



Bern, 6. September 2023

Änderung der Verordnung über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken

Erläuterungen

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	3
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	3
1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	3
2 Rechtsvergleich	4
3 Ergebnis aus der Vernehmlassung zur Änderung des Bankengesetzes	4
4 Auswirkungen	5
5 Rechtliche Aspekte	5
6 Inkrafttreten	6

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Der Bundesrat hat am 16. März 2023 gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 und Artikel 185 Absatz 3 Bundesverfassung¹ (BV) die Verordnung über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken² in Kraft gesetzt. Diese Verordnung war zu befristen (vgl. Art. 15 der Verordnung vom 16. März 2023) und tritt sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten ausser Kraft, sofern der Bundesrat nicht innert Frist der Bundesversammlung einen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung unterbreitet (vgl. Art. 7c Abs. 4 Bst a und Art. 7d Abs. 2 Bst. b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997³, RVOG; bei einer allein auf Art. 184 Abs. 3 BV gestützten Verordnung ist das Ausserkrafttreten auf den Zeitpunkt von sechs Monaten nach Inkrafttreten der Verlängerung festgesetzt, vgl. Art. 7c Abs. 3 Satz 2 RVOG).

Am 12. Juni 2023 wurde die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS formell abgeschlossen und die Credit Suisse Group AG ist in die UBS Group AG übergegangen. Dieser Übernahme gingen u.a. Handlungen und Massnahmen voraus, deren Grundlage die Verordnung vom 16. März 2023 in der Fassung vom 19. März 2023 (Verordnung vom 16. März 2023) bildete. Am 11. August 2023 wurde der Vertrag zwischen dem Bund und der UBS über die Verlustübernahmegarantie beendet. Gleichentags wurde der Vertrag zwischen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und der Credit Suisse über die Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes aufgehoben. Diese Verträge wurden auf der Grundlage der Verordnung vom 16. März 2023 abgeschlossen. Aufgrund dieser Ereignisse sowie der seit März 2023 veränderten Ausgangslage ist es angezeigt, diejenigen Normen der Verordnung vom 16. März 2023 aufzuheben, deren neuerliche Anwendung weder absehbar noch notwendig ist. Dieser Umstand hat jedoch keine rechtliche (rückwirkende) Wirkung auf die basierend auf der Verordnung vom 16. März 2023 getroffenen Beschlüsse und Massnahmen. Diejenigen Verordnungsbestimmungen, welche Voraussetzung, Bestandteil oder die Folge des laufenden Vertrags zwischen der SNB und der Credit Suisse über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen (sogenannte ELA+) sind, sollen fortbestehen (auch in Form von Verweisen, vgl. Art. 3 Abs. 4 der Verordnung vom 16. März 2023). Gleiches gilt für Überprüfungsbefugnisse der FINMA im Zusammenhang mit Massnahmen im Bereich der variablen Vergütungen (vgl. Art. 10 Abs. 2 zweiter Satz der Verordnung vom 16. März 2023).

Mit der Verabschiedung der Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung auch die gesetzliche Grundlage mit einem Teil des Inhalts der Verordnung vom 16. März 2023, soweit dies zwecks Fortführung der Verordnungsbestimmungen notwendig ist. Dies betrifft Bestimmungen im Zusammenhang mit dem im März 2023 zwischen der SNB und der Credit Suisse abgeschlossenen Vertrag über die zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB.

Damit die rechtlichen Grundlagen der erwähnten Verordnung auch während des parlamentarischen Prozesses aufrechterhalten bleiben, wird es aus gegenwärtiger Sicht als sinnvoll erachtet, deren Geltungsdauer auf insgesamt vier Jahre festzulegen und daher bis zum 16. März 2027 zu verlängern.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Falls auf eine Verlängerung der Verordnung vom 16. März 2023 verzichtet würde, würde diese ausser Kraft treten (vgl. Art. 7c Abs. 4 Bst. a und Art. 7d Abs. 2 Bst. b RVOG). Ein Teil der Verordnungsregelungen ist zum Bestandteil des gültigen Vertrags zwischen der SNB und der

¹ SR 101

² SR 952.3

³ SR 172.010

Credit Suisse bezüglich den zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB geworden. Solche Verordnungsregelungen, die Vertragsinhalt bilden, gelten zwischen den Vertragsparteien weiter, auch wenn die Verordnung, die die Grundlage für den Abschluss der Verträge gebildet hat, ausser Kraft treten sollte.

Schwieriger zu beurteilen wären die Folgen der Aufhebung von Regelungen der Verordnung vom 16. März 2023, die nicht nur zwischen den Vertragsparteien oder über die Vertragsdauer hinaus gelten sollen. Beispiele dafür sind die Voraussetzungen zur Gewährung zusätzlicher Liquiditätshilfe-Darlehen (Art. 3 Abs. 4 i.V.m. Art. 4. Abs. 3 und 4 der Verordnung vom 16. März 2023), das Konkursprivileg der SNB (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung vom 16. März 2023), die Pflichten der Darlehensnehmerin als Folge von Liquiditätshilfe-Darlehen (Art. 9 der Verordnung vom 16. März 2023) und die Strafbestimmung (Art. 14 der Verordnung vom 16. März 2023). Sie müssen auch nach dem Ausserkrafttreten der Verordnung vom 16. März 2023 weitergelten können. Ob dies auch im Fall einer fehlenden Verlängerung der Verordnung möglich ist, müssten im Streitfall letztlich die Gerichte entscheiden. Würden Gerichte etwa die Weitergeltung des Konkursprivilegs verneinen, so stellte sich insbesondere die weitere Frage, ob die SNB für die zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen einen Schaden aus dem Wegfall des Konkursprivilegs gegenüber dem Bund einklagen könnte. Zwecks Sicherstellung der Rechtssicherheit sollen daher die weiterhin notwendigen Verordnungsbestimmungen vom 16. März 2023 verlängert werden.

Es wurde auch geprüft, ob eine Verlängerung der Verordnung in ihrer Gesamtheit opportun wäre. Dieser Ansatz wurde verworfen. Im Zeitpunkt der Verlängerung entfalten nur noch bestimmte der im März 2023 per Verordnung in Kraft gesetzte Bestimmungen nach wie vor rechtliche Wirkungen, deren Fortbestand nicht gefährdet werden soll. Ein Rechtsschutzinteresse, das eine Verlängerung der Verordnung vom 16. März 2023 *in globo* rechtfertigen würde, ist nicht ersichtlich, zumal die basierend auf der Verordnung vom 16. März 2023 getroffenen Beschlüsse und Massnahmen vollzogen wurden. Weitere Details sind der Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes zu entnehmen.

Folglich sind lediglich ausgewählte Bestimmungen der Verordnung vom 16. März 2023 im Zusammenhang mit dem Vertrag zwischen der Credit Suisse und der SNB über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen zu verlängern. Mit der Anpassung in Artikel 15 Absatz 3 soll aus derzeitiger Perspektive die Geltungsdauer der Verordnung vom 16. März 2023 insgesamt vier Jahre betragen, weshalb eine Verlängerung bis zum 16. März 2027 angezeigt ist.

2 Rechtsvergleich

Ein Rechtsvergleich ist vorliegend nicht angezeigt, da es sich bei der Änderung der Verordnung vom 16. März 2023 um eine einzigartige juristische Vorgehensweise des nationalen Rechts handelt.

3 Ergebnis aus der Vernehmlassung zur Änderung des Bankengesetzes

Vom 25. Mai 2023 bis am 21. Juni 2023 wurde die Vernehmlassung zur Änderung des Bankengesetzes (Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken) durchgeführt.⁴ In Kapitel 6.5 des Erläuternden Berichts zur Vernehmlassungsvorlage wurde ausgeführt, dass der Bundesrat die Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung vom 16. März 2023 plane, was im Übrigen auch bereits in den Erläuterungen zur entsprechenden Verordnung angekündigt wurde.⁵ Zum Thema der Absicht der Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung vom 16. März 2023

⁴ Medienmitteilung des Bundesrates vom 25. Mai 2023: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-95415.html>.

⁵ AS 2023 136

sind in der Vernehmlassung keine Stellungnahmen eingegangen (vgl. Ergebnisbericht und Kap. 2.1. der Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes).

Seit der Eröffnung der Vernehmlassung am 25. Mai 2023 haben unterschiedliche Ereignisse und veränderte Verhältnisse dazu geführt (vgl. Ziff. 1 sowie bspw. Kapitel 2.2 der Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes), die Verordnung vom 16. März 2023 in weiten Teilen anzupassen, wobei es sich bei den Anpassungen grossmehrheitlich um Aufhebungen der Bestimmungen handelt. Diese angepasste Verordnung soll nun verlängert werden. Diejenigen Verordnungsbestimmungen, deren Geltungsbereich fortzuführen ist, sind auch Teil der Gesetzesvorlage, deren Botschaft der Bundesrat mit der Änderung des Bankengesetzes dem Parlament unterbreitet.

4 Auswirkungen

Mit den zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB kann die SNB in ihrer Rolle als Kreditgeberin in letzter Instanz (*Lender of Last Resort*) eine in der Schweiz domizilierte systemrelevante Bank (*Systemically Important Bank*, SIB) rasch mit Liquidität versorgen, falls dies im Krisenfall einer SIB erforderlich sein sollte, die bankeigenen Liquiditätsquellen sowie die ausserordentliche Liquiditätshilfe der SNB (*Emergency Liquidity Assistance*, ELA) ausgeschöpft und die Voraussetzungen zur Gewährung der zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen erfüllt sind. Es entspricht grundsätzlich der internationalen Praxis, dass die Rolle des Kreditgebers in letzter Instanz der Zentralbanken auf dem Konzept der Liquiditätsversorgung gegen Sicherheiten basiert. Das Ausmass der hinreichenden Besicherung kann aber situationsbezogen anders beurteilt werden. Vor diesem Hintergrund wurden im Rahmen der Ereignisse rund um die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS die unbesicherten, aber betragsmässig begrenzten zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB eingeführt. Das Verlustpotential für die SNB aus diesen Darlehen wird mit der vorgegebenen Obergrenze sowie dem Konkursprivileg, welches im weiteren Sinne ebenfalls dem Aspekt einer «Sicherheit» Rechnung trägt, erheblich reduziert. Dennoch können im Konkursfall für die SNB Verluste aus den zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen nicht vollständig ausgeschlossen werden, was auch die Ausschüttungen an Bund und Kantone schmälern würde. In einem potenziellen, trotz Konkursprivileg betragsmässig substanziellen Verlustfall könnten auch negative Auswirkungen auf die geldpolitische Glaubwürdigkeit der SNB nicht ausgeschlossen werden.

Während der Laufzeit des Rahmenkreditvertrags zwischen der SNB und der Darlehensnehmerin ist die Darlehensnehmerin verpflichtet, die in Artikel 9 der Verordnung genannten Pflichten (z.B. Dividendenverbot) einzuhalten. Weiter hat die Darlehensnehmerin der SNB auf den effektiv ausstehenden Darlehensbetrag einen angemessenen Zins zu entrichten, was im Fall eines Bezugs von zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen zu positiven finanziellen Auswirkungen bei der SNB führt.

Die Kunden und Gläubiger des betroffenen Instituts profitieren von einer erhöhten Stabilität der Bank, auch wenn gewisse Bankgläubiger aufgrund des Konkursprivilegs zu Gunsten der Forderungen der SNB im Fall eines hypothetischen Konkurses der Bank Nachteile erfahren könnten.

5 Rechtliche Aspekte

Der Bundesrat ist gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 und Artikel 185 Absatz 3 BV in Verbindung mit Artikel 7c und Artikel 7d RVOG ermächtigt, die Verordnung und deren Geltungsdauer anzupassen.

6 Inkrafttreten

Die Verordnung mit den entsprechenden Anpassungen tritt per 15. September 2023 in Kraft. Somit wird die Geltungsdauer der Verordnung vom 16. März 2023 bis am 16. März 2027 verlängert.