

Medienmitteilung

Expertengruppe «Bankenstabilität» veröffentlicht Bericht «Reformbedarf nach dem Untergang der Credit Suisse»

Verbleibende Lücken im Too-big-to-fail-Regime sollen geschlossen werden

Die staatlich unterstützte Übernahme der Credit Suisse durch die UBS im März 2023 hat eine gefährliche Situation schnell stabilisiert. Die Schweiz hat damit einen wichtigen Beitrag zur Finanzstabilität geleistet. Mit Blick auf potentielle künftige Krisen schlägt die Expertengruppe Reformen in vier Bereichen vor.

Bern, 1. September 2023 — Der Bundesrat hat Ende März eine umfassende Evaluierung des Too-big-to-fail-Regimes (TBTF) beschlossen. Im Rahmen dessen wurde die externe und unabhängige Expertengruppe «Bankenstabilität» Mitte Mai damit beauftragt, strategische Überlegungen zur Rolle der Banken und der staatlichen Rahmenbedingungen mit Blick auf die Stabilität des Finanzplatzes Schweiz vorzulegen. Das Mandat der Expertengruppe umfasst hingegen keine historische Aufarbeitung der Geschehnisse rund um die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS.

Der Expertenbericht fokussiert auf Finanzmarkt- und Stabilitätsfragen, nimmt eine Evaluierung des TBTF-Regimes vor und macht Empfehlungen in vier Bereichen.

Empfehlungen in vier Bereichen

Der Expertenbericht hält fest, dass das TBTF-Regime wichtige Fortschritte im Vergleich zur Situation vor der globalen Finanzkrise 2007/2008 erzielt hat. Die verschärften Eigenmittel- und Liquiditätserfordernisse haben sich als nützlich erwiesen. Ein Bauteil des TBTF-Regimes, die Sanierung einer globalen systemrelevanten Bank, bleibt allerdings bis heute ungetestet.

Für eine allfällige Sanierung der UBS wird die Fusionslösung mit einer anderen grossen Schweizer Bank jedoch nicht mehr zur Verfügung stehen und es ist entscheidend, dass die Sanierung funktionieren würde. Das TBTF-Regime ist deshalb zu überprüfen und identifizierte Lücken sind zu schliessen.

Der Expertenbericht entwickelt in vier Bereichen Denkanstösse und konkrete Empfehlungen zur Ergänzung des bestehenden TBTF-Regimes: beim Krisenmanagement, bei der Liquidität, der Aufsicht und den Eigenmitteln.

Nachbesserungen in der Krisenvorbereitung und im Krisenmanagement

Die Finanzmarktaufsicht (FINMA), die Schweizerische Nationalbank (SNB) und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) sollen die Durchführbarkeit der Sanierung der systemrelevanten national und international tätigen Banken laufend beobachten, beurteilen und kommunizieren. Die FINMA sollte des Weiteren im Rahmen der

Abwicklungsplanung Sanierungs-Optionen auf Basis verschiedener Szenarien vorbereiten. Die Sanierung mit einer Übergangsbank sollte aus Sicht der Experten in Erwägung gezogen werden. Die FINMA soll die Kompetenz erhalten, systemrelevanten Banken organisatorische Änderungen frühzeitig anzuordnen, um sie sanierungsfähiger zu machen. Weiter hat sich gezeigt, dass die Umwandlung von dafür vorgesehenen Schuldtiteln (Bail-in Bonds) in Aktien im Rahmen einer Sanierung mit Rechtsrisiken u.a. in den USA verbunden ist. Dieses Problem ist rasch auf höchster Ebene anzugehen.

Das EFD soll prüfen, wie FINMA, SNB und EFD ihre Zusammenarbeit in der Abwicklungsplanung und Krisenbewältigung stärken können. Die Behördenkoordination im Umgang mit Krisenszenarien soll periodisch im Rahmen von Krisensimulationen getestet werden.

Um das Vertrauen in die bestehenden Abwicklungsinstrumente zu erhöhen, sollen EFD, SNB und FINMA gemeinsam detailliert darlegen, welche Erwägungen zur Entscheidung geführt haben, die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS zu unterstützen und nicht die vorbereitete Abwicklung durchzuführen und welche Lektionen daraus für die Zukunft zu lernen sind.

Lückenhaftes Instrumentarium bei der Sicherstellung der Liquidität

Die SNB soll das Universum von Sicherheiten, die sie für die ausserordentliche Liquiditätshilfe (ELA) akzeptiert, erweitern. Insbesondere soll sie auch nicht marktfähige und schwierig verwertbare Sicherheiten akzeptieren und die Höhe der Abschläge («haircuts») reduzieren. Die SNB soll das Stigma-Problem von ELA angehen. Eine Orientierung an den von der Bank of England entwickelten Ansätzen ist zu prüfen. Der «Public Liquidity Backstop» soll unverzüglich gemäss Bundesratsvorlage eingeführt werden, um die Liquiditätsversorgung einer systemrelevanten Bank in der Sanierung sicherzustellen. Die FINMA soll systemrelevante Banken auch ausserhalb einer Sanierung anweisen können, genügend Sicherheiten bei der SNB und ausländischen Zentralbanken zu platzieren, um jederzeit Zugriff auf genügend liquide Mittel sicherstellen zu können.

Weitere und griffigere Instrumente für die FINMA

Das EFD soll die Aufsichtsinstrumente der FINMA ergänzen, damit sie systemrelevante Banken wirksamer beaufsichtigen kann. Die Experten schlagen dabei unter anderem eine Straffung der Beschwerdeverfahren vor sowie eine Erweiterung der Kompetenz der FINMA, laufende Verfahren öffentlich zu machen. Darüber hinaus soll die FINMA frühzeitiger eingreifen können. Das kann einerseits durch die Anwendung von Schutzmassnahmen bereits vor Eintritt der Insolvenzgefahr geschehen. Andererseits soll das EFD auch prüfen, ob der Rechtsrahmen für die Feststellung der Insolvenzgefahr der Bank durch die FINMA hinsichtlich Ermessensspielraum bei der Berücksichtigung von Marktinformationen und anderen alternativen Datenquellen gestärkt werden kann.

Mehr Transparenz bei der Eigenmittelqualität

Mit der Umsetzung von «Basel III final» werden in der Schweiz strengere Eigenmittelvorschriften für grosse Banken eingeführt. Es drängt sich nicht auf, die Eigenmittelvorschriften in der Schweiz darüber hinaus anzuheben. Die FINMA soll aber gewährte Erleichterungen und Übergangsregelungen zu Eigenmittelvorschriften transparent und offensiv kommunizieren. Das EFD soll, zusammen mit der FINMA und der Branche, prüfen, wie der Schweizer Markt für AT1-Instrumente rehabilitiert werden kann.

Weitere Auskünfte:

Yvan Lengwiler, Präsident Expertengruppe «Bankenstabilität», +41 79 128 21 82

Medienkontakt:

Michael Schoenenberger, Partner Hirzel.Neef.Schmid.Konsulenten, +41 76 433 81 02

Der Bericht der Expertengruppe «Bankenstabilität» ist digital verfügbar auf:
www.too-big-to-fail.ch



Mandat und Vorgehen der Expertengruppe

Nach der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS hat der Bundesrat am 29. März 2023 eine Aufarbeitung der Ereignisse und eine umfassende Evaluierung des Too-big-to-fail-Regimes beschlossen. Dies unter Einbezug externer Gutachten. Als Folge dieses Beschlusses hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) am 17. Mai 2023 die Expertengruppe «Bankenstabilität» eingesetzt mit dem Auftrag, dem EFD bis Mitte August 2023 behördenunabhängige strategische Überlegungen zur Rolle der Banken und der staatlichen Rahmenbedingungen mit Blick auf die Stabilität des Finanzplatzes Schweiz vorzulegen. Der Bericht wurde am 14. August 2023 abgeschlossen. Der Bundesrat hat den Bericht am 30. August 2023 zur Kenntnis genommen.

Die Expertengruppe fokussierte sich gemäss Mandat des EFD auf Finanzmarkt- und Stabilitätsfragen (ohne staats- und wettbewerbsrechtliche Überlegungen). Sie setzte bei der Themenwahl eigene Akzente.

Die Expertengruppe präsentiert mit dem vorliegenden Bericht die Erkenntnisse aus diesen Gesprächen und aus den gruppeninternen Reflexionen und leitet daraus Empfehlungen ab, welche im Sinne von Denkanstössen zu verstehen sind und als Beitrag zur Evaluierung und Weiterentwicklung des Too-big-to-fail-Regimes dienen sollen. Der Bericht enthält keine detaillierte, rückwärtsgerichtete Aufarbeitung der Geschehnisse. Dafür hat das Parlament eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) eingesetzt.

Mitglieder der Expertengruppe

Yvan Lengwiler (Präsident) — Ordinarius für Nationalökonomie, Universität Basel, spezialisiert in Finanzmarktregulierung und Geldpolitik, ehemaliges Verwaltungsratsmitglied der FINMA

Mirjam Eggen — Ordinaria für Privatrecht, Universität Bern, Präsidentin der Übernahmekommission

Hans Gersbach — Professor für Makroökonomie, ETH Zürich, Co-Direktor KOF, Mitglied und ehemaliger Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz Deutschland

Eva Hüpkes — Head of Regulatory and Supervisory Policies, Financial Stability Board (bis 31. Juli 2023), Secretary General International Association of Deposit Insurers (ab 1. August 2023), und Dozentin für Internationales Wirtschaftsrecht, Universität Zürich

Eva Jaisli — CEO der PB Swiss Tools AG, Vizepräsidentin Swissmem, Mitglied Vorstandsausschuss economiesuisse

Renaud de Planta — Senior Partner und Chairman des Group Executive Committee, Pictet-Gruppe und Mitglied VR-Ausschuss von Swissbanking

Rudolf Sigg — Präsident des Vorstandes der esisuisse, ehemaliger Leiter Finanz (CFO) und Mitglied der Generaldirektion Zürcher Kantonalbank

Beatrice Weder di Mauro — Professorin für internationale Ökonomie, Geneva Graduate Institute (IHEID), Visiting Professor INSEAD und Präsidentin des Centre for Economic Policy Research (CEPR)

Glossar

«**ungeordneter Konkurs**» — Konkurs der Bank ohne begleitende Massnahmen.

«**Abwicklung**» — Ein Abwicklungsplan («resolution plan») zeigt auf, wie die Bank saniert oder teilliquidiert würde. Das Ziel besteht darin, die Weiterführung ihrer systemrelevanten Funktionen und die Finanzstabilität zu gewährleisten. Die öffentliche Hand ist so wenig wie möglich zu belasten.

«**Sanierung**» — Die Sanierung einer systemrelevanten Bank hat zum Ziel, die Fortführung ihrer Geschäftsaktivität nach einer allfälligen Restrukturierung oder zumindest die Weiterführung einzelner Bankdienstleistungen sicherzustellen. Es geht nicht um die Erhaltung der Bank in ihrer aktuellen Form, sondern um die Sicherung besonders wichtiger Teile ihrer Tätigkeiten. Das Ziel ist also nicht, die Bank zu retten, sondern der Gläubigerschutz, die Wahrung der Finanzstabilität, die Abwendung einer Bankenliquidation sowie die Vermeidung staatlicher Rettungsaktionen.

«**Emergency Liquidity Assistance (ELA)**» — Die Schweizerische Nationalbank kann als «Lender of Last Resort» im Rahmen der ausserordentlichen Liquiditätshilfe (ELA) einer oder mehreren inländischen Banken Liquidität zur Verfügung stellen, wenn diese Institute sich nicht mehr am Markt refinanzieren können.

«**Public Liquidity Backstop (PLB)**» — Der «Public Liquidity Backstop» ist eine staatliche Ausfallgarantie. Es handelt sich nicht um eine Beteiligung des Staates am Kapital der Bank, sondern um einen Kredit, der durch Bereitstellungs- und Risikoprämien sowie Zinsen vergütet und zurückgezahlt werden muss.

«**Eigenmittel**» — Systemrelevante Banken halten strukturierte Eigenmittel, die stufenweise zur Verlustabsorption herbeigezogen werden. Das «**going concern**» Kapital besteht aus hartem Kernkapital («**Common Equity Tier 1**», **CET1**) sowie «**Additional Tier 1**» (**AT1**). Diese Eigenmittel absorbieren Verluste im laufenden Betrieb («going concern»), also ausserhalb einer Sanierung. Nach diesen Eigenmitteln folgt das «**gone concern**» Kapital. Das sind Anleihen, die im Fall einer Sanierung in Aktien gewandelt werden (**Bail-in Bonds**), um die Bank zu refinanzieren.

«**TLAC**» — Abkürzung für «Total Loss Absorbing Capacity» und meint das in der Sanierung einsetzbare maximale verlustabsorbierende Kapital systemrelevanter Banken.

«**HT-Cocos**» — Diese Abkürzung steht für «High Trigger Conditionally Convertible Bonds» und bezeichnet Obligationen, die in der Stabilisierungsphase in Aktien gewandelt oder abgeschrieben werden, um der Bank mehr Eigenmittel zu verschaffen (sie gehören zu den AT1).

«**Bail-in**» — Die Beteiligung der Gläubiger («Bail-in») ist ein Vorgang, der für die Sanierung aller systemrelevanten Banken vorgesehen ist.