sanierung der SIB erheblich dient, ist eine solche Privilegierung aber im Interesse aller Gläubiger und kann massgeblich zur Abwendung eines Konkurses beitragen (vgl. auch Kapitel 5.3).

Bezüglich der weiteren Prüfung zur Ausgestaltung des Konkursprivilegs verweisen wir auf die Ausführungen zu Artikel 32h.

Art. 51c Verhältnis zusätzlicher Liquiditätshilfe-Darlehen zu Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie

Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes müssen zwingend subsidiär zu anderen Massnahmen zur Sicherstellung der Liquidität sein, die der SIB zur Verfügung stehen. Erst wenn die Darlehensnehmerin und die Finanzgruppe die ausserordentlichen und zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen ausgeschöpft haben, können die gewährten Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie ausbezahlt werden. Von der Ausschöpfung vorbehalten bleiben insbesondere Liquiditätsbestände, die von der Darlehensnehmerin aufgrund aufsichtsrechtlicher Beschränkungen nicht anderweitig eingesetzt werden dürfen oder in anderen Rechtseinheiten der Finanzgruppe zwar vorhanden sind, aber aufgrund von aufsichtsrechtlichen Beschränkungen nicht an die Darlehensnehmerin weitergegeben werden dürfen. Der Zeitpunkt der Gewährung von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie kann auch vor dem Zeitpunkt der Ausschöpfung der ausserordentlichen und zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen liegen.

Das EFD benötigt eine Bestätigung der SNB, dass die Darlehensnehmerin sowie die Finanzgruppe die zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB ausgeschöpft hat.

Die Geltungsdauer der vorliegenden Bestimmung soll gemäss Ziffer III beschränkt werden. Die Bestimmung soll per 31. Dezember 2027 ausser Kraft treten.

Art. 51d Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantien

Hier wird festgehalten, dass auf Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie, die gestützt auf die Verordnung vom 16. März 2023¹ über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken in der Fassung vom 19. März 2023¹ gewährt worden sind, die Artikel 32a, ausgenommen Absatz 3 Buchstaben b und e, Artikel 32b–32k, Artikel 46 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 51e sinngemäss Anwendung finden. Durch den Verweis auf Artikel 32a und dem Vorbehalt auf die Buchstaben b und e soll verdeutlicht werden, dass im Anwendungsfall der Credit Suisse das Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie zwecks deren Fortführung der Geschäftstätigkeit im Übernahmeszenario durch die UBS gewährt worden ist. Dies wurde in Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung geregelt. Es soll im vorliegenden Artikel 51d sichergestellt werden, dass die Massnahmen und Wirkungen im Zusammenhang mit gewährten Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie, wie beispielsweise das Konkursprivileg der SNB bei diesen Darlehen, weiterhin Geltung haben, auch wenn die Verordnung ausser Kraft tritt.

Art. 51e Weitere Massnahmen der FINMA**Absatz 1**

Absatz 1 dient der möglichst vollständigen Weiterführung von Artikel 10 Abs. 1 der Verordnung vom 16. März 2023⁸⁸ über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken in der Fassung vom 19. März 2023⁸⁹. Die Bestimmung lehnt sich an Artikel 25 in Verbindung mit Artikel 26 an. Werden einer systemrelevanten Bank mit einer Ausfallgarantie gesicherte Liquiditätshilfe-Darlehen gewährt, prüft die FINMA, ob es im Anwendungsfall für die Fortführung der Geschäftstätigkeit der Bank opportun ist, das Oberleitungsorgan (in der Regel der Verwaltungsrat) und das Geschäftsführungsorgan (in der Regel die Geschäftsleitung) vollständig oder teilweise beizubehalten. Dies kann insbesondere dann der

⁸⁸ SR 952.3

⁸⁹ AS 2023 136

Fall sein, wenn der Verwaltungsrat oder die Geschäftsleitung beziehungsweise einzelne Mitglieder erst seit kurzer Zeit die Tätigkeit aufgenommen haben. Andernfalls können die Organe ausgewechselt werden. Bei der Auswechslung kann auf die Nachfolgeplanung gemäss Rundschreiben 2017/1 Corporate Governance - Banken⁹⁰ Randziffer 27 zurückgegriffen werden. Die FINMA hat zudem die Möglichkeit, Schutzmassnahmen gemäss Artikel 26 zu verfügen. Ihr sollen die gleichen Instrumente zur Verfügung stehen wie im Zeitpunkt einer Insolvenzgefahr.

Absatz 2

Absatz 2 dient der vollständigen Weiterführung von Artikel 5a der Verordnung vom 16. März 2023⁹¹ über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken in der Fassung vom 19. März 2023⁹² und hat einen deklaratorischen Charakter. Es wird an dieser Stelle auf die Erläuterungen zu Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe h verwiesen.

Art. 51f *Abweichungen vom Fusionsgesetz*

Absatz 1

Zwecks Erleichterung einer Übernahme der Bank nach FusG und aufgrund zeitlicher Dringlichkeit in einem spezifischen Anwendungsfall werden gewisse Erleichterungen vorgesehen. So bedarf es zur Durchführung einer Transaktion keiner Beschlüsse der Generalversammlungen der beteiligten Gesellschaften, sofern die FINMA der Transaktion zustimmt.

Des Weiteren finden folgende Bestimmungen – vorbehältlich der Zustimmung der FINMA zur Transaktion – keine Anwendung: Erfordernis der Erstellung eines Zwischenabschlusses und eines Fusionsberichtes (Art. 11 und 14 FusG), die Prüfung von Fusionsvertrag und Fusionsbericht durch die Revisionsexperten (Art. 15 FusG) und das Einsichtsrecht der Gesellschafter und Gesellschafterinnen (Art. 16 FusG).

Zudem wird vorgesehen, dass mit Zustimmung der FINMA von weiteren transaktionsbedingten Anforderungen des FusG abgewichen werden kann, sofern die besonderen Umstände dies erfordern. Besondere Umstände liegen namentlich vor bei zeitlicher Dringlichkeit und Notwendigkeit einer raschen Übernahme, um eine erhebliche Schädigung der Schweizer Volkswirtschaft und des schweizerischen Finanzsystems abzuwenden. Die FINMA konsultiert diesfalls vorgängig die betroffenen kantonalen Handelsregisterbehörden sowie das Eidgenössische Amt für das Handelsregister zwecks Durchführbarkeit.

Absatz 2

Die FINMA nimmt vom Konsultationsergebnis nach Absatz 1 Kenntnis. Die Entscheidkompetenz liegt bei der FINMA.

Art. 51g *Garantie zur Verlustabsicherung*

Absatz 1

Gemäss Absatz 1 wird der Grundsatz festgehalten, dass der Bund eine Garantie zur Verlustabsicherung abschliessen kann. Solch eine Garantie kann nur im Rahmen einer Transaktion nach FusG zwischen zwei Banken, die systemrelevant oder Teil einer systemrelevanten Fi-

⁹⁰ FINMA, Rundschreiben 2017/1 Corporate Governance – Banken, 4. November 2020, abrufbar unter: www.finma.ch > Dokumentation > Rundschreiben > 2017/01 FINMA-Rundschreiben "Corporate Governance – Banken"

⁹¹ SR 952.3

⁹² AS 2023 136

nanzgruppe nach Artikel 7 und die international tätig sind, abgeschlossen werden. Des Weiteren kann die Garantie nur gegenüber der übernehmenden Bank gewährt werden zum Zweck der Verlustabsicherung, die der übernehmenden Bank potentiell durch die Abwicklung von Aktiven der übernommenen Bank entstehen können. Es soll der Fall abgesichert werden, in dem die übernehmende Bank ein Portfolio der übernommenen Bank mit definitiven Verlusten verwertet. Was unter dem Begriff definitiver Verlust zu verstehen ist, wird im Vertrag nach Absatz 4 zu regeln sein. Auch werden die abzuwickelnden Aktiven der übernommenen Bank klar und präzise in einer Übersicht aufzuzeigen sein. Auch diese Übersicht ist Teil vom Vertragsinhalt.

Absatz 2

Für die Gewährung der Garantie ist ein Verpflichtungskredit nach Artikel 28 FHG einzuholen. Es wird betreffend die Kreditbewilligung auf die Erläuterungen zu Artikel 32b verwiesen. Eine Garantie zur Verlustabsicherung kann die Höhe von 9 Milliarden Schweizer Franken nicht überschreiten.

Absatz 3

Die Inanspruchnahme der Garantie zur Verlustabsicherung ist an strenge Voraussetzungen geknüpft, die kumulativ erfüllt werden müssen, bevor der Bund seiner Vertragsverpflichtung aus der Garantie nachkommt. So müssen in einem ersten Schritt alle abzuwickelnden Aktiven gemäss Vertrag definitiv verwertet worden sein (Bst. a). Erst zu diesem Zeitpunkt kann festgestellt werden, ob die übernehmende Bank nach Absatz 1 ein Verlust durch die Abwicklung der Aktiven erlitten hat und in welcher Höhe. In einem zweiten Schritt ist die übernehmende Bank verpflichtet – sofern sie die Auszahlung aus der Garantie beanspruchen will – bis zur Höhe von 5 Milliarden Schweizer Franken die definitiven Verluste aus der Verwertung der abzuwickelnden Aktiven (Bst. b) zu tragen. Erst danach und sofern der definitive Verlust die Höhe 5 Milliarden Schweizer Franken übersteigt, wird die Auszahlung der Garantie zur Verlustabsicherung durch den Bund beansprucht werden. Die Überwachung der Schritte eins und zwei (Bst. a und b) wird von der FINMA durchgeführt (Bst. c). Sie ist es auch, die gegenüber dem Bund die Bestätigung abgibt, dass einerseits ein definitiver Verlust aus der Abwicklung der verwerteten Aktiven durch die übernehmende Bank in der Höhe von 5 Milliarden Schweizer Franken gedeckt wurde und andererseits trotz dieser Deckung von 5 Milliarden Schweizer Franken der definitive Verlust nach Buchstabe b nicht vollständig absorbiert wurde. Folglich besteht ein definitiver Restverlust, der durch die Garantie des Bundes zu decken ist. Auch dies wird von der FINMA gegenüber dem Bund bestätigt. Die FINMA stellt auch sicher, dass die Bewertung der Garantie nach den International Financial Reporting Standards (IFRS) zur Verlustabsicherung in Bezug auf den Finanzhaushalt des Bundes zum jeweiligen Bilanzstichtag per 31.12. oder vom Bund zusätzlich angeforderten Stichtagen angemessen ist und erstattet dem Bund darüber Bericht.

Absatz 4

Der Bund und die übernehmende Bank schliessen über die Gewährung und die Auszahlung der Garantie zur Verlustabsicherung einen Vertrag ab. Wie bei Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie, deren Kostentragung in Artikel 32c geregelt ist, entstehen dem Bund für die Garantie zur Verlustabsicherung Kosten, die gedeckt werden müssen. Es handelt sich dabei insbesondere um die Kosten, die dem Bund durch die Strukturierung, die Bereitstellung sowie die Überwachung, Prüfung und Abwicklung der Garantie entstehen. Diese sollen der Garantieempfängerin ganz oder teilweise überbunden werden können, wobei die Einzelheiten vertraglich zu regeln sind.

Absatz 5

In vielen Fällen stehen einer Weitergabe von Informationen und Unterlagen der beteiligten Banken vertragliche oder gesetzliche Geheimhaltungspflichten entgegen. Damit dem Bund

und von ihm beigezogenen Dritten die nötigen Informationen und relevanten Unterlagen zur Verfügung stehen, müssen die vertraglichen und gesetzlichen Geheimhaltungspflichten in einem Gesetz ausgeschlossen werden. Die Pflicht, Informationen zu übermitteln und Unterlagen einschliesslich aller Verträge und Rechnungsabschlüsse zur Verfügung zu stellen, ist beschränkt auf das nach diesem Artikel abzuwickelnde Geschäft.

Art. 51h Informationsaustausch

Der behördeninterne Informationsaustausch nach Artikel 32k ist sinngemäss auf die Bestimmungen im Vierzehnten a. Abschnitt anwendbar. Dieser Informationsfluss ist insbesondere im Zusammenhang mit den in diesem Abschnitt geregelten Liquiditätshilfe-Darlehen und Garantien unabkömmlich. Dieser Austausch wurde in der Verordnung vom 16. März 2023 in Artikel 6 geregelt.

Art. 51i Überprüfung dieses Abschnitts

Der Bundesrat erhält den gesetzlichen Auftrag, die im Gesetz im Vierzehnten a. Abschnitt überführten Verordnungsbestimmungen innert 5 Jahren seit deren Inkrafttreten zu prüfen. Er erstattet der Bundesversammlung darüber Bericht und zeigt dabei allfälligen Aufhebungs- oder Anpassungsbedarf auf Gesetzesstufe auf. Demnach könnten Bestimmungen, die im Prüfungszeitpunkt obsolet sind, aufgehoben werden. Beispielhaft wäre dabei, bei abgeschlossener Transaktion nach dem FusG zwischen der Credit Suisse und der UBS, an Artikel 51f zu denken.

Art. 52a

Der Bundesrat hat die Anpassungen des Bankengesetzes vom 15. Juni 2018 im Rahmen eines am 16. Dezember 2022 veröffentlichten Berichts im Hinblick auf die Ziele der Finanzmarktaufsicht nach dem FINMAG geprüft. Artikel 52a kann daher aufgehoben werden.

4.2 Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005

Artikel 46

Absatz 2 Buchstabe f

Urteile des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der öffentlichen Kaufangebote können grundsätzlich nicht vor dem Bundesgericht angefochten werden. Vorbehalten sollen neu jene Fälle sein, die das Bundesverwaltungsgericht gemäss den ergänzten Artikel 83 Buchstabe u des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005⁹³ (BGG) sowie Artikel 140 Absatz 1 und Artikel 141 Absatz 1^{bis} FinfraG als erste Beschwerdeinstanz beurteilt hat. Auf Verfahren in Übernahmesachen vor dem Bundesverwaltungsgericht sind gemäss Artikel 141 Absatz 3 FinfraG die gesetzlichen Bestimmungen über den Stillstand der Fristen nicht anwendbar. Dies soll auch für das Verfahren vor dem Bundesgericht gelten, wenn dieses Beschwerden gegen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts gestützt auf Artikel 141 Absatz 1^{bis} FinfraG behandelt (vgl. die Ausführungen zu Art. 141 Abs. 1^{bis} FinfraG). Artikel 46 Absatz 2 BGG ist daher mit einem neuen Bst. f zu ergänzen. Der Klarheit halber ist zusätzlich ein Verweis auf Artikel 83 Buchstabe u BGG anzubringen.

⁹³ SR 173.110

Artikel 83*Buchstabe u*

Da das Bundesverwaltungsgericht in gewissen Fällen als erste Beschwerdeinstanz nach Artikel 141 Absatz 1^{bis} FinfraG im Übernahmerecht fungieren soll und auch in diesen Fällen ein Weiterzug an eine zweite Beschwerdeinstanz möglich bleiben soll, ist in Artikel 83 Buchstabe u BGG eine entsprechende Ausnahme zum Grundsatz der Nichtanfechtbarkeit in Übernahmesachen vorzusehen.

Artikel 100*Absatz 2 Buchstabe e*

Bei der Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht gegen Entscheide der FINMA beträgt die Beschwerdefrist 10 Tage. Diese Beschwerdefrist soll auch für Beschwerden an das Bundesgericht gelten, die sich gegen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts richten, die dieses als erste Beschwerdeinstanz nach Artikel 141 Absatz 1^{bis} FinfraG getroffen hat. Artikel 100 Absatz 2 BGG ist daher mit einem neuen Bst. e zu ergänzen.

4.3 Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz**Art. 219***Absatz 4 Zweite Klasse Buchstabe g*

Absatz 4 bleibt unverändert. Für Buchstabe g siehe die Erläuterungen zu Artikel 32h und Artikel 51b Absatz 4.

Art. 220*Absatz 1*

Siehe die Erläuterungen zu Artikel 32h und Artikel 51b Absatz 4. Es wird klargestellt, dass die Gläubiger innerhalb der Zweiten Klasse gemäss Artikel 219 Absatz 4 Buchstaben a – f vor den Forderungen der SNB aus zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen inklusive der aufgelaufenen Zinsen sowie Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie, einschliesslich der aufgelaufenen Zinsen und Prämien (Art. 219 Abs. 4 Bst. g E-SchKG), befriedigt werden.

4.4 Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 22. Juni 2007**Artikel 19 Verantwortlichkeit***Absatz 1*

Hier erfolgt eine Ergänzung des Verweises auf den neu eingefügten Absatz 3.

Absatz 2

Absatz 2 bleibt unverändert.

Absatz 3

Der Verwaltungsrat der FINMA entscheidet unter anderem über Geschäfte von grosser Tragweite (Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b FINMAG). Werden gestützt auf solche Entscheide des Verwaltungsrates in Geschäften von grosser Tragweite Staatshaftungsansprüche gegen die FINMA erhoben, ist der Verwaltungsrat aufgrund von Vorbefassung ausstandspflichtig. Diese Ausstandspflicht erstreckt sich auf alle dem Verwaltungsrat unterstellten Mitarbeitenden der FINMA, mithin auf die gesamte FINMA. Für diesen Fall ist eine Ersatzbehörde vorzusehen. Aufgrund der bestehenden Erfahrung in der Beurteilung von Staatshaftungsansprüchen, die sich gegen den Bund richten, soll das EFD als geeignete Ersatzbehörde in der Angelegenheit entscheiden.

4.5 Finanzmarktinfrastrukturgesetz vom 19. Juni 2015**Artikel 140****Absatz 1**

Die FINMA nimmt die Aufsicht über ihre Beaufsichtigten nach dem FINMAG und den Finanzmarktgesetzen wahr. Gleichzeitig ist die FINMA auch Beschwerdeinstanz gegen Entscheide der Übernahmekommission, die diese gestützt auf das FinfraG erlassen hat. Vor diesem Hintergrund ist bei entsprechenden Konstellationen ausnahmsweise die Beschwerde direkt an das Bundesverwaltungsgericht vorzubehalten (statt an die FINMA; vgl. die nachfolgenden Ausführungen zu Art. 141 Abs. 1^{bis} FinfraG).

Artikel 141**Absatz 1**

Neu wird in Absatz 1 die in Absatz 2 geregelte Beschwerdefrist von zehn Tagen der Klarheit halber verschoben.

Absatz 1^{bis}

Aufgrund der gesetzlichen Aufgaben der FINMA ist es möglich, dass der Verwaltungsrat der FINMA im Rahmen eines «Geschäfts von grosser Tragweite» gemäss Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b FINMAG bei Beaufsichtigten eine Übernahme aufsichtsrechtlich beurteilen muss und im Nachgang die FINMA allenfalls noch eine übernahmerechtliche Beschwerde gegen einen Entscheid der Übernahmekommission beurteilen müsste. Auch ist die Konstellation vorstellbar, dass eine Verfügung der Übernahmekommission bei der FINMA angefochten wird und die Anfechtung der betroffenen Übernahmesache einen Entscheid gemäss Art. 9 Abs. 1 Buchstabe b FINMAG erfordert. In diesen Ausnahmefällen soll das Bundesverwaltungsgericht die Aufgaben der FINMA als erste Beschwerdeinstanz wahrnehmen, die FINMA überweist die Beschwerde ohne Verzug dem Bundesverwaltungsgericht. Der neue Artikel 141 Absatz 1^{bis} FinfraG regelt die Voraussetzungen für die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts sowie die Beschwerdefrist für eine direkte Beschwerde an dieses. Aufgrund von Kohärenzüberlegungen und aus Gründen der Gleichbehandlung gilt in diesen Fällen eine Beschwerdefrist von fünf Börsentagen an das Bundesverwaltungsgericht, mithin dieselbe Frist, die ansonsten für die Anfechtung eines Entscheids der Übernahmekommission bei der FINMA gilt. Artikel 141 Absatz 3 FinfraG sieht bereits vor, dass auf Verfahren in Übernahmesachen vor dem Bundesverwaltungsgericht die gesetzlichen Bestimmungen über den Stillstand der Fristen nicht anwendbar sind. Dieser gilt unabhängig von der Frage, ob das Bundesverwaltungsgericht als erste Beschwerdeinstanz tätig wird oder als zweite Beschwerdeinstanz einen Entscheid der FINMA beurteilt. Kommt es zu einem Anwendungsfall nach Absatz 1^{bis}, infor-

miert die FINMA die Übernahmekommission sowie die Parteien entsprechend. Die Übernahmekommission leitet ihre Akten, anstatt an die FINMA, an das Bundesverwaltungsgericht weiter. Die Übernahmekommission wird in ihrem Entscheid, welcher im Zusammenhang mit einer Verfügungen nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b FINMAG ergeht, eine nach Absatz 1^{bis} sowie Absatz 2 entsprechende Rechtsmittelbelehrung formulieren müssen.

Gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts als erste Beschwerdeinstanz soll zur Wahrung der Möglichkeit eines doppelten Instanzenzugs der Beschwerdeweg an das Bundesgericht erlaubt sein.

Absatz 2

Es wird aufgrund des neuen Absatz 1^{bis} klargestellt, dass die Beschwerden nach Artikel 141 FinfraG keine aufschiebende Wirkung hat.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf die systemrelevanten Banken

Mit durch den Bund garantierten Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB kann eine in der Schweiz domizilierte SIB rasch und subsidiär mit Liquidität versorgt werden, falls dies im Krisenfall für eine Sanierung der SIB, für die Fortführung ihrer Geschäftstätigkeit gemäss Artikel 51d oder für die Konkursliquidation mit Weiterführung der systemrelevanten Funktionen der SIB erforderlich sein sollte.

Schon die blosse Existenz der Möglichkeit zur Gewährung von zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen und von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie kann im Markt präventiv wirken und gegebenenfalls einen Ansturm der Einleger auf die Banken verhindern. Die Stärkung beziehungsweise die Schaffung dieser Instrumente kann Vertrauen bei Investoren und Kunden schaffen und dazu beitragen, dass diese auch in einer Krise mit der betreffenden Bank Geschäftsbeziehungen aufrechterhalten beziehungsweise eingehen. Im Fall einer international tätigen SIB wird gleichzeitig das Vertrauen der ausländischen Aufsichtsbehörden in deren Sanierbarkeit und die Fortführung der Geschäftstätigkeit gestärkt. Dadurch sinkt die Gefahr, dass ausländische Aufsichtsbehörden höhere regulatorische Anforderungen für in ihrem Land domizilierte Rechtseinheiten der G-SIBs anordnen beziehungsweise die Übertragbarkeit von Kapital- und Liquidität einschränken würden (*Ring Fencing*).

Die Vergabe von Liquiditätshilfe-Darlehen durch Zentralbanken (wie ELA oder PLB) gehört international zum Standard-Kriseninstrumentarium (vgl. hierzu den internationalen Rechtsvergleich in Kapitel 2). Die vorliegende Vorlage reduziert daher allfällige Wettbewerbsverzerrungen zulasten der international tätigen SIBs der Schweiz und stellt sie mit ihren ausländischen Konkurrenten in führenden Finanzplätzen gleich.

Die Aussicht auf Gewährung von zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen oder Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie kann Fehlanreize (*Moral Hazard*) setzen. Fehlanreize können entgegen den Interessen der Öffentlichkeit zu verantwortungslosem Verhalten durch die Bank führen und dadurch neue Risiken auslösen oder bestehende Risiken verstärken. Allerdings ist festzuhalten, dass Banken und insbesondere SIBs im Gegensatz zu nicht regulierten Unternehmen ihre Liquiditätshaltung nicht beliebig selber bestimmen können, sondern durch die Vorgaben in der LiqV gebunden sind. Riskanten Verhaltensweisen wird einerseits dadurch entgegengewirkt, dass hohe Risiken bereits im Rahmen von den am 1. Juli 2022 in Kraft getretenen höheren Liquiditätsanforderungen für SIBs zu bankspezifischen Liquiditätszuschlägen für die SIBs führen. Andererseits wird Fehlanreizen mit bank- und personenbezogenen Massnahmen entgegengewirkt.

Zu diesen Massnahmen zählen die für die Bank anfallenden Kosten, die mit der Gewährung einer Ausfallgarantie durch den Bund und die Gewährung von Liquiditätshilfedarlehen durch die SNB verbunden sind (Art. 32c). Während der gesamten Laufzeit der Ausfallgarantie des Bundes fällt für das betroffene Institut eine Bereitstellungsprämie zu Gunsten des Bundes an. Diese wird im Einzelfall festgelegt. Auf den Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie hat die Darlehensnehmerin dem Bund und der SNB je eine Risikoprämie und der SNB einen angemessenen Zinssatz zu entrichten. Die Risikoprämien werden im Einzelfall entsprechend den Risiken des Bundes und der SNB festgelegt. Die Kosten für die Risikoprämien und den Zins fallen für das betroffene Institut nur an, solange Darlehen bestehen. Insbesondere die Prämien sollen für das betroffene Institut zweckmässige Anreize setzen. Zum einen sollen die Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie teurer als üblicherweise am Markt verfügbare Alternativen zur Liquiditätsbeschaffung sein, wodurch dem Subsidiaritätsgedanken dieser Massnahme Rechnung getragen wird. Das Institut soll einen Anreiz haben, diese Liquiditätshilfe-Darlehen möglichst wenig zu beanspruchen oder rasch zurückzuerstatten. Zum andern sollen die Prämien jedoch die Hauptziele der Massnahme, nämlich die erfolgreiche Sanierung des Instituts, die Fortführung der Geschäftstätigkeit gemäss Artikel 51d oder eine Konkursliquidation mit Weiterführung der systemrelevanten Funktionen nicht durch hohe zusätzliche Kosten für das sich in einer Krisensituation befindliche Institut gefährden.

Des Weiteren muss das Institut bestimmte Pflichten einhalten (Art. 32f), und der Bundesrat muss Massnahmen im Bereich der variablen Vergütungen ergreifen (Art. 10a).

Sowohl die blosse Existenz der Möglichkeit der Gewährung einer Ausfallgarantie als auch deren tatsächliche Gewährung haben einen Einfluss auf die Kreditwürdigkeit des betroffenen Instituts. Es ist anzunehmen, dass sich durch die Vertrauensbildung die Möglichkeit der Refinanzierung am Markt unmittelbar verbessert und die Refinanzierungskosten sinken. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass die Kunden in einem Krisenfall den Abzug ihrer Gelder beim Institut verringern.

5.2 Auswirkungen auf die nicht-systemrelevanten Banken

Die Möglichkeit der Gewährung von zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen sowie von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie an SIBs stärkt deren Widerstandsfähigkeit in einer Liquiditätskrise. Dadurch können sich die Refinanzierungskosten der SIBs am Markt reduzieren, sofern und soweit die Märkte für SIBs nicht bereits eine implizite staatliche Unterstützung eingepreist haben. Da die Vorlage keine Auswirkungen auf die Refinanzierungskosten von nicht-systemrelevanten Banken entfaltet, kann eine wettbewerbsverzerrende Wirkung der Vorlage nicht ausgeschlossen werden. Wird zudem in einem konkreten Fall eine Ausfallgarantie gewährt, so greift der Staat in den freien Markt ein, was zu zusätzlichen Wettbewerbsverzerrungen führen würde. Um diesem Verzerrungseffekt entgegenzuwirken, sind in der Vorlage – neben der Verzinsung – auch Bereitstellungs- sowie Risikoprämien vorgesehen, die die betroffene SIB dem Bund und der SNB zu entrichten hat. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass eine tiefere Wahrscheinlichkeit einer Liquiditätskrise und somit letztlich eines Konkurses einer SIB mögliche Ansteckungsrisiken reduziert und damit im Interesse des gesamten Bankensektors ist.

5.3 Auswirkungen auf den Bankkunden und Bankgläubiger

Die Kunden und Gläubiger der SIBs profitieren in erster Linie von einer erhöhten Stabilität der SIB in Falle einer Liquiditätskrise aufgrund der Möglichkeit von zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen sowie von durch den Bund garantierten Liquiditätshilfe-Darlehen. Im Krisenfall haben sämtliche Gläubiger ein erhebliches Interesse, dass die Liquidität der Bank sichergestellt werden kann. Im Falle einer Sanierung ist eine voraussichtliche Besserstellung der Gläubiger eine zwingende Voraussetzung (vgl. Art. 31). Zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und vom Bund

gesicherte Liquiditätshilfe-Darlehen können aufgrund des Konkursprivilegs (Art. 51b Abs. 4 und Art. 32h) Auswirkungen auf gewisse Bankgläubiger haben. Die Forderungen der SNB aus zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen und mittels Ausfallgarantie gesicherten Liquiditätshilfe-Darlehen sowie die aufgelaufenen Prämien und die aufgelaufenen Zinsen werden in die 2. Konkursklasse gemäss Artikel 219 Absatz 4 SchKG eingereiht, wobei sie innerhalb dieser Konkursklasse nachrangig bedient werden (vgl. auch Art. 220 Abs. 2 SchKG). Die entsprechenden Forderungen werden also erst bedient, wenn sämtliche Gläubiger der ersten und zweiten Konkursklasse vollständig befriedigt sind. In der ersten Konkursklasse sind insbesondere die Lohnforderungen der Arbeitnehmenden angesiedelt. In der zweiten Konkursklasse sind sodann vor allem Forderungen der Sozialversicherungen sowie privilegierte Einlagen nach Artikel 37a eingereiht. Das Konkursprivileg der Forderungen aus zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen wie auch Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie geht daher nicht zulasten dieser Einleger, sondern nur zulasten der Gläubiger der dritten Konkursklasse. Insgesamt betrachtet wirkt sich die Massnahme jedoch auch für diese Gläubiger positiv aus, da mit den genannten Liquiditätshilfe-Darlehen das Vertrauen dieser Gläubiger gestärkt werden sollte und dadurch die Wahrscheinlichkeit eines Konkurses der SIB aufgrund eines Liquiditätsengpasses deutlich sinkt.

Der Nutzen dieser Vorlage für Bankkunden und Bankgläubiger besteht in der Senkung der Wahrscheinlichkeit einer Zahlungsunfähigkeit und damit eines Konkurses einer SIB und den damit verbundenen negativen Folgen. Im Fall eines Konkurses einer SIB soll der Notfallplan sicherstellen, dass die systemrelevanten Funktionen (innerhalb der Schweizer Einheit bei einer international tätigen SIB) unterbruchsfrei weitergeführt werden können. Ganz ausgeschlossen werden kann ein temporärer Unterbruch der systemrelevanten Funktionen in der Praxis jedoch im Falle eines Konkurses der SIB nicht. Je nach konkretem Fall könnten für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen Liquiditätshilfe-Darlehen notwendig sein.

Der Konkurs einer SIB erhöht somit einerseits das Risiko eines Unterbruchs der systemrelevanten Funktionen und hätte – insbesondere bei den international tätigen SIBs – darüber hinaus negative Auswirkungen auf Bankkunden und Bankgläubiger sowie auf eine Grosszahl von ausländischen *Wealth-Management*-Kunden mit entsprechenden langfristigen negativen Folgen für den Schweizer Finanzplatz und die Schweizer Volkswirtschaft. Unmittelbar mit dem Konkurs können die Kunden nicht mehr ungehindert über ihre Vermögenswerte bei den konkursiten Einheiten der Bank verfügen. Sie erleiden zudem Verluste auf ihren nicht-gesicherten Einlagen. Gewissheit über die tatsächlichen Verluste besteht erst nach Abschluss des Konkursverfahrens (Dauer von über 10 Jahren). Auch können die Kunden erst allmählich über die aussonderbaren Anlagen (Wertschriftendepots) verfügen.

Die Ausgestaltung des Konkursprivilegs nach Artikel 32h hat zur Folge, dass Forderungen aus Freizügigkeits- und Säule-3a-Konti, die 100'000 Schweizer Franken überschreiten, in der dritten Gläubigerklasse eingereiht und nachrangig zu den Forderungen der SNB aus den Liquiditätshilfe-Darlehen (vgl. Art. 32a und Art. 51b) befriedigt werden. In Abhängigkeit von der Höhe der ausstehenden SNB-Forderungen sowie der Konkursmasse besteht die Möglichkeit, dass die Gläubiger mit Freizügigkeits- und Säule 3a-Guthaben, auf denjenigen Guthabenanteil der die Limite von 100'000 Schweizer Franken überschreitet, aufgrund der jetzigen Ausgestaltung des Konkursprivilegs in Artikel 32h Ausfälle erleiden würden. Je nach Alter des Versicherten könnte ein Konkurs demnach zum Verlust der Vorsorgeleistungen respektive zur Notwendigkeit des Bezugs von Ergänzungsleistungen führen. Im Extremfall könnte Altersarmut mit entsprechenden Kostenauswirkungen für die öffentliche Hand die Folge sein. Dabei besteht grundsätzlich ein Zielkonflikt zwischen dem Schutz dieser Vorsorgegelder und dem Schutz der Gesamtheit der Steuerzahler. Um zu verhindern, dass die Freizügigkeits- und Säule 3a-Guthaben im Konkurs einer SIB, welcher Liquiditätshilfe-Darlehen gewährt wurden, aufgrund der aktuellen Ausgestaltung des Konkursprivilegs Verluste erleiden würden, soll bis zur Unterbreitung der Botschaft die Ausgestaltung des Konkursprivilegs überprüft werden.

5.4 Auswirkungen auf die SNB

Die Vorlage sieht vor, dass die SNB – bis Ende 2027 – Liquiditätshilfe in Form von zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen sowie – ohne Befristung – in Form von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie an eine SIB leisten kann. Die zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen sind im Konkurs der Darlehensnehmerin privilegiert. Nach Abschluss eines Konkursverfahrens kann trotzdem nicht ausgeschlossen werden, dass unbefriedigte Forderungen verbleiben. Aufgrund der fehlenden Bundesgarantie können für die SNB dadurch im Falle von zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen Verluste resultieren. Im Umfang allfälliger Verluste würde das Jahresergebnis der SNB geschmälert werden, was wiederum zu einer Reduktion der Ausschüttungsreserve der SNB, die für Ausschüttungen an Bund und Kantone zur Verfügung steht, führen würde. Allerdings sorgen eine im Verhältnis zu den Aktiven der Darlehensnehmerin massvoll festzulegende Höhe der zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen und das Konkursprivileg, gemäss welchem Forderungen der SNB aus zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen im Konkursfall noch vor ihren allfälligen Forderungen aus Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie bedient würden, für ein äusserst begrenztes Ausfallrisiko.

Nachdem die zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen ausgeschöpft sind, kann die SNB Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes unter den Voraussetzungen von Artikel 32a gewähren, welche im Konkurs ebenfalls privilegiert sind. Aufgrund der Bundesgarantie ist die SNB bei der Gewährung dieser Liquiditätshilfe-Darlehen keinem Verlustrisiko ausgesetzt.

Falls die SNB zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen oder Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie in Fremdwährungen gewähren müsste, könnten zusätzlich Verluste aus Fremdwährungsrisiken entstehen.

In einem Krisenfall, in welchem die gewährten zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen und Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie von der betroffenen Bank vollständig zurückbezahlt werden können, ergeben sich bei der SNB aufgrund der während der Krisenperiode erhaltenen Risikoprämien positive finanzielle Auswirkungen und damit eine Erhöhung der Ausschüttungsreserve.

Die Gewährung von Liquiditätshilfe-Darlehen erhöht die im Finanzsystem vorhandenen Sichtguthaben. Der SNB entstehen dadurch Kosten aufgrund der Verzinsung der Girokonten zum SNB-Leitzins. Falls aus geldpolitischer Sicht eine Abschöpfung der Liquidität für notwendig erachtet wird, entstehen der SNB durch die Ausgabe und Verzinsung von Repos oder SNB-Bills ebenfalls Kosten, deren Höhe mittelfristig in etwa auf den SNB-Leitzins zurückzuführen sind. Für diese Kosten wird die SNB mit Zinsen auf den Liquiditätshilfe-Darlehen entschädigt. Im Falle eines Konkurses hört gegenüber dem Schuldner der Zinsenlauf aber auf (Art. 209 SchKG). Während die Zinszahlungen zu Gunsten der SNB somit stoppen, fallen die genannten Zinskosten für die SNB während der gesamten Konkursdauer an. Da die Konkursdauer bei einer SIB lange ausfallen kann, können diese Kosten beträchtlich sein. Zur Abgeltung dieser Kosten steht der SNB bei Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie eine Risikoprämie zu (Art. 32c Abs. 2).

5.5 Auswirkungen auf den Bund

Die Rolle des Bundes im Rahmen von Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB mit staatlicher Ausfallgarantie beschränkt sich auf die potentielle Gewährung einer Ausfallgarantie in einer schweren Liquiditätskrise sowie auf die Deckung eines allfälligen Verlustes an die SNB im Falle eines Konkurses und nach abgeschlossenem Konkursverfahren. Ausserhalb von Krisensituationen sind aufgrund der Einführung dieses Instruments keine negativen finanziellen Auswirkungen für den Bund zu erwarten.

Auch ist der Personalbestand des Bundes durch die vorliegenden Gesetzesänderungen grundsätzlich nicht tangiert. In einer Krisensituation können, wie die Ereignisse rund um die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS gezeigt haben, punktuell Kosten personeller Art für den Bund entstehen, zum Beispiel durch kurzfristige Aufstockung des Personalbestands oder durch Beraterkosten. Letztere können der Bank, welche staatliche Unterstützung beansprucht, nach Artikel 32c Absatz 6 beziehungsweise Artikel 51g Absatz 4 auferlegt werden.

Auch in Krisenzeiten gibt es eine Reihe von Faktoren, welche allfällige finanzielle Risiken für den Bund erheblich einschränken. In erster Linie sollten gewisse Szenarien mit bankeigener Liquidität⁹⁴ und gegebenenfalls mit ausserordentlichen oder zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB abgedeckt werden können. Hierbei ist die Nutzung von durch den Bund garantierten Liquiditätshilfe-Darlehen nicht oder lediglich subsidiär gestattet. Zudem ist die Solvenz oder deren Herstellung (z. B. über einen *Bail-in*) in einem Sanierungsverfahren eine Voraussetzung für die Vergabe einer Ausfallgarantie durch den Bund. Bei der Vergabe von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie liegt daher eine solvente Bank vor. Dies ist eine wichtige Grundlage dafür, dass die Bank dereinst die Darlehen zurückbezahlen kann. Auch im ungünstigsten Szenario, in dem eine Sanierung oder eine Fortführung der Geschäftstätigkeit der SIB gemäss Artikel 51d trotz Einsatz von durch den Bund garantierten Liquiditätshilfe-Darlehen scheitert und der Konkurs der SIB eröffnet würde, ist mit dem Konkursprivileg (Art. 32h) ein wirksames Mittel zur Reduzierung des Verlustrisikos für den Bund vorgesehen. Damit die Forderungen der SNB im Zusammenhang mit Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie durch den Konkurserlös nicht mehr gedeckt wären und allenfalls die Garantie des Bundes beansprucht würde, müssten die Vermögenswerte der Bank sehr starke Einbussen erleiden, die deutlich über die bisherige Erfahrung hinausgehen.⁹⁵ Ein Verlust tritt nur ein, wenn es zu einem Konkurs und einer Liquidation kommt und wenn im Rahmen der Liquidation die Aktiven der betroffenen Bank stark an Wert verlieren, sodass nicht einmal die zweite Konkursklasse vollständig ausbezahlt werden könnte.

In einem Krisenfall, in welchem die gewährten Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie von der betroffenen Bank vollständig zurückbezahlt werden können, ergeben sich beim Bund aufgrund der während der Krisenperiode erhaltenen Bereitstellungs- und Risikoprämien positive finanzielle Auswirkungen.

Im Rahmen einer Transaktion gemäss Fusionsgesetz zwischen von der FINMA beaufsichtigten Banken, die systemrelevant oder Teil einer systemrelevanten Finanzgruppe und die international tätig sind, kann der Bund zugunsten der übernehmenden Bank eine Garantie zur Verlustabsicherung abzuwickelnder Aktiven der übernommenen Bank gewähren (Art. 51g). Eine Auszahlung erfolgt erst, wenn alle abzuwickelnden Aktiven definitiv verwerten wurden und der definitive Verlust feststeht. Der Bund deckt nur den Anteil des definitiven Verlusts der übernehmenden Bank, der den Betrag von 5 Milliarden Franken übersteigt. Dieser vom Bund gedeckte Anteil beträgt höchstens 9 Milliarden Franken. Die erste Tranche des Verlusts in der Höhe von 5 Milliarden Franken muss die übernehmende Bank tragen.

Die Garantien des Bundes werden voraussichtlich als Finanzinstrument nach dem Rechnungslegungsstandard IPSAS 41 behandelt (International Public Sector Accounting Standards). Der Bund wendet diesen Standard seit 2023 an. Sollten bei der Ausfallgarantie die Bereitstellungs- und Risikoprämien das Ausfallrisiko per Bilanzstichtag nicht adäquat abdecken, wäre die Differenz dem Jahresergebnis des Bundes und dem Finanzierungsergebnis

⁹⁴ Mit den am 1. Juli 2022 in Kraft getretenen höheren Liquiditätsanforderungen wird die Wahrscheinlichkeit, dass der Einsatz des PLB erforderlich wird, deutlich reduziert.

⁹⁵ Das einzige bisherige Beispiel für eine (ausländische) G-SIB, die abgewickelt werden musste, ist Lehman Brothers. Gemäss FSB-Studie beliefen sich die Verluste im Konkurs auf etwa 33 Prozent der Gesamtbilanz (Quelle: FSB, Historical Losses and Recapitalisation Needs, 09.11.2015, Seite 18, abrufbar unter: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/Historical-Losses-and-Recapitalisation-Needs-findings-report.pdf>).

gemäss Schuldenbremse zu belasten, wobei der Betrag voraussichtlich ausserordentlich verbucht werden würde. Ob die Garantie zur Verlustabsicherung nach Artikel 51g zu einer (ausserordentlichen) Belastung des Jahres- bzw. Finanzierungsergebnisses führt, kann erst abschliessend beurteilt werden, wenn die vollständige Vertragsdokumentation zwischen Bund und UBS final ausgearbeitet wurde. Es muss frühzeitig berücksichtigt werden, wie sich eine absehbare Inanspruchnahme der Ausfallgarantie oder der Garantie zur Verlustabsicherung auf die Finanzen des Bundes auswirken wird und wie damit umzugehen ist.

Die Risiken für den Bund hängen insbesondere von dem für die Liquiditätshilfe und die Verlustabsicherung garantierten Beträgen ab. Der tatsächliche Liquiditätsbedarf ist ex ante äusserst schwierig abzuschätzen. So können sich Anzahl, Grösse und Profil der SIBs über die Zeit verändern. Zudem hängt die erforderliche Liquidität massgeblich vom konkreten Krisenszenario und den betroffenen SIBs ab. Die Ausfallgarantie für Liquiditätshilfe-Darlehen wird daher erst bei einem allfälligen Bedarf und im Einzelfall festgelegt. Eine konkrete Bandbreite für den Betrag der Ausfallgarantie für Liquiditätshilfe-Darlehen im Voraus zu beziffern, wäre nicht nur kaum umsetzbar, sondern auch nicht zielführend. So könnte eine Limitierung auf einen bestimmten Betrag die vertrauensbildende Wirkung der Liquiditätshilfe-Darlehen untergraben. Daher haben die Jurisdiktionen, die einen PLB kennen, auf jegliche Betragsangaben verzichtet.

Indem durch die Gewährung von zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen und Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie die Wahrscheinlichkeit für den Konkurs eines systemrelevanten Instituts verringert wird, hat die Vorlage unter anderem auch einen direkten Nutzen für den Bund. Ein solcher Konkurs könnte die Schweizer Volkswirtschaft gefährden und damit den Staat zu einer Rettung beispielsweise durch eine temporäre Verstaatlichung zwingen mit möglicherweise erheblichen Kostenfolgen für den Staatshaushalt. Die Ratingagenturen weisen in ihren Analysen regelmässig auf dieses substantielle Risiko für die Bilanz der Eidgenossenschaft hin. Im Fall einer Krise im Finanzsektor ist deshalb davon auszugehen, dass die Ratingagenturen das Rating der Eigenossenschaft überprüfen und insbesondere beim Konkurs eines systemrelevanten Instituts den Ausblick auf negativ setzen und eine Ratingherabstufung wahrscheinlich würde. Eine allfällige Herabstufung des Ratings der Eigenossenschaft auf eine tiefere Bonitätsstufe würde dazu führen, dass Investoren eine höhere Risikoprämie für das eingegangene Kreditrisiko verlangen. Für den Bund würden dadurch der Schuldzins und damit die Refinanzierungskosten steigen.

5.6 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Im Fall der Zürcher Kantonalbank reduzieren sich durch die erhöhte Stabilität der Bank die Risiken für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler des Kantons Zürich sowie für den Kanton Zürich als Eigner. Ein allfälliger Verlust der SNB aus zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen wird die Ausschüttungsreserve der SNB in diesem Umfang reduzieren und damit die Gewinnausschüttung an die Kantone tangieren. Weitere regionsspezifische Auswirkungen sind nicht ersichtlich.

Der Nutzen dieser Vorlage besteht in der Reduktion der Wahrscheinlichkeit einer Zahlungsunfähigkeit und damit eines Konkurses von SIBs und der damit verbundenen negativen Folgen für die Volkswirtschaft. Wie in Kapitel 5.7 dargelegt, kann sich ein Konkurs auch negativ auf die direkten Steuereinnahmen auswirken.

5.7 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Stabilität einer SIB ist für die Volkswirtschaft eines Landes von zentraler Bedeutung, da eine in finanzielle Not geratene SIB aufgrund von deren Grösse, Marktbedeutung und Vernetzung zu erheblichen Schwierigkeiten sowie Verwerfungen im Finanzsystem und zu negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen führen kann. Für die Schweiz, die im internationalen Vergleich im Verhältnis zur Grösse des Landes sehr grosse Finanzinstitute beheimatet, ist diese Problematik von besonderer Bedeutung. So betrug 2022 das Gesamtengagement⁹⁶ der SIBs im Verhältnis zum BIP der Schweiz 123 Prozent für UBS, 84 Prozent für Credit Suisse, 29 Prozent für die ZKB, 37 Prozent für Raiffeisen und 15 Prozent für PostFinance. Der Nutzen dieser Vorlage besteht in der Senkung der Wahrscheinlichkeit der Zahlungsunfähigkeit und damit eines Konkurses einer SIB respektive dem Ausfall der systemrelevanten Funktionen in einer Liquiditätskrise und der damit verbunden negativen Folgen für die Volkswirtschaft. Ein Ausfall des Einlagen- und Kreditversorgungsgeschäfts bei einer grossen Anzahl Bankkunden würde bei diesen zu Liquiditäts- und Finanzierungsengpässen führen, was den Konsum und die Investitionen in der Schweiz drastisch reduzieren und die Schweizer Volkswirtschaft erheblich schädigen könnte. Dadurch wäre die realwirtschaftliche Aktivität massiv gestört oder käme teilweise sogar zum Erliegen. Die möglichen Kosten für den Ausfall der systemrelevanten Funktionen einer SIB sind abhängig vom konkreten Fall. Internationale Studien zu den Kosten von Banken Krisen schätzen die kumulierten Kosten je nach konkretem Krisenfall und Annahme über deren Verlauf auf zwischen 10 Prozent bis über 150 Prozent des Vorkrisen-Bruttoinlandsproduktes.⁹⁷ Funktionieren die Sanierungsmassnahmen oder die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im konkreten Krisenfall gut, wird sich der Wert am unteren Ende dieser Spannbreite bewegen und sonst eher am oberen. Ein Konkurs einer Schweizer SIB würde zu Entlassungen und aufgrund der Bedeutung der SIB für die Finanzstabilität zu substanzialen makroökonomischen Auswirkungen führen.

Gemäss Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe d muss die Notfallplanung die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen (innerhalb der Schweizer Einheit bei einer international tätigen SIB) gewährleisten. Trotzdem kann ein temporärer Unterbruch der systemrelevanten Funktionen in der Praxis nicht ganz ausgeschlossen werden. Für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen kann deshalb ein Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie notwendig sein. Der Nutzen der Vorlage besteht somit auch darin, den potenziellen Schaden aus einer Unterbrechung der systemrelevanten Funktionen und die damit einhergehenden negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu verhindern beziehungsweise die Wahrscheinlichkeit eines solchen Schadens weiter zu verringern. Die fünf SIBs erreichen hohe Marktanteile bei den systemrelevanten Funktionen, was deren Wichtigkeit für das schweizerische Finanzsystem und die Schweizer Volkswirtschaft verdeutlicht. Ihr kumulierter Marktanteil per Ende 2021 beträgt sowohl bei den systemrelevanten⁹⁸ Einlagen als auch bei den systemrelevanten Krediten an Privatpersonen und Firmen über 50 Prozent. Der gesicherte Anteil der systemrelevanten Einlagen könnte vom bestehenden Einlagensicherungssystem nur zu einem äusserst beschränkten Teil sofort ausbezahlt werden. Der Anteil der fünf SIBs an den ausstehenden Forderungen im inländischen Interbankenmarkt beträgt gut 40 Prozent, und der Anteil der von den SIBs im Inland abgewickelten Transaktionen in Franken liegt über 80 Prozent.

Vom Konkurs einer G-SIB wären zusätzlich zu den erhöhten Risiken für die Fortführung der systemrelevanten Funktionen in der Schweiz auch die ausländischen Vermögensverwaltungskunden betroffen. Zudem bestünden erhebliche Ansteckungsrisiken auf weitere Banken in der Schweiz und weltweit. Der Schweizer Finanzplatz und der Wirtschaftsstandort Schweiz würde

⁹⁶ Das Gesamtengagement entspricht dem Nenner der Leverage Ratio, der aus der Summe der Bilanz- und Ausserbilanzpositionen gemäss BCBS-Standard besteht.

⁹⁷ Eine Studie des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS, 2010, https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_100818a.pdf) schätzt die Kosten von vergangenen Banken Krisen auf 19 Prozent bis 158 Prozent des BIP des betroffenen Landes.

⁹⁸ Positionen gegenüber dem inländischen Realsektor mit Laufzeit bis 1 Jahr.

in einem solchen Fall einen starken, längerfristig andauernden Vertrauensverlust erfahren. Insbesondere im Bereich der Vermögensverwaltung würden die Kunden Gelder von den Schweizer Banken abziehen mit potenziell weitreichenden Folgen für den Finanz- und Wirtschaftsstandort Schweiz. Die Finanzdienstleistungen des gesamten Bankensektors trugen 2021 mit 39,9 Milliarden Franken⁹⁹ resp. 5,5 Prozent zum Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz bei. Der Bankensektor zählte 106'921 Beschäftigte (Vollzeitäquivalente, FTE)¹⁰⁰ und generierte geschätzte 7,4 Milliarden Franken an direkten Steuern¹⁰¹. Der Anteil des Vermögensverwaltungsgeschäfts am Beitrag des gesamten Bankensektors kann für diese Berechnungen der Auswirkungen auf (maximal) 56 Prozent geschätzt werden (Anteil des Erfolgs aus dem Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft am Gesamterfolg).¹⁰² Von den gesamten Erträgen im Schweizer *Wealth Management* wurden im Jahr 2020 geschätzte 77 Prozent aus dem grenzüberschreitenden Geschäft generiert.¹⁰³ Somit wird für das grenzüberschreitende Vermögensverwaltungsgeschäft 2021 ein direkter BIP-Anteil von 17,2 Milliarden Franken (2,4 %), eine direkte Beschäftigung von 46'104 FTE und 3,2 Milliarden Franken an direkten Steuern gerechnet. Unter der Annahme, dass Vermögensverwaltungsgelder bei Schweizer Banken einen starken Abfluss erfahren und sich das Geschäft der in diesem Bereich tätigen Schweizer Banken daher um 25 Prozent verkleinert, würden unter sonst unveränderten Bedingungen Arbeitsplätze (-11'526 FTE) und direkte Steuereinnahmen (-798 Mio. CHF, -0,5 %) verloren gehen und das BIP würde sinken (-4,3 Mrd. CHF, -0,6 %). Der Vertrauensverlust könnte sich über viele Jahre hinziehen. Die Vermeidung oder Verringerung der Eintrittswahrscheinlichkeit dieser negativen Folgen stellt einen weiteren Nutzen der Vorlage für die Volkswirtschaft dar.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die vorgeschlagene Schaffung eines gesetzlichen Mechanismus für die Gewährung von Ausfallgarantien durch den Bund als Sicherheit für Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB sowie die befristete Einführung von zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen in einem Krisenfall richtet sich nur an Banken, die systemrelevant oder Teil einer systemrelevanten Finanzgruppe sind. Dies wirft die Frage nach der Zulässigkeit dieser Differenzierung und unterschiedlichen Behandlung gegenüber den übrigen Banken auf, denn diese sind vom vorgeschlagenen Mechanismus ausgeschlossen.

Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des allgemeinen Gleichbehandlungsgebots (Art. 8 BV) und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) relevant. Aus diesen Grundrechten folgt, dass direkte Konkurrenten gleich zu behandeln sind. Die Wirtschaftsfreiheit verbietet grundsätzlich Massnahmen, die den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten verzerren könnten und somit nicht wettbewerbsneutral sind. Dieser Grundsatz gilt sowohl bezüglich grundsatzkonformer staatlicher Massnahmen wie auch betreffend zulässige grundsatzwidrige Vorkehren des Staates.¹⁰⁴

⁹⁹ Studie BAK economic intelligence (2022), Volkswirtschaftliche Bedeutung des Schweizer Finanzsektors, Studie im Auftrag der Schweizerischen Bankiervereinigung SBVg und des Schweizerischen Versicherungsverbandes SVV, Ergebnisse 2022, Seite 8, abrufbar unter: https://www.swissbanking.ch/Resources/Persis-tent/a/7/9/8/a7983a92a4620da7fc92c85fc305baa4a592ec47/BAK_Economics_Bedeutungsstudie_Finanzsektor_2022.pdf.

¹⁰⁰ Bundesamt für Statistik, Beschäftigte nach Vollzeitäquivalente und Wirtschaftsabteilungen, abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaeftigte/beschaeftigungsstatistik.assetdetail.23326579.html>.

¹⁰¹ Studie BAK economic intelligence (2022), Seite 11.

¹⁰² SNB, Jährliche Bankenstatistik vom 29.09.2022, Ausgewählte Erfolgsrechnungspositionen, abrufbar unter: <https://data.snb.ch/de/topics/banken/chart/baerferntkokach>.

¹⁰³ Schweizerische Bankiervereinigung SBVg, Abbildung 9, abgerufen am 31.01.2023: <https://publications.swiss-banking.ch/swiss-banking-trends-de/wealth-management>.

¹⁰⁴ Vallender, St. Galler Kommentar zu Art. 27 BV, Rz. 31.

Gemäss Artikel 98 Absatz 1 BV hat der Bund gleichermaßen das Recht wie auch die Pflicht, Vorschriften über das Banken- und Börsenwesen zu erlassen. Nach allgemein anerkannter Auffassung betrifft dies nebst dem Schutz der klassischen Polizeigüter (z.B. Schutz der Gläubiger) insbesondere auch den Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte und des Bankensystems (System- bzw. Funktionsschutz, vgl. Art. 4 FINMAG zu den Zielen der Finanzmarktaufsicht). Die zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen wie auch die Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie, stellen eine Finanzhilfe im Sinne des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990¹⁰⁵ (SubG) dar (vgl. Kapitel 6.4 f.). Die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung von Subventionen ergibt sich stillschweigend aus der Kompetenz zur Regelung der Materie in Artikel 98 BV.¹⁰⁶ Artikel 98 BV enthält indessen keine Ermächtigung, vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen. Erlaubt sind nur grundsatzkonforme Massnahmen, welche unter anderem auch das Funktionieren der Märkte sicherstellen sollen.¹⁰⁷

Das Bankengesetz unterscheidet bereits heute hinsichtlich der Anforderungen zwischen systemrelevanten und nicht systemrelevanten Banken (vgl. Art. 7 ff.). Für SIBs gelten besondere Anforderungen, namentlich was Eigenmittel, Liquidität, Risikoverteilung und Notfallplanung anbelangt. Diese Unterscheidung wurde im Zusammenhang mit der TBTF-Vorlage¹⁰⁸ zur Stärkung der Stabilität im Finanzsektor eingeführt. Damals wie heute ist klar, dass der Konkurs einer SIB die Schweizer Volkswirtschaft und das schweizerische Finanzsystem erheblich schädigen würde (vgl. Art. 7 Abs. 1). Trotz des gesetzlichen Dispositivs können sich aber weiterhin Situationen ergeben, in denen die vorgeschlagenen gesetzlichen Mechanismen zur Sicherung der Liquidität einer Bank, die systemrelevant oder Teil einer systemrelevanten Finanzgruppe ist, notwendig werden könnten, um eine erhebliche Schädigung der Schweizer Volkswirtschaft und des schweizerischen Finanzsystems abzuwenden.¹⁰⁹ Unter diesem Gesichtspunkt erfüllen die vorgeschlagenen Regelungen zu den befristeten zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen wie auch zu Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes den in Artikel 98 BV erteilten Auftrag zur Sicherstellung des Funktions- und Systemschutzes, da sie das Funktionieren der Märkte in Krisensituationen unterstützen soll. Die Differenzierung hinsichtlich Anwendbarkeit des vorgeschlagenen Mechanismus einzig auf systemrelevante Unternehmen gemäss Artikel 7 ist somit grundsätzlich zulässig. Die Einschränkung ist durch das Kriterium der Systemrelevanz bedingt und daher auch sachlich gerechtfertigt. Mit Blick auf das allgemeine Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 BV) und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), welche auch vor Wettbewerbsverzerrungen schützen soll, darf die Ungleichbehandlung aber nicht weitergehen, als zum Schutz der öffentlichen Interessen zwingend erforderlich ist. Dies ist mit der vorgeschlagenen Regelung in mehrerlei Hinsicht sichergestellt. So müssen die über ausserordentliche Liquiditätshilfe nach Art. 5 Abs. 2 Bst. e i.V.m. Art. 9 Abs. 1 NBG hinausgehenden Liquiditätshilfe-Darlehen vertraglich festgelegte Bedingungen erfüllen und können erst nachrangig zur ausserordentlichen Liquiditätshilfe-Darlehen gewährt werden. Da aber nach Abschluss eines Konkursverfahrens trotzdem nicht ausgeschlossen werden kann, dass unbefriedigte Forderungen verbleiben und deshalb in Ermangelung einer Bundesgarantie Verluste durch die SNB realisiert werden könnten, werden im Konkurs der Darlehensnehmerin über die ausserordentliche Liquiditätshilfe hinausgehenden zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen bzw. die SNB gezielt privilegiert. In Bezug auf Liquiditätshilfe-Darlehen besteht zudem kein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Ausfallgarantie, sondern es liegt im Ermessen des Bundes, ob eine solche im Einzelfall zu gewähren ist (Art. 32a Abs. 1 und 4), selbst wenn die Voraussetzungen für die Gewährung grundsätzlich erfüllt wären (Art. 32a Abs. 3). Weiter sind die Voraussetzungen für die Gewährung einer Ausfallgarantie restriktiv ausgestaltet. Insbesondere ist eine Gewährung nur möglich, wenn strikte Subsidiarität zu anderen Liquiditätsquellen

¹⁰⁵ SR 616.1

¹⁰⁶ Vgl. Lienhard/ Mächler/ Zelniewicz, Öffentliches Finanzrecht, S. 252 f. m.w.H.; Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Auflage, Rz 749 f. i.V.m. 768.

¹⁰⁷ Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 98 BV, Rz. 3-5.

¹⁰⁸ BBl 2011 4717, 4807.

¹⁰⁹ Vgl. Kapitel 1.1 und 3.1.

gewahrt wird (Art. 32a Abs. 3 Bst. a). Auch muss als Folge der Nichtgewährung einer Ausfallgarantie eine erhebliche Schädigung der Schweizer Volkswirtschaft und des schweizerischen Finanzsystems drohen (Art. 32a Abs. 3 Bst. d). Abschliessend ist festzuhalten, dass die nicht von der vorgeschlagenen Regelung erfassten Banken als Teil des Finanzsystems von der Schutzwirkung dieser Mechanismen profitieren, soweit ein Konkurs einer systemrelevanten Bank mit möglichen negativen Konsequenzen für andere Banken abgewendet werden kann.

Im Zusammenhang mit den Neuerungen in Artikel 10a wird auf die generellen Ausführungen zum Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit in der Botschaft zur TBTF-Vorlage verwiesen.¹¹⁰ Vorliegend wird durch die Ergänzungen in Artikel 10a die gesetzliche Grundlage erweitert. Das öffentliche Interesse an der Erweiterung der möglichen Massnahmen (vgl. Art. 10a Abs. 2 Bst. c) ist aufgrund der Beanspruchung staatlicher Hilfsmittel durch das Finanzinstitut zu bejahen: Die staatlichen Unterstützungsmassnahmen und die damit verbundenen Risiken für den Bund und letztendlich für den Steuerzahler sollen minimiert werden. Aus diesem Grund ist es gerechtfertigt, dass diejenigen Personen in leitender Stellung, welche eine Mitverantwortung an der Situation tragen, die letztendlich zur staatlichen Unterstützung geführt hat, bereits ausgezahlte variable Vergütungen an das Institut zurückzahlen sollen. Dadurch fliessen Vermögenswerte an das Institut zurück und die finanzielle Lage des Instituts wird gestärkt, wodurch die Risiken des Steuerzahlers reduziert werden. Sollte die Rückforderung der variablen Vergütungen im Übrigen die Konkurrenzfähigkeit des betroffenen Unternehmens auf dem Arbeitsmarkt beeinträchtigen, so wäre dem allenfalls unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen. Die Prüfung der Verhältnismässigkeit der Erweiterung in Artikel 10a hat ergeben, dass die neue Massnahme gleichzeitig geeignet und erforderlich ist, den Zweck zu erreichen, dass die finanzielle Lage der SIB sich verbessert und das Risiko des Steuerzahlers reduziert wird. Zudem ist abermals festzuhalten, dass eine Staatshilfe zum Vornherein nur dann erfolgt, wenn eine systemrelevante Bank ohne Staatshilfe ihre Geschäftstätigkeit nicht mehr erfolgreich fortführen könnte. Diese Ausgangslage rechtfertigt es, von den Banken zu verlangen, dass sie ihre Vergütungspolitik und ihre mit den Mitarbeitenden geschlossenen Vergütungsvereinbarungen schon vor dem Krisenfall auf eine solche Eventualität ausrichten. Durch die Erweiterung von Artikel 10a wird gleichzeitig die Risikobereitschaft von Personen in leitender Stellung entschärft. Ein allfälliger Wettbewerbsnachteil der SIBs rechtfertigt sich aufgrund der staatlichen Unterstützung. Zudem werden die Vergütungssysteme unter bestehendem Artikel 10a Absatz 3 soweit anzupassen sein, als dass eine SIB auch allfällige Forderungsklagen abweisen könnte. Auch ist in Bezug auf die vorliegende Erweiterung darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat seine Massnahmen stets den Erfordernissen des Einzelfalls anpassen und damit auch auf ein zumutbares Mass beschränkt wird. Ausserdem sind die variablen Vergütungen sowie der Personenkreis beschränkt, da nur diejenigen tangiert werden können, welche eine gewisse Verantwortung an der Situation, die zur notwendigen staatlichen Beihilfe geführt hat, tragen beziehungsweise getragen haben. Damit kann die Einhaltung der Anforderungen an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit zusätzlich gewährleistet werden. Schliesslich fordert die Wirtschaftsfreiheit, dass die Gleichbehandlung der direkt konkurrierenden Marktteilnehmer respektiert wird. Unter diesem Gesichtspunkt muss sich die auf systemrelevante Banken beschränkte Regulierung auf rein sachliche Gründe abstützen. Die Gefährdung der gesamten Volkswirtschaft durch den Konkurs einer systemrelevanten Bank ist ein hinreichender Grund für einen gezielten Eingriff in systemrelevante Banken beziehungsweise in die Konzernobergesellschaft von systemrelevanten Finanzgruppen oder Finanzkonglomeraten.

Zusammenfassend steht die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit durch die vorgeschlagenen Erweiterungen des Massnahmenkatalogs im Falle einer staatlichen Unterstützung im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

¹¹⁰ BBI 2011 4717, 4802.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Mit der Schaffung von gesetzlich vorgesehenen zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen und Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes wird die Grundlage für eine staatliche Beihilfe geschaffen. Es stellt sich die Frage, ob dies im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz ist.

6.2.1 Staatsvertragliche Verpflichtungen gegenüber der EU

Die Schweiz hat im Finanzbereich mit der EU einzig das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung vom 10. Oktober 1993 (SR 0.961.1) abgeschlossen. Dieses Abkommen ist aufgrund des eingeschränkten Geltungsbereichs auf die Direktversicherung für den Bankenbereich nicht einschlägig und enthält darüber hinaus keine Bestimmungen im Bereich der staatlichen Beihilfen.

Die Bestimmungen über staatliche Beihilfen im Artikel 23 Absatz 1 iii des Freihandelsabkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 22. Juli 1972 (SR 0.632.401) finden hingegen nur auf den Warenverkehr Anwendung. Dieser ist vorliegend nicht tangiert.

Somit bestehen keine staatsvertraglichen Verpflichtungen gegenüber der EU, welche die vorgeschlagene Änderung des BankG betreffen.

6.2.2 Verhältnis zum WTO-Recht und zu Freihandelsabkommen ausserhalb von Europa

Im Rahmen des WTO-Rechts ist das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) im vorliegenden Kontext zu beachten. Ziffer 2 Buchstabe a des Anhangs über Finanzdienstleistungen hält jedoch fest, dass ein Mitglied durch das Abkommen nicht daran gehindert ist, Massnahmen aus aufsichtsrechtlichen Gründen zu treffen, einschliesslich Massnahmen zur Sicherung der Integrität und Stabilität des Finanzsystems. Die vorgeschlagenen Massnahmen hinsichtlich zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen sowie Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie zugunsten von SIBs trägt zur Begegnung von erheblichen Störungen des schweizerischen Finanzsystems und damit zur Stabilität der Schweizer Volkswirtschaft bei. Der Mechanismus trägt somit zur Sicherung der Integrität und Stabilität des Finanzsystems im Sinne von Ziffer 2 Buchstabe a des GATS bei und ist somit mit diesem Abkommen vereinbar, vorausgesetzt, dass in der Schweiz domizilierte ausländische Banken, denen auf dem Schweizer Finanzplatz eine gleiche systemrelevante Bedeutung zukämen, gleichbehandelt würden. Aktuell erfüllt keine in der Schweiz domizilierte ausländische Bank das Kriterium der Systemrelevanz nach Art. 7 Abs. 1.

Eine der Ziffer 2 Buchstabe a entsprechende Bestimmung ist jeweils in den Freihandelsabkommen der Schweiz aufgeführt, die spezifische Bestimmungen über den Handel mit Finanzdienstleistungen enthalten.

6.2.3 Kompatibilität mit internationalen Praktiken

Der vorgeschlagene Mechanismus ist im Einklang mit internationalen Standards des FSB (vgl. Kapitel 2).

6.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Der Ausgabenbremse unterliegen nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

Eine Ausfallgarantie nach Artikel 32a Absatz 1 wird im Bedarfsfall im Rahmen eines Verpflichtungskredits gewährt (vgl. Ausführungen unter Kapitel 3.1), der im Dringlichkeitsverfahren nach Artikel 28 FHG bewilligt wird (vgl. Art. 32b). Auch die Garantie zur Verlustabsicherung nach Artikel 51g Absatz 1 wird im Bedarfsfall im Rahmen eines Verpflichtungskredits gewährt, der nach Artikel 28 FHG bewilligt wird. Die Ausfallgarantien und die Garantie zur Verlustabsicherung sind Finanzhilfen im Sinne von Artikel 3 des SuG. Es handelt sich vorliegend um neue Finanzhilfebestimmungen, die neue Ausgaben nach sich ziehen können, die den in der Bundesverfassung für einmalige Ausgaben festgehaltenen Grenzwerte von 20 Millionen Franken überschreiten. Die Artikel 32a Absatz 1 und 51g Absatz 1 sind somit der Ausgabenbremse zu unterstellen.

6.4 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

In Botschaften zur Schaffung beziehungsweise Änderung von Rechtsgrundlagen für Subventionen sowie in Botschaften zu Kreditbeschlüssen und Zahlungsrahmen muss über die Einhaltung der im SuG festgelegten Grundsätze Bericht erstattet werden.¹¹¹

6.4.1 Bedeutung der Subvention für die vom Bund angestrebten Ziele

Wie weiter oben ausgeführt (vgl. Kapitel 1.1 und 3.1), können sich Situationen ergeben, in denen die eigenen liquiden Mittel der SIB und jene aus den ausserordentlichen und zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB nicht ausreichen, um die Stabilität der betroffenen SIB zu gewährleisten. Das TBTF-Instrumentarium soll deshalb durch eine staatliche Liquiditätssicherung für SIBs ergänzt werden. Die Revision fügt sich in die Strategie des Bundesrates ein (vgl. Kapitel 1.3).

6.4.2 Materielle und finanzielle Steuerung der Subvention

Die Gewährung einer Ausfallgarantie des Bundes an die SNB ist an verschiedene, kumulative Voraussetzungen gebunden (Art. 32a Abs. 3).

Zudem erfolgt die Gewährung der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie nur unter strengen Auflagen. So unterliegt die SIB, welche solche Darlehen beziehen will, etwa einem Dividendenverbot und einem Verbot zur Gewährung und Rückzahlung von Darlehen an die Eigentümerinnen und Eigentümer der Konzernobergesellschaft sowie zur Rückerstattung von Kapitaleinlagen (Art. 32f Abs. 1). Zudem ist die SIB nicht befugt, Handlungen vorzunehmen, die die Rückzahlung der ausstehenden Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie der SNB verzögern oder gefährden könnten (Art. 32f Abs. 3).

Die Ausfallgarantie des Bundes zugunsten der SNB gilt nur bis zur Höhe des Verpflichtungskredits und deckt nach Abschluss eines Konkursverfahren die Ausfallforderung der SNB aus den Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie inklusive aufgelaufener Zinsen und ihrer Risikoprämie. Die Ausfallgarantie erfasst somit keine Verluste auf anderen Darlehen der SNB an die Darlehensnehmerin (bspw. ausserordentliche Liquiditätshilfe-Darlehen).

¹¹¹ Vgl. Art. 4 SuG

Um das Risiko für den Bund zu reduzieren, sieht die Vorlage zudem die Einführung eines Konkursprivilegs für die offenen Forderungen der SNB aus den Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie inklusive der aufgelaufenen Zinsen sowie für die Bereitstellungs- und Risikoprämien vor.

Auch die Gewährung der Garantie zur Verlustabsicherung ist an Voraussetzungen gebunden (Art. 51g). So müssen alle abzuwickelnden Aktiven definitiv verwertet sein und die übernehmende Bank muss die ersten 5 Milliarden Franken Verlust aus dieser Abwicklung selbst tragen. Erst wenn die FINMA dem Bund bestätigt, dass ein durch die Garantie abgedeckter definitiver Verlust entstanden ist, wird die Garantie in der entsprechenden Höhe und bis maximal zum festgelegten Höchstbetrag fällig (Art. 51g Abs. 3).

6.4.3 Verfahren der Subventionsgewährung

Das Gesetz und der Verpflichtungskredit bilden die Grundlage für den Vertrag zwischen der SNB und dem Bund über die Ausfallgarantie, der die weiteren Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Ausfallgarantie regelt. Die Begleichung einer allfälligen Forderung aus der Ausfallgarantie erfolgt durch das Vorliegen des definitiven Verlustscheins und ist auf die Höhe der Verlustscheinforderung beschränkt. Die SNB weist deren Berechnung detailliert nach.

Auch für die Garantie zur Verlustabsicherung bilden das Gesetz und der entsprechende Verpflichtungskredit die Grundlage für den Vertrag zwischen der übernehmenden Bank und dem Bund.

6.4.4 Art und zeitlicher Rahmen der Finanzhilfen

Wie oben dargelegt (vgl. Kapitel 6.4.2), soll der SNB im Bedarfsfall eine Ausfallgarantie des Bundes gewährt werden. Diese gilt bis zur Höhe des Verpflichtungskredits und insbesondere für den Fall einer Nichtzurückzahlung der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie durch die SIB.

Die Forderung der SNB gegen den Bund aus der Ausfallgarantie wird 5 Jahre nach dem rechtskräftigen Abschluss des Konkursverfahrens fällig (Art. 32j). Diese Frist ermöglicht es dem Bund, die nötigen administrativen und parlamentarischen Prozesse für die Auszahlung der von der SNB geltend gemachten Summe durchzuführen. Dazu gehört namentlich die Bewilligung eines Voranschlagskredits (Art. 30 FHG) und die Beschaffung der notwendigen Mittel.

Die Garantie zur Verlustabsicherung gilt bis die abzuwickelnden Aktiven definitiv verwertet sind und die FINMA festgestellt hat, ob ein über 5 Milliarden Franken hinausgehender Verlust entstanden ist. Erst danach wird die Garantie fällig. Es ist anzunehmen, dass die definitive Verwertung der abzuwickelnden Aktiven mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird.

6.5 Erlassform

Der Entwurf legt Rechtsnormen im formellen Sinn fest und muss daher in Form eines Bundesgesetzes erlassen werden. Dies ergibt sich einerseits aus dem Auftrag des Bundesrates vom 11. März 2022, andererseits hat der Bundesrat am 16. März 2023 gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 und Artikel 185 Absatz 3 BV¹¹² die Verordnung über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken¹¹³ in Kraft gesetzt. Letztere tritt sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten ausser Kraft, sofern der Bundesrat nicht innert Frist der

¹¹² SR 101

¹¹³ SR 952.3

Bundesversammlung einen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung unterbreitet (vgl. Art. 7c Abs. 4 und Art. 7d Abs. 2 Bst. b RVOG sowie Kapitel 1.1). Auch dies wird mit dem vorliegenden Entwurf beabsichtigt. Der Bundesrat plant, dem Parlament in dieser Frist eine Botschaft und einen Gesetzesentwurf zu unterbreiten mit dem Ziel, die zwecks Fortführung und Wirkung der getroffenen Massnahmen der Verordnung ins ordentliche Gesetzesrecht zu überführen. Gleichzeitig soll die Geltungsdauer der hier thematisierten Verordnung verlängert werden (vgl. Art. Art. 7c Abs. 2 und 3 RVOG sowie FN 9 hiervor).

6.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält eine Erweiterung der bestehenden Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen zuhanden der FINMA auf den Bereich der Offenlegung (Art. 3g Abs. 1 und 2, Art. 5 Abs. 2, Art. 10 Abs. 4 Bst. a^{bis}). Die Erweiterung rechtfertigt sich dadurch, dass die Offenlegung eng mit den in den Delegationen bereits aufgezählten Bereichen verknüpft ist.

6.7 Datenschutz

Der Entwurf zur Änderung des BankG beinhaltet die Bearbeitung von Daten, von denen gewisse persönlicher Natur sind. Behörden und Dritte sind im Zusammenhang mit der Gewährung von zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen, bei Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie und bei der Garantie zur Verlustabsicherung auf den Austausch dieser Daten angewiesen. Eine weitgehende Informationstransparenz zwischen den Behörden ist im Kontext der Gewährung von zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen, von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes sowie bei der Garantie zur Verlustabsicherung notwendig. Gleichzeitig sind die Informationen und Daten der betroffenen SIB wie auch die von der Nationalbank und der FINMA gegenüber dem EFD zur Verfügung gestellten Informationen zweifellos sehr sensibler Natur. Sie enthalten insbesondere Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse, aufsichtsrechtliche Daten, börsenrelevante Informationen, besonders schützenswerte Personendaten sowie Daten juristischer Personen. Die Nationalbank und die FINMA sind dem Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004¹¹⁴ (BGÖ) nicht unterstellt (Art. 2 Abs. 2 BGÖ). Die SNB wird vom Geltungsbereich ausgenommen, um ihren besonderen Status der Unabhängigkeit nach Artikel 99 BV Rechnung zu tragen und diese Unabhängigkeit auch im Bereich des Informationszugangs zu gewährleisten. Die Ausnahme der FINMA rechtfertigt sich dadurch, dass sie als Aufsichtsbehörde über den Finanzmarkt in einem wirtschaftlich und politisch ausserordentlich sensiblen Bereich tätig ist¹¹⁵.

Der Informationsaustausch nach Artikel 32k sowie Artikel 51h soll sicherstellen, dass die zuständigen Verwaltungseinheiten und Institutionen untereinander und von der betroffenen SIB alle relevanten Informationen für den Vollzug der Bestimmungen dieser Vorlage vollständig und zeitnah erhalten. Müssten die Nationalbank, die FINMA und die betroffene SIB befürchten, dass die Verwaltungseinheiten der Öffentlichkeit Zugang zu den zur Verfügung gestellten Informationen und Unterlagen gewähren müssen, könnte dies dazu führen, dass sie diese Informationen nicht, unvollständig oder mit grosser zeitlicher Verzögerung zur Verfügung stellen würde.

Der Zugang zu diesen Informationen richtet sich nach den Bestimmungen des BGÖ. Es ist unbestritten, dass Transparenz bezüglich des staatlichen Handelns wichtig und notwendig ist. Wichtige Erkenntnisse, Eckwerte und Rahmenbedingungen sollen darum in geeigneter Form offengelegt werden. Der Öffentlichkeit können damit die relevanten Informationen zur Verfügung gestellt werden, die der Beurteilung der Bundesunterstützung dienen und die unter Wahrung der Geheimhaltungsvorschriften öffentlich zugänglich gemacht werden können. Auf die

¹¹⁴ SR 152.3

¹¹⁵ Botschaft vom 12. Februar 2003 zum Öffentlichkeitsgesetz, BBl 2003 1963, S. 1988

Überführung von Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung vom 16. März 2023 über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken in ordentliches Recht, wonach der Zugang nach dem BGÖ zu Informationen und Daten ausgeschlossen ist, wird verzichtet.

Übersichtstabelle über die im erläuternden Bericht verwendeten Daten

Ziffer	Zitat, Fundstelle	Quelle, Herleitung, Annahmen	Letzte Aktualisierung	Bemerkungen
1	Kap. 5.5: müssten die Vermögenswerte der Bank sehr starke Einbussen erleiden, die deutlich über die bisherige Erfahrung hinausgehen.	Gemäss FSB-Studie «Historical Losses and Recapitalisation Needs», vom 09.11.2015, Seite 18, beliefen sich die Verluste im Konkurs von Lehman Brothers auf etwa 33 Prozent der Gesamtbilanz.	2015	
2	Kap. 5.7: So betrug 2022 das Gesamtengagement der SIBs im Verhältnis zum BIP der Schweiz 123 Prozent für UBS, 84 Prozent für Credit Suisse, 29 Prozent für die ZKB, 37 Prozent für Raiffeisen und 15 Prozent für PostFinance.	<p>Die prozentualen Angaben entstehen aus dem Verhältnis des Gesamtengagements der entsprechenden SIB und dem BIP der Schweiz.</p> <p>Quelle Gesamtengagements per 31.12.2022:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UBS Group: Annual Report 2022, publiziert im März 2023 - Credit Suisse Group: Annual Report 2022, publiziert im März 2023 - ZKB: Geschäftsbericht Geschäftsjahr 2022, publiziert im März 2023 - Raiffeisen Gruppe: Geschäftsbericht 2022 - PostFinance: Offenlegung zu den Eigenmittelvorschriften per 31. Dezember 2022, publiziert im März 2023 <p>Quelle BIP Schweiz 2022: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Download vom 04.04.2023 der Datei «BIP, Produktionsseite, unbereinigt» und Aufsummierung des «Gross domestic product» der Quartale 1 bis 4 des Jahres 2022 in der Tabelle «nom_q» (https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/Wirtschaftslage/bip-quartalsschaetzungen-daten.html).</p>	2023	
3	Kap. 5.7: Internationale Studien zu den Kosten von Bankenkrisen schätzen die kumulierten Kosten je nach konkretem Krisenfall und Annahme über deren Verlauf auf zwischen 10 Prozent bis über 150 Prozent des Vorkrisen-BIP.	Basler Ausschuss für Bankenaufsicht BCBS, An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements, August 2010, Seite 36.	2010	Die Studie schätzt die Kosten von vergangenen Bankenkrisen auf 19 Prozent bis 158 Prozent des BIP des betroffenen Landes.

4	Kap. 5.7: Ihr kumulierter Marktanteil per Ende 2021 beträgt sowohl bei den systemrelevanten Einlagen als auch bei den systemrelevanten Krediten an Privatpersonen und Firmen über 50 Prozent.	Über alle SIBs kumulierter Marktanteil hinsichtlich systemrelevanter Einlagen und Kredite per 31.12.2021 gestützt auf die nicht öffentlich zugängliche monatliche Berichterstattung der SIBs zu Handen der SNB.	2021	Als systemrelevant gelten Positionen gegenüber dem inländischen Realsektor mit Laufzeit bis 1 Jahr.
5	Kap. 5.7: Der Anteil der fünf SIBs an den ausstehenden Forderungen im inländischen Interbankenmarkt beträgt gut 40 Prozent, und der Anteil der von den SIBs im Inland abgewickelten Transaktionen in Franken liegt über 80 Prozent.	Ausstehende Forderungen und abgewickelte Transaktionen im inländischen Interbankenmarkt per 31.12.2021 kumuliert über alle SIBs gestützt auf die nicht öffentlich zugängliche monatliche Berichterstattung der SIBs zu Handen der SNB.	2021	
6	Kap. 5.7: Die Finanzdienstleistungen des gesamten Bankensektors trugen 2021 mit 39,9 Milliarden Franken resp. 5,5 Prozent zum Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz bei	Finanzdienstleistungen Bankensektor per 2021 gemäss Studie BAK economic intelligence (2022), Seite 8. Deren prozentuale Anteil zum BIP 2021 resultiert aus einer Berechnung des SIF gestützt auf Daten des SECO (Download vom 04.04.2023 der Datei «BIP, Produktionsseite, unbereinigt», Tabelle «nom_q», siehe detaillierter Quellenverweis oben).	2021	
7	Kap. 5.7: zählte 106'921 Beschäftigte (Vollzeitäquivalente, FTE)	Bundesamt für Statistik, Datei «Beschäftigte nach Vollzeitäquivalente und Wirtschaftsabteilungen», Tabelle «Vollzeitäquivalente – Total», Zeile «Erbringung von Finanzdienstleistungen», Kolonne «4. Quartal 2021», abrufbar unter: https://www.bfs.ad-min.ch/bfs/de/home/statistiken/industriedienstleistungen/unternehmen-beschaeftigte/beschaeftigungsstatistik.assetdetail.24305956.html	2021	
8	Kap. 5.7: und generierte geschätzte 7,4 Milliarden Franken an direkten Steuern.	Studie BAK economic intelligence (2022), Seite 11.	2022	
9	Kap. 5.7: Der Anteil des Vermögensverwaltungsgeschäfts am Beitrag des gesamten Bankensektors kann für diese Berechnungen der Auswirkungen auf (maximal) 56 Prozent geschätzt werden.	Berechnungen des SIF gestützt auf Daten der SNB (Jährliche Bankenstatistik vom 29.09.2022, Ausgewählte Erfolgsrechnungspositionen). Der Anteil per 31.12.2021 entspricht dem Resultat aus der Division des «Erfolgs aus dem Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft» durch den Gesamterfolg (d.h. der Summe aus dem «Brutto-Erfolg Zinsengeschäft», dem «Erfolg aus dem	2022	

		Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft», dem «Erfolg aus dem Handelsgeschäft und der Fair-Value-Option» sowie dem «übrigen ordentlichen Erfolg»).		
10	Kap. 5.7: Von den gesamten Erträgen im Schweizer Wealth Management wurden im Jahr 2020 geschätzte 77 Prozent aus dem grenzüberschreitenden Geschäft generiert.	Berechnung des SIF gestützt auf Abbildung 9 im Internet-Portal der Schweizerischen Bankiervereinigung SBVg, abgerufen am 31.01.2023: https://publications.swissbanking.ch/swiss-banking-trends-de/wealth-management (Verhältnis für das Jahr 2020 aus «Erträge grenzüberschreitendes Geschäft» versus «Total Erträge im Schweizer Wealth Management»).	2022	
11	Kap. 5.7: Somit wird für das grenzüberschreitende Vermögensverwaltungs-geschäft 2021 ein direkter BIP-Anteil von 17,2 Milliarden Franken (2,4 %),	Berechnung des SIF mit Daten (Ziffer 6, 9, 10) per 31.12.2021. Resultat aus der Multiplikation des «Anteils des grenzüberschreitenden Wealth-Management-Geschäfts an die gesamten Finanzdienstleistungen» mit dem Total des Ertrags aus Finanzdienstleistungen.	2022	
12	Kap. 5.7: eine direkte Beschäftigung von 46'104 FTE	Berechnung des SIF mit Daten (Ziffer 7, 9, 10) per 31.12.2021. Resultat aus der Multiplikation des «Anteils des grenzüberschreitenden Wealth-Management-Geschäfts an die gesamten Finanzdienstleistungen» mit dem Total der Vollzeitäquivalenten im Finanzdienstleistungssektor.	2022	
13	Kap. 5.7: und 3,2 Milliarden Franken an direkten Steuern gerechnet.	Berechnung des SIF mit Daten (Ziffer 8, 9, 10) per 31.12.2021. Resultat aus der Multiplikation des «Anteils des grenzüberschreitenden Wealth-Management-Geschäfts an die gesamten Finanzdienstleistungen» mit dem Total der Fiskalerträge aus dem Finanzsektor (Quelle für Letztere: Studie BAK economic intelligence (2022), Seite 11).	2022	
14	Kap. 5.7: Unter der Annahme, dass Vermögensverwaltungsgelder bei Schweizer Banken einen starken Abfluss erfahren und sich das Geschäft der in diesem Bereich tätigen Schweizer Banken daher um 25 Prozent verkleinert, würden unter sonst unveränderten Bedingungen Arbeitsplätze (-11'526 FTE) und direkte Steuereinnahmen (-798 Mio. CHF, -0,5 %) verloren gehen	Berechnungen des SIF mit Daten per 31.12.2021 unter Annahme eines Stressfaktors von 25%. Die dargelegten Auswirkungen entstehen – unter der Annahme eines linearen Zusammenhangs – aus der jeweiligen Multiplikation der zuvor errechneten Werte bezüglich Arbeitsstellen (Ziffer 12), direkten Steuerannahmen (Ziffer 13) und BIP (Ziffer 11) mit 25%.	2022	

	und das BIP würde sinken (-4,3 Mrd. CHF, -0,6 %).			
--	---	--	--	--