



zu 24.xxx

Die Geschäftsführung der Bundesbehörden im Kontext der CS-Krise

Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission vom 17. Dezember 2024

Stellungnahme des Bundesrates

vom 20. Dezember 2024

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission vom 17. Dezember 2024 und zu den Empfehlungen, Motionen und Postulaten der Kommission im Zusammenhang mit ihren Abklärungen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Viola Amherd

Der Bundeskanzler: Viktor Rossi

Übersicht

Die Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) hat am 20. Dezember 2024 ihren Bericht zur Geschäftsführung der Bundesbehörden im Kontext der CS-Krise veröffentlicht. Der Bundesrat begrüsst, dass die PUK in ihrem Bericht das Handeln der Behörden in der Krise der Credit Suisse positiv würdigt und bestätigt, dass die gewählte Lösung mit der Übernahme durch die UBS den Alternativen vorzuziehen war. In seinem Bericht zuhanden der Bundesversammlung nimmt der Bundesrat Stellung zu den Erkenntnissen der PUK.

Ausgangslage

Mitte März 2023 sahen sich Bundesrat, Schweizerische Nationalbank (SNB) und Finanzmarktaufsicht (FINMA) mit dem unmittelbar drohenden Ausfall der global tätigen und systemrelevanten Credit Suisse und damit dem Risiko einer internationalen Finanzkrise sowie eines hohen Schadens für den Schweizer Finanzplatz, die Volkswirtschaft und den Staat konfrontiert. Den Behörden gelang es am 19. März 2023, mit Liquiditätshilfe der SNB und Garantien des Bundes die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS zu ermöglichen und damit den Schaden abzuwenden. Am 8. Juni 2023 setzten die eidgenössischen Räte die PUK «Geschäftsführung der Behörden im Zusammenhang mit der Notfusion der Credit Suisse mit der UBS» ein. Diese hatte zum Auftrag, die Geschäftsführung der zuständigen Behörden im Kontext der Krise zu untersuchen. Am 20. Dezember 2024 hat die PUK ihren Bericht mit den Ergebnissen der Untersuchung veröffentlicht.

Inhalt

In ihrem Bericht kommt die PUK zum Schluss, dass das Krisenmanagement der Behörden eine weltweite Finanzkrise erfolgreich verhindert hat und diese Leistung positiv zu würdigen ist. Sie beurteilt die gewählte Lösung mit der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS als angemessen. Es sei damit gelungen, eine Finanz- und Wirtschaftskrise abzuwenden und die Märkte zu beruhigen. Die Kommission teilt damit die Auffassung des Bundesrates, wonach die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS gegenüber den geprüften Alternativen vorzuziehen war.

Die PUK vertritt in ihrem Bericht die Meinung, dass die gewählte Lösung einzelne Schwachstellen der bestehenden Too-big-to-fail (TBTF)-Regulierung offengelegt hat. Der Bundesrat teilt diese Einschätzung. Er hat deshalb im Nachgang zur Krise der Credit Suisse gestützt auf Artikel 52 des Bankengesetzes eine eingehende Evaluation der Regulierung systemrelevanter Banken durchgeführt. Im entsprechenden Bericht zur Bankensicherheit vom 10. April 2024¹ hat der Bundesrat ein breites Massnahmenpaket zur Weiterentwicklung und Stärkung des TBTF-Dispositivs vorgeschlagen. Er wird die Erkenntnisse der PUK in die laufenden Arbeiten integrieren. Darüber hinaus macht die PUK in ihrem Bericht unter anderem auch Vorschläge für eine Verbesserung der Kriseninstrumente der Behörden. Der Bundesrat wird die von der PUK vorgeschlagenen Massnahmen prüfen und gegebenenfalls Anpassungen vornehmen.

¹ BBl 2024 1023

Trotz des positiven Ausgangs der Krisenbewältigung erachtet der Bundesrat die Aufarbeitung durch die PUK der Ereignisse rund um die Übernahme der Credit Suisse als wichtig. Mit ihrer Arbeit leistet die PUK einen wichtigen Beitrag für die Stärkung der Glaubwürdigkeit und des Vertrauens in den Staat und die Behörden.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Einleitung	5
1.1 Staatspolitische Bedeutung der Krise der Credit Suisse	5
1.2 Würdigung der Arbeit und des Berichts der PUK	6
1.3 Zusammenarbeit mit der PUK	7
2 Stellungnahme des Bundesrates zu den Untersuchungsergebnissen	8
2.1 Too-big-to-fail-Gesetzgebung und Revisionsregulierung	8
2.1.1 Monitoring und Weiterentwicklung der TBTF-Gesetzgebung in der Schweiz von 2015-2022	8
2.1.2 Rechtliche Regelung der Aufsicht über die Revisionen von systemrelevanten Banken	12
2.2 Risikomanagement und Krisenfrüherkennung	12
2.2.1 Bewertung des Risikomanagements durch die Kommission	12
2.2.2 Krisenfrüherkennung	13
2.3 Finanzmarktaufsicht	14
2.3.1 Mikroprudentielle Aufsicht der FINMA	14
2.3.2 Revisionsaufsicht durch die RAB und die FINMA	15
2.3.3 Makroprudentielle Aufsicht durch die SNB	15
2.4 Aufsicht des Bundes über die FINMA, SNB und RAB	16
2.4.1 Aufsicht des EFD / Bundesrates über die FINMA	16
2.4.2 Aufsicht des EJPD über die RAB	17
2.4.3 Aufsicht des EFD/ Bundesrates über die SNB	17
2.5 Krisenmanagement durch Bundesrat, Bundesverwaltung, FINMA und SNB	17
2.5.1 Geschäftsführung in der sich akzentuierenden Phase der Krise (Sommer 2022 bis März 2023)	17
2.5.2 Geschäftsführung in der letzten Phase der Krisenbewältigung vom 5. bis 19. März 2023	19
2.6 Übergeordnete Erkenntnisse	20
3 Stellungnahme des Bundesrates zu den Empfehlungen, Motionen und Postulaten der Kommission	24

Stellungnahme

1 Einleitung

1.1 Staatspolitische Bedeutung der Krise der Credit Suisse

15 Jahre nachdem der Bundesrat, die Schweizerische Nationalbank (SNB) und die Eidg. Bankenkommission tiefgreifende Massnahmen ergreifen mussten, um existenzbedrohende Gefahren für die UBS, deren Kundinnen und Kunden und damit massive Schäden für die schweizerische Volkswirtschaft abzuwenden, sahen sich Bundesrat, SNB und FINMA im März 2023 erneut mit einer Notsituation konfrontiert, in der er einschneidende Entscheidungen zur Gewährleistung der Finanzstabilität und der schweizerischen Volkswirtschaft treffen musste. Vorangegangen war dieser Situation ein kontinuierlicher Vertrauensverlust in die Credit Suisse von Seiten der Märkte und der Kundinnen und Kunden.

Im März 2023, nachdem zwei amerikanische Regionalbanken in eine Notlage gerieten, verschärfte sich die Vertrauenskrise der Credit Suisse rasant. Der Börsenwert der Bank und der Marktwert der besonders risikotragenden AT1-Anleihen der Credit Suisse waren besonders stark von Marktreaktionen betroffen. Dies verstärkte die Liquiditätsabflüsse und verschärfte die Liquiditätssituation der Bank dramatisch. Für die Behörden war klar, dass die Credit Suisse aus eigener Kraft das Vertrauen der Märkte nicht mehr herstellen konnte und damit die Gefahr eines ungeordneten Konkurses mit massiven Auswirkungen für die schweizerische Volkswirtschaft imminant war. Deshalb mussten die Behörden unter Hochdruck innert weniger Tage eine Lösung umsetzen, gestützt auf die in den Monaten zuvor erfolgten Vorbereitungen.

Vor dem Hintergrund angespannter Finanzmärkte und angesichts des Ausmasses des Vertrauensverlustes in die Credit Suisse haben die Behörden die marktnahe Lösung mit der Übernahme durch die UBS als die zielführendste sowie für Staat- und Steuerzahlende risiko- und kostengünstigste Variante eingeschätzt, um die Vertrauenskrise zu beenden. Diese Übernahme musste jedoch durch staatliche Unterstützungsmassnahmen begleitet werden, um die Liquidität der Credit Suisse zu sichern und die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Übernahme zu schaffen. Aufgrund der Dringlichkeit konnten die getroffenen Massnahmen nicht über den ordentlichen Gesetzgebungsprozess und nicht über das ordentliche Nachtragsverfahren umgesetzt werden, sondern mussten per Notrecht und dringliche Kreditbeschlüsse der Finanzdelegation in Kraft gesetzt werden.

Der Bundesrat erachtet die damals gewählte Lösung auch aus heutiger Sicht als die unter den gegebenen Umständen richtige und beste Wahl. Die private Übernahme der Credit Suisse durch die UBS, unterstützt von staatlich garantierter Liquiditätshilfe der SNB sowie einer Verlustgarantie für die UBS, hat das Vertrauen in das Schweizer Finanzsystem gestärkt, für Stabilität des internationalen Finanzsystems gesorgt und schwerwiegende Folgen für die Schweizer Volkswirtschaft, abgewendet. Es war für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen des Wirtschaftsstandorts Schweiz, mithin für die Schweizer Volkswirtschaft von zentraler Bedeutung, dass durch die Massnahmen eine weitere Eskalation der Krise verhindert wurde. Mit der

Kündigung der Verlustgarantie des Bundes durch die UBS und der Vereinbarung zwischen der Credit Suisse und der SNB über die Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes am 11. August 2023 fielen die mit der gewählten Lösung verbundenen Risiken für den Bund zudem vollständig weg.

1.2 Würdigung der Arbeit und des Berichts der PUK

Der Bundesrat hat den Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission PUK über die Geschäftsführung der Bundesbehörden im Kontext der CS-Krise mit Interesse zur Kenntnis genommen. Er dankt der PUK für die gründliche Aufarbeitung der Ereignisse rund um die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS.

Der Bundesrat stellt fest, dass auch aus Sicht der PUK die gewählte Lösung mit der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS angemessen und gegenüber allen geprüften Alternativen vorzuziehen war. Nach Ansicht der PUK erfüllte diese Lösung ihr vorrangliches Ziel, nämlich die Beruhigung der Marktteilnehmenden und die Verhinderung einer möglichen Finanz- und Wirtschaftskrise. Sie stellt fest, dass die CS von einer Bank übernommen wurde, der eine tragfähige Lösung zuzutrauen war, und dass die finanziellen Risiken für den Bund mit der Beendigung der entsprechenden Garantieverträge bereits am 11. August 2023 wegfielen. Weiter erachtet die PUK die Übernahme durch die UBS als das Szenario mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis. Sie teilt damit die Auffassung des Bundesrates, dass einerseits fraglich gewesen wäre, ob eine Sanierung das Vertrauen der Märkte in die Bank gleichermassen effektiv hätte wiederherstellen können, und dass andererseits die finanziellen und rechtlichen Risiken einer vorübergehenden Verstaatlichung (TPO) schwer abzuschätzen und kaum vertretbar gewesen wären. Auch musste davon ausgegangen werden, dass die Credit Suisse ohne die am 19. März 2023 gefundene tragfähige Lösung bei Eröffnung der asiatischen Börsen am 20. März 2023 Konkurs gegangen wäre, mit schlimmen Folgen für die nationale und internationale Finanzstabilität. Der Bundesrat nimmt die Würdigung der PUK zur Kenntnis, wonach die Behörden dank umfangreicher Vorbereitungsarbeiten rasch Massnahmen zur erfolgreichen Bewältigung der Krise treffen konnten. Die PUK anerkennt damit in ihrem Bericht das Vorgehen des Bundesrates und der weiteren involvierten Behörden.

Die durch die PUK geleistete Arbeit bestätigt zudem weitgehend die Zweckmässigkeit der vom Bundesrat in seinem Bericht vom 10. April 2024² zur Bankenstabilität vorgesehenen Massnahmen. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die PUK den vom Bundesrat eingeschlagenen Weg unterstützt. Er ist im Übrigen gewillt, von der PUK vorgeschlagene Massnahmen für eine noch bessere und effizientere Krisenbewältigung zu prüfen.

Schliesslich ist es wichtig, die Ereignisse in den grösseren Kontext einzubetten. Die Kommission betont in ihrem Bericht, dass die Ursache für die Krise der CS und die daraus resultierende Fusion mit der UBS auf das Geschäftsverhalten der CS, deren fragwürdige Risikokultur in Verbindung mit einem mangelhaften Risikomanagement

² BBl 2024 1023

und auf deren Governance der Führungsebene zurückzuführen ist. Der Bundesrat teilt diese Einschätzung und weist darauf hin, dass sich der Auftrag der PUK gemäss Artikel 2 Absatz 1 des Mandats der PUK darauf beschränkte, die Geschäftsführung der Behörden im Zusammenhang mit der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS zu untersuchen. Dagegen liegt es nicht in der Zuständigkeit der parlamentarischen Oberaufsicht, die Verantwortlichen für die Krise der Credit Suisse zu ermitteln. Der Fokus des Berichts auf die Krisenvorbereitung und -begleitung durch die zuständigen Behörden darf deshalb nicht dazu führen, dass der Eindruck entsteht, die Situation der Credit Suisse sei auf Handlungen oder Unterlassungen der Behörden zurückzuführen. Die Verantwortung für das Verhalten der Credit Suisse, welches zu deren Ende führte, lag stets und umfassend bei deren Organen.

Trotz des positiven Ausgangs der Krisenbewältigung erachtet der Bundesrat die Aufarbeitung durch die PUK der Ereignisse rund um die Übernahme der Credit Suisse als wichtig. Mit ihrer Arbeit leistet die PUK einen wichtigen Beitrag für die Stärkung der Glaubwürdigkeit und des Vertrauens in den Staat und die Behörden.

1.3 Zusammenarbeit mit der PUK

Der Bundesrat wertet die Zusammenarbeit mit der PUK grundsätzlich als positiv. Die Vorsteherin des EFD als Vertreterin des Bundesrates, respektive die von ihr bezeichnete Verbindungsperson zur Wahrnehmung der Rechte des Bundesrates im Verfahren der PUK, alt Bundesrichter Dr. Niklaus Oberholzer, konnte gemäss den geltenden gesetzlichen Grundlagen an den Anhörungen teilnehmen, die die PUK durchführte. Der Verbindungsperson wurde auch Einsicht in die externen Gutachten gewährt, die die PUK in Auftrag gegeben hatte. Es war dem Bundesrat aber aufgrund der auferlegten Geheimhaltungsverpflichtungen sowie der eingeschränkten Zeit für die Einsichtnahme nicht möglich, diese Gutachten, welche spezifische Fachthemen betrafen, mit Unterstützung von Fachpersonen zu analysieren und zu den einzelnen Befunden Stellung zu nehmen.

Die Mitglieder des Bundesrates und die betroffenen Bundesbehörden erhielten zweimal Gelegenheit, Auszüge des Berichts auf formelle oder materielle Fehler hin zu überprüfen. Der Bundesrat bedauert, dass die Rückmeldungen der Mitglieder des Bundesrates und der weiteren konsultierten Bundesbehörden von der PUK in vielen Bereichen nicht berücksichtigt wurden. Dadurch enthält der Bericht aus Sicht des Bundesrates teilweise umstrittene Sachverhaltsdarstellungen und aus dem Zusammenhang gerissene Beispiele, was zu falschen Schlüssen führen kann. Der Bundesrat stellt zudem fest, dass gewisse Schlussfolgerungen der PUK ausschliesslich auf Gutachten einzelner externer Experten basieren. Aus Sicht des Bundesrates wären eine breitere Abstützung dieser Analysen und eine kritische Würdigung sinnvoll gewesen.

Die finalisierte Version des Berichts der PUK mit der abschliessenden Würdigung und den Empfehlungen, Motionen und Postulaten wurde dem Bundesrat erst kurz vor Publikation zugestellt. Dem Bundesrat ist es ein Anliegen, dass die Bundesversammlung die Ergebnisse der PUK in Kenntnis seiner Einschätzung beraten kann. Er hat seine Stellungnahme zuhanden der Bundesversammlung daher innert kürzester Frist erstellt. Vor diesem Hintergrund nimmt der Bundesrat vorliegend zu den Schwer-

punkten des Berichts der PUK Stellung und hat aus zeitlichen Gründen darauf verzichtet, auf alle einzelnen aufgeworfenen Fragen, Würdigungen und Anregungen im Detail einzugehen.

2 Stellungnahme des Bundesrates zu den Untersuchungsergebnissen

2.1 Too-big-to-fail-Gesetzgebung und Revisionsregulierung

2.1.1 Monitoring und Weiterentwicklung der TBTF- Gesetzgebung in der Schweiz von 2015-2022

Die PUK beurteilt das Monitoring in den Berichten des Bundesrates nach Artikel 52 Bankengesetz (BankG) der Jahre 2015 bis 2021 als zu summarisch und vermisst darin eine strategische Gesamtsicht. Der Bundesrat weist darauf hin, dass das Mandat des Gesetzgebers eng gefasst und klar war: Verlangt ist im Kern eine Beurteilung der Schweizer TBTF-Regulierung im fünften und sechsten Abschnitt des Bankengesetzes im internationalen Vergleich³. Die erwähnten Abschnitte im Bankengesetz umfassen namentlich Anforderungen für systemrelevante Banken (SIBs) zu Kapital, Liquidität, Risikoverteilung, Vergütungen und Notfallplanung, nicht jedoch weitere Bankenregulierungsthemen wie etwa den Einlegerschutz. Somit orientierte sich der Bundesrat bei seiner Berichterstattung eng am gesetzlichen Auftrag, was in der parlamentarischen Beratung der einzelnen Berichte nicht bemängelt wurde. Der Bundesrat hat jedoch im Frühjahr 2023 das EFD beauftragt, eine gründliche Analyse der Umstände vorzunehmen, die die Massnahmen in Begleitung der Übernahme der CS durch die UBS nötig machten, und diese gemeinsam mit einer umfassenden Evaluation der Too-big-to-fail-Regulierung in den nächsten Bericht des Bundesrats zu den systemrelevanten Banken gemäss Artikel 52 Bankengesetz zu integrieren. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die PUK diese neue Ausrichtung im Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität vom 10. April 2024⁴ positiv würdigt. Er nimmt die Anregung, in seiner Berichterstattung auch künftig eine breite und strategische Analyse vorzulegen, entgegen und ist bereit, eine entsprechende Anpassung des gesetzlichen Auftrags auszuarbeiten. Bei dieser umfassenderen Zielsetzung wäre es aus Sicht des Bundesrates allerdings zweckmässiger, dem Parlament in Zukunft alle vier Jahre anstatt alle zwei Jahre einen entsprechenden umfangreicheren Bericht vorzulegen. Das EFD würde derweil die zuständigen Kommissionen wie bisher regelmässig und nach Bedarf im Rahmen der zweimal jährlich stattfindenden Information zu internationalen Finanz-

³ Artikel 52 Bankengesetz: «Der Bundesrat hat spätestens 3 Jahre nach Inkrafttreten des fünften und sechsten Abschnitts der Änderung vom 30. September 2011 und danach jeweils innert 2 Jahren die Bestimmungen im Hinblick auf die Vergleichbarkeit und den Grad der Umsetzung der entsprechenden internationalen Standards im Ausland zu prüfen. Er erstattet der Bundesversammlung jeweils darüber Bericht und zeigt den allfälligen Anpassungsbedarf auf Gesetzes- und Verordnungsstufe auf.»

⁴ BBl 2024 1023

fragen über die Weiterentwicklung der relevanten internationalen Standards zu informieren.

Hinsichtlich der Weiterentwicklung der TBTF-Regulierung stellt die PUK fest, dass die Schweiz bis etwa 2015 im internationalen Vergleich besonders rasch und strikt vorging. In der Phase 2015-2022 konstatiert die PUK hingegen ein zunehmendes Entgegenkommen des Bundesrates gegenüber dem Bankensektor und den Grossbanken sowie eine abnehmende Bereitschaft, die Schweizer TBTF-Regulierung über internationale Standards hinaus zu verschärfen. Als Beispiele nennt die Kommission unter anderem die verlängerten Übergangfristen für die CS bei der Einführung von Going-Concern- und Gone-Concern-Anforderungen für global systemrelevante Banken (G-SIBs), die Einführung des Bundesgesetzes über die Berechnung des Beteiligungsabzugs, die verzögerte Einführung der Going-Concern-Anforderungen für Stammhäuser der CS und UBS, die verzögerte Einführung der strukturellen Liquiditätsquote NSFR oder lange Übergangsfristen bei der Einführung eines neuen Liquiditätskonzepts im Jahr 2022.

Der Bundesrat weist darauf hin, dass das TBTF-Dispositiv auch mit den nach 2015 vorgenommenen Anpassungen weiter verschärft wurde. Einzelne Verschärfungen wie die 2022 verabschiedeten zusätzlichen Liquiditätsanforderungen für SIBs gingen zudem über internationale Standards hinaus. Insgesamt erscheint jedoch die Feststellung korrekt, dass namentlich auch von Seiten des Gesetzgebers der Wille, bei der TBTF-Regulierung über internationale Standards hinauszugehen, im Laufe der Jahre deutlich kleiner wurde. Die Gewährung von Übergangsfristen kann hingegen aus Sicht des Bundesrates nicht als Trend einer Deregulierung gewertet werden. Vielmehr ist sie ein bewährtes und auch in Zukunft sinnvolles Instrument zur verhältnismässigen Einführung einer strengeren Regulierung.

Die Kritik, wonach die TBTF-Regeln zu wenig stark weiterentwickelt worden seien, greift nach Ansicht des Bundesrates demnach zu kurz. Die TBTF-Regeln, die 2012 eingeführt und seither schrittweise weiterentwickelt wurden, haben die Resilienz der SIBs deutlich gestärkt. Die erhöhte Widerstandskraft hat sich beispielsweise im anspruchsvollen wirtschaftlichen Umfeld während der Covid-19-Pandemie oder im Herbst 2022 im Fall der Credit Suisse gezeigt. Aus Sicht des Bundesrates hat das bestehende TBTF-Dispositiv auch wesentlich zur gewählten Lösung in der Krise der Credit Suisse beigetragen. So haben beispielsweise die Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen die Widerstandsfähigkeit der SIBs deutlich verbessert. Zudem besteht ein wichtiger Nebeneffekt der TBTF-Regulierung darin, dass die Anreize der Eigenmittelanforderungen zur Grössenreduktion der beiden G-SIBs seit der Finanzkrise 2007/08 beigetragen haben. Im Vergleich zum BIP ist die heutige Bilanzsumme der UBS trotz Übernahme der Credit Suisse deutlich tiefer als in der damaligen Finanzkrise.

Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass der Finanzplatz Schweiz auch weiterhin zu den führenden international tätigen Finanzzentren gehören soll. Er hat im Bericht zur Bankenstabilität vom 10. April 2024⁵ bekräftigt, dass im Einklang mit der Finanzplatzstrategie vom 4. Dezember 2020 die Schweiz weiterhin ein attraktiver Standort sein soll, auch für global tätige Finanzinstitute. Gleichzeitig anerkennt der Bundesrat

⁵ BBl 2024 1023

in seinem Bericht zur Bankenstabilität aber Handlungsbedarf bei der Weiterentwicklung des TBTF-Dispositivs. Die Stärkung des TBTF-Dispositivs soll nach Ansicht des Bundesrates verhältnismässig und effektiv erfolgen und das TBTF-Dispositiv soll dabei so praktikabel und international vergleichbar wie möglich bleiben.

Die PUK empfiehlt dem Bundesrat überdies eine stärkere Gewichtung der Einwände des BJ, der FINMA und der SNB bei der Erarbeitung von Vorlagen in diesem Bereich. Es ist dem Bundesrat ein Anliegen, Einwände und Interessen von Fachbehörden angemessen zu berücksichtigen. Der Umstand, dass nicht sämtliche Anliegen von Behörden berücksichtigt wurden, bedeutet im Übrigen nicht, dass umgekehrt sämtliche Anliegen aus Finanz- und Wirtschaftskreisen berücksichtigt wurden. Vielmehr handelte es sich bei den meisten jüngeren Anpassungen in der Bankenregulierung um Verschärfungen, die bei den Betroffenen auf Kritik stiessen. Bei der Entscheidungsfindung wird auch künftig stets die Wahrung des Gesamtinteresses der Schweiz oberstes Ziel und daher ein Ausgleich zwischen den Positionen der involvierten Akteure zu suchen sein. Hinzuweisen ist auch auf den Umstand, dass die Weiterentwicklung der Regulierung keine rein technische Angelegenheit ist, sondern ein in hohem Masse politischer Prozess, der durch die Erwartungen von Politik und Gesellschaft geprägt ist. Entsprechend ist es aus Sicht des Bundesrates naheliegend, dass im Endergebnis in der Regel weder die minimale noch die maximale Variante obsiegen, sondern eine mehrheitsfähige und im Gesamtinteresse der Schweiz liegende Lösung gewählt wird.

Die Bewertung der existierenden Instrumente der Schweizer TBTF-Regelung durch die PUK basiert auf den Ergebnissen eines Gutachtens von Lea Hungerbühler. Aus ihrer Sicht gibt es zwei Abweichungen zum internationalen Standard: Einerseits die fehlende gesetzliche Grundlage für einen Public Liquidity Backstop (PLB) und andererseits Lücken im Bereich der Einlagensicherung. Zudem fehle es an einer gesetzlichen Verankerung einer Temporary Public Ownership (TPO). Die im Gutachten festgestellten Abweichungen sind allerdings Resultat eines politischen Prozesses und als solches auch in einen demokratiepolitischen Kontext einzuordnen.

Inhaltlich kann zu den festgestellten Abweichungen von Standards Folgendes festgehalten werden: Bezüglich PLB verweist der Bundesrat auf die entsprechende Vorlage des Bundesrates, die er am 6. September 2023 verabschiedet hat und die seither im Parlament hängig ist. Was die Einlagensicherung betrifft, so hat der Bundesrat diese Frage im Bericht zur Bankenstabilität erörtert. Die darin enthaltene Analyse zeigt auf, dass durch Massnahmen wie beispielsweise eine Ausweitung der Einlagensicherung der Einlegerschutz zwar grundsätzlich gestärkt werden könnte. Der Bundesrat weist jedoch darauf hin, dass die erwähnten Möglichkeiten in Bezug auf die Einlagensicherung bereits im Hinblick auf die am 1. Januar 2023 in Kraft getretenen Anpassungen des BankG bekannt waren, vom Gesetzgeber aber bewusst nicht berücksichtigt wurden. Aus Sicht des Bundesrates sind Anpassungen beim Einlegerschutz zudem keine gezielte Massnahme zur Entschärfung der TBTF-Problematik. Das vorrangige Ziel des TBTF-Dispositivs bleibt die Sicherstellung der Weiterführung der systemrelevanten Funktionen und damit der Zugriff der Einleger auf ihre Guthaben, womit die Einlagensicherung nicht zum Tragen kommt. Mit der Einlagensicherung kann daher lediglich eine geringe Entschärfung der TBTF-Problematik erzielt werden. Hingegen teilt der Bundesrat die Ansicht, dass unabhängig davon gewisse Verbesserungen des

Einlegerschutz im operationellen Bereich zweckmässig und mit begrenzten Eingriffen möglich sind, und ist bereit, solche Anpassungen zu prüfen.

Was die rechtliche Verankerung einer TPO betrifft, so wurde diese Frage im Bericht zur Bankenstabilität eingehend geprüft. Dabei kam der Bundesrat zum Schluss, dass die mit der rechtlichen Einführung einer TPO entstehenden Fehlanreize, sowie die damit verbundenen Risiken den möglichen Nutzen in einer Abwicklung deutlich überwiegen. Es gilt zudem festzuhalten, dass eine TPO nicht Teil des internationalen Standard des Financial Stability Board (FSB) ist, wie in der entsprechenden Methodologie des FSB explizit ausgeführt wird⁶. Das FSB erwähnt eine TPO lediglich als mögliches Abwicklungsinstrument, dessen Einführung einzelne Länder prüfen können, verzichtet aber im Gegensatz zu anderen Instrumenten auf eine klare Empfehlung. Aufgrund des Zielkonflikts zwischen einer expliziten gesetzlichen Regelung einer TPO und dem Zweck der TBTF-Gesetzgebung, staatliche Beihilfen zu vermeiden, und angesichts einer Gesamtbetrachtung von negativen Anreizen und möglichen Nutzen, kam der Bundesrat zum Schluss, auf die gesetzliche Einführung einer TPO zu verzichten. Der Bundesrat hält an dieser Beurteilung fest.

Bezüglich der allgemeinen Ausrichtung der TBTF-Regulierung stellt die PUK fest, dass die CS-Krise einen Zielkonflikt gewisser Massnahmen mit der TBTF-Gesetzgebung aufzeigt. Diese bezweckt nach Art. 7 Abs. 2 BankG, staatliche Beihilfen zu vermeiden, während ein PLB oder eine TPO im Widerspruch dazu stehen können. Aus Sicht der Kommission stellt sich die Frage, ob eine gewichtige Bankenkrise ohne staatliche Beihilfe zu bewältigen wäre, oder ob staatliche Beihilfen zur Abwehr von grösseren Schäden vielmehr unumgänglich sind. Darüber hinaus fokussiert die TBTF-Gesetzgebung aus Sicht der Kommission zu stark auf die Schweiz. Vor diesem Hintergrund fordert die PUK eine Anpassung am Zweckartikel der TBTF-Regulierung und eine Ergänzung der Ziele der TBTF-Gesetzgebung, um die Umsetzbarkeit im internationalen Verhältnis zu verbessern sowie das Risiko der Auslösung einer internationalen Finanzkrise zu vermeiden. Der Bundesrat ist offen, diese Anpassungen zu prüfen.

Zudem stellt die PUK in Bezug auf die Ausrichtung der Schweizer TBTF-Regelung fest, dass diese nicht für eine Vertrauenskrise konzipiert sei. Schliesslich weist die PUK auf die Notwendigkeit hin, die bedeutende Grösse der verbliebenen G-SIB bei der Ausrichtung der TBTF-Regelung zu berücksichtigen. Sie empfiehlt dem Bundesrat, die TBTF-Gesetzgebung weiterzuentwickeln und auf die bedeutende Grösse der verbleibenden Schweizer G-SIB anzupassen. Der Bundesrat teilt diese Einschätzung und hat mit dem Bericht zur Bankenstabilität ein breites Massnahmepaket vorgelegt, welches darauf abzielt, die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Krise einer globalen systemrelevanten Bank in der Schweiz deutlich zu reduzieren sowie gegebenenfalls deren Abwicklungsfähigkeit sicherzustellen.

⁶ Vgl. dazu *Key Attributes Assessment Methodology for the Banking Sector*, FSB, 19. Oktober 2016, Explanatory Note 6d: “*Temporary public ownership not a required resolution tool – It is not necessary for a resolution regime to include the power to place a failing bank into temporary public ownership.*”

2.1.2 Rechtliche Regelung der Aufsicht über die Revisionen von systemrelevanten Banken

Das duale Aufsichtssystem für Finanzinstitute birgt aus Sicht der PUK das Risiko von Interessenkonflikten. Sie verweist in diesem Punkt auf entsprechende Evaluationen des IWF. Die Kommission regt eine Prüfung des aktuellen Systems, einschliesslich der Frage der Direktmandatierung und der obligatorischen Rotation der Revisionsgesellschaften mit Blick auf die Wirksamkeit der Aufsicht, an. Auch sollen strengere Aufsichtsregeln für die SIB und G-SIB geprüft werden. Der Bundesrat sieht im Bericht zur Bankenstabilität⁷ vor, die Abschaffung der dualen Aufsicht oder die Stärkung derselben durch strengere Vorgaben beim Einsatz der Prüfgesellschaften (z. B. Anforderungen an die Unabhängigkeit und Direktmandatierung) zu prüfen.

Weiter bewertet die PUK die Koordination zwischen der RAB und der FINMA im Krisenfall als unzureichend und bemängelt den fehlenden Regulierungsrahmen für den formellen «Krisenmodus». Der Bundesrat äussert sich nicht zur Bewertung der Zusammenarbeit der unabhängigen Einheiten RAB und FINMA. Hingegen ist er bereit, im Rahmen der Verbesserung der gesetzlichen Regelung der Zusammenarbeit von Finanzmarktbehörden auch eine klare Regelung der Zusammenarbeit zwischen FINMA und RAB vertieft zu prüfen.

2.2 Risikomanagement und Krisenfrüherkennung

2.2.1 Bewertung des Risikomanagements durch die Kommission

Der Bundesrat stellt fest, dass die PUK die Bewirtschaftung des Risikos durch die Risikoeignerin, das Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen SIF, als angemessen und zweckmässig betrachtet. Die Hochstufung der Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos der Insolvenz einer systemrelevanten Institution von selten auf möglich im Februar 2023 durch das SIF vermag aus Sicht der PUK die damalige Situation akkurat wiederzugeben.

Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass sich die Generalsekretärenkonferenz GSK aus Sicht der PUK zu wenig mit dem Risiko der Insolvenz eines systemrelevanten Finanzinstituts befasst hat, respektive dass die diesbezügliche Rolle der GSK zu wenig klar sei. Mit Bezug auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen vom 30. Januar 2018 zum Risikoreporting zuhanden des Bundesrates⁸ betont die PUK, dass in spezifischen Fällen eine Eskalation des jeweiligen Risikoeigners an den Bundesrat möglich sein muss. Der Bundesrat vertritt in seiner Stellungnahme auf den Bericht der GPK⁹ die Auffassung, dass eine Eskalation bereits heute möglich ist und geeignete

⁷ BBl 2024 1023

⁸ BBl 2018 1457

⁹ BBl 2018 2381, 2389

Eskalationsinstrumente in der Praxis anwendbar sind. Diese Auffassung vertritt der Bundesrat weiterhin.

Schliesslich fehlt es gemäss PUK an einem Mechanismus, der die Transition vom Risikomanagement hin zur Krisenbewältigung sicherstellt. Die grafische Darstellung im Risikoreporting erlaube es nicht, ein sich realisierendes Risiko adäquat darzustellen und sei daher für diesen Zweck nicht geeignet. Ein zweckmässiges Krisenmanagement ist Teil des Risikomanagements und die entsprechenden Schnittstellen sind definiert.¹⁰ Der Bundesrat weist darauf hin, dass die grafische Darstellung im Risikoreporting dem Risikomanagement und nicht der Krisenbewältigung dient. Sodann bestehen im Risikomanagement bereits heute Möglichkeiten, um auf ein sich realisierendes Risiko hinzuweisen. Auch eine adäquate grafische Darstellung eines sich realisierenden Risikos hätte keinen Mehrwert für die Krisenbewältigung im Fall der CS gebracht.

2.2.2 Krisenfrüherkennung

Die PUK stellt in ihrem Bericht Mängel bei der Krisenfrüherkennung fest. Konkret müsste aus Sicht der PUK bei der Krisenfrüherkennung ein Eskalationsrecht an die BK vorgesehen werden. Sie vertritt zudem die Auffassung, dass die Rolle der BK und deren Kompetenzen im Bereich der Krisenfrüherkennung gestärkt werden müssen. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass gemäss PUK die Prozesse zur Früherkennung potenzieller Krisen gestärkt werden sollen. Er verweist hierbei auf die neue Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV), welche voraussichtlich am 1. Februar 2025 in Kraft treten wird. Diese stärkt die inter- bzw. überdepartementale Antizipation. Mit dieser wird die BK mit der Leitung der Koordinationsgruppe Krisenantizipation beauftragt. Alle Departemente und Ämter sowie die BK liefern dieser Gruppe Erkenntnisse aus ihrer jeweiligen Früherkennung. Die BK moderiert den Prozess sowie die regelmässigen Treffen mit Vertretenden aller Departemente im Rahmen der Koordinationsgruppe Krisenantizipation. Die BK kann im Anschluss im Namen dieser Gruppe einen Antrag an die GSK zur Diskussion über die Notwendigkeit einer überdepartementalen Krisenorganisation stellen. Die Möglichkeit an die GSK zu gelangen, steht auch jedem Departement unabhängig der Koordinationsgruppe Krisenantizipation zur Verfügung. Sprechen sich vier Generalsekretärinnen und Generalsekretäre der Departemente dafür aus, stellt die BK im Namen der GSK einen Antrag an den Bundesrat um Festlegung der Federführung und ggf. zur Einsetzung des politisch-strategischen Krisenstabs. So besteht eine Eskalationsmöglichkeit unabhängig der thematischen Zuständigkeit eines Departements.

¹⁰ Handbuch zum Risikomanagement Bund, Ziff. 6.2.

2.3 Finanzmarktaufsicht

2.3.1 Mikroprudentielle Aufsicht der FINMA

Die PUK kommt zum Schluss, dass die FINMA die Schwachstellen in den Bereichen Organisation, Eigenmittel- und Liquiditätssituation sowie in der Notfallplanung der CS identifizierte und sie über verschiedene Instrumente adressierte. Gleichzeitig stellt sich nach Ansicht der PUK die Frage der Wirksamkeit der der FINMA zur Verfügung stehenden Instrumente. Namentlich fehle eine explizite Rechtsgrundlage für Vorgaben an das Vergütungssystem von Finanzinstituten. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die PUK die vom Bundesrat gemäss Bericht zur Bankenstabilität¹¹ in diesem Zusammenhang vorgesehenen Massnahmen begrüsst.

Die PUK macht überdies diverse Feststellungen zur Geschäftsführung der FINMA, zu ihrer Personalsituation sowie zur Nutzung ihrer Instrumente. Sofern diese Feststellungen in die Kompetenz des Bundesrates fallen, verweist er auf zwei grundlegende Bemerkungen:

- Erstens verfügt die FINMA bereits heute über ein breites Instrumentarium, welches – insbesondere bei Grossbanken – von sämtlichen notwendigen Vorortkontrollen über Kapital- oder Liquiditätszuschlägen oder weiteren notwendigen Massnahmen zur Wiederherstellung eines ordnungsgemässen Zustandes bis hin zu einem umfassenden Instrumentarium in einer Abwicklung reicht.
- Zweitens beabsichtigt der Bundesrat, das Instrumentarium der FINMA und damit die Aufsicht selber insbesondere im Hinblick auf systemrelevante Banken weiter zu stärken und verweist diesbezüglich auf die in seinem Bericht zur Bankenstabilität vorgesehenen Massnahmen im Bereich der Verantwortlichkeit (Massnahme 1-3, 6), zum Ausbau der Instrumente der FINMA (Massnahmen 4,6 und 8), zur öffentlichen Information über Verfahren der Aufsicht (Massnahme 5), zur Verkürzung der Beschwerdeverfahren bei prudentiellen Entscheidungen (Massnahme 9), zur Personalsituation (Massnahme 12), zur Zuständigkeit des FINMA-Verwaltungsrats für Geschäfte von grosser Tragweite (Massnahme 13) sowie zur Stärkung der Frühinterventionen der Aufsicht (Massnahme 22).

Bezüglich der AT1-Instrumente empfiehlt die PUK eine kritische Prüfung und allfällige Anpassung der Gesetzgebung. Diese Prüfung wurde bereits im Rahmen der Erarbeitung des Berichts zur Bankenstabilität vorgenommen. Der Bundesrat hat sich dabei dafür ausgesprochen, im Einklang mit internationalen Bestrebungen die risikotragende Funktion von solchen Instrumenten im Going Concern zu stärken (Massnahme 19).

Weiter regt die PUK an, eine «clean holding», wie sie beispielsweise in den USA für G-SIBs gilt, zu prüfen. Der Bundesrat teilt diese Anregung. Entsprechend ist diese Massnahme, welche von der aktuell einzigen Schweizer G-SIB bereits weitestgehend erfüllt würde und welche nicht mit der Anforderung einer «flachen Holdingstruktur» zu verwechseln ist, auch im Bericht Bankenstabilität erläutert und soll im Rahmen der Abwicklungsplanung sichergestellt werden.

¹¹ BBI 2024 1023

Schliesslich lädt die PUK den Bundesrat ein, im Rahmen seines Massnahmenpakets zu prüfen, ob künftig die Möglichkeit, Erleichterungen von den geltenden Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften zu gewähren, auf Gesetzes- und Verordnungsstufe konkreter ausgestaltet oder eingeschränkt werden soll. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Aufsichtsbehörde in einem prinzipienbasierten Regulierungsrahmen, der nicht jeden denkbaren Einzelfall regelt, über einen Ermessensspielraum verfügen muss für den spezifischen Einzelfall, sowohl für regulatorische Verschärfungen als auch für Erleichterungen. Jedoch können die gesetzlichen Voraussetzungen und Kriterien für solche individuelle Entscheide nochmals überprüft und gegebenenfalls konkretisiert werden. Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung in diesem Sinne zur Umsetzung zu prüfen.

2.3.2 Revisionsaufsicht durch die RAB und die FINMA

Die PUK äussert sich in ihrem Bericht zur Wahrnehmung der Revisionsaufsicht durch die RAB und die FINMA, respektive zur Koordination und Zusammenarbeit von RAB und FINMA. Diese Fragen fallen in die Zuständigkeit der unabhängigen Einheiten RAB und FINMA. Der Bundesrat äussert sich deshalb nicht dazu.

2.3.3 Makroprudentielle Aufsicht durch die SNB

Die PUK stellt fest, dass das EFD von FINMA und SNB zu spät über die heikle Situation der CS informiert. Wichtig erscheint dem Bundesrat in diesem Zusammenhang die Feststellung der PUK, wonach der Zeitpunkt der Einberufung des Krisenmodus im AF Anfang Oktober 2022 als geeignet beurteilt wird. Generell teilt der Bundesrat die Auffassung, dass ein möglichst früher Einbezug aller involvierten Behörden entscheidend ist.

Die Kommission regt zudem an, dass die Definition der Systemrelevanz regelmässig überprüft werden soll. In seinem Bericht zur Bankenstabilität¹² hält der Bundesrat fest, dass die heutige im Gesetz verankerte Definition von Systemrelevanz dem internationalen Standard gemäss Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)¹³ entspricht und weiterhin zweckmässig ist. Eine Ausweitung des Begriffs der Systemrelevanz könnte zur Verwischung einer wichtigen Unterscheidung führen: Banken, deren Ausfall zu vermeiden ist, weil der daraus entstehende Schaden die Volkswirtschaft und das Finanzsystem erheblich schädigen würde, und Banken, deren Ausfall im Wesentlichen ihre Kunden und Eigner schädigen würde, was zwar politisch schwierig sein kann, aber möglich bleiben muss. Die Schweiz wird sich aber auch weiterhin aktiv in die Diskussion unter anderem im FSB in Zusammenhang mit der Systemrelevanz einbringen. Diese Diskussion umfasst auch die allfällige Anwendung der Abwicklungsplanung und anderer Instrumente auf weitere Banken.

¹² BBI 2024 1023

¹³ Die aktuellste Ausgabe findet sich unter BCBS (2023): https://www.bis.org/basel_framework/chapter/SCO/40.htm, Version effective as of 9 Nov. 2021.

Weiter teilt die PUK die Einschätzung des Bundesrates, wonach die Ausarbeitung von regulatorischen Grundlagen erforderlich sei, damit SIBs angewiesen werden können bzw. regulatorisch verpflichtet sind, genügend übertragbare und unbelastete Sicherheiten bei der SNB und bei ausländischen Zentralbanken bereitzustellen, um bei Bedarf den Zugriff auf zusätzliche liquide Mittel sicherstellen zu können.

Auch hält die Kommission übereinstimmend mit dem Bundesrat fest, dass die Inanspruchnahme einer ELA und die Intervention der SNB eine subsidiäre Massnahme bleiben muss für den Fall, dass sich eine Bank nicht mehr am Markt refinanzieren kann. Sie weist darauf hin, dass das Instrument einer ausserordentlichen Liquiditätshilfe (ELA) nicht in jedem Fall seinen Zweck erfüllen kann, da eine Bank damit eine Stigmatisierung befürchten muss. Schliesslich schliesst sich die PUK in ihrem Bericht den Schlussfolgerungen und Empfehlungen derjenigen Berichte an, die dafür plädieren, die Liquiditätsversorgung der Banken zu verbessern.

Gemäss Bericht zur Bankenstabilität sieht der Bundesrat vor, die bestehenden rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen im Rahmen der Umsetzung des Postulats 23.3445 «Überprüfung des Instrumentariums der SNB» zu überprüfen und gegebenenfalls zu präzisieren und weiterzuentwickeln. Aus Sicht des Bundesrates soll das Potenzial der Liquiditätsversorgung in einer Krise durch den Kreditgeber letzter Instanz (LoLR) sowohl über den Einsatz ordentlicher als auch ausserordentlicher Fazilitäten erweitert werden. Teil einer Stärkung des LoLR-Dispositivs ist auch eine regulatorische Verpflichtung für Banken zur Vorbereitung von Sicherheiten, wobei in der Umsetzung einer solchen Anforderung die heterogenen Geschäftsmodelle von Banken, die Gewährleistung eines guten Kosten-Nutzen-Verhältnisses und die Planbarkeit zu berücksichtigen sind. Überdies sollen Möglichkeiten zur Reduktion der Stigma-Problematik und für eine erhöhte Transferierbarkeit von Liquiditätshilfe innerhalb einer Bankengruppe geprüft werden. Banken sollen zudem den Zugang zu Fazilitäten ausländischer Zentralbanken soweit möglich ausbauen.

2.4 Aufsicht des Bundes über die FINMA, SNB und RAB

2.4.1 Aufsicht des EFD / Bundesrates über die FINMA

Die PUK stellt fest, dass die Beziehungen zwischen dem EFD und der FINMA über die Jahre unterschiedlich intensiv waren. Der Bundesrat betont, dass heute ein enger und äusserst konstruktiver Austausch zwischen der FINMA und dem EFD besteht. Dem Anliegen der PUK, alle institutionalisierten Dialoggefässe zwischen FINMA und EFD systematisch zu protokollieren, wird seit 2023 entsprochen. Weiter hat der Bundesrat im November 2024 beschlossen, die jährlich stattfindenden Aussprachen mit der FINMA und der SNB im erweiterten Beschlussprotokoll des Bundesrates abzubilden.

2.4.2 Aufsicht des EJPD über die RAB

Die PUK bemängelt, dass die administrative Aufsicht des EJPD über die RAB nur minimal ausgeübt wird. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Zurückhaltung in der Aufsicht der RAB gesetzlich vorgegeben ist. Sie erschöpft sich nach Art. 38 RAG im Wesentlichen auf die Wahl des Verwaltungsrats und die Genehmigung des Anstellungsverhältnisses mit der Direktorin oder dem Direktor sowie die Genehmigung der strategischen Ziele und des Geschäftsberichts. Dazu kommen das Controlling der Strategischen Ziele (Kurzbericht; alle vier Jahre vertiefter Bericht) sowie die regelmässigen Eignergespräche.

2.4.3 Aufsicht des EFD/ Bundesrates über die SNB

Die PUK bemängelt, dass nebst den im tripartiten Memorandum of Understanding vorgesehenen Gremien keine institutionalisierten Dialoggefässe zwischen der SNB und den für den Finanzmarkt zuständigen Stellen des EFD bestehen, und regt an, den Austausch zwischen EFD und SNB zu stärken und zu institutionalisieren. Der Bundesrat hält fest, dass bereits heute ein enger und regelmässiger Austausch zwischen den für den Finanzmarkt zuständigen Stellen der Bundesverwaltung und der SNB besteht. Beispielsweise nimmt das Direktorium der SNB mindestens dreimal jährlich an den Sitzungen des Bundesratsausschusses Finanzen teil. Zudem gibt es einmal jährlich einen Austausch zwischen dem Präsidenten der SNB und dem Gesamtbundesrat. Ebenso erfolgt eine regelmässige bilaterale Information zwischen der Departementsvorsteherin EFD und dem Präsidenten der SNB. Der Bundesrat ist jedoch bereit, eine weitere Institutionalisierung des Austausches mit der SNB zu prüfen.

2.5 Krisenmanagement durch Bundesrat, Bundesverwaltung, FINMA und SNB

2.5.1 Geschäftsführung in der sich akzentuierenden Phase der Krise (Sommer 2022 bis März 2023)

Die PUK beurteilt Anfang Oktober 2022 als geeigneten Zeitpunkt für die Aktivierung des Krisenmodus im AF und wertet die breite Vertretung im Lenkungsgremium (LG) und im AF als Vorteil für ein gutes Krisenmanagement. Sie ortet dennoch Verbesserungsbedarf im Bereich des Informationsaustausches zwischen den involvierten Behörden und der Einbindung von informellen Kontakten. Der Bundesrat teilt diese Einschätzung der PUK und hat im Bericht zur Bankenstabilität vom 10. April 2024¹⁴ vorgesehen, Massnahmen zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Behörden zu treffen.

Weiter stellt die Kommission fest, dass aufgrund fehlender Kompatibilität der IT-Systeme der Hauptakteure keine sicheren Kommunikationskanäle vorhanden waren.

¹⁴ BBI 2024 1023

Die Behebung dieser technischen Hindernisse wurde seither an die Hand genommen. Ausserdem identifiziert die PUK Handlungsbedarf beim Informationsfluss zwischen den einzelnen Behörden und zwischen den Ebenen. Der Bundesrat teilt die Einschätzung, dass der Informationsfluss zwingend sichergestellt sein muss.

Bezüglich der Zusammenarbeit der FINMA mit ausländischen Behörden im Fall der CS weist die PUK auf die erschwerten Umstände aufgrund der fehlenden Bereitstellung der Daten durch die CS hin. Der Bundesrat sieht aufgrund dieser Erkenntnisse im Bericht zur Bankenstabilität¹⁵ vor, die Anforderungen an die Informationsbereitstellung gegenüber der Aufsicht zur Liquiditätslage zu schärfen (Massnahme 25).

Die Information des Bundesrates ab Herbst bis Ende Dezember 2022 sowie die Dossierübergabe beim Wechsel an der Departementsspitze des EFD Ende 2022 beurteilt die PUK als ungenügend. Die Kommission erachtet darüber hinaus die mit dem Bundesrat geteilten Informationen im Jahr 2023 weiterhin nur als bedingt zweckmässig. Der Bundesrat weist darauf hin, dass er ab dem Jahr 2023 vom EFD regelmässig und zweckmässig schriftlich und mündlich informiert wurde und somit in der Lage war, basierend auf den ihm vorgelegten Informationen eine fundierte Einschätzung über die Vor- und Nachteile der einzelnen Szenarien wie auch ihrer Implikationen vorzunehmen.

Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die PUK zur Auffassung gelangt, dass die Behörden bei ihren Vorbereitungen die wichtigsten möglichen Massnahmen abgedeckt und die verschiedenen Optionen angemessen vertieft haben, ohne sich zu rasch auf das eine oder andere Szenario festzulegen. Die Kommission kommt überdies zum Schluss, dass die Kostenschätzungen der Behörden insgesamt und unter Berücksichtigung der erheblichen Unsicherheiten plausibel und nachvollziehbar waren. Sie bemängelt indes, dass der Bundesrat nicht frühzeitig schriftlich über diese Schätzungen und insbesondere die makroökonomischen Analysen informiert wurde. Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Ausbruch der akuten Phase der Krise der geplanten Finalisierung bestehender Analysen und der Orientierung des Bundesrates zuvorkam.

Schliesslich ortet die PUK Handlungsbedarf im Bereich der Vorgaben für die Dossierübergabe bei einem Wechsel an der Departementsspitze. Der Bundesrat verweist auf die Vorgaben im Aide-Mémoire für die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler, welche er im Jahr 2016 in Umsetzung einer Empfehlung der FK und GPK in ihrem Bericht zum Informatikprojekt INSIEME vom 21. November 2014¹⁶ aufgenommen hat.¹⁷ Diese Vorgaben sehen vor, dass der bisherige Vorsteher oder die bisherige Vorsteherin des Departements den Wissenstransfer auf den neuen Amtsinhaber oder die neue Amtsinhaberin sicherzustellen hat. Die BK stellt zu diesem Zweck eine Checkliste zur Verfügung; diese wird derzeit grundlegend überarbeitet. Dabei wird insbesondere auch dem Aspekt der Schriftlichkeit bei der Dossierübergabe Rechnung getragen. Aus Sicht des Bundesrates ist die Frage der Verantwortung für die Departementsübergabe damit klar geregelt und es besteht diesbezüglich kein zusätzlicher Handlungsbedarf.

¹⁵ BBI 2024 1023

¹⁶ BBI 2015 6377

¹⁷ Aide-Mémoire, Ziff. 1.25 «Wissenstransfer bei Wechseln an der Spitze der Departemente und der Bundeskanzlei» sowie entsprechende Checkliste.

2.5.2 **Geschäftsführung in der letzten Phase der Krisenbewältigung vom 5. bis 19. März 2023**

In Bezug auf die letzte Phase der Krisenbewältigung begrüsst die PUK die Verfügbarkeit und Flexibilität der beteiligten Akteure. Sie bemängelt hingegen die teils fehlende Protokollierung der Gespräche. Der Bundesrat nimmt diese Kritik zur Kenntnis. Sie ist seines Erachtens unter anderem der äusserst schwierigen und zeitkritischen Situation geschuldet. Zudem musste der Kreis der involvierten Personen aus Geheimhaltungsgründen so klein wie möglich gehalten werden. Entsprechend wurde darauf verzichtet, Personen beizuziehen, denen keine inhaltliche Aufgabe zukam. Der enge Kreis der Involvierten hat aus Sicht des Bundesrates schliesslich massgeblich zur für die erfolgreiche Bewältigung dieser Krise zentralen Tatsache beigetragen, dass es – zumindest bis zu den Fusionsverhandlungen der beiden betroffenen Banken in den letzten Tagen – zu keinerlei Indiskretionen kam.

Aus Sicht der PUK fehlte es während der letzten Phase der Krisenbewältigung zudem an einem zentralen Ansprechpartner für die Banken. Der Bundesrat weist darauf hin, dass dies den von Gesetzes wegen unterschiedlichen Rollen und Zuständigkeiten der Akteure geschuldet ist. Die einzelnen Behörden waren im Rahmen ihrer Aufgaben in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich in Kontakt mit den Banken. Das LG ist gemäss Memorandum of Understanding ein Gremium zur Koordination der Tätigkeiten der involvierten Behörden und es besteht von Seiten der Leitung des LG keine Weisungsbefugnis gegenüber den beiden unabhängigen Behörden SNB und FINMA. Der Bundesrat hat keine Kenntnis davon, dass die geltende Zuständigkeitsordnung und damit das Fehlen einer zentralen Ansprechperson zu Problemen geführt hätte. Auch die PUK nennt in ihrem Bericht keine daraus entstandenen Probleme.

Der Bundesrat begrüsst, dass die PUK die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden als zweckmässig und wirksam beurteilt und den Einbezug des Gesamtbundesrats sowie die parallele Ausarbeitung von drei Optionen während der letzten Phase der Krisenbewältigung positiv beurteilt. Die Kommission vertritt die Meinung, dass dank der aktiven Vermittlerrolle der Behörden innert kurzer Zeit ein Verhandlungsergebnis erzielt werden konnte, welches den wichtigsten Anliegen der betroffenen Akteure angemessen Rechnung trug. Sie weist auf einen vermeintlichen Widerspruch zwischen der aktiven Rolle der Behörden und einer Aussage der Departementsvorsteherin EFD anlässlich der Medienkonferenz vom 19. März 2023 hin, wonach es sich nicht um eine staatliche Rettung der CS handelte. Aus Sicht des Bundesrates ist es offensichtlich, dass die Lösung im Fall der Credit Suisse im Unterschied zum früheren Fall UBS eine private Übernahme war und sich der Bund nicht finanziell an der Bank beteiligt hat, auch wenn es im Rahmen der Übernahme zu umfangreichen staatlichen Begleit- bzw. Unterstützungsmaßnahmen gekommen ist.

Der Bundesrat nimmt überdies zur Kenntnis, dass die PUK seine Auffassung teilt, dass die notrechtliche Einführung des PLB, die Einführung von ELA+, die von der FINMA angewiesene Abschreibung von AT1-Instrumenten und der notrechtliche Erlass der Kompetenz des Bundes zum Abschluss eines Garantievertrags zugunsten der

UBS rechtmässig sowie die gewählte Lösung insgesamt zweckmässig und wirksam waren. Auch der Kommunikationsarbeit stellt die Kommission ein sehr gutes Zeugnis aus.

Die Kritik der PUK bezüglich des zeitlich befristeten Ausschlusses vom Öffentlichkeitsprinzip nach Art. 6 BGÖ ist für den Bundesrat nachvollziehbar. Der Bundesrat anerkannte in seinen Erläuterungen zur CS-Notverordnung die Notwendigkeit einer weitgehenden Informationstransparenz im Kontext der Gewährung von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes. Gleichzeitig wies er darauf hin, dass solche Informationen und Daten der betroffenen Banken Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse im Sinne des BGÖ enthalten und er den Zugang zu amtlichen Dokumenten in dieser Hinsicht ausgeschlossen habe, um eine klare Rechtslage zu schaffen. Diesbezügliche Rechtsunsicherheiten hätten dazu führen können, dass der Informationsaustausch zwischen EFD und SNB einerseits und UBS und CS andererseits gehemmt worden wäre, weil Letztere befürchtet hätten, dass sensible Informationen an die Öffentlichkeit gelangen. Der Bundesrat ist jedoch bereit, die Fragen, die sich in Zusammenhang mit dem Zugang zu Informationen nach BGÖ in Krisensituationen stellen, zu prüfen und hat dem EJPD einen entsprechenden Auftrag erteilt.

2.6 Übergeordnete Erkenntnisse

Die PUK kommt in ihrem Bericht zum Schluss, dass FINMA, SNB und EFD ihre jeweiligen Kompetenzen wahrgenommen und grundsätzlich diejenigen Informationen kommuniziert haben, die die anderen Behörden benötigen. Dennoch sieht die PUK Potential für Verbesserungen.

Bezüglich der Zusammenarbeit zwischen SNB, FINMA und EFD, vertritt die PUK die Auffassung, dass eine Stelle bezeichnet werden soll, die im Konfliktfall die Federführung übernehmen und übergeordnete Entscheide vorbereiten kann. Dabei soll ein direkter Zugang zum Bundesrat gewährleistet werden. Der Bundesrat weist darauf hin, dass das Lenkungsgremium gemäss Memorandum of Understanding vom Vorsteher respektive von der Vorsteherin EFD geleitet wird und übergeordnete Entscheide bereits heute vom EFD vorbereitet und direkt in den Bundesrat getragen werden. Der Bundesrat ist jedoch bereit, wie in seinem Bericht zur Bankenstabilität¹⁸ in Aussicht gestellt, Anpassungen der institutionellen Zuständigkeiten und betreffend die Zusammenarbeit der Behörden im Hinblick auf eine Stärkung des Dispositivs zur Krisenbewältigung zu prüfen (Massnahme 37).

Was die Kompetenzverteilung im Bereich der Aufsicht über die Revisionsgesellschaften betrifft, so ist der Bundesrat bereit einerseits Anpassungen beim Einsatz von Prüfungsgesellschaften in der Aufsicht der Banken (Massnahmen 10 und 11 im Bericht Ban-

¹⁸ BBI 2024 1023

kenstabilität) und andererseits Verbesserungen in der Zusammenarbeit zwischen der RAB und der FINMA zu prüfen.

Was die Zusammenarbeit im Bundesrat betrifft, so teilt der Bundesrat die Auffassung der PUK, wonach das Departementalprinzip nicht dazu führen darf, dass der Bundesrat handlungsunfähig in eine Krise hineinsteuert, weil ihm wichtige Informationen vorenthalten werden. Der Bundesrat weist darauf hin, dass dies vorliegend nicht der Fall war, da der Bundesrat im ersten Quartal 2023 zweckmässig informiert, dokumentiert und handlungsfähig war.

Bezüglich des Anliegens der PUK in Zusammenhang mit der Nachvollziehbarkeit der Diskussionen des Bundesrates und dessen Beschlüsse, ist der Bundesrat der Auffassung, dass die erweiterten Protokolle der Bundesratssitzungen bereits heute seine Diskussionen und die Beschlussfassung in nachvollziehbarer Weise wiedergeben. Er verweist auf seine jeweiligen Stellungnahmen zum Bericht der GPK vom 17. November 2023 zu den Indiskretionen im Zusammenhang mit Covid-19-Geschäften des Bundesrates¹⁹ und zum Bericht der GPK vom 15. März 2013 zum Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Januar 2012²⁰. Demnach sollen die Mitglieder des Bundesrates «ohne Druck von aussen, in möglichst grosser Freiheit, ihre Gedanken äussern und ihre Überlegungen austauschen können, Meinungen diskutieren und insbesondere während der Beratungen auch wechseln können. Sie sollen sich nicht später dafür rechtfertigen müssen. In diesem Sinne wäre eine allzu ausführliche Protokollierung kontraproduktiv und könnte negative Auswirkungen auf die Qualität der Regierungsberatungen und der Regierungsbeschlüsse haben.»

Was den Einbezug weiterer betroffener Bundesämter betrifft, so teilt der Bundesrat grundsätzlich die Auffassung der PUK, wonach ein Einbezug aller mitinteressierter Behörden wenn immer möglich sichergestellt werden soll. Wie die PUK erachtet auch der Bundesrat einen frühzeitigen und engen Einbezug des Bundesamts für Justiz BJ als wichtig. Er hält fest, dass das BJ im Herbst 2022 sowie auch umgehend nach Ausbruch der akuten Phase der Krise ab dem 15. März 2023 einbezogen war. Dem extrem zeitlichen Druck, dem das BJ in der letzten Phase der Krisenbewältigung im März 2023 ausgesetzt war, waren unabhängig vom Zeitpunkt des Einbezugs auch alle anderen involvierten Akteure ausgesetzt.

Die PUK hebt weiter hervor, dass ein frühzeitiger und laufender Einbezug des BJ beim Erlass von Notrecht wichtig ist. Sie fordert den Bundesrat auf, seine Überlegungen zur Stärkung der Rolle des BJ in Krisenzeiten voranzutreiben. Der Bundesrat geht mit der PUK einig, dass das BJ in die Lage versetzt werden soll, geeignetes Personal zur Verfügung zu stellen, um Rechtsetzung für sich anbahnende Krisen vorzubereiten und in einer Krisensituation den Fachämtern beizustehen. Gleichzeitig ist es aus Sicht des Bundesrats unerlässlich, dass sich die Fachämter im Sinne eines echten Krisenmanagements auf sich anbahnende Krisen vorbereiten, auch gerade in der Rechtsetzung. Das BJ hat unabhängig von den Krisen die präventive Rechtskontrolle durch Gründung eines eigenständigen Direktionsbereichs Rechtsetzungsbegleitung gestärkt. Im Zusammenhang mit seinem Bericht über Notrecht (Bericht des Bundesrates in Er-

¹⁹ BBI 2024 336, S. 6

²⁰ BBI 2013 5723

füllung der Postulate 23.3438 Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 24. März 2023 und 20.3440 Schwander vom 6. Mai 2020) hat der Bundesrat das EJPD (BJ) beauftragt, entsprechend der Stellungnahme des Bundesrates vom 29. September 2023²¹ zur Empfehlung 1 der GPK-N in ihrem Bericht vom 30. Juni 2023 zur Wahrung der Grundrechte durch die Bundesbehörden bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie zu prüfen und dem Bundesrat bis Ende 2025 Bericht zu erstatten, wie die präventive Rechtskontrolle das Bundesamt für Justiz speziell in Krisenzeiten verstärkt werden könnte. Er sieht durch die Beurteilung der PUK die Einschätzung der GPK-N bestätigt, dass diese präventive Kontrolle wesentlich ist und dass das BJ diese auch in Krisenzeiten effizient wahrnehmen können muss. Es ist festzuhalten, dass das BJ vorliegend seine Rolle wahrgenommen hat.

Aus Sicht der PUK hätte zudem ein stärkerer Einbezug des SECO wertvolle Impulse liefern können. Bezüglich des Krisenmanagements weist der Bundesrat darauf hin, dass dem SECO im Bereich der Finanzmarktstabilität sowie in den für die Bewältigung von Finanzkrisen etablierten Gremien und Prozessen keine spezifische Rolle zukommt. Entsprechend beschränken sich auch die gesetzlichen Befugnisse von FINMA und SNB, nicht öffentliche Informationen zu einzelnen Finanzmarktteilnehmenden zu teilen, auf den Austausch mit dem EFD. Für den Bundesrat ist es jedoch wichtig, den Einbezug des SECO in seinem Kompetenzbereich sicherzustellen, wie dies beispielsweise im Rahmen der Aufarbeitung der Krise der Credit Suisse oder bei Regulierungsfolgeabschätzungen erfolgt.

Was den Einbezug der WEKO betrifft, so kommt die PUK zum Schluss, dass mit einem früheren Einbezug das Fachwissen der WEKO in die Vorbereitungen und Verhandlungen hätte einfließen können. Der Bundesrat kann die Haltung der PUK nachvollziehen. Aus Geheimhaltungsgründen war es jedoch notwendig, den Kreis der involvierten Stellen möglichst lange klein zu halten.

In ihrem Bericht äussert sich die PUK zudem zur Priorisierung des Begriffs Gläubigerschutz gegenüber den Anliegen des Wettbewerbsrechts. Da die FINMA die Kompetenzen der WEKO übernehmen kann, wenn sie dies mit dem Gläubigerschutz begründet, und die Stellungnahme der WEKO für die FINMA nicht verbindlich ist, empfiehlt die Kommission, den Begriff «Gläubigerschutz» klarer zu definieren. Der Bundesrat ist offen, diese Anregung näher zu prüfen. Gleichzeitig weist er darauf hin, dass im Fall der Krise der Credit Suisse bezüglich der Zuständigkeit der FINMA keine Unklarheiten bestanden.

Weiter äussert sich die PUK zu Fragen zur Rolle und Stellung des Aktionariats. Konkret regt sie an, die Rolle der Aktionärsrechte bei systemrelevanten Grossunternehmen zu überprüfen, beispielsweise in Bezug auf eine Stärkung der Position von Kleinaktionären. Die Fragen zur Rolle des Aktionariats sind aus Sicht des Bundesrates berechtigt und betreffen nicht nur den Finanzsektor. Grundsätzlich hat die Schweiz bereits wichtige Massnahmen zur Stärkung der Rolle von Aktionären umgesetzt. Das Aktienrecht wurde erst kürzlich einer Totalrevision unterzogen. Die Bestimmungen des revidierten Aktienrechts sind erst seit dem 1. Januar 2023 in Kraft. Aus Sicht des Bundesrates wäre es verfrüht, einzelne Bestimmungen bereits wieder zu revidieren, bevor erste Erfahrungen mit der Reform vorliegen.

²¹ BBI 2023 2247

Weiter gründete das Fehlverhalten der Geschäftsführungsmitglieder der CS aus Sicht der PUK in einem mangelnden Verantwortungsbewusstsein gegenüber der Schweizer Volkswirtschaft. Die PUK regt daher an, die aktuell geltenden Gewährskriterien auf individueller Ebene wie auch auf Ebene der Geschäftsleitung und des Verwaltungsrats als wichtigstem Organ einer Bank zu überprüfen. Dabei sollen die allgemeinen Interessen des Wirtschaftsstandorts Schweiz stärker mitberücksichtigt werden. Der Bundesrat teilt das Anliegen der PUK nach einer Stärkung des Verantwortungsbewusstseins der Führungspersonen von systemrelevanten Banken. Es gibt jedoch keine Hinweise, dass Vorgaben in Bezug auf Herkunft oder den Wohnsitz der Mitglieder des Verwaltungsrates eines Unternehmens zu einer besseren Governance oder weniger Risikobereitschaft führen.

Abschliessend formuliert die Kommission Feststellungen zur Anwendung des Parlamentsgesetzes bezüglich der PUK. Diese betreffen die Stellung des Bundesrates im Sinne von Artikel 167 ParlG, die Rechte der Betroffenen im Sinne von Artikel 168 ParlG sowie weitere punktuelle Anpassungen. Da es in der Kompetenz des Parlaments liegt festzulegen, wie es die Oberaufsicht über Bundesrat und Bundesversammlung organisieren will, nimmt der Bundesrat vorliegend nicht dazu Stellung.

3 **Stellungnahme des Bundesrates zu den Empfehlungen, Motionen und Postulaten der Kommission**

Zu den Empfehlungen, Motionen und Postulaten der PUK nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung.

Empfehlungen

Empfehlung Nr. 1

Der Bundesrat wird aufgefordert, bei der zukünftigen Ausgestaltung der TBTF-Regulierung die internationalen Abhängigkeiten von SIBs sowie die vergleichsweise bedeutende Grösse der verbleibenden Schweizer G-SIB angemessen zu berücksichtigen. Den Interessen der Finanzstabilität und der Gesamtwirtschaft sowie gemeinsamen Stellungnahmen der Organe, die für die Finanzstabilität verantwortlich sind, ist mehr Gewicht beizumessen.

Die Kommission fordert den Bundesrat auch auf, in seinen Evaluationsberichten gemäss Artikel 52 BankG jeweils eine umfassende strategische Auseinandersetzung mit der Weiterentwicklung der TBTF-Regulierung vorzunehmen.

Der Bundesrat teilt die Auffassung der PUK, wonach bei der zukünftigen Ausgestaltung der TBTF-Regulierung die internationalen Abhängigkeiten von SIBs sowie die vergleichsweise bedeutende Grösse der verbleibenden Schweizer G-SIB angemessen zu berücksichtigen seien. In seinem Bericht zur Bankenstabilität vom 10. April 2024²² hat der Bundesrat diese Aspekte entsprechend berücksichtigt, beispielsweise mit gezielten auf internationale Aktivitäten ausgerichteten Massnahmen im Bereich der Kapitalanforderungen oder im Bereich der globalen Abwicklungsfähigkeit (u.a. Massnahmen 15, 31 und 32).

Der Bundesrat ist darüber hinaus bereit, in seiner Berichterstattung gemäss Artikel 52 BankG auch künftig eine umfassende strategische Auseinandersetzung mit der Weiterentwicklung der TBTF-Regulierung vorzunehmen. Bei dieser umfassenderen Zielsetzung wäre es aus Sicht des Bundesrates allerdings zweckmässiger, dem Parlament in Zukunft alle vier Jahre anstatt alle zwei Jahre einen entsprechenden Bericht vorzulegen. Der Bundesrat ist bereit, eine entsprechende Anpassung des gesetzlichen Auftrags auszuarbeiten. Das EFD würde derweil die zuständigen Kommissionen wie bisher regelmässig und nach Bedarf im Rahmen der zweimal jährlich stattfindenden Information zu internationalen Finanzfragen über die Weiterentwicklung der relevanten internationalen Standards informieren.

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung Nr. 1 anzunehmen

²² BBI 2024 1023

Empfehlung Nr. 2

Der Bundesrat wird eingeladen zu prüfen, in welchen Konstellationen im Rahmen des Risikomanagements die Einführung eines Eskalationsrechts an ihn angemessen ist, und die notwendigen Massnahmen zur Einführung dieses Rechts zu unternehmen. Dabei ist den Bundesratsrisiken speziell Rechnung zu tragen.

Des Weiteren wird er aufgefordert, die Transition zwischen Risikomanagement und Krisenbewältigung sicherzustellen und hierfür ein institutionalisiertes Gefäss zu schaffen. Insbesondere soll der Bundesrat prüfen, wie die Rolle der GSK in diesem Bereich gestärkt werden kann.

Der Bundesrat verweist auf seine Stellungnahme zum Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen vom 30. Januar 2018 zum Risikoreporting²³. Er vertritt weiterhin die darin geäusserte Auffassung, dass eine Eskalation bereits heute möglich und geeignete Eskalationsinstrumente in der Praxis anwendbar sind. Bezüglich der Transition zwischen Risikomanagement und Krisenbewältigung verweist der Bundesrat auf die neue Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV), welche voraussichtlich am 1. Februar 2025 in Kraft treten wird, mittels welcher die inter- bzw. überdepartementale Antizipation gestärkt wird. Auch die Rolle der GSK in diesem Bereich wird damit gestärkt. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Krise der Credit Suisse von den Behörden auch mit einem institutionalisierten Gefäss für die Transition zwischen Risikomanagement und Krisenbewältigung kaum anders bewältigt worden wäre. Er sieht diesbezüglich keinen weitergehenden Handlungsbedarf.

Empfehlung Nr. 3

Der Bundesrat wird aufgefordert, die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, damit die FINMA ihre Enforcementverfahren wirkungsvoll durchsetzt und durchsetzen kann. Es sollte insbesondere geprüft werden, ob Artikel 22 Absatz 2 FINMAG in dem Sinne angepasst werden soll, dass die FINMA im Grundsatz über einzelne Enforcementverfahren zu systemrelevanten Banken kommunizieren kann. Dabei soll insbesondere die Rechtslage im Ausland mit Bezug auf die öffentliche Kommunikation von Aufsichtsbehörden berücksichtigt werden.

Im Bericht zur Bankenstabilität²⁴ beurteilt der Bundesrat eine vermehrte Information der Öffentlichkeit über die Aufnahme von Abklärungen oder die Verfahrenseröffnung durch die FINMA positiv. Diese wirkt präventiv und setzt den Finanzinstituten und den Entscheidtragenden starke Anreize. Der Bundesrat hat deshalb beschlossen, diese Massnahme umzusetzen (Massnahme 5 im Bericht zur Bankenstabilität). Entsprechend ist die Umsetzung der Empfehlung Nr. 3 bereits aufgegleist.

²³ BBI 2018 2381, 2389

²⁴ BBI 2024 1023

Empfehlung Nr. 4

Der Bundesrat wird aufgefordert zu prüfen, ob die Qualität und die Quantität der Eigenmittel der SIBs gemäss den aktuellen Anforderungen genug geschützt sind, damit die Solidität der SIBs gesichert ist.

Der Bundesrat teilt das Ziel der PUK, die Solidität der SIBs zu sichern, und verweist auf seine Ausführungen im Bericht zur Bankenstabilität vom 10. April 2024²⁵. Er hat darin eine striktere Umsetzung der Eigenmittelanforderungen für SIBs sowie die Ergänzung um eine institutspezifische zukunftsgerichtete Komponente und insbesondere auch die Stärkung der Eigenmittelunterlegungen für ausländische Beteiligungen in Aussicht gestellt (Massnahmen 14, 15 und 18). Die Empfehlung Nr. 4 ist somit bereits in Umsetzung.

Empfehlung Nr. 5

Die PUK fordert den Bundesrat auf, eine Gesetzesvorlage für die SIBs zur Beschränkung der Rechtsmittel sowie zur substanziellen Verkürzung der Beschwerdeverfahren bei prudenziellen Entscheidungen der FINMA zu prüfen.

Der Bundesrat teilt die Einschätzung der PUK und verweist auf seine Ankündigung im Bericht zur Bankenstabilität vom 10. April 2024, eine Beschränkung der Rechtsmittel sowie Verkürzung der Beschwerdeverfahren bei prudenziellen Entscheidungen der FINMA zu prüfen, unter Wahrung der Verhältnismässigkeit und der Verfahrensgrundrechte (Massnahme 9). Die Empfehlung Nr. 5 befindet sich daher in der Umsetzung.

Empfehlung Nr. 6

Die PUK lädt den Bundesrat dazu ein, die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der RAB-Inspektionsprozesse bei den SIBs zu verbessern, indem namentlich Entscheidungen über den Umfang der Inspektionen formalisierter und systematisch dokumentiert werden. Zudem sollen die Frequenz und der Umfang der Inspektionen in Bezug auf SIBs risikobasiert angepasst und ein dynamischeres Aufsichtskonzept eingeführt werden.

Die RAB übt ihre Aufsicht nach dem Grundsatz der Risikoorientierung (Art. 8 Aufsichtsverordnung RAB, SR 221.302.33) und damit schon heute dynamisch aus. Sie hat die Revisionsorgane der CS seit 2008 und das Revisionsmandat der CS seit 2012 jährlich überprüft. Soweit ersichtlich, identifizierte die RAB dabei zwar Verbesserungsbedarf, traf aber jeweils keine Feststellungen, welche die Resultate der Prüfungen bei der CS in Frage gestellt hätten. Frequenz und Umfang der RAB-Inspektionen folgen dem erwähnten risikoorientierten Aufsichtsansatz. Die Dokumentation der entsprechenden internen Entscheide kann aber noch detaillierter erfolgen. Der Bundesrat erachtet die Empfehlung Nr. 6 als teilweise bereits umgesetzt, ist aber bereit, weitere Verbesserungen vorzusehen.

²⁵ BBI 2024 1023

Empfehlung Nr. 7

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat sicherzustellen, dass die RAB die Umsetzung der Korrekturmassnahmen umfassend überprüft. Dabei sollten eher systematische als stichprobenartige Kontrollen angewendet werden, um die vollständige Einhaltung der Qualitätsstandards zu gewährleisten.

Die systematische Kontrolle der Umsetzung der Korrekturmassnahmen durch die Revisionsunternehmen ist je nach den Umständen sehr ressourcenintensiv und widerspricht dem Grundsatz der risikoorientierten Aufsicht (vorne zu Empfehlung 6). Soweit ersichtlich werden im Zusammenhang mit der CS keine Beispiele erwähnt, in denen der risikoorientierte Ansatz zu konkreten Schwachpunkten geführt hätte. Als Alternative wird daher auch zu prüfen sein, ob künftig nachvollziehbarer dokumentiert werden soll, wie genau die Umsetzung von Massnahmen kontrolliert wird und aus welchen Gründen dies gegebenenfalls nicht systematisch erfolgt. Der Bundesrat ist in diesem Sinne mit der Empfehlung Nr. 7 einverstanden.

Empfehlung Nr. 8

Die Kommission fordert den Bundesrat dazu auf sicherzustellen, dass die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen der FINMA und der RAB intensiviert und besser koordiniert werden. Zu prüfen ist hierbei eine verbindlichere Zusammenarbeitsvereinbarung beispielsweise im Rahmen eines Memorandum of Understanding.

Angestrebt werden soll ein intensiver Austausch zu risikobehafteten Finanzinstituten auf der strategischen wie auch auf der operativen Ebene zu den FA und RA, um eine kontinuierliche, harmonisierte und risikobasierte Aufsicht zu gewährleisten. Es soll sichergestellt werden, dass die RAB alle relevanten Hinweise der FINMA erhält und diese konsequent in ihre Aufsichtsstrategie integriert. Zusätzlich sollte geprüft werden, ob generell ein formeller «Krisenmodus» definiert werden muss, um die Zusammenarbeit zwischen der RAB und der FINMA in Krisenzeiten zu stärken.

Die RAB übt ihre Aufsicht bereits heute risikoorientiert aus. Weiter sind FINMA und RAB von Gesetzes wegen zur Kooperation verpflichtet (Art. 28 Abs. 2 FINMAG, SR 956.1, und Art. 22 Revisionsaufsichtsgesetz, SR 221.302). Folglich müssen beide Behörden darauf vertrauen können, dass alle Informationen weitergeleitet werden, die für die jeweils andere Behörde aufsichtsrelevant sind. Aus dem Bericht ist nicht ersichtlich, dass die RAB nicht alle von der FINMA erhaltenen Hinweise bearbeitet und sofern relevant in ihrer Aufsichtsstrategie berücksichtigt hätte. Der Bundesrat ist jedoch bereit, die Empfehlung Nr. 8 anzunehmen und die Nachführung der bestehenden Zusammenarbeitsvereinbarung zu prüfen.

Empfehlung Nr. 9

Der Bundesrat wird eingeladen zu prüfen, welche international abgestimmten und zielführenden Massnahmen im Falle eines digitalen Bankruns ergriffen werden können.

Der Bundesrat hat die Auswirkungen der Digitalisierung auf das Kundenverhalten im Rahmen einer Bankenkrise im Bericht zur Bankenstabilität ausführlich thematisiert. Einzelne von ihm vorgeschlagene Massnahmen, namentlich im Bereich der Liquidität, sind konkret auf diese neue Gegebenheit zugeschnitten (Massnahmen 24, 25, 28 und 29). Des Weiteren laufen auf internationaler Ebene Arbeiten zu dieser Fragestellung. Die Empfehlung Nr. 9 ist daher bereits in Umsetzung.

Empfehlung Nr. 10

Die Kommission lädt den Bundesrat ein, dafür zu sorgen, dass das EFD und die SNB, einander proaktiver über wichtige Entwicklungen mit Bezug auf systemrelevante Banken und deren Auswirkungen auf die Finanzstabilität informieren. Das kann in den bestehenden Regelstrukturen oder durch den Abschluss eines weiteren bilateralen Memorandum of Understanding zwischen dem EFD und der SNB erfolgen.

Der Bundesrat hält fest, dass bereits heute ein enger und regelmässiger Austausch zwischen den für den Finanzmarkt zuständigen Stellen der Bundesverwaltung und der SNB besteht. Beispielsweise nimmt das Direktorium der SNB mindestens dreimal jährlich an den Sitzungen des Bundesratsausschusses Finanzen teil. Zudem gibt es einmal jährlich einen Austausch zwischen dem Präsidenten der SNB und dem Gesamtbundesrat. Ebenso erfolgt ein regelmässiger bilateraler Austausch zwischen der Departementsvorsteherin EFD und dem Präsidenten der SNB, unter anderem auch im Rahmen gemeinsamer Reisen an die Tagungen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank sowie die G20-Treffen der Finanzministerinnen und -minister sowie der Notenbankgouverneurinnen und -gouverneure. Der Bundesrat ist jedoch bereit, eine weitergehende Institutionalisierung des Austausches mit der SNB zu prüfen. In diesem Sinne ist er bereit, die Empfehlung Nr. 10 anzunehmen.

Empfehlung Nr. 11

Die Kommission lädt den Bundesrat ein, die besprochenen Inhalte im Rahmen der regelmässigen Erörterungen der Wirtschaftslage, der Geld- und Währungspolitik mit der SNB (gemäss Art. 6 NBG) respektive der Erörterungen zur Strategie der Aufsichtstätigkeit und aktuellen Fragen der Finanzpolitik mit der FINMA (gemäss Art. 21 Abs. 2 FINMAG) in geeigneter Form zu dokumentieren.

Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Inhalt seines jährlichen Austausches mit der SNB und der FINMA mittels Informationsnotizen dokumentiert und seit November 2024 im erweiterten Beschlussprotokoll des Bundesrates abgebildet wird. Die Empfehlung Nr. 11 ist somit aus Sicht des Bundesrates bereits umgesetzt.

Empfehlung Nr. 12

Die PUK ersucht den Bundesrat dafür zu sorgen, dass die Behörden des tripartiten Memorandums of Understanding zur Finanzstabilität und Finanzmarktregulierung Informationen zeitnah an die verschiedenen Mitglieder der Krisenorgane und zwischen den Ebenen (operative und strategische Ebene) weitergeben. Insbesondere sollen die Informationen aus den jährlichen Berichten der SNB über die Finanzstabilität mit allen involvierten Behörden diskutiert werden.

Zudem soll der Bundesrat dafür sorgen, dass die Behörden des Memorandums Massnahmen ergreifen, damit Treffen informeller Natur besser mit den Regelstrukturen des Memorandums korrespondieren. Allfällige Beschlüsse sind von den zuständigen Gremien zu fällen.

Schliesslich soll er dafür sorgen, dass die entsprechenden IT- und Kommunikationssysteme für eine enge Zusammenarbeit dieser Behörden in Krisenzeiten geeignet sind.

Der Bundesrat hat im Bericht zur Bankenstabilität²⁶ in Aussicht gestellt, Anpassungen der institutionellen Zuständigkeiten und betreffend die Zusammenarbeit der Behörden im Hinblick auf eine Stärkung des Dispositivs zur Krisenbewältigung zu prüfen (Massnahme 37). Was die von der Kommission festgestellten Mängel in Bezug auf die IT- und Kommunikationssysteme zwischen den einzelnen Behörden betrifft, so wurde dies vom EFD an die Hand genommen. Die Empfehlung Nr. 12 wird somit umgesetzt.

Empfehlung Nr. 13

Der Bundesrat wird angehalten sicherzustellen, dass er bei wichtigen Geschäften in angemessenem Umfang, wenn angezeigt mithilfe schriftlicher Unterlagen, informiert wird. Dabei soll ein Verfahren gewählt werden, welches Amtsgeheimnisverletzungen ausschliesst. Ausserdem fordert die PUK den Bundesrat und die Bundespräsidentin bzw. den Bundespräsidenten auf, in vergleichbaren Situationen ihre Kompetenzen gemäss Artikel 12a Absatz 2 und Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe d RVOG anzuwenden und eine schriftliche Information des Kollegiums durchzusetzen.

Der Bundesrat anerkennt, dass die Erfahrungen mit Indiskretionen, insbesondere während und nach der Corona-Pandemie, eine Herausforderung für den Umgang mit besonders heiklen Geschäften darstellten. Gleichzeitig vertritt er klar die Auffassung, dass die im RVOG enthaltenen Informationspflichten gerade auch in Krisenzeiten erfüllt werden müssen. Es ist ihm deshalb ein Anliegen, darauf hinzuweisen, dass er im Hinblick auf die letzte Phase der Krisenbewältigung im Frühjahr 2023 regelmässig und zweckmässig schriftlich und mündlich informiert wurde und somit in der Lage war, basierend auf den ihm vorgelegten Informationen eine fundierte Einschätzung über die Vor- und Nachteile der einzelnen Szenarien wie auch ihrer Implikationen vorzunehmen. Zudem weist er darauf hin, dass es in dieser Zeit zu keinerlei Indiskretionen kam.

²⁶ BBI 2024 1023

Was die Wahrnehmung der Kompetenzen durch den Bundespräsidenten oder die Bundespräsidentin gemäss den zitierten Artikeln 12 und 25 RVOG angeht, ist der Bundesrat der Ansicht, dass sowohl 2022 wie auch 2023 die entsprechenden Verantwortungen wahrgenommen wurden, im Einklang mit den Erfordernissen des Kollegialprinzips. Dieses lässt keine schematischen Rezepte zu. Der Bundesrat lehnt diese Empfehlung deshalb ab.

Empfehlung Nr. 14

Der Bundesrat wird eingeladen, die Regelungen zur Departementsübergabe zu überprüfen. Er hat hierfür einen institutionalisierten Prozess zu erarbeiten, der über eine Checkliste hinausgeht.

Aus Sicht des Bundesrates ist die Vorgabe zur Departementsübergabe gemäss Aide-Mémoire für die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler zweckmässig. Diese sieht vor, dass der bisherige Vorsteher oder die bisherige Vorsteherin des Departements den Wissenstransfer auf den neuen Amtsinhaber oder die neue Amtsinhaberin sicherzustellen hat. Die BK stellt zu diesem Zweck eine Checkliste zur Verfügung; diese wird derzeit grundlegend überarbeitet. Dabei wird insbesondere auch dem Aspekt der Schriftlichkeit bei der Dossierübergabe Rechnung getragen. Aus Sicht des Bundesrates ist die Frage der Verantwortung für die Departementsübergabe mit diesen Instrumenten klar geregelt und es besteht diesbezüglich kein zusätzlicher Handlungsbedarf.

Empfehlung Nr. 15

Die PUK lädt den Bundesrat ein, dafür zu sorgen, dass die betroffenen Behörden die erforderlichen Vorkehrungen treffen, um ihre Sitzungen angemessen zu protokollieren, damit die Nachvollziehbarkeit gewährleistet wird. Insbesondere die Sitzungen der institutionalisierten Austauschgefässe zwischen SIF und FINMA sowie die in akuten Krisenzeiten stattfindenden Sitzungen (z.B. Sitzungen des Ausschusses Finanzkrisen oder des Lenkungsgremiums) sollen einheitlich protokolliert werden, selbst wenn die Protokolle nur sehr kurz ausfallen sollten.

Der Bundesrat teilt das Anliegen, dass Absprachen zwischen den Behörden angemessen zu protokollieren sind, um die Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten. Dem Anliegen der PUK, alle institutionalisierten Dialoggefässe mit der FINMA einschlägig zu protokollieren, wird seit 2023 entsprochen. Damit wird die Empfehlung Nr. 15 aus Sicht des Bundesrates umgesetzt.

Empfehlung Nr. 16

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat sicherzustellen, dass im Krisenfall bei Geschäften, die mehrere Behörden gleichermaßen betreffen, frühzeitig die Verantwortung geregelt wird. Zudem sollen bei einer Krise die Zuständigkeiten klar definiert werden, und es soll für den Kontakt mit den externen Akteurinnen und Akteuren eine zentrale Ansprechstelle bestimmt werden.

Der Bundesrat teilt das Anliegen der PUK, wonach die Verantwortung im Krisenfall frühzeitig zu regeln ist. Wie im Bericht zur Bankenstabilität²⁷ dargelegt, ist er bereit, Verbesserungen der gesetzlichen Regelung der Zusammenarbeit der in einer Finanzkrise involvierten Behörden zu prüfen (Massnahme 37). Der Umstand, dass im konkreten Fall keine zentrale Ansprechstelle für externe Akteure bestand, ist aus Sicht des Bundesrates jedoch den unterschiedlichen Rollen und Zuständigkeiten der Akteure geschuldet. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass das LG gemäss Memorandum of Understanding ein Gremium zur Koordination der Tätigkeiten der involvierten Behörden ist und von Seiten der Leitung des LG keine Weisungsbefugnis gegenüber den beiden unabhängigen Behörden SNB und FINMA besteht. Der Bundesrat hat keine Kenntnis davon, dass die geltende Zuständigkeitsordnung im vorliegenden Fall zu Problemen geführt hätte und sieht in dieser spezifischen Frage keinen Handlungsbedarf.

Empfehlung Nr. 17

Die Kommission fordert den Bundesrat auf, auch beim Erlass von Notrecht das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung zu beachten und das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 anzuwenden. Sie ersucht den Bundesrat zudem, in Rücksprache mit dem EDÖB, der FINMA und der SNB allfällige Rechtsunsicherheiten betreffend das Recht auf Zugang zu Informationen nach BGÖ bei Konstellationen wie der im März 2023 eingetretenen proaktiv auszuräumen.

Der Bundesrat teilt die Einschätzung der PUK grundsätzlich und ist bereit, die Frage von allfälligen Rechtsunsicherheiten in Bezug auf die Anwendbarkeit des BGÖ in Krisensituationen zu prüfen. In diesem Sinne ist er bereit, die Empfehlung Nr. 17 anzunehmen.

Empfehlung Nr. 18

Die PUK empfiehlt dem Bundesrat zu prüfen, ob die Revisionsaufsicht über die SIBs nicht allein bei der FINMA angesiedelt werden kann.

Aus Sicht des Bundesrates gilt es zu unterscheiden zwischen der Aufsicht der RAB über Prüfgesellschaften gemäss Revisionsaufsichtsgesetz sowie der Aufsicht der FINMA über SIBs, in deren Rahmen einerseits die FINMA direkt tätig ist und andererseits auch Prüfgesellschaften eingesetzt werden. Eine Verschiebung von Kompetenzen der RAB zur FINMA in der Revisionsaufsicht hat der Bundesrat im Bericht zur Bankenstabilität nicht erwogen.

²⁷ BBI 2024 1023

Hingegen hat der Bundesrat im Bericht die Prüfung einer Abschaffung oder Anpassung des aktuellen Systems der dualen Aufsicht angekündigt (Massnahmen 10 und 11). In diesem Sinne verstanden befindet sich die Empfehlung Nr. 18 aus Sicht des Bundesrates bereits in Umsetzung.

Empfehlung Nr. 19

Die Kommission fordert den Bundesrat auf, beim Erlass von Notrecht den frühzeitigen und laufenden Einbezug des Bundesamtes für Justiz zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die Positionen des Amtes dem Kollegium in geeigneter Form zur Kenntnis gebracht werden.

Das Bundesamt für Justiz wird beim Erlass von Notrecht systematisch frühestmöglich einbezogen und seine Positionen dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht. Im Auftrag des Bundesrates ist das EJPD bereits im Begriff zu prüfen, wie die präventive Rechtskontrolle durch das Bundesamt für Justiz speziell in Krisenzeiten verstärkt werden könnte. Das EJPD wird dem Bundesrat bis Ende 2025 darüber Bericht erstatten (vgl. die Stellungnahme des Bundesrates vom 29. September 2023 zur Empfehlung 1 der GPK-N in ihrem Bericht vom 30. Juni 2023 zur Wahrung der Grundrechte durch die Bundesbehörden bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie). Entsprechend wird die Empfehlung Nr. 19 bereits umgesetzt.

Empfehlung Nr. 20

Die Kommission lädt den Bundesrat ein, die gesetzliche Bestimmung, dass die FINMA die Kompetenzen der WEKO in bestimmten Fällen übernehmen kann, zu überprüfen. Die Kommission sieht Klärungsbedarf insbesondere bei der Definition des Begriffs «Gläubigerschutz» sowie hinsichtlich Zeitpunkt des Einbezugs der WEKO durch die FINMA.

Der Bundesrat ist bereit, in diesem Kontext die Definition des Begriffs «Gläubigerschutz» zu prüfen. Gleichzeitig weist er darauf hin, dass im Fall der Krise der Credit Suisse bezüglich der Zuständigkeit der FINMA keine Unklarheiten bestanden.

Motionen

Motion Nr. 1: Ziele der TBTF-Gesetzgebung anpassen

Der Bundesrat wird beauftragt, der Bundesversammlung aufgrund der Erkenntnisse aus der CS-Krise einen Entwurf zu Anpassungen am Zweckartikel der TBTF-Regulierung (Art. 7 Abs. 2 BankG) vorzulegen.

Die Ziele der TBTF-Gesetzgebung sollen nebst dem Schutz des schweizerischen Finanzsystems auch die Umsetzbarkeit im internationalen Verhältnis sowie die Vermeidung der Auslösung einer internationalen Finanzkrise beinhalten.

Der Bundesrat ist bereit, das Anliegen im Rahmen der Arbeiten am Massnahmepaket zum Bericht zur Bankenstabilität aufzunehmen. Der Bundesrat beantragt die Motion Nr. 1 daher zur Annahme.

Motion Nr. 2: Erleichterungen von Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften für SIBs beschränken

Der Bundesrat wird beauftragt, der Bundesversammlung einen Entwurf zu einem Erlass vorzulegen, der die Gewährung von Erleichterungen von Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften für SIBs gemäss Artikel 4 Absatz 3 BankG beschränkt. Die Gewährung von Erleichterungen soll transparent ausgewiesen werden, zwingend zeitlich begrenzt und mit einem klaren Phase-out-Plan versehen sein.

Der Bundesrat erachtet den Vorschlag der Kommission als prüfenswert. Dabei sollte allerdings kein Widerspruch entstehen zum Anliegen, das Instrumentarium und die Kompetenzen der FINMA in der Aufsicht der SIBs weiter zu stärken. Der Bundesrat weist zudem darauf hin, dass in einem prinzipienbasierten Regulierungsrahmen, in welchem nicht jeder denkbare Einzelfall geregelt wird, eine Aufsichtsbehörde einen Ermessensspielraum benötigt sowohl für regulatorische Verschärfungen als auch für Erleichterungen. Beispielsweise wurden in der Covid-Pandemie die von der FINMA rasch beschlossenen regulatorischen Erleichterungen zur Vermeidung einer Einschränkung der Kreditvergabe aus volkswirtschaftlichen Gründen weitherum begrüsst. Der Bundesrat ist jedoch bereit, die gesetzlichen Voraussetzungen und Kriterien für solche Einzelentscheide der FINMA zu überprüfen und gegebenenfalls zu konkretisieren, und hat dem EFD einen entsprechenden Auftrag erteilt. Er beantragt die Motion Nr. 2 in diesem Sinne zur Ablehnung. Im Fall einer Annahme im Erstrat, würde der Bundesrat die Abänderung in einen Prüfauftrag beantragen.

Motion Nr. 3: Durchsetzungskraft der FINMA bei SIBs stärken

Der Bundesrat wird beauftragt, geeignete Massnahmen zur Stärkung der Durchsetzungskraft der FINMA bei SIBs zu prüfen und der Bundesversammlung zu unterbreiten. Es sind unter anderem die nachfolgenden Massnahmen zu prüfen:

- a. die Einführung der Bussenkompetenz sowohl gegen SIBs als auch gegen Privatpersonen;
- b. die Erweiterung des Instrumentariums der FINMA zur Früh-intervention mittels zeitlich differenzierter Massnahmen;
- c. die explizite Kompetenz, gegenüber einer SIB eine Kapitalplanung anzuordnen;
- d. die Anpassung der einschlägigen Rechtsgrundlagen, damit die FINMA ihre an SIBs gerichteten Empfehlungen im Bereich der Bankenaufsicht grundsätzlich formell verfügt;
- e. oder auch andere Massnahmen, damit die FINMA den Grossbanken auf Augenhöhe begegnen kann.

Das Anliegen ist Teil des vom Bundesrat am 10. April 2024 zur Umsetzung beschlossenen Massnahmenpakets basierend auf dem Bericht zur Bankenstabilität (Massnahmen 1-12, 14, 22, 23 und 32). Einzelne dieser Massnahmen wurden dabei vom Bundesrat zur Umsetzung und andere zur Prüfung empfohlen. Der Bundesrat beantragt die Motion Nr. 3 daher zur Annahme.

Motion Nr. 4: Kompetenzen der SNB gegenüber SIBs in Bezug auf ELA erweitern

Der Bundesrat wird beauftragt, die rechtlichen Grundlagen so anzupassen, dass die SNB die Kompetenz erhält, den SIBs vorbereitende Massnahmen für eine allfällige Inanspruchnahme einer ausserordentlichen Liquiditätshilfe (ELA) aufzuerlegen. Zudem soll er Massnahmen ergreifen, um die mit der Inanspruchnahme der ELA assoziierte Stigmatisierung zu verringern.

Das Anliegen ist Teil des vom Bundesrat am 10. April 2024 zur Umsetzung beschlossenen Massnahmenpakets (Teil der Massnahme 28) basierend auf dem Bericht zur Bankenstabilität und wird in diesem Rahmen umgesetzt werden. Die Massnahme kann dabei grundsätzlich über eine direkte regulatorische Anforderung oder über eine Anordnungs-kompetenz für SNB oder FINMA im Einzelfall umgesetzt werden. Massnahmen zur Verringerung des Stigmas eines Liquiditätsbezugs werden in den laufenden Umsetzungsarbeiten ebenfalls geprüft. Im Übrigen weist der Bundesrat darauf hin, dass bei der rechtlichen Weiterentwicklung der ausserordentlichen Liquiditätshilfe auch die Funktion des im Parlament hängigen PLB berücksichtigt werden muss. Der Bundesrat beantragt in diesem Sinne die Motion Nr. 4 zur Annahme.

Postulate

Postulat Nr. 1: Interessenskonflikt bei der Revision von Banken vermindern

Die Kommission beauftragt den Bundesrat, die aktuelle Regelung der Revisionsaufsicht für SIBs mit Fokus auf die Verminderung des Risikos von Interessenkonflikten zu überprüfen und entsprechende Massnahmen zu evaluieren, beispielsweise eine Direktmandatierung oder eine zwingende Rotation der Revisionsgesellschaften.

Das Anliegen ist Teil des vom Bundesrat am 10. April 2024 zur Prüfung in Auftrag gegebenen Massnahmenpakets (Massnahmen 10 und 11) basierend auf dem Bericht zur Bankenstabilität²⁸. Der Bundesrat beantragt das Postulat Nr. 1 daher zur Annahme.

Postulat Nr. 2: Die Krisenfrüherkennung überprüfen und die Rolle der BK stärken

Der Bundesrat wird beauftragt, die Krisenfrüherkennung durch die BK zu überprüfen und hierüber Bericht zu erstatten. Die Krisenfrüherkennung und damit die Rolle der Bundeskanzlei müssen gestärkt werden. Insbesondere soll der Bundesrat die Einführung einer Eskalationsmöglichkeit durch hierarchisch untergeordnete Verwaltungseinheiten an die Bundeskanzlei prüfen. Der Bundesrat soll hierfür in seinem Bericht ein Konzept erarbeiten.

Der Bundesrat anerkennt die wichtige Bedeutung der Krisenfrüherkennung. Die neue Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung (KOBV), welche voraussichtlich am 1. Februar 2025 in Kraft treten wird, sollte bereits Verbesserungen mit sich bringen. Im Rahmen der Erarbeitung des mit diesem Postulat verlangten Berichts soll aber die Krisenfrüherkennung im Speziellen beleuchtet werden und gegebenenfalls können daraus weitere Verbesserungen identifiziert und umgesetzt werden. Der Bundesrat beantragt das Postulat Nr. 2 daher zur Annahme.

Postulat Nr. 3: Falsche Anreize bei Vergütungen und Ausschüttungen der SIBs vermeiden

Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, welche Massnahmen erforderlich sind, damit die Vergütungssysteme und Ausschüttungen der SIBs keine falschen Anreize setzen. Insbesondere sollen sogenannte variable Vergütungen (Erfolgsprämien) nicht erfolgen, wenn der Geschäftserfolg ausbleibt.

Das Anliegen ist Teil des vom Bundesrat am 10. April 2024 zur Prüfung in Auftrag gegebenen Massnahmenpakets (Massnahme 3) basierend auf dem Bericht zur Bankenstabilität. Der Bundesrat beantragt das Postulat Nr. 3 daher zur Annahme.

²⁸ BBI 2024 1023

Postulat Nr. 4: Governance der FINMA erleichtern

Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, wie die Bestimmung in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b FINMAG angepasst oder allenfalls aufgehoben werden kann, um die Governance der FINMA hinsichtlich der Arbeitsbeziehung Direktorium und Verwaltungsrat zu erleichtern. Er soll in diesem Zusammenhang auch prüfen, ob oder in welchen Konstellationen Enforcementverfahren gegen systemrelevante Banken ein Geschäft von grosser Tragweite gemäss Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b FINMAG sein sollten.

Das Anliegen ist Teil des vom Bundesrat am 10. April 2024 zur Prüfung in Auftrag gegebenen Massnahmenpakets (Massnahme 13, unter Berücksichtigung der Ergebnisse der PUK) basierend auf dem Bericht zur Bankenstabilität. Der Bundesrat beantragt das Postulat Nr. 4 daher zur Annahme.

Postulat Nr. 5: Aktionariat in systemrelevanten Grossunternehmen stärken

Die Kommission ersucht den Bundesrat, eingehend zu prüfen, wie das Aktionariat, inkl. Kleinaktionäre, von systemrelevanten Grossunternehmen gestärkt werden kann. Dies gilt insbesondere bei Beschlüssen, die für die Systemstabilität von Bedeutung sind.

Das Aktienrecht wurde erst kürzlich einer Totalrevision unterzogen. Die Bestimmungen des revidierten Aktienrechts sind erst seit dem 1. Januar 2023 in Kraft. Aus Sicht des Bundesrates wäre es verfrüht, einzelne Bestimmungen bereits wieder zu revidieren, bevor erste Erfahrungen mit der Reform vorliegen. Der Bundesrat beantragt daher das Postulat Nr. 5 zur Ablehnung.

Postulat Nr. 6: Gewährskriterien überprüfen, um Verantwortung der SIBs gegenüber Schweizer Volkswirtschaft und Steuerzahlenden zu stärken

Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, ob gesetzliche Grundlagen mit dem Ziel zu erarbeiten wären, die Verantwortung von Führungsorganen der SIBs gegenüber der schweizerischen Volkswirtschaft sowie den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern besser wahrzunehmen. Hierbei wäre zu prüfen, ob die heute geltenden Gewährskriterien (generelle Anforderung und Integrität sowie die fachliche Eignung) auf Ebene der kandidierenden Person, aber auch auf Ebene des Gesamtorgans des Instituts zu ergänzen wären (u.a. mindestens zehnjährige Wohnsitzpflicht in der Schweiz für die Mehrheit des Verwaltungsrats). Zudem sollen auch weitere zielführende Massnahmen geprüft werden.

Der Bundesrat verweist auf die Tatsache, dass die TBTF-Gesetzgebung an sich die Stabilität und den Kundenschutz der SIBs verbessert und damit die Interessen der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler schützt. Die im Bericht zur Bankenstabilität²⁹ vorgesehenen Massnahmen im Bereich der Corporate Governance (insb. Massnahme 1) adressiert die Förderung der Verantwortungsnahme innerhalb von SIBs. Was die Einführung von Gewährskriterien für den Verwaltungsrat und dessen Mitglieder im Sinne von Wohnsitz- und Nationalitätserfordernissen betrifft, so verweist der Bundesrat auf seine Stellungnahme zur Mo. 23.3455 Matter, welche am 10. Juni 2024 vom Nationalrat abgelehnt wurde. Der Bundesrat beantragt das Postulat Nr. 6 zur Ablehnung.

²⁹ BBI 2024 1023