



Bern, 6. September 2023

Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Bankengesetzes – Gewährung von Aus- fallgarantien des Bundes für Liquiditäts- hilfe-Darlehen der Schweizerischen Natio- nalbank an systemrelevante Banken

Ergebnisbericht

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Ausgangslage | 3 |
| 2 | Vernehmlassungsverfahren | 3 |
| 3 | Wichtigste Ergebnisse der Vernehmlassung | 4 |
| 3.1 | Allgemeine Bemerkungen..... | 4 |
| 3.2 | Thematische Hauptpunkte aus der Vernehmlassung..... | 6 |
| 3.3 | Weitere Vorbringen..... | 8 |
| 3.4 | Stellungnahmen zu den einzelnen Bestimmungen | 10 |
| 3.4.1 | Offenlegung (Art. 3g Abs. 1 und 2, Art. 5 und Art. 10 Abs. 4 Bst. a ^{bis} VE-BankG), | 10 |
| 3.4.2 | Massnahmen im Bereich der Vergütungen (Art. 10a VE-BankG)..... | 11 |
| 3.4.3 | Zusammenarbeit des EFD, der FINMA und der Nationalbank zur Abwendung und Bewältigung des Ausfalls einer systemrelevanten Bank (Art. 10b VE-BankG) | 11 |
| 3.4.4 | Vorratskapital (Art. 12 VE-BankG) und Wandlungskapital (Art. 13 VE-BankG) | 12 |
| 3.4.5 | Schutzmassnahmen (Art. 26 Abs. 1 Bst. h und i VE-BankG) | 12 |
| 3.4.6 | Gewährung von Ausfallgarantien (Art. 32a VE-BankG)..... | 12 |
| 3.4.7 | Kreditbewilligung (Art. 32b VE-BankG) | 14 |
| 3.4.8 | Pflichten der Darlehensnehmerin als Folge von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie (Art. 32f VE-BankG)..... | 14 |
| 3.4.9 | Risikoreduktion, Überwachung und Berichterstattung (Art. 32g VE-BankG)..... | 14 |
| 3.4.10 | Konkursprivileg für Forderungen aus Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie (Art. 32h VE-BankG), Konkursprivileg für zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen (Art. 51b Abs. 4 VE-BankG) und Rangordnung der Gläubiger (Art. 219 Abs. 4 Zweite Klasse Bst. g SchKG) | 14 |
| 3.4.11 | Informationsaustausch und Datenbearbeitung (Art. 32k VE-BankG)..... | 15 |
| 3.4.12 | Strafbestimmung (Art. 46 VE-BankG) | 16 |
| 3.4.13 | Zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen (Art. 51b VE-BankG) und Verhältnis zusätzlicher Liquiditätshilfe-Darlehen zu Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie (Art. 51c VE-BankG)..... | 16 |
| 3.4.14 | Abweichungen vom Fusionsgesetz (Art. 51f VE-BankG)..... | 16 |
| 3.4.15 | Garantie zur Verlustabsicherung (Art. 51g VE-BankG) | 16 |
| | Verzeichnis der Eingaben | 17 |

1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 11. März 2022 beschlossen, mit einer staatlichen Liquiditätssicherung (*Public Liquidity Backstop*, PLB) für systemrelevante Banken (*Systemically Important Banks*, SIBs bzw. SIB) ein neues Instrument zur Stärkung der Stabilität des Finanzsektors einzuführen. Er hat dabei das EFD beauftragt, bis Mitte 2023 eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage zu erarbeiten. Am 16. März 2023 hat der Bundesrat das Instrument des PLB in einer Verordnung gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 und Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung in Kraft gesetzt. Grund waren der umfassende Vertrauensverlust in die Credit Suisse und ihr unmittelbar drohender Ausfall, die am 19. März zur Ankündigung der Übernahme durch die UBS führten. Die mit der Verordnung eingeführten rechtlichen Grundlagen des PLB – sowie weitere Elemente der Verordnung – gilt es nun in das ordentliche Recht zu überführen.

2 Vernehmlassungsverfahren

Das mit Blick auf Artikel 7c und 7d des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes verkürzte Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Bankengesetzes wurde am 25. Mai 2023 eröffnet und dauerte bis am 21. Juni 2023. Zur Teilnahme wurden die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft sowie die interessierten Kreise eingeladen.

Eine Stellungnahme eingereicht haben (jeweils in alphabetischer Reihenfolge):

- 26 Kantone: AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH (Regierungsrat und Kantonsrat);
- 6 politische Parteien: Die Mitte, FDP, glp, Grüne, SP, SVP;
- 5 Dachverbände der Wirtschaft: economiesuisse, SBVg, SGB, SGV, Travail.Suisse;
- 9 interessierte Kreise: esisuisse, PostFinance, Raiffeisen, SNB, UBS, VAV, VSKB, VSPB, ZKB;
- 11 Weitere: alliancefinance, Brunetti, FDK, Harringer, Homburger, Jäger, Kurz, MoMo, VVS, ZGC, ZHK-ZBV.

Das Bundesgericht, das Bundesverwaltungsgericht, die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) sowie die Stiftung für Konsumentenschutz haben explizit auf eine Stellungnahme verzichtet.

Während sich economiesuisse, PostFinance, VAV und VSPB der Stellungnahme der SBVg anschliessen, unterstützen AR, GR, OW, SG, SZ, TG und UR explizit die Stellungnahme der FDK. Der VSKB schliesst sich der Stellungnahme der ZKB an.

Nachfolgend werden die wesentlichen Aussagen der Stellungnahmen ausgeführt. Für Einzelheiten wird auf die jeweiligen Eingaben verwiesen¹.

¹ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen

3 Wichtigste Ergebnisse der Vernehmlassung

3.1 Allgemeine Bemerkungen

Die Vorlage stösst bei **40 Teilnehmenden insgesamt auf Zustimmung**² (AG, AI, AR, BE, BL, BS, economiesuisse, FDP, FDK, FR, GE, GL, glp, GR, JU, LU, NE, NW, OW, PostFinance, Raiffeisen, SBVg, SG, SH, SNB, SO, SZ, TG, TI, Travail.Suisse, UBS, UR, VAV, VS, VSKB, VSPB, ZG, ZH, ZHK-ZBV, ZKB). Als positive Aspekte, die die Vorlage mit sich bringe, wurden von den Teilnehmenden insbesondere die Stärkung des Finanzsystems (glp, UBS, VAV, VD, VSKB, VSPB, ZG, ZH) sowie die Stärkung und Förderung von Glaubwürdigkeit, Reputation und Vertrauen in den schweizerischen Finanzplatz (economiesuisse, FDK, SBVg, Travail.Suisse, UBS, VD, ZG, ZH, ZKB) hervorgehoben. Ein PLB schaffe Vertrauen auch gegenüber ausländischen Behörden (FDP, UBS) und verhindere, dass diese höhere Anforderungen an die Tochtergesellschaften der Schweizer SIBs stellen (economiesuisse) sowie die im Ausland vorhandene Liquidität blockieren (UBS) würden. UBS, VS, VSKB, VSPB und ZKB betonen, die Vorlage begünstige die Stabilisierung von Banken. Jüngste Vorkommnisse hätten gemäss Raiffeisen gezeigt, dass abrupte und schwerwiegende Vertrauensverluste in eine Bank trotz ausreichender Kapitalausstattung und trotz der Existenz der ersten und zweiten Verteidigungslinie eine SIB in existentielle Not bringen können. Die Vorlage würde somit einen volkswirtschaftlichen Schaden verhindern (FDK, KRZH, Travail.Suisse, UBS, VS, ZHK-ZBV) und folge – unter Berücksichtigung der Schweizer Verhältnisse (SBVg, VSPB) – den Empfehlungen des Financial Stability Board (FSB) zur Stärkung der Systemstabilität (economiesuisse, glp, KRZH, Raiffeisen, SBVg, UBS, VSPB, ZHK-ZBV). Dadurch hebe die Schweiz das hiesige Dispositiv auf den aktuellen Stand der internationalen Entwicklungen (FDP, glp, SBVg, ZH), was zu einer regulatorischen Angleichung mit anderen Jurisdiktionen führe (BE, FDP, Raiffeisen, UBS, VSKB, VSPB, ZKB). Mit Blick auf den Vorfall der Credit Suisse vom März 2023 sei der Nutzen der Vorlage gemäss AG, AI, FDP, GE, SO und ZG erwiesen. Laut economiesuisse, Raiffeisen, SBVg, UBS, VAV und VSPB führe die Einführung einer staatlichen Liquiditätssicherung zu einer sinnvollen Ergänzung des bisherigen Too-Big-To-Fail-Instrumentariums in der Schweiz. Nicht zuletzt sei gemäss Raiffeisen und ZKB ein PLB in der Schweiz gerechtfertigt, weil aufgrund des Too-Big-To-Fail-Dispositivs für SIBs im Vergleich zu Nicht-SIBs und auch im internationalen Vergleich bereits deutlich schärfere Liquiditätsvorschriften vorgesehen werden. FDP und glp unterstützen die Vorlage, heben aber hervor, dass die Arbeiten noch nicht abgeschlossen seien und die Einführung eines PLB-Instruments Teil einer umfassenden Reform sein solle, die auf die jüngsten Ereignisse rund um die Credit Suisse Bezug nehmen müsse.

Als **Hauptkritikpunkt** wird von vielen Teilnehmenden (AI, BE, BL, BS, Die Mitte, FDK, GL, Grüne, JU, SGV, SH, SP, SZ, TG, ZGC, ZH) ein in der Vorlage **fehlender Abgeltungsmechanismus** vorgebracht. Sie fordern, dass zur Entschädigung des Risikos, dass der Bund der SNB eine allfällige Ausfallgarantie für Liquiditätshilfe-Darlehen an eine SIB bereitstellen könnte, die Einführung eines Abgeltungsmechanismus erneut zu prüfen sei. Es bestehe der Eindruck der Privatisierung von Gewinnen und Verstaatlichung von Verlusten (AI, BE, SZ, TG).

Bei **5 Teilnehmenden** stösst die Vorlage auf **teilweise Zustimmung** (Die Mitte, KRZH, SGB, SP, VD). Gemäss KRZH sei die Stossrichtung dieser Vorlage nicht in allen Punkten zielführend, weil sie Risikostrategien der Banken eher fördern als verhindern würde. Der PLB dürfe zudem nicht wie eine unbeschränkte verdeckte Staatsgarantie für private SIBs ausgestaltet sein. Auch Die Mitte steht dieser Vorlage mit Vorbehalten gegenüber und fordert eine Auftrennung in zwei Teile: Mit der Überführung der Notverordnung ins ordentliche Recht sei sie einverstanden; eine PLB-Einführung für SIBs sei aber separat anzugehen, weil damit erhebliche

² In den Stellungnahmen der Kantone FR, NW und TI wird die Zustimmung zwar nicht explizit erwähnt, sie resultiert aber aus dem Sachverhalt.

kritische Aspekte einhergehen würden, deren vorgängige Klärung (insb. Verschärfung der Bankenregulierung und Abgeltung der Staatsgarantie) eine Notwendigkeit sei. Auch SGB und SP begrüßen grundsätzlich die Ergänzung des Too-Big-To-Fail-Instrumentariums durch einen PLB für SIBs. Weil der Vorfall der Credit Suisse vorgängig aufzuarbeiten sei, beantragen sie aber, das PLB-Gesetzesprojekt temporär zurückzustellen. Die Überführung der Verordnung vom 16. März 2023 in ordentliches Recht lehnen sie jedoch ab. Aufgrund der Befürchtung, dass die Vorlage zur Einführung eines PLB für SIBs die Ausschüttungen der SNB an die Kantone und den Bund schmälern könnte, stimmt der Kanton VD der Vorlage nur teilweise zu und schlägt vor, auf die Möglichkeit der Gewährung von zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen zu verzichten.

Bei **6 Teilnehmenden** stösst die Vorlage auf **Ablehnung** (Grüne, Kurz, Momo, SGV, SVP, ZGC). Mit Hinweis auf den Vorfall der Credit Suisse heben die Grünen hervor, dass die Too-Big-To-Fail-Regulierung eklatant versagt habe. Es brauche neue, griffige Regulierungen für den Schweizer Finanzplatz, weil die volkswirtschaftlichen Risiken, welche von den SIBs ausgehen würden, nicht mehr tragbar seien. Die Einführung von neuen Rettungsmechanismen solle an strenge regulatorische Anforderungen (insb. Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften, Trennbankensystem, Verantwortung des Managements) und zwingend auch an Nachhaltigkeitsauflagen geknüpft werden. Die potenziellen Risiken eines Bankenausfalls sollen derart verkleinert werden, dass ein geordneter Konkurs auch von grossen Banken möglich sein müsse. Auch für die SVP sei der vorgeschlagene Ansatz grundlegend falsch: Anstatt ein gesetzgeberisches Umfeld zu schaffen, welches Konkursfälle von SIBs ermögliche, ohne die Stabilität des Finanzmarkts zu gefährden, würde ein von Steuerzahlenden finanziertes Auffangnetz für SIBs gestärkt. Zudem würde durch die Stärkung der Rolle der SNB als Kreditgeberin in letzter Instanz der Risikoappetit von Banken erhöht. SGV kritisiert, dass die bisher implizite Staatsgarantie für SIBs nun expliziter würde und – trotz der vorgesehenen Voraussetzungen für die Gewährung eines PLB – eine bedeutende neue Wettbewerbsverzerrung zugunsten der SIBs generieren würde. Gemäss ZGC stehe die Vorlage – trotz gegenteiliger Behauptung im Erläuternden Bericht – in klarem Widerspruch zu den entsprechenden Regelungen in den wichtigsten ausländischen Rechtsordnungen und den internationalen Standards zur Letztsicherung der Abwicklungsfinanzierung. Angesichts eines fehlenden Abgeltungsmechanismus würde die Vorlage nämlich Verluste aus den zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen und dem PLB in letzter Konsequenz auf die Steuerzahlenden und nicht auf den Bankensektor abwälzen. MoMo gibt zu bedenken, dass sich verheerende Folgen für kleinere Banken ergeben könnten, wenn Bankkunden lediglich von der Rettung von SIBs ausgehen würden. Harringer, Kurz und MoMo kritisieren, dass den Schaden letztlich die Steuerzahlenden tragen müssten und heben hervor, dass Bankenrisiken durch systemische Anpassungen deutlich zu senken seien. Kurz ist zudem überzeugt, dass im Vorfall der Credit Suisse die Medien eine entscheidende Rolle gespielt hätten. Diese Rolle sei in Frage zu stellen und könne nicht im Bankengesetz reguliert werden.

7 Teilnehmende (alliancefinance, Brunetti, esisuisse, Harringer, Homburger, Jäger, VVS) äussern keine Aussage zur Gesamtvorlage, stattdessen legen sie ihre Meinung zu **ausgewählten Einzelpunkten** dar. Während alliancefinance Anträge bezüglich zahlreicher Thematiken (z.B. Vergütungsmassnahmen, Garantien zur Verlustabsicherung) stellt und insbesondere verschiedene Aspekte der Too-Big-To-Fail-Regulierung kritisch beurteilt, äussert Brunetti Kritik bezüglich der Formulierung des Artikels über die Zusammenarbeit zwischen den Behörden in einem Krisenfall, der gemäss seiner Meinung die staatliche Rettung einer SIB als Hauptoption darstellen würde. Esisuisse fordert eine Verbesserung des Einlegerschutzes und der VVS plädiert für eine bessere Behandlung der Freizügigkeits- und Säule 3a-Gelder im Falle eines Bankenkurses. Harringer hebt hervor, dass auch ein PLB nicht ausreiche, ein falsch konstruiertes Geldsystem vor sog. Bankruns und Banken Krisen zu bewahren, und schlägt vor, das Nationalbankgesetz (NBG) dahingehend anzupassen, dass die SNB – wenn es die geldpolitische Lage erfordere – auch ungesicherte Kredite vergeben könne. Homburger äussert

ihre Meinung zu ausgewählten Artikeln des Bankengesetzes. Jäger beantragt, den Artikel bezüglich der Garantie zur Verlustabsicherung ersatzlos zu streichen.

3.2 Thematische Hauptpunkte aus der Vernehmlassung

- **Abgeltung:** 16 Teilnehmende (AI, BE, BL, BS, Die Mitte, FDK, GL, Grüne, JU, SGV, SH, SP, SZ, TG, ZGC, ZH) fordern eine erneute Prüfung der Einführung einer möglichen Entschädigung des Bundes für dessen Bereitstellung der Ausfallgarantie. Es bestehe der Eindruck der Privatisierung von Gewinnen und Verstaatlichung von Verlusten (AI, BE, FDK, SZ, TG). Die Grünen heben hervor, dass nicht ersichtlich sei, weshalb SIBs die Staatsgarantie entgegen der bei Kantonalbanken üblicher Praxis nicht mit einer ex-ante Prämie abgelten müssten. Es gehe nicht an, dass private Unternehmen ohne Gegenleistung von der Risikoübernahmebereitschaft des Bundes profitieren könnten (Die Mitte). Dem könne gemäss Die Mitte und SGV auch mit Bereitstellungs- und Risikoprämien nicht begegnet werden, da ein PLB präventiv wirke und auch ausserhalb einer Krise einen dauernden Wert habe (z.B. über tiefere Refinanzierungskosten, Stärkung des Vertrauens von Kunden und Investoren). Die Mitte und SGV heben zudem hervor, dass eine ex-ante Abgeltung präventiv gegen Fehlanreize wirken würde. ZGC kritisiert, dass die Vorlage in Widerspruch zu wichtigen ausländischen Jurisdiktionen und internationalen Standards stehe, da allfällige Verluste aus dem PLB in letzter Konsequenz auf die Steuerzahlenden statt den Banken überwältzt würden (sog. «Sozialisierung von Verlusten»). Zudem sei dies in der Vorlage nicht deutlich ausgewiesen. Die aktuelle Begründung einer fehlenden Abgeltung blende laut ZGC aus, dass bei SIBs ein Nichtbeistand in den vergangenen fünfzig Jahren lediglich einmal gewagt worden sei (im September 2008 durch das US-Finanzministerium gegenüber Lehman Brothers) und angesichts des damaligen Ausgangs auch künftig rein faktisch illusorisch bleiben dürfte (ähnlich argumentieren auch BE, BL, Grüne, JU). Die Sozialisierung der Verluste sei gemäss ZGC deshalb konsequent durch eine risikogerechte ex-ante Prämie aller Banken und die ex-post Haftung der Branche gänzlich zu vermeiden. Einzu-beziehen seien dabei selbst Banken mit risikoärmeren Geschäftsmodellen, die etwa für den Zahlungsverkehr auf risikoreichere Banken zurückgreifen würden und deswegen das «bankrun-gefährdete» Einlagengeschäft vermeiden können. ZGC führt weiter aus, dass der mit Prämien zu äufnende Fonds der Verwaltung und Verwendung durch die SNB zu überantworten sei. VSKB und ZKB finden demgegenüber, dass die Frage der Schadloshaltung von Bund und SNB zu Gunsten der Stabilität des Finanzplatzes mit dem Konkurrenzprivileg sowie den Bereitstellungs- und Risikoprämien zielführend gelöst sei, sodass eine Abwälzung der Kosten und Risiken auf die SIBs verhindert werden könne. Auch für Raiffeisen und Travail.Suisse sind die Bereitstellungs- und Risikoprämien sowie die an die SNB zu entrichtenden Zinsen eine adäquate Entschädigung für die Gewährung eines PLB; zudem würden Prämien und Zinsen für einen adäquaten Anreiz zur raschen Rückzahlung der Liquiditätshilfe sorgen.
- **Wettbewerbsverzerrungen zwischen SIBs und Nicht-SIBs:** Durch die explizite Staatsgarantie würden Wettbewerbsverzerrungen zwischen SIBs und Nicht-SIBs entstehen (AI, BE, FDK, GL, JU, SGV, VAV, VSPB), welchen auch mit Bereitstellungs- und Risikoprämien sowie Zinsen nicht begegnet werden könnten (VAV, VSPB). VAV und VSPB erwarten, dass dem Aspekt der Wettbewerbsverzerrungen bei künftigen Anpassungen der Regulierung sachlich Rechnung getragen werde. Gegenteiliger Meinung sind SBVg und ZHK-ZBV und führen aus, dass als Ausgleich gemäss Vorlage zu Recht die Verzinsung sowie die Bereitstellungs- und Risikoprämien dienen würden. Zudem würden mit dem PLB die branchenimmanenten Ansteckungsrisiken sinken, wovon auch Nicht-SIBs profitieren würden (ZHK-ZBV). Aus Sicht von economiesuisse würde ein PLB nicht mit Wettbewerbsverzerrungen einhergehen. Dennoch liesse sich eine Beeinträchtigung der Wettbewerbssituation in der öffentlichen Wahrnehmung nicht ausschliessen, was weiter zu beobachten sei (economiesuisse, SBVg).

- **Überführung der Verordnung vom 16. März 2023 ins ordentliche Recht:** Die SNB hebt hervor, dass die Überführung der geschaffenen Instrumente nur soweit überhaupt noch notwendig, temporär und mit beschränkter Anwendung auf die konkreten Ereignisse vom März 2023 rund um die Credit Suisse vorzunehmen sei. Laut SP sei eine Überführung dieser Bestimmungen unnötig und teilweise widersprüchlich. Die Überführung sei unnötig, weil die Geltungsdauer dieser Bestimmungen ohnehin auf Ende 2027 befristet sei, der Bundesrat sie 5 Jahre nach Inkrafttreten prüfen wolle und eine Ablehnung der Überführung keine konkreten Auswirkungen hätte, weil gemäss Bundesrat der Vertragsinhalt zwischen den Vertragsparteien weiter gelten würde (MoMo, SGB, SP). Die Überführung sei laut SP auch widersprüchlich, weil der PLB eigentlich verhindern solle, dass die SNB in Zukunft aufgrund der zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen an die ordnungspolitischen Grenzen stosse. MoMo kritisiert zudem, dass dies ein scheindemokratisches Vorgehen sei und stellt zur Diskussion, ob das gewählte Vorgehen der Behörden – angesichts der seit längerem bekannten Probleme bei der Credit Suisse – geeignet, erforderlich und verhältnismässig sei. Auch Kurz kritisiert, dass es sinnlos und undemokratisch sei, ohne den Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission abzuwarten, ein per Notrecht eingeführtes Bankengesetz im Eiltempo durch den gesetzgeberischen Prozess durchdrücken zu wollen; dies umso mehr in Anbetracht der Ablehnung der Verpflichtungskredite durch den Nationalrat im April 2023. alliancefinance betont zudem, dass die Begründung für die Dringlichkeit der Überführung der Verordnung ins ordentliche Recht nicht mehr gegeben sei, weil die Bundesgarantie aufgrund des durch die betroffene Bank zurückbezahlten Liquiditätshilfedarlehens nicht mehr nötig und die anderen Bestimmungen zeitlich nicht mehr dringend seien. alliancefinance schlägt zudem vor, die Gültigkeitsdauer der zu überführenden Bestimmungen und die Frist für die Überprüfung von Abschnitt 14a. durch den Bundesrat neu zu beurteilen. Zudem fordert ZGC, die Verhältnismässigkeit der Massnahmen, die in ordentliches Recht überführt werden sollen, in der Botschaft eingehend zu bewerten. glp ist gegenteiliger Meinung und begrüsst eine Überführung der Verordnung vom 16 März 2023 ins ordentliche Recht ausdrücklich. FDK, GE und GL heben hervor, dass eine ausbleibende Überführung – mit damit verbundenen potenziellen Rechtsunsicherheiten – kontraproduktiv für das Marktvertrauen und die Rettung der Credit Suisse wäre.
- **Zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB:** Die Stellungnahmen bezüglich dieses Instruments gehen teilweise weit auseinander: economiesuisse, SBVg, UBS und ZHK-ZBV begrüssen die Einführung dieses Instruments als sinnvolle Ergänzung der zweiten Verteidigungslinie. SBVg und UBS argumentieren, dass die Vergabe von zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen die Subsidiarität des PLB erhöhe und das Verlustrisiko des Bundes reduziere. SBVg und ZHK-ZBV fordern, dieses Instrument zeitlich unbeschränkt ins Gesetz zu verankern. Dies sei gemäss SBVg notwendig, weil die SNB aktuell im Rahmen der ausserordentlichen Liquiditätshilfe (*Emergency Liquidity Assistance*, ELA) nur sehr eingeschränkt Sicherheiten akzeptiere. Zudem könne durch die Vergabe von zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen die Einleitung eines Sanierungsverfahrens vermieden werden (SBVg, ZHK-ZBV). Das Instrument sei zudem mit einem Konkursprivileg ausgestattet, welches im weiteren Sinne dem Aspekt einer «Sicherheit» Rechnung trage und das Verlustrisiko der SNB erheblich reduziere (MoMo, SBVg, ZHK-ZBV). Kurz und MoMo heben hervor, dass die SNB gemäss Nationalbankgesetz die Aufgabe habe, zur Stabilität des Finanzsystems beizutragen und sie dies zur Schwächung des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro vor Jahren – ohne Sorgen um hinreichende Besicherungen (Kurz) – bereits getan habe. Laut economiesuisse sei eine nachträgliche Diskussion über Sinn und Zweck dieser Liquiditätshilfe-Darlehen nicht sinnvoll, weil es die internationalen Märkte verunsichere und die Glaubwürdigkeit der Politik und das Vertrauen in den Schweizer Finanzplatz gefährde. Im Gegensatz zu diesen befürwortenden Stellungnahmen weist die SNB darauf hin, dass für dieses Instrument keine Sicherheiten im eigentlichen Sinne bestünden. Sie ist der Meinung, dass aus der Vorlage – trotz bereits klarer Gesetzessystematik – unmissverständlich hervorgehen müsse, dass diese Art von Darlehen nach Wegfall der Verordnung vom

16. März 2023 und dem Auslaufen der gestützt darauf abgeschlossenen Verträge nicht mehr gesprochen werden können. BL, TG, und VD befürchten das Risiko einer Schmälerung der SNB-Ausschüttungsreserve an Bund und Kantone aufgrund einer unzureichenden Besicherung der Liquiditätshilfe. Auf eine Überführung dieses Instruments in ordentliches Recht sei gemäss VD und ZGC zu verzichten. ZGC argumentiert, dass das Instrument einem schwerwiegenden ordnungspolitischen Sündenfall entspreche, international einmalig und mit Fehlanreizen gegenüber den Banken verbunden sei und die geldpolitische Handlungsfähigkeit sowie Unabhängigkeit der SNB gefährden würde. Dies müsse umfassend in der Botschaft thematisiert werden. Zudem würde das Instrument das Verbot der direkten Staatsfinanzierung durch die SNB gemäss Artikel 11 Absatz 2 NBG verletzen und es sei für den Bundesrat mit dem Fehlanreiz verbunden, den gewährbaren Maximalbetrag hoch anzusetzen, um eine Ausfallgarantie des Bundes möglichst lange auf Kosten der SNB zu vermeiden. Für die SP ist die Überführung des Instruments der zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB in ordentliches Recht widersprüchlich, weil der PLB eigentlich verhindern solle, dass die SNB in Zukunft wieder in die Situation komme, ihre gesetzlichen Kompetenzen zu überschreiten. Auch die SVP äussert sich kritisch und weist darauf hin, dass die Stärkung der Position der SNB als Kreditgeberin letzter Instanz dazu führen könne, dass SIBs risikoreichere Strategien anstreben könnten.

- **Sanierung als Voraussetzung zur Gewährung eines PLB:** Dass die PLB-Gewährung an die Voraussetzung geknüpft wurde, wonach eine Sanierung eingeleitet oder bevorstehen müsse, wurde grundsätzlich begrüsst (Homburger, KRZH, Raiffeisen, SBVg, SNB, UBS, ZHK-ZBV). Allerdings bestehe – insbesondere aufgrund der Erfahrungen aus dem Vorfall der Credit Suisse – die Forderung nach mehr Flexibilität für eine «der Sanierung gleichwertigen Variante» (Homburger, KRZH, SBVg, UBS, ZHK-ZBV) bzw. nach einer Möglichkeit zur Abweichung von diesem Grundsatz in begründeten Fällen (SNB). Um den Zeitpunkt der Gewährung des PLB nicht einzuschränken, würde auch Raiffeisen eine breitere Formulierung in der Vorlage begrüssen. glp weist auf die Bedeutung der Verknüpfung der Gewährung von Liquiditätshilfen an ein strenges und wirkungsvolles Sanierungsverfahren hin, um eine Gefahr für die Schweizer Wirtschaft und Bevölkerung nachhaltig zu reduzieren. ZGC kritisiert, dass das Sanierungserfordernis – und die Solvenzanforderung – nicht den internationalen Gepflogenheiten entsprächen und die Gewährung einer Finanzhilfe bei einer Fusion zweier Banken ausschliessen könnten.
- **Garantie zur Verlustabsicherung:** Die SP ist der Meinung, dass eine solche Garantie unnötig und inakzeptabel sei. alliancefinance, Grüne und Jäger lehnen sie ebenfalls ab. Die Mitte hebt hervor, dass eine solche Staatsgarantie aus rechtsstaatlicher und ordnungspolitischer Überlegung problematisch sei. Insbesondere kritisiert sie die zwischen dem Bund und der UBS ausgehandelte Ausgestaltung (u.a. fehlende zeitliche Befristung, ungenügende Risiko-Steuerungsmöglichkeit durch den Bund).

3.3 Weitere Vorbringen

- **Höhe der Ausfallgarantie des Bundes:** Die Mitte und der SGV kritisieren, dass gemäss Vorlage die Höhe einer Ausfallgarantie des Bundes gegenüber der SNB vom Bundesrat im Einzelfall festgelegt werde. Laut ihrer Meinung mag dies aus Bankensicht wünschenswert sein, doch handle es sich hierbei um eine gefährliche und einseitige Betrachtung, weil zu wenig die faktische Leistungsfähigkeit des Bundes und somit die Risiken der Steuerzahler berücksichtigt werden würden. Die Mitte und der SGV fordern deshalb die Festlegung einer Obergrenze bis zu welcher Liquiditätshilfedarlehen mit Ausfallgarantie des Bundes bezogen werden können.
- **Nachhaltigkeitsanforderungen für SIBs:** Die Grünen sind der Meinung, die Einführung von neuen Rettungsmechanismen für SIBs seien zwingend an strenge regulatorische und ökologische Auflagen zu knüpfen. Als Beispiel werden Klima- und Biodiversitätsrisiken genannt, die im Rahmen der Eigenmittelvorschriften zu berücksichtigen seien. Letztlich

handle es sich auch bei Klima- und Umweltrisiken um finanzielle Risiken in den Bilanzen der Grossbanken.

- **Über die Vorlage hinausgehende Forderungen:** An die Bestimmungen der Vorlage anknüpfend, wurden von mehreren Teilnehmenden darüber hinaus gehende Forderungen aufgebracht:
 - **Einlegerschutz:** Laut esisuisse würde die PLB-Vorlage den Einlegerschutz verschlechtern, weil im Konkurs einer Bank, der ein Liquiditätshilfe-Darlehen gewährt wurde, die zweite Konkursklasse massiv grösser werde und sich dadurch das Kollokationsverfahren dieser Konkursklasse verlängere. Um eine effektive und effiziente Funktionsweise des Einlegerschutzsystems zu erlauben, schlagen esisuisse und VVS vor, die Rückzahlung von privilegierten Einlagen an den Träger der Einlagensicherung und von Freizügigkeits- und Säule-3a-Geldern an die betroffenen Vorsorgestiftungen auch ausserhalb der Kollokation aus den jeweils verfügbaren liquiden Aktiven vorzunehmen. Zudem soll gemäss esisuisse und VVS die Aufhebung der Limitierung der Privilegierung von 100'000 Schweizer Franken pro Vorsorgenehmer für Freizügigkeits- und Säule-3a-Guthaben (Art. 37a Abs. 5 BankG) angestrebt werden.
 - **Vorübergehende Verstaatlichung (*Temporary Public Ownership, TPO*):** Gemäss SP sichert der Bund mit dem PLB schlussendlich die Rolle als Kreditgeberin in letzter Instanz ab («*Lender of Last Resort*»). Folglich solle er auch die Möglichkeit haben, als Eigentümer in letzter Instanz («*Owner of Last Resort*») eine schlingernde SIB zu übernehmen. Allerdings müsse laut SH bei einer Rettung durch eine temporäre Verstaatlichung mit erheblichen Kosten für den Bundeshaushalt gerechnet werden.
 - **Erleichterte Emission von gedeckten Schuldverschreibungen (*Covered Bonds*) und Einführung von regulären Liquiditätsfazilitäten der SNB:** UBS schlägt vor, zwecks Reduktion der Wahrscheinlichkeit einer Beanspruchung des PLB flankierende Massnahmen zur Stärkung des Schweizer Finanzmarkts zu prüfen. In Frage kämen insbesondere die erleichterte Emission von gedeckten Schuldverschreibungen sowie die Etablierung regulärer Liquiditätsfazilitäten, wie sie beispielsweise in den USA und in der UK gewährt werden. Letztere würden der SNB erlauben, Liquidität gegen hinreichende Sicherheiten auch unter normalen Geschäftsbedingungen bereitzustellen. Gemäss UBS könne dadurch das heute mit ELA verbundene Stigma abgebaut werden, was auch unter Stressbedingungen stabilisierend wirke.
 - **Erhöhung der Liquiditätsanforderungen für SIBs:** Vor dem Hintergrund der Ereignisse im Zusammenhang mit der Credit Suisse sind die Grünen und MoMo der Meinung, dass die in der Liquiditätsverordnung verankerten Anforderungen für SIBs nicht ausreichend seien. Die Grünen fordern deshalb, gleichzeitig mit der Einführung des PLB diese Anforderungen zu erhöhen und dabei auch Klima- und Biodiversitätsrisiken zu berücksichtigen.
 - **Massnahmen der FINMA bei Insolvenzgefahr:** Bezüglich der Massnahmen bei Insolvenzgefahr schlägt ZGC vor, Artikel 25 Absatz 1 BankG so zu ergänzen, dass die FINMA auch ausgewählte Marktbewertungen, welche etwa die zukünftige Profitabilität einpreisen, zum Anlass von Schutzmassnahmen nehmen könne. So sei der Zusammenbruch der CS seit längerem vorhersehbar und anhand der Credit-Default-Swaps-Entwicklung klar erkennbar gewesen. Künftig solle die FINMA ermächtigt sein, solche Marktbewertungen, welche die zukünftige Profitabilität einpreisen, neben den traditionellen regulatorischen Kenngrössen im Rahmen von Artikel 25 Absatz 1 BankG zu berücksichtigen.
 - **Aufarbeitung der Ereignisse rund um die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS:** BS, economiesuisse und NW begrüssen, dass im Rahmen dieser vom Bundesrat beschlossenen Aufarbeitung das gesamte Schweizer Too-Big-To-Fail-Regime sowie die in dieser Vorlage enthaltenen Instrumente nochmals überprüft werden. Die

Aufarbeitung solle lückenlos (glp) und ergebnisoffen (SGV, VAV, VSPB) sein, alle relevanten Akteure einbeziehen und insbesondere analysieren, ob die bestehende Regulierung nicht geeignet gewesen sei oder ob sie nicht zeitgerecht oder zielführend angewendet worden sei (VAV, VSPB). alliancefinance ist der Meinung, dass auch unterschiedliche Too-Big-To-Fail-Konzepte für global- und nationalorientierte SIBs, das Trennbankensystem, Grössenbeschränkungen, Regulierungsvorschriften, Regelungen zu variablen Vergütungen und Bonusverboten zu untersuchen seien. Da es sich gemäss SGV, VAV und VSPB nicht um ein Versagen der gesamten Branche handle, solle sich die Überprüfung des Regulierungsbedarfs allerdings nur auf SIBs beziehen. glp und SGV fordern, die Rolle der FINMA gründlich zu untersuchen und bei Bedarf zu stärken (glp). Zur Stärkung der Funktion und Glaubwürdigkeit (glp) sowie der Aufsicht- und Sanktionskompetenzen (Die Mitte, KRZH) der FINMA seien weitere Massnahmen notwendig. Aufgrund der Tatsache, dass die Rettungskosten bei einem früheren Eingreifen wohl deutlich tiefer gewesen wären, schlägt MoMo vor, die Aufgaben und Kompetenzen von SNB und FINMA kritisch zu hinterfragen. Gemäss ZGC sei so rasch wie möglich eine Umstrukturierung der UBS zu prüfen, die Natur und Funktion von Sichteinlagen bei Banken grundlegend zu analysieren sowie die Rolle von Hypotheken als Deckung für Zentralbankgeld zu untersuchen.

3.4 Stellungnahmen zu den einzelnen Bestimmungen

Dieses Kapitel geht lediglich in diejenigen Bestimmungen der Vorlage ein, zu denen im Rahmen der Vernehmlassung materielle Stellungnahmen eingereicht wurden.

3.4.1 Offenlegung (Art. 3g Abs. 1 und 2, Art. 5 und Art. 10 Abs. 4 Bst. a^{bis} VE-BankG)

Angesichts der in der Eigenmittelverordnung (Art. 14-16 ERV) und Liquiditätsverordnung (Art. 17e, 17s LiqV) bereits existierenden Regelungen bezüglich der Offenlegung sei laut UBS nicht nachvollziehbar, weshalb Änderungen zur Offenlegung in der Vorlage zum PLB mit verkürzter Vernehmlassung dem Parlament unterbreitet werden sollten. Soweit mit Artikel 3g und 5 VE-BankG lediglich eine gesetzliche Grundlage für bestehende Offenlegungspflichten geschaffen würde, sei dem gemäss UBS nichts einzuwenden. Dass es nicht darum gehe, neue Vorschriften zu schaffen, solle aber in der Botschaft klargestellt werden. Anders sähe es bezüglich Artikel 10 Absatz 4 Buchstabe a^{bis} VE-BankG aus, bei welchem unklar sei, weshalb eine besondere Grundlage für die Offenlegung notwendig sei. Ohne rechtsgenügeliche Begründung solle keine neue gesetzliche Vorschrift eingeführt werden (UBS).

Eine besondere gesetzliche Grundlage in Bezug auf Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe d BankG sei gemäss glp und UBS jedoch sinnvoll, um der FINMA zu ermöglichen, die Öffentlichkeit über die wesentlichen Grundzüge der Notfall-, Sanierungs- und Abwicklungspläne der SIBs bzw. der FINMA zu informieren. Dadurch würde die notwendige gesetzliche Grundlage für Artikel 66 der Bankenverordnung geschaffen (im Ausland, z.B. in den USA, würden entsprechende Regelungen, die die Abwicklungspläne in einen öffentlichen und einen vertraulichen Teil aufteilen würden, bereits bestehen). Auch alliancefinance und glp heben hervor, dass Bestimmungen zur Offenlegungspflicht sich insbesondere an die Regelungen der US-amerikanischen Aufsichtsbehörde SEC orientieren sollten. alliancefinance führt aus, dass Transparenz ein effektives und effizientes Disziplinierungsinstrument und oft wirksamer als Regulierung und Aufsicht sei, die entsprechenden Massnahmen in der Schweiz jedoch nicht angewendet würden. Die in der Vernehmlassungsvorlage gemachten Vorschläge zum Thema Offenlegung seien – zumindest für SIBs – entsprechend zu erweitern. Gemäss alliancefinance solle die FINMA demnach nicht nur zur Offenlegung ermächtigt, sondern dazu verpflichtet werden.

3.4.2 Massnahmen im Bereich der Vergütungen (Art. 10a VE-BankG)

Gemäss FDP würden mit den vorgeschlagenen Vergütungsmassnahmen einerseits Anreize minimiert, substanzielle Risiken ohne persönliche Verantwortung auf Kosten der Bank einzugehen, andererseits würden Fehlanreize reduziert, die zu einer übertriebenen und unausgewogenen Risikokultur führen könnten. Die vorgeschlagenen Massnahmen werden auch von BE, Grüne, KRZH, RAI, SBVg, Travail.Suisse, UBS und ZHK-ZBV grundsätzlich begrüsst, müssten aber so ausgestaltet sein, dass sie in der Praxis rechtlich umsetzbar seien, beispielsweise in Bezug auf die Rückforderung von ausgerichteten Vergütungen. So dürfte gemäss SBVg die Rückforderung von bereits ausbezahlten variablen Vergütungen zu zivilrechtlichen Verfahren führen. Auch UBS bemängelt, dass keine genügende gesetzliche Grundlage für besondere Rückforderungsklagen vorhanden sei. Zudem dürfe ein ausländischer Wohnsitz der betroffenen Personen zum Zeitpunkt der Rückforderung die Komplexität einer Rückforderungspflicht zusätzlich erhöhen (SBVg, UBS). Zusätzlich zu den Schwierigkeiten zwischen dem schweizerischen Recht und den ausländischen Rechtsordnungen könne es – aufgrund der existierenden aufsichtsrechtlichen Bestimmungen – zu Konflikten zwischen Aufsichts- und Zivilrecht kommen (SBVg, ZHK-ZBV). Vor diesem Hintergrund schlägt UBS vor, anstelle einer Rückforderungsklage präventiv die frühzeitige Auszahlung von variablen Vergütungen an Mitglieder der Geschäftsleitung und des Verwaltungsrates zu verhindern, indem eine Verlängerung der Mindestdauer des Zahlungsaufschubs von drei auf fünf Jahre festgelegt würde.

alliancefinance schlägt vor, die Regelung in Absatz 2 von einer Kann- in eine Muss-Vorschrift umzuwandeln, sodass der Bundesrat verpflichtet wäre, entsprechende Vergütungsmassnahmen zu erlassen. Zudem seien Bonussysteme für SIBs zu verbieten (alliancefinance) bzw. diesbezüglich harte Regelungen vorzusehen (Die Mitte), da diese nicht zielführend seien und falsche Anreize setzen würden (alliancefinance).

AG stellt die Ausgestaltung dieser Bestimmung grundsätzlich in Frage und bezweifelt, dass die vorgesehene Regelung ihre Wirkung entfalten könne. Wahrscheinlicher sei laut AG eine Änderung der Vergütungspraxis im obersten Management von SIBs, indem der Anteil des Fixlohns gegenüber dem variablen Anteil deutlich zunehmen würde und dadurch die Bestimmung gemäss Artikel 10a VE-BankG wirkungslos wäre. Eine Verschiebung von variabler Vergütung zu Fixlöhnen könne gar kontraproduktiv sein, da das Eingehen höherer Risiken für das oberste Management nur geringe oder keine Lohneinbussen nach sich ziehen würde.

Um eine zielgerichtete und sachgerechte Umsetzung von Artikel 10a Absatz 3 VE-BankG zu ermöglichen, fordert Raiffeisen, in der Vorlage genauer zu bestimmen, welche Personen bzw. Funktionen im jeweiligen Bankinstitut von den Vergütungsmassnahmen betroffen seien. Zudem würde es Raiffeisen begrüssen, wenn in der Vorlage eine angemessene Übergangsfrist für die Integration der Vorbehalte in Verträgen, Reglementen und Weisungen vorgesehen werden würde.

3.4.3 Zusammenarbeit des EFD, der FINMA und der Nationalbank zur Abwendung und Bewältigung des Ausfalls einer systemrelevanten Bank (Art. 10b VE-BankG)

Die SNB stellt in Frage, inwieweit diese Bestimmung überhaupt notwendig sei. Die Vorlage solle gut mit dem bereits geltenden Recht abgestimmt sein, so dass keine Widersprüche, Rechtsunsicherheiten oder unnötige Doppelspurigkeiten entstehen könnten. Mit Artikel 10b und 32k VE-BankG (siehe Kapitel 3.3.11) seien gemäss SNB zusätzlich zu den bereits bestehenden Regelungen von Artikel 50 NBG und Artikel 39 Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) neue Bestimmungen vorgesehen, ohne dass deren Anwendungsbereiche genug klar gegeneinander abgegrenzt würden.

ZGC schlägt vor, Absatz 1 in den thematisch einschlägigen 11. Abschnitt (Massnahmen bei Insolvenzgefahr) zu verschieben und Absatz 2 entweder zu streichen oder in Artikel 32k VE-

BankG zu ergänzen. Auch Brunetti schlägt vor, Absatz 2 ersatzlos zu streichen. Gemäss seiner Meinung würden die aktuellen Formulierungen suggerieren, dass der Bundesrat in Zukunft mit Konstellationen rechne, in denen eine staatliche Rettung die Hauptoption darstelle. Genau dies aber solle durch die Too-Big-To-Fail-Regulierung ausgeschlossen werden, wenn diese nicht zum toten Buchstaben verkommen solle. Die Alternative zu einem Abwicklungsregime könne gemäss Brunetti nicht die vorbereitete staatliche Rettung sein.

Gemäss ZKB sei unklar, ob die Entscheidkompetenz bezüglich der staatlichen Intervention beim EFD oder woanders liegen würde. Aufgrund der Relevanz sei es wünschenswert, wenn diese in Artikel 10b Abs. 2 VE-BankG explizit erwähnt würde.

3.4.4 Vorratskapital (Art. 12 VE-BankG) und Wandlungskapital (Art. 13 VE-BankG)

UBS unterstützt diese Anpassungen, schlägt aber eine Klarstellung bezüglich des Vorratskapitals vor: Während Artikel 653 Absatz 4 Obligationenrecht (OR) in der Regelung zur Erhöhung aus bedingtem Kapital einen expliziten Vorbehalt zugunsten des BankG für das Wandlungskapital vorsähe, fehle im OR ein entsprechender Vorbehalt zugunsten des Vorratskapitals. Aus Gründen der Kohärenz beantragt UBS deshalb, einen entsprechenden Vorbehalt auch zugunsten des Vorratskapitals ins OR aufzunehmen.

Bezüglich Artikel 12 VE-BankG hebt UBS hervor, dass nach Artikel 704 Absatz 1 Ziffer 5 OR für die Schaffung von Vorratskapital ein Quorum von mindestens zwei Dritteln der vertretenen Stimmen und die Mehrheit der vertretenen Aktiennennwerte verlangt sei. Demgegenüber werde für die Schaffung von Wandlungskapital lediglich eine einfache Mehrheit verlangt. Diese Ungleichbehandlung sei nicht gerechtfertigt, würden doch sowohl das Wandlungs- als auch das Vorratskapital besondere Instrumente für Banken darstellen, um ihre Kapitalbasis im Krisenfall rasch stärken zu können. UBS beantragt deshalb, in Artikel 12 Absatz 3 VE-BankG einen weiteren Vorbehalt einzuführen, wonach Artikel 704 Absatz 1 Ziffer 5 OR nicht gelten und durch ein einfaches Quorum wie beim Wandlungskapital ersetzt würde.

3.4.5 Schutzmassnahmen (Art. 26 Abs. 1 Bst. h und i VE-BankG)

Gemäss Homburger sei die Möglichkeit der FINMA, der Bank oder ihren Organen Weisungen zu erteilen, bereits in Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a BankG geregelt. Einen neuen Buchstaben i bräuchte es daher materiell-rechtlich nicht. Falls die explizite Regelung aus Transparenzgründen dennoch eingeführt werden solle, empfiehlt Homburger eine Umformulierung, weil es sich nicht um eine Artikel 30b BankG entsprechende gesetzliche Grundlage für eine Abschreibung oder Wandlung von Instrumenten des zusätzlichen Kernkapitals handle, sondern um eine in Einklang mit Artikel 29 ERV stehende Grundlage, diese «[...] *gemäss der vertraglichen Ausgestaltung dieser Instrumente* [...]» zur Verlusttragung oder Bankenrettung heranzuziehen.

3.4.6 Gewährung von Ausfallgarantien (Art. 32a VE-BankG)

Gemäss FDP sei es wichtig, dass kein genereller Anspruch auf Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie bestehen würde und der Bundesrat im Einzelfall über die Gewährung entscheide. Entsprechend werden die in der Vorlage vorgesehenen, strengen Voraussetzungen für die Gewährung eines PLB begrüsst (BE, FDP, Grüne, SP, Travail.Suisse, ZHK-ZBV). Diese seien angemessen und verhältnismässig, um mögliche negative Nebenwirkungen zu minimieren (SBVg, VSPB, ZHK-ZBV). Auch seien sie grundsätzlich zweck- und verhältnismässig, um Fehlanreize zu reduzieren (FDP, Raiffeisen).

Laut KRZH hätten der Bundesrat und die SNB bezüglich der Gewährung eines PLB zu viel Ermessensspielraum; für das Volk, das letztlich die finanziellen Folgen einer Krise zu tragen habe, fehle ein Ansatz von Voraussehbarkeit. Es brauche griffigere Kriterien und Instrumente um festzulegen, ab wann die Sicherung von SIBs zu belastend für die Volkswirtschaft der

Schweiz und der Kantone werde. Die Vorlage sei zu stark auf den «Point of No Viability» (PONV) der Finanzinstitute ausgerichtet und es fehle eine Formulierung eines «*Point of still viability of the national economy*» (KRZH).

ZGC stellt in Frage, ob es sich tatsächlich um klassische «Liquiditätshilfe» handle und legt nahe, stattdessen in etwas neutraler Form von «Notdarlehen» zu sprechen.

Bezüglich den in Absatz 3 geregelten Voraussetzungen zur Gewährung von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes wurden insbesondere die folgenden Meinungen geäußert:

○ *Subsidiarität:*

Homburger unterstützt die aktuelle Formulierung ausdrücklich. Die Vorlage fordere zu recht, dass bei der Darlehensnehmerin die mit eigenen Mitteln erschliessbaren Finanzierungsquellen ausgeschöpft sein müssen, was dem Ultima-Ratio- bzw. Subsidiaritäts-Gedanken der Gewährung der Ausfallgarantie des Bundes gerecht werde. Als Eigner einer systemrelevanten Kantonalbank unterstütze KRZH diese Form von Liquiditätssicherung, denn sie schütze nicht nur das Finanzinstitut, sondern auch den Kanton Zürich mit seiner Staatsgarantie. In diesem Zusammenhang sei für Die Mitte unklar, inwiefern die Subsidiarität einer Bundesunterstützung auch vor dem Hintergrund gegeben sei, dass die ZKB zusätzlich über eine Staatsgarantie des Kantons Zürich verfüge.

○ *Sanierung:*

Wie in Kapitel 3.2. bereits dargelegt, wurde die Verknüpfung der PLB-Gewährung an die Voraussetzung einer eingeleiteten oder bevorstehenden Sanierung grundsätzlich begrüßt. Allerdings ist insbesondere die Forderung nach mehr Flexibilität für eine «der Sanierung gleichwertigen Variante» vorgebracht worden (Homburger, KRZH, SBVg, SNB, UBS, ZHK-ZBV). Zudem kritisiert ZGC, dass sich in einer akuten Krise weder eine Sanierung sofort planen noch die Solvenz rechtzeitig überprüfen lasse. Die Vorlage vermittele diesbezüglich deshalb lediglich die Illusion einer Verlustprävention.

○ *Solvenz:*

gIp, RAI, SBVg und ZHK-ZBV kritisieren, dass die Solvenzvoraussetzung inhaltlich wenig konkret sei und zwecks erhöhter Rechts- und Planungssicherheit sowie im Hinblick auf die Umsetzbarkeit der Notfallplanung einer SIB präzisiert werden solle. Auch gemäss Homburger scheint die Bestimmung auf den ersten Blick missverständlich formuliert. Der Erläuterungsbericht stelle aber laut Homburger hinreichend klar, dass mit "solvent" ausschliesslich die Einhaltung der Eigenmittelvorschriften (aktuell und vorausschauend) und das Vorhandensein genügender Aktiven, um den gesamten Verbindlichkeiten nachkommen zu können, gemeint sei. Dieses Verständnis sei zentral und könne gegebenenfalls auch im Wortlaut der Bestimmung entsprechend reflektiert werden (Homburger). Zudem fordert UBS, in der Botschaft ausdrücklich den Hinweis aufzunehmen, dass die FINMA bei der Bestätigung der Solvenz der Bank auch die Gewährung der Liquiditätshilfe im Rahmen des PLB berücksichtigen könne.

○ *Öffentliches Interesse:*

Vor dem Hintergrund des Vorfalles rund um die Credit Suisse scheinen sich laut ZGC die Massnahmen vom März 2023 einzig durch die aussenpolitische Interessenwahrung rechtfertigen zu lassen, wobei dann die Verhältnismässigkeit der Massnahmen fraglich wäre. Deshalb schlägt ZGC vor, in der Bestimmung zu präzisieren, dass – falls unmittelbar und primär ausländische Interessen bedroht seien – die interessengerechte Überwälzung der Letztsicherung gewährleistet sein müsse.

○ *Verhältnismässigkeit:*

Gemäss Homburger und ZGC scheine der Wortlaut dieser Voraussetzung zu sehr auf eine Sanierung im formellen Sinne fokussiert zu sein, statt auch eine materielle Sanierung zu erfassen. Sie regen daher an, materiell auf eine "Fortführung des Geschäftsbetriebs" (going concern) abzustellen.

3.4.7 Kreditbewilligung (Art. 32b VE-BankG)

Laut ZGC hätte die parlamentarische Finanzdelegation im März 2023 im Rahmen des Vorfalls rund um die Credit Suisse zu spät entschieden. Deshalb solle diese Bestimmung eine Ausnahme und Ermächtigung zugunsten des Bundesrats vorsehen, unter definierten Voraussetzungen (z.B. akut systemgefährdende Krise, aussenpolitische Verhältnisse) bis zum Entscheid der parlamentarischen Finanzdelegation autonom eine limitierte Ausfallgarantie gewähren zu dürfen, soweit ihm das Parlament dafür einen vorsorglichen Verpflichtungskredit eingeräumt habe und die Gewährung der Ausfallgarantie die Interessenlage angemessen berücksichtige.

3.4.8 Pflichten der Darlehensnehmerin als Folge von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie (Art. 32f VE-BankG)

Die Problematik möglicher Fehlanreize (Moral Hazard) werde durch strenge Auflagen vermieden bzw. reduziert (economiesuisse, glp, UBS, VSKB, ZKB). Gemäss UBS werde dadurch auch das Verlustrisiko für den Bund minimiert. Strenge Auflagen im Falle einer PLB-Beanspruchung werden auch von KRZH und Travail.Suisse begrüsst. VSKB präzisiert, dass die in der Vorlage definierten Pflichten der Darlehensnehmerin fair und sinnvoll ausgestaltet seien. glp ergänzt, dass Fehlanreize abgesehen von den Auflagen auch mit den in Artikel 32c VE-BankG vorgesehenen Zinsen und Prämien für die Bereitstellung der Mittel sowie mit der Rückforderung von bereits bezahlten, variablen Vergütungen gemäss Artikel 10a VE-BankG reduziert werden können.

Homburger schlägt aus Gründen der Rechtssicherheit vor, in der Formulierung von Absatz 2, in welchem vorbestehende ordentliche Zins- und Amortisationszahlungspflichten von den Verboten ausgenommen werden, auch ordentliche Rückzahlungen bei Fälligkeit (z. B. bei Krediten und Anleihen) zu nennen. Dies sei richtig und erforderlich, um Verzugsfälle zu vermeiden.

alliancefinance kritisiert, dass die in der Vorlage vorgeschlagenen Auflagen weder bei Bankverantwortlichen noch bei Kunden Fehlanreize reduzieren würden. Fehlanreizen könne nur mit einschneidenden Bedingungen begegnet werden, wie beispielsweise mittels Trennbankensystem, Bonusverboten, Grössenbeschränkungen, viel höheren (ungewichteten) Eigenkapitalvorschriften etc. Es gehe nicht mehr an, dass der Status «systemrelevant» einer Bank ex-ante einen Vorteil bringe.

3.4.9 Risikoreduktion, Überwachung und Berichterstattung (Art. 32g VE-BankG)

Die SNB ist der Meinung, dass im Sinne der Rechtssicherheit auf diese Bestimmung verzichtet werden solle. Die Risikoreduktionspflicht der Behörden sei abstrakt formuliert und es sei unklar, was darunter zu verstehen sei. Die Gewährung eines PLB sei naturgemäss mit Risiken verbunden und laut SNB sei nicht nachvollziehbar, wie die – berechtigten – finanziellen Interessen des Bundes einerseits und andere, von den Behörden von Gesetzes wegen zu berücksichtigende öffentliche Interessen wie die Finanzstabilität oder der Gläubigerschutz andererseits gegeneinander abzuwägen seien. Schliesslich ergäbe sich die Risikoreduktion auch aus der materiellen Ausgestaltung des PLB (z.B. über strenge Anforderungen für die PLB-Gewährung und Auflagen wie Dividendenverbot). Auch ZGC ist der Meinung, dass diese Bestimmung nicht die SNB umfassen solle. Da die SNB gegenüber Banken prinzipiell keine Aufsichtspflicht habe, solle sich dieser Artikel lediglich auf die FINMA erstrecken. Eine Controller-Funktion im alleinigen Interesse des Bundes sei sachfremd und müsse laut ZGC im Konfliktfall hinter die Pflichten gemäss Artikel 5 NBG treten.

3.4.10 Konkursprivileg für Forderungen aus Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie (Art. 32h VE-BankG), Konkursprivileg für zusätzliche

Liquiditätshilfe-Darlehen (Art. 51b Abs. 4 VE-BankG) und Rangordnung der Gläubiger (Art. 219 Abs. 4 Zweite Klasse Bst. g SchKG)

Um das Verlustrisiko für den Bund und die Steuerzahler zu reduzieren, sei das Konkursprivileg gemäss Travail.Suisse – auch zusammen mit den PLB-Gewährungsvoraussetzungen, den Prämien und Zinsen sowie den Pflichten der Bank bei Inanspruchnahme des PLB – sinnvoll. *economiesuisse* hebt in diesem Zusammenhang speziell die Tatsache hervor, dass es sich zum Zeitpunkt der PLB-Gewährung um eine solvente Bank handle und infolgedessen die Konkursprivilegierung zur Vermeidung von Verlusten des Bundes ausreichend sei. Angesichts der hohen Liquiditätsanforderungen für SIBs sei das Konkursprivileg auch laut Raiffeisen angemessen.

ZGC ist demgegenüber der Meinung, dass auf die Zuweisung von Forderungen von SNB und Bund in der zweiten Konkursklasse zu verzichten sei und fordert die ersatzlose Streichung von Artikel 32h und 51b VE-BankG sowie von Artikel 219 Absatz 4 Zweite Klasse Buchstabe g VE-SchKG. ZGC ist der Meinung, dass bei der aktuellen Ausgestaltung des Konkursprivilegs Verluste sozialisiert würden und es sich um eine im internationalen Vergleich singuläre Schonung und Bevorzugung der Banken zulasten ihrer Gläubiger und der Steuerzahlenden handle. Zwar sei eine Sozialisierung der Verluste auch in den USA nicht ganz ausgeschlossen, allerdings würde dort die staatliche Liquiditätshilfe nicht gegen blosser Garantie oder gar ungesichert gewährt, sondern sei durch Aktiven der abzuwickelnden (Brücken-)Bank gedeckt.

Weiter fordert ZGC eine Anpassung bezüglich des Verhältnisses des Konkursprivilegs zu Artikel 37 BankG (*bei Schutzmassnahmen oder im Sanierungsverfahren eingegangene Verbindlichkeiten*): Die Ausführungen im Erläuternden Bericht würden gemäss ZGC dafürsprechen, dass sämtliche seit dem 16. März 2023 begründeten Forderungen der SNB und des Bundes gegenüber der Credit Suisse an sich Massverbindlichkeiten wären. Die Zuweisung in die zweite Konkursklasse brächte diesfalls keineswegs eine zusätzliche Privilegierung, sondern würde diesen Forderungen vielmehr das «Super-Privileg» entziehen. Darauf gestützt beantragt ZGC, Ansprüche der öffentlichen Hand aus Abwicklungsfinanzierungen explizit von Artikel 37 BankG auszunehmen.

Laut AG und UR solle dem Schutz von Freizügigkeits- und Säule-3a-Guthaben eine hohe Priorität eingeräumt werden. Die im Rahmen der Vernehmlassung angekündigte Prüfung des Konkursprivilegs durch den Bundesrat sei deshalb zu begrüssen (AG) und die Ausgestaltung des in Vorlage vorgesehenen Konkursprivilegs entsprechend anzupassen (UR). *glp* fordert generell aufgrund des in der Vorlage vorgesehenen Konkursprivilegs zu prüfen, ob durch die Gesetzesänderung der Einlegerschutz im Konkursfall noch gewährleistet sei.

3.4.11 Informationsaustausch und Datenbearbeitung (Art. 32k VE-BankG)

Die SNB stellt in Frage, ob und inwieweit diese Bestimmung überhaupt notwendig sei. Die Vorlage solle gut mit dem bereits geltenden Recht abgestimmt sein, so dass keine Widersprüche, Rechtsunsicherheiten oder unnötige Doppelspurigkeiten entstehen würden. Mit Artikel 10b (siehe Kapitel 3.3.3) und Artikel 32k VE-BankG seien gemäss SNB zusätzlich zu den bereits bestehenden Regelungen von Artikel 50 NBG und Artikel 39 FINMAG neue Bestimmungen vorgesehen, ohne dass deren Anwendungsbereiche klar gegeneinander abgegrenzt wurden.

SBVg, UBS und ZHK-ZBV kritisieren den Verzicht des Ausschlusses des Zugangs nach dem Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ) und beantragen, in Artikel 32k VE-BankG den Vorbehalt von Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung vom 16. März 2023 wieder aufzunehmen. Der Informationsaustausch nach den Artikeln 32k und 51h VE-BankG würde nämlich Informationen enthalten, die durch das Datenschutzgesetz und das Bankkundengeheimnis zwar geschützt seien, dieser gesetzlich vorgesehene Schutz faktisch aber durch die Behördenpraxis zum BGÖ unterlaufen werde. Um dies zu verhindern, sei in der Vorlage – und bei Gelegenheit auch im BGÖ

– eine Formulierung aufzunehmen, die sowohl dem öffentlichen Informationsinteresse als auch den berechtigten Geheimhaltungsinteressen (Datenschutz, Bankkundengeheimnis und auch Geschäftsgeheimnisse) ausgewogen Rechnung trage. Die Banken hätten im Zusammenhang mit den Sanktionen gegen Russland die Erfahrung gemacht, dass die im Erläutern des Bericht erwähnten Geheimhaltungsvorschriften des BGÖ keinen effektiven Schutz bieten würden, weil im Anwendungsfall das öffentliche Interesse an einer Offenlegung regelmässig zu Lasten des Geheimnisinteresses der Bank und des Bankkunden höher gewichtet würde.

3.4.12 Strafbestimmung (Art. 46 VE-BankG)

Diese Bestimmung sei laut SBVg und Travail.Suisse sinnvoll. Am Vorsätzlichkeitserfordernis sei in diesem Zusammenhang gemäss SBVg und ZHK-ZBV explizit festzuhalten. Sie führen aus, dass eine Absenkung der Schwelle auf Fahrlässigkeit abzulehnen sei, andernfalls dies in arbeitsteiligen Strukturen, wie sie in grösseren Unternehmungen unverzichtbar seien, kaum mehr praktisch bewältigbare Verhältnisse zur Folge hätte.

3.4.13 Zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen (Art. 51b VE-BankG) und Verhältnis zusätzlicher Liquiditätshilfe-Darlehen zu Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie (Art. 51c VE-BankG)

Die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmenden bezüglich dieser Bestimmungen sind in Kapitel 3.2. ausgiebig dargestellt.

Über die spezifischen Bestimmungen hinausgehend, fordern *economiesuisse*, SBVg, SP, UBS, VSPB und ZHK-ZBV die existierende ELA mittels Erweiterung der anrechenbaren Sicherheiten auszudehnen. Laut *economiesuisse* würde dies die Rolle der SNB als Kreditgeberin letzter Instanz stärken und einen PLB weniger wahrscheinlich machen. Letztlich würden dadurch die finanziellen Risiken für den Staat verringert (SP). Gemäss UBS solle die SNB Liquiditätshilfe auf Ebene des Stammhauses vergeben können, wobei als Deckung auch illiquide Aktiva zulässig sein sollen. SBVg und ZHK-ZBV fordern zudem, dass die Vergabemöglichkeit von ELA gar auf alle Banken ausgebaut werden solle. Laut VSPB sei eine flexible Ausgestaltung der Liquiditätsfazilitäten der SNB nach dem Muster des "*US discount window*" in Betracht zu ziehen.

3.4.14 Abweichungen vom Fusionsgesetz (Art. 51f VE-BankG)

ZGC schlägt vor, eine Präzisierung bezüglich der Formulierung von Absatz 1 vorzunehmen, sodass klar hervorgehe, dass die Abweichungen vom Fusionsgesetz bezüglich des Schutzes der Schweizer Volkswirtschaft und des schweizerischen Finanzsystems sowohl unmittelbar wie auch mittelbar notwendig seien.

3.4.15 Garantie zur Verlustabsicherung (Art. 51g VE-BankG)

Anstatt eine Verlustgarantie gesetzlich zu verankern, solle gemäss Jäger eine solche vom Bundesrat im Einzelfall spezifisch verhandelt und gegebenenfalls wieder mit Notrecht verfügt werden. Alternativ und angesichts der Möglichkeit, dass es bei einer nächsten Krise um andere Grössenordnungen gehen könnte, sei laut Jäger zumindest auf die Erwähnung der Garantiebeträge in einem Gesetz zu verzichten und stattdessen eine Alternative zur nominellen Formulierung zu suchen. Auch gfp vertritt die Meinung, dass auf die Erwähnung der Garantiehöhe in einem Gesetz zu verzichten sei. Bezüglich weiterer Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmenden zu dieser Bestimmung wird auf Kapitel 3.2. verwiesen.

Verzeichnis der Eingaben

I. Kantone

- | | |
|--|------|
| 1. Staatskanzlei des Kantons Aargau | AG |
| 2. Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden | AI |
| 3. Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden | AR |
| 4. Staatskanzlei des Kantons Bern | BE |
| 5. Landeskantzlei des Kantons Basel-Landschaft | BL |
| 6. Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt | BS |
| 7. Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg | FR |
| 8. Chancellerie d'Etat du Canton de Genève | GE |
| 9. Staatskanzlei des Kantons Glarus | GL |
| 10. Standeskanzlei des Kantons Graubünden | GR |
| 11. Chancellerie d'Etat du Canton du Jura | JU |
| 12. Staatskanzlei des Kantons Luzern | LU |
| 13. Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel | NE |
| 14. Staatskanzlei des Kantons Nidwalden | NW |
| 15. Staatskanzlei des Kantons Obwalden | OW |
| 16. Staatskanzlei des Kantons St. Gallen | SG |
| 17. Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen | SH |
| 18. Staatskanzlei des Kantons Solothurn | SO |
| 19. Staatskanzlei des Kantons Schwyz | SZ |
| 20. Staatskanzlei des Kantons Thurgau | TG |
| 21. Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino | TI |
| 22. Standeskanzlei des Kantons Uri | UR |
| 23. Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud | VD |
| 24. Chancellerie d'Etat du Canton du Valais | VS |
| 25. Staatskanzlei des Kantons Zug | ZG |
| 26. Staatskanzlei des Kantons Zürich | ZH |
| 27. Kantonsrat Zürich | KRZH |

II. In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien

- | | |
|---------------|-----------|
| 28. Die Mitte | Die Mitte |
|---------------|-----------|

| | |
|--|-------|
| 29. FDP. Die Liberalen | FDP |
| 30. Grünliberale Partei Schweiz | glp |
| 31. GRÜNE Schweiz | Grüne |
| 32. Sozialdemokratische Partei der Schweiz | SP |
| 33. Schweizerische Volkspartei | SVP |

III. Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

| | |
|---------------------------------------|----------------|
| 34. economiesuisse | economiesuisse |
| 35. Schweizerische Bankiervereinigung | SBVg |
| 36. Schweizerischer Gewerkschaftsbund | SGB |
| 37. Schweizerischer Gewerbeverband | SGV |
| 38. Travail.Suisse | Travail.Suisse |

IV. Interessierte Kreise

| | |
|---|-------------|
| 39. esisuisse | esisuisse |
| 40. PostFinance AG | PostFinance |
| 41. Raiffeisen Schweiz | Raiffeisen |
| 42. Schweizerische Nationalbank | SNB |
| 43. UBS Group AG | UBS |
| 44. Vereinigung Schweizerischer Assetmanagement- und Vermögensverwaltungsbanken VAV | VAV |
| 45. Verband Schweizerischer Kantonalbanken VSKB | VSKB |
| 46. Vereinigung Schweizerischer Privatbanken VSPB | VSPB |
| 47. Zürcher Kantonalbank | ZKB |

V. Weitere

| | |
|--|-----------------|
| 48. alliancefinance, Arbeitsgemeinschaft für Rechtssicherheit und Stabilität | alliancefinance |
| 49. Prof. Dr. Aymo Brunetti, Universität Bern | Brunetti |
| 50. Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren FDK | FDK |
| 51. Dr. oec. Reinhold Harringer | Harringer |
| 52. Homburger AG | Homburger |

| | |
|---|---------|
| 53. Paul Jäger | Jäger |
| 54. Norbert Kurz | Kurz |
| 55. Verein Monetäre Modernisierung | MoMo |
| 56. Verein Vorsorge Schweiz | VVS |
| 57. Prof. Dr. iur. Corinne Zellweger-Gutknecht, Universität Basel | ZGC |
| 58. Zürcher Handelskammer und Zürcher Bankenverband | ZHK-ZBV |