

23.007

BOTSCHAFT ÜBER DEN NACHTRAG IA ZUM VORANSCHLAG 2023

vom 29. März 2023

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft *den Entwurf über den Nachtrag Ia zum Voranschlag 2023* mit dem Antrag auf Zustimmung gemäss den beigefügten Beschlussentwürfen.

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

Bern, den 29. März 2023

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Alain Berset

Der Bundeskanzler:

Walter Thurnherr

INHALTSVERZEICHNIS

A	BERICHT ZUM NACHTRAG	5
	ZUSAMMENFASSUNG	5
1	AUSGANGSLAGE	9
	11 FINANZKRISEN UND REGULIERUNG ZUR SICHERUNG DER RESILIENZ VON SYSTEMRELEVANTEN BANKEN	9
	12 SITUATION DER CREDIT SUISSE	10
2	MASSNAHMENPAKET UND VERPFLICHTUNGSKREDITE	13
	21 MASSNAHMENPAKET	13
	22 GEPRÜFTE ALTERNATIVE MASSNAHMEN	17
3	BEGRÜNDUNG DER VERPFLICHTUNGSKREDITE UND DES NACHTRAGSKREDITS	19
	31 AUSFALLGARANTIE FÜR LIQUIDITÄTSHILFE-DARLEHEN DER SNB AN DIE CREDIT SUISSE	19
	32 GEWÄHRUNG EINER GARANTIE DES BUNDES AN DIE UBS ZUR VERLUSTABSICHERUNG ABZUWICKELNDER AKTIVEN DER CREDIT SUISSE	20
	33 NACHTRAGSKREDIT DEPARTEMENTALER RESSOURCENPOOL (GS-EFD)	21
4	AUSWIRKUNGEN	23
	41 FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN	23
	42 AUSWIRKUNGEN AUF DIE VOLKSWIRTSCHAFT	24
B	BUNDESBESCHLÜSSE	27
1	BUNDESBESCHLUSS IA ÜBER DEN NACHTRAG IA ZUM VORANSCHLAG 2023	27
2	BUNDESBESCHLUSS IB ÜBER DEN NACHTRAG IA ZUM VORANSCHLAG 2023	29

ZUSAMMENFASSUNG

Mit dem Nachtrag Ia beantragt der Bundesrat zwei Verpflichtungskredite im Umfang von insgesamt 109 Milliarden Franken für die Gewährung von Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB mit Ausfallgarantie des Bundes (100 Mrd.) und für die Gewährung einer Garantie des Bundes an die UBS zur Absicherung von allfälligen Verlusten beim Verkauf von schwierig zu bewertenden Aktiven der Credit Suisse (9 Mrd.). Zusätzlich wird ein Nachtragskredit von 5 Millionen Franken für zusätzliche Ressourcen zur Begleitung der Umsetzung der Massnahmen beantragt.

AUSGANGSLAGE

Eine Vertrauenskrise für eine einzelne Bank bzw. eine Finanzkrise in einem Land oder gar auf globaler Ebene kann durch verschiedene Ereignisse ausgelöst werden. Im Kern geht es dabei regelmässig darum, dass die Gefahr eines sogenannten Banksturms (Bank-Run) auf eine einzelne oder mehrere Banken besteht.

Ein ungeordneter Ausfall einer grossen Bank hätte für die Schweiz dramatische Folgen mit ausserordentlich hohen Kosten für die Schweizer Volkswirtschaft. Deshalb spricht man in diesem Zusammenhang von systemrelevanten Banken. Wenn es sich um eine grosse, global tätige Bank handelt, kommt verschärfend ein hohes Ansteckungsrisiko dazu. Ein unkontrollierter Ausfall einer global tätigen systemrelevanten Bank könnte somit eine internationale Finanzkrise auslösen und auch gesunde Banken in der Schweiz mitreissen.

Aus diesen Gründen und als Antwort auf die Finanzkrise von 2007/2008 wurden international und auch in der Schweiz sogenannte «Too Big To Fail»(TBTF)-Regulierungen geschaffen. Diese setzen die Standards des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS) und des Financial Stability Board (FSB) um. Die Schweizer TBTF-Regulierung sieht einerseits erhöhte Anforderungen insbesondere an die Eigenmittel- und Liquiditätsausstattung für systemrelevante Banken (SIB) vor, die teilweise höher als der internationale Standard sind. Sie dienen der Stärkung der Widerstandsfähigkeit. Andererseits verlangt die TBTF-Regulierung eine Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung (oftmals als Recovery- und Resolution-Planung bezeichnet).

Auch wenn die Credit Suisse im Vergleich zur UBS relativ gut durch die Finanzkrise 2007/2008 gekommen ist, hat sie in den vergangenen Jahren wiederholt für negative Schlagzeilen gesorgt und dabei seit 2021 diverse hohe Verluste hinnehmen müssen. Dies hat auf Seiten der Anleger und der Kunden der Bank zu einem stetigen Vertrauensverlust geführt. Die Lage der Credit Suisse hat sich dadurch insbesondere seit 2021 bis Ende 2022 verschlechtert.

Nach einer leichten Beruhigung der Situation Anfang 2023 führte u.a. das unsichere Marktumfeld nach dem Ausfall der amerikanischen Silicon Valley Bank Mitte März 2023 zu einer raschen und akuten Verschärfung der Vertrauenskrise der Credit Suisse. Der Börsenwert und der Wert von Schuldtiteln der Credit Suisse waren besonders stark von negativen Marktreaktionen betroffen. Dies verschärfte die Vertrauenskrise und hatte darum unmittelbare Auswirkungen auf die Liquiditätssituation der Bank, indem sich die Abflüsse von Depositen stark beschleunigten.

Am 15. März 2023 haben sich die Finanzmarktaufsicht (FINMA) und die Schweizerische Nationalbank (SNB) zu einem gemeinsamen Statement entschieden, indem sie auf die zu diesem Zeitpunkt nach wie vor erfüllten Kapital- und Liquiditätsanforderungen verwiesen, mit dem Ziel, die Lage soweit möglich zu beruhigen. Gleichzeitig hat die SNB öffentlich angekündigt, der Credit Suisse bei Bedarf Liquidität zur Verfügung zu stellen. Dabei handelte es sich um die im regulären Rahmen möglichen Liquiditätshilfen der SNB (Emergency Liquidity Assistance; ELA).

Dies genügte jedoch nicht, um die Verschlechterung der Liquiditätssituation der Credit Suisse aufzuhalten. Es wurde klar, dass die Credit Suisse aus eigener Kraft das Vertrauen der Märkte und ihrer Kunden nicht mehr herstellen und einen Konkurs oder einer Sanierung (sog. Resolution-Massnahme) nicht mehr abwenden konnte. Darum leitete der Bundesrat nach Rücksprache mit FINMA und SNB an seinen Sitzungen vom 16. und 19. März 2023 Massnahmen in die Wege, die die Zahlungsfähigkeit der Credit Suisse sicherten und – zusammen mit weiteren Massnahmen – letztlich auch deren Übernahme durch die UBS ermöglichten. Die Massnahmen erfolgten zum Schutz der Finanzstabilität und der Schweizer Volkswirtschaft.

INHALT

Das Massnahmenpaket des Bundes enthält Massnahmen zur Stärkung der Liquiditätsausstattung, Massnahmen im Zusammenhang mit der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS und weitere begleitende Massnahmen. Im Kern handelt es sich um die rechtliche Grundlage für die SNB, über ELA hinausgehende Liquiditätshilfen in der Höhe von 100 Milliarden Franken für die Credit Suisse und die UBS (sogenannte ELA+) gewähren zu können, indem diese durch die Schaffung eines Konkursprivilegs abgesichert werden. Weitere 100 Milliarden Franken Liquiditätsdarlehen der SNB werden durch eine Ausfallgarantie des Bundes ermöglicht (ebenfalls mit dem Konkursprivileg abgesichert). Zudem gewährt der Bund der UBS eine Garantie zur Verlustabsicherung in der Höhe von höchstens 9 Milliarden Franken. Die Ausfallgarantie und die Garantie zur Verlustabsicherung benötigen einen Verpflichtungskredit.

Die rechtliche Grundlage für die Massnahmen ist die Verordnung des Bundesrates vom 16. März 2023 über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken (SR 952.3), die am 19. März 2023 durch die Massnahmen im Zusammenhang mit der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS ergänzt wurde. Die Verordnung stützt sich auf Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 der Bundesverfassung (Notrecht) und ist daher befristet; der Bundesrat wird dem Parlament innert sechs Monaten eine Gesetzesvorlage zur Ablösung der Verordnung unterbreiten.

Mit der vorliegenden Botschaft werden den eidgenössischen Räten die beiden Verpflichtungskredite unterbreitet, sowie ein Nachtragskredit. Auf Antrag des Bundesrates und gestützt auf Art. 28 Abs. 1 FHG hat die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte am 19. März 2023 die Dringlichkeit bestätigt und die beiden Verpflichtungskredite gutgeheissen.

- Der erste Verpflichtungskredit betrifft die Ausfallgarantie des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB im Umfang von 100 Milliarden Franken. Damit wird der Credit Suisse zusätzliche Liquidität bereitgestellt. Die zusätzliche Liquidität entfaltet vertrauensbildende Wirkung und trägt dazu bei, dass bisherige oder neue Marktteilnehmer bereit sind, mit der Credit Suisse Geschäftsbeziehungen aufrechtzuerhalten bzw. einzugehen. Diese Darlehen sind mit einem Konkursprivileg für die SNB ausgestattet (Art. 4 Abs. 1) und an strenge Voraussetzungen geknüpft (Art. 4 Abs. 3; s. auch Ziffer 3), was das Risiko für den Bund deutlich reduziert.
- Mit dem zweiten Verpflichtungskredit beantragt der Bundesrat eine Garantie des Bundes im Umfang von 9 Milliarden Franken an die UBS zur Absicherung von allfälligen Verlusten beim Verkauf von schwierig zu bewertenden Aktiven der Credit Suisse. Die in diesem Portfolio enthaltenen Werte sollen über die Zeit abgewickelt werden. Deren Risiken sind schwer einzuschätzen. Die UBS trägt die ersten 5 Milliarden Franken an allfälligen Verlusten. Falls sich darüber hinaus noch Verluste

ergeben sollten, trägt der Bund maximal 9 Milliarden Franken. Die Garantie wird erst wirksam, wenn die Übernahme vollzogen ist.

- Der Nachtragskredit im Umfang von 5 Millionen Franken wird benötigt, um den zusätzlichen Umsetzungs- und Aufarbeitungsaufwand im EFD zu decken.

Durch die Gewährung der Ausfallgarantie für Liquiditätshilfen der SNB an die Credit Suisse entstehen unmittelbar keine finanziellen Auswirkungen für den Bund. Es handelt sich um die Gewährung einer Garantie, die erst beansprucht wird, falls auf den von der SNB gewährten Liquiditätshilfe-Darlehen (vgl. Kapitel 2) ein Ausfall entsteht. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass mögliche finanzielle Risiken für den Bund aus der Gewährung von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie unter Berücksichtigung des eingeführten Konkursprivilegs vertretbar sind. Dies insbesondere auch in Abwägung der Kosten einer allfälligen Bankenkrise mit entsprechenden Folgen auf die gesamte Volkswirtschaft.

Die Sicherung durch das Konkursprivileg bedeutet, dass die ausstehenden Darlehen der SNB im Konkursfall vor den Ansprüchen gewisser Gläubiger in der zweiten und jenen der Gläubiger in der dritten Konkursklasse zurückbezahlt werden. Zudem muss die Darlehensnehmerin eine Bereitstellungs- sowie eine Risikoprämie bezahlen.

Die Bereitstellungsprämie von 0,25 Prozent pro Jahr auf der Höhe der Ausfallgarantie von 100 Milliarden Franken führt zu entsprechenden Einnahmen des Bundes. Durch die Risikoprämie von je 1,5 Prozent auf dem Betrag der jeweils ausstehenden Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie entstehen für den Bund und die SNB potenziell weitere Einnahmen, die vom Umfang und der Dauer allfällig bezogener Darlehen abhängen.

Auch bei der Garantie an die UBS zur Verlustabsicherung von schwierig zu bewertenden Aktiven der Credit Suisse entstehen unmittelbar keine finanziellen Auswirkungen für den Bund. Die Auszahlung der Garantie zur Verlustabsicherung ist zudem an strenge Voraussetzungen geknüpft, die kumulativ erfüllt werden müssen, bevor der Bund seiner Vertragsverpflichtung aus der Garantie nachkommt. Dennoch wird die Wahrscheinlichkeit eines Risikos aus der Garantie an die UBS höher eingeschätzt als bei der Ausfallgarantie für Liquiditätshilfe-Darlehen. Die Garantie an die UBS zur Verlustabsicherung kann gemäss dem dringlichen Verpflichtungskredit von 9 Milliarden Franken nicht übersteigen. Sollten die im Rahmen dieser Garantie abgedeckten Verluste 14 Milliarden Franken übersteigen, werden Bund und UBS gemeinsam eine Lösung für die über 14 Milliarden Franken hinausgehenden Verluste prüfen, wobei diese Lösung auch eine Aufteilung möglicher Gewinne vorsehen soll. Für den Abschluss einer solchen weitergehenden Garantie würde der Bund eine neue rechtliche Grundlage und die Zustimmung des Parlaments benötigen.

Mit dem Beschluss des Bundesrats vom 19. März 2023 über dieses Massnahmenpaket sowie der gleichentags erfolgten Zustimmung der eidgenössischen Finanzdelegation zu den Verpflichtungskrediten konnte die unmittelbar drohende Insolvenzgefahr der Credit Suisse abgewendet und eine Stabilisierung der Märkte erreicht werden. Die zuständigen Behörden haben bereits in den Monaten zuvor auch alternative Szenarien entwickelt. Sie waren zum Schluss gekommen, dass unter den gegebenen Umständen das Szenario mit einer Übernahme der Credit Suisse durch eine andere Bank die Ziele einer Marktstabilisierung zu möglichst tiefen Kosten für Staat und Steuerzahlende am besten erreichen werden könnte. So wären u.a. bei einer Übernahme der Credit Suisse durch den Staat alle Risiken der Bank auf den Bund übertragen worden wären. Auch die TBTF-Szenarien hätten zu deutlich höheren Risiken geführt (s. Kapitel 2).

AUSBLICK

In einem nächsten Schritt wird der Bundesrat dem Parlament innert sechs Monaten eine Botschaft zur Überführung der Verordnung vom 16. März 2023 unterbreiten, welche die rechtliche Grundlage für die ergriffenen Liquiditätshilfe- und weiteren Massnahmen bildet. Darüber hinaus gilt es die Ereignisse, welche zur Übernahme der Credit Suisse durch die UBS und den ergriffenen staatlichen Massnahmen führten, gründlich aufzuarbeiten sowie das bestehende TBTF-Regelwerk umfassend zu evaluieren. Diese Analyse soll in einem weiteren Schritt erfolgen und auch externe Gutachten einbeziehen. Die Ergebnisse sollen dem Parlament innert Jahresfrist im Rahmen des nächsten Berichts des Bundesrates zu den systemrelevanten Banken gemäss Artikel 52 Bankengesetz unterbreitet

werden. Einfließen sollen auch die Arbeiten am Bericht in Erfüllung des Postulates 21.3893 Andrey. Soweit angezeigt, soll dieser Bericht auch zur Erfüllung von weiteren Postulaten dienen, die bis dann überwiesen sind. Sollten auch auf Seiten des Parlaments Aufarbeitungen beschlossen werden, wird darauf Rücksicht genommen.

1 AUSGANGSLAGE

11 FINANZKRISEN UND REGULIERUNG ZUR SICHERUNG DER RESILIENZ VON SYSTEMRELEVANTEN BANKEN

Eine Vertrauenskrise für eine einzelne Bank bzw. eine Finanzkrise in einem Land oder gar auf globaler Ebene kann durch verschiedene Ereignisse ausgelöst werden. Dabei besteht meistens die Gefahr eines sogenannten Banksturms (Bank-Run) auf eine einzelne oder mehrere Banken. Je grösser die betroffene Bank, desto grösser sind die Auswirkungen für die Volkswirtschaft und desto grösser ist auch die internationale Ansteckungsgefahr.

BANK-RUN

Eine Vertrauenskrise, aus welchen Gründen auch immer, kann verheerende Auswirkungen haben:

- **Auswirkungen auf die Bank:** Sie muss in einem drastisch erhöhten Ausmass Verpflichtungen bedienen, weil Kundinnen und Kunden ihr Geld abziehen; Gegenparteien reduzieren ihre Limiten, verlangen mehr Sicherheiten, oder sind im Extremfall gar nicht mehr bereit, mit der Bank Geschäfte zu tätigen. Umgekehrt steht auf der Aktivseite selbst bei Erfüllung sämtlicher regulatorischen Anforderungen nur eine beschränkte Liquidität zur Verfügung, die rasch verfügbar sein muss, um die zurückgeforderten Kundengelder auszusahlen. Die restlichen Aktiven sind z.B. in Hypothekarkrediten oder Geschäftskrediten mit längerer Fristigkeit gebunden (Fristentransformation). Die Bank droht folglich zahlungsunfähig (illiquid) zu werden, auch wenn sie nicht überschuldet ist.
- **Auswirkungen auf die Kundinnen und Kunden:** Ist die Bank zahlungsunfähig (illiquid), können diese mindestens vorübergehend ihr Geld nicht mehr beziehen und keine Zahlungen von ihrem Bankkonto mehr auslösen. Ein Unternehmen kann z.B. Löhne oder Rechnungen nicht mehr bezahlen und gerät so ebenfalls in Schwierigkeiten.
- **Betrifft die Vertrauenskrise eine systemrelevante Bank, kann das schweizerische und bei einer global tätigen Bank auch das internationale Finanzsystem erheblich geschädigt werden und damit die gesamte Volkswirtschaft in einen negativen Strudel gerissen werden.** Die Systemrelevanz einer Bank beurteilt sich nach deren Grösse, deren Vernetzung im Finanzsystem und der Volkswirtschaft sowie nach der kurzfristigen Ersetzbarkeit der von der Bank erbrachten Dienstleistungen. Die Nationalbank definiert, welche Banken in der Schweiz systemrelevant sind. Gegenwärtig sind dies fünf Banken (UBS, Credit Suisse, Zürcher Kantonalbank, Raiffeisengruppe und PostFinance).

Banken sind dann systemrelevant, wenn deren Ausfall die Schweizer Volkswirtschaft und das schweizerische Finanzsystem erheblich schädigen können. Dies ist der Fall, wenn die von der Bank erbrachten Leistungen für die schweizerische Volkswirtschaft unverzichtbar und nicht kurzfristig substituierbar sind. Ein ungeordneter Ausfall einer systemrelevanten Bank («SIB») hätte für die Schweiz dementsprechend dramatische Folgen. Banken generell, aber insbesondere SIBs, spielen für das Funktionieren einer Volkswirtschaft eine Schlüsselrolle, da Unternehmen und Haushalte auf sie angewiesen sind, um wirtschaftlich tätig zu sein. Der Ausfall einer SIB hat Folgen, die über den Verlust von Steuerbeiträgen oder von Arbeitsplätzen bei dieser Bank hinausgehen. Durch den Ausfall der Bank würden einerseits schweizweit hunderttausende von Kunden – darunter viele KMUs – den Zugriff auf einen erheblichen Teil ihrer Bankguthaben verlieren und könnten innert kürzester Zeit ihren Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen. Schweizweit wären somit KMUs und Haushalte kaum mehr in der Lage, wirtschaftlich zu funktionieren. Es würde damit ein «Grounding» der Schweizer Wirtschaft drohen.

Im Fall von global tätigen systemrelevanten Banken («G-SIB») kommt verschärfend ein hohes Ansteckungsrisiko dazu. Die Feststellung, dass Kunden einer G-SIB nicht mehr in der Lage sind, über ihr Guthaben zu verfügen, würde sowohl in der Schweiz wie auch global einen Vertrauensverlust auslösen. Andere, grundsätzlich «gesunde» Banken in der Schweiz, würden in Mitleidenschaft gezogen. Ein unkontrollierter Ausfall einer G-SIB könnte sodann eine globale Finanzkrise auslösen.

Aus diesen Gründen und als Antwort auf die Finanzkrise von 2007/2008 wurden international und auch in der Schweiz sogenannte «Too Big To Fail» (TBTF)-Regulierungen geschaffen. Diese setzen die Standards des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS) und des Financial Stability Board (FSB) um. Damals sahen sich verschiedene Staaten gezwungen, in Not geratene Banken zu retten, da ein ungeordneter Ausfall dieser Banken

zu erheblichen Verwerfungen im Finanzsystem und einer Schädigung der jeweiligen Volkswirtschaft geführt hätte. So musste auch die Schweiz die UBS mit einem Massnahmenpaket stützen.

Die TBTF-Regulierung sieht einerseits erhöhte Anforderungen insbesondere an die Eigenmittel- und Liquiditätsausstattung für SIBs vor. Diese dienen der Stärkung der Widerstandsfähigkeit dieser Banken.

Andererseits verlangt die TBTF-Regulierung eine Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung (sog. «Recovery- und Resolution-Planung»).

Die Schweizer Regulierung geht dabei teilweise über den internationalen Standard hinaus. Mit der Revision der Liquiditätsverordnung vom 3. Juni 2022 wurden die Anforderungen an die Liquidität bei SIBs zudem weiter erhöht. Mit dieser jüngsten Revision soll sichergestellt werden, dass SIBs ausreichend Liquidität halten, um Liquiditätsschocks zu absorbieren und den Bedarf auch für eine Sanierung oder Liquidation zu decken. Die revidierten Liquiditätsanforderungen traten am 1. Juli 2022 in Kraft und sind spätestens 18 Monate nach dem Inkrafttreten zu erfüllen. Bereits vorgängig hatte die FINMA bei den SIBs entsprechende Zuschläge über 100 % der Quote für kurzfristige Liquidität (Liquidity Coverage Ratio, LCR) hinaus angeordnet, um die Stabilität insbesondere der beiden Grossbanken zu stärken. Diese erhöhten Polster trugen massgeblich dazu bei, dass die Credit Suisse die ab Oktober 2022 erfolgten sehr hohen Liquiditätsabflüsse während mehrerer Monate absorbieren konnte, ohne in eine Zahlungsunfähigkeit zu geraten. Der Bundesrat hat überdies im März 2022 das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beauftragt, spätestens bis Mitte 2023 eine Vernehmlassungsvorlage zur Einführung einer staatlichen Liquiditätssicherung für SIBs (Public Liquidity Backstop, PLB) zu erarbeiten. Mit der Ergänzung dieses Elements soll das Schweizer TBTF-Dispositiv in Einklang mit der internationalen Praxis gebracht werden.

Zur weiteren Stärkung der Widerstandsfähigkeit der SIBs – und weiterer Banken – werden ausserdem die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht verabschiedeten finalen Basel III Standards in Schweizer Recht überführt werden. Insbesondere im Bereich der Marktrisiken wird dies zu einer Erhöhung der erforderlichen Eigenmittel führen. Zudem soll mit der Einführung eines neuen «Output-Floors» das Ausmass, in dem Banken mit internen Modellen ihre Eigenmittelanforderungen senken können, reduziert werden.

12 SITUATION DER CREDIT SUISSE

Während die Credit Suisse im Vergleich zur UBS relativ gut durch die Finanzkrise 2007/2008 gekommen ist, hat sie in den vergangenen Jahren etwa im Bereich der Geldwäschereiabwehr, im grenzüberschreitenden Geschäft sowie mit ihrer Governance regelmässig für negative Schlagzeilen gesorgt und dabei seit 2021 diverse hohe Verluste hinnehmen müssen. Dies hat auf Seiten der Anleger und der Kunden der Bank zu einem stetigen Vertrauensverlust geführt. So erlitt die Credit Suisse beispielsweise im ersten Quartal 2021 grosse Verluste aufgrund ihrer Geschäfte im Zusammenhang mit dem US-Hedgefonds Archegos Capital Management («Archegos»). Die FINMA führte diverse Enforcement-Verfahren gegen die Credit Suisse und ordnete Massnahmen an. Beispielsweise im Kontext des Falls Greensill ordnete sie Massnahmen organisatorischer Natur, risikoreduzierende Massnahmen und Kapitalzuschläge sowie Kürzungen oder Sistierungen von variablen Vergütungskomponenten an. Aufgrund der veränderten makroökonomischen Situation und der strategischen Ausrichtung der Investment Bank kämpfte die Bank seit Anfang 2022 mit Profitabilitätsproblemen und leitete im Sommer 2022 eine umfassende Anpassung der strategischen Ausrichtung ihrer Investment Bank ein. Die operativen Verluste und die Kosten der Strategieanpassung resultierten in einem Jahresverlust von 7,3 Milliarden Franken. Dank einem ursprünglich hohen Puffer an Eigenmitteln sowie einer auf Drängen der FINMA im Herbst 2022 erfolgreich durchgeführten Kapitalerhöhung von rund 4 Milliarden Franken blieb die Credit Suisse auch nach diesem erneuten Verlust immer noch hinreichend kapitalisiert und sie erfüllte dabei stets die regulatorischen Kapitalanforderungen.

Im Bereich der Liquidität geriet sie jedoch zunehmend unter Druck. Insbesondere im Oktober 2022 führte die andauernde Vertrauenskrise bei der Bank zu einem Abfluss von Kundengeldern in historischem Ausmass. Nur dank den bereits 2020 von der FINMA auferlegten Liquiditätspuffern konnten diese Abflüsse zunächst absorbiert werden. Die Puffer haben sich aber angesichts der hohen Abflüsse im März 2023 als nicht ausreichend herausgestellt. Das mit dem TBTF-Regime eingeführte Monitoring von Liquiditätskennzahlen ermöglichte im Übrigen eine enge Überwachung der Liquiditätssituation sowohl durch die Bank selbst, als auch durch die Aufsichtsbehörden. Seit dem Herbst 2022 wurde im Rahmen des Ausschusses Finanzkrisen zwischen dem EFD, der SNB und der FINMA die Koordination zur Lagebeobachtung und Krisenbewältigung intensiviert. In regelmässigen Treffen wurde die Lage eingeschätzt sowie Massnahmen evaluiert und beschlossen. Die FINMA verlangte ab Oktober 2022 gestützt auf die täglich vorgelegten Daten weitere stabilisierende Massnahmen von der Credit Suisse. Dies umfasste sowohl Massnahmen im Liquiditätsbereich wie auch weitergehende Massnahmen hinsichtlich der Kapitalausstattung und der Eruiierung und Vorbereitung weiterer strategischen Optionen, für den Fall dass die ergriffenen Massnahmen nicht ausreichen. Die Liquiditätspuffer konnten ab Anfang 2023 wieder etwas aufgebaut werden.

Das unsichere Marktumfeld nach dem Ausfall der amerikanischen Banken Silicon Valley Bank und Signature Bank Mitte März 2023 führte zu weiteren sehr grossen Verunsicherungen an den Finanzmärkten. Dies führte zu einer akuten Verschärfung der Vertrauenskrise bei der Credit Suisse. Der Börsenwert der Bank und der Marktwert von besonders risikotragenden Schuldtiteln (z.B. AT1) der Credit Suisse waren besonders stark von Marktreaktionen betroffen. Dies verstärkte die Vertrauenskrise und hatte damit unmittelbare Auswirkungen auf die Liquiditätssituation der Bank, indem sich die Abflüsse von Depositionen erneut stark beschleunigten und Gegenparteien zusätzliche Sicherheiten verlangten. Am 15. März 2023, haben sich FINMA und SNB zu einem gemeinsamen Statement entschieden, in dem sie auf die zu diesem Zeitpunkt nach wie vor erfüllten Kapital- und Liquiditätsanforderungen verwiesen mit dem Ziel, die Lage zu beruhigen. Gleichzeitig hat die SNB öffentlich angekündigt, der Credit Suisse bei Bedarf Liquidität zur Verfügung zu stellen. Dabei handelte es sich um die im regulären Rahmen möglichen Liquiditätshilfen der SNB (Emergency Liquidity Assistance; ELA).

Diese Liquiditätshilfe der SNB konnte die Situation jedoch nur sehr kurzzeitig verbessern. Die Credit Suisse kommunizierte dem Markt bereits am selben Abend die Liquiditätshilfe der SNB in Anspruch zu nehmen. Dies überzeugte die Kunden und Märkte nicht. Gleichzeitig hat die Liquiditätshilfe jedoch das notwendige Zeitfenster geschaffen, damit der Bund, die FINMA und die SNB eine nachhaltige Lösung für die Credit Suisse finden konnten. Dem Lenkungsgremium – bestehend aus EFD, FINMA und SNB – wurde in der Woche vom 13. bis 19. März 2023 klar, dass die Credit Suisse aus eigener Kraft das Vertrauen der Märkte und der Kunden nicht mehr herstellen und damit eine Insolvenzgefahr gemäss Art. 25 Bankengesetz (sog. Point of Non-Viability, PONV) nicht mehr abwenden konnte. Die professionellen Gegenparteien und Finanzmarktinfrastrukturen forderten nicht nur höhere Sicherheiten, sondern reduzierten Limiten und schränkten die Geschäftstätigkeit mit der Credit Suisse ein. Die Credit Suisse bekundete Mühe, ausreichend liquide Mittel in den benötigten Währungen zur Verfügung zu stellen. Deshalb mussten die Behörden unter Hochdruck innert weniger Tage eine Lösung umsetzen, gestützt auf die in den Monaten zuvor bereits erfolgten Arbeiten und den dabei geprüften Szenarien. Eine Übernahme der Credit Suisse durch den Staat stand dabei nicht im Vordergrund, weil damit alle Risiken der Bank auf den Bund übertragen worden wären. Es sollte eine möglichst marktnahe Lösung sein. Auch die TBTF-Szenarien wurden aufgrund der ausserordentlich hohen Kosten als nicht anwendbar erachtet (s. Kapitel 4). Angestrebt wurde daher eine marktnahe Lösung, mit der die Risiken für den Staat und die Steuerzahlenden möglichst tief gehalten werden können. Diese konnte mit der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS gefunden werden. Aufgrund der Dringlichkeit konnten die getroffenen Massnahmen (siehe Kapitel 2a) nicht über den ordentlichen Gesetzgebungsprozess und nicht über das ordentliche Nachtragsverfahren umgesetzt werden, sondern mussten per Notrecht in Kraft gesetzt werden (siehe Box Notrecht). Die Behörden konnten auf den im März 2022 von Bundesrat angekündigten Arbeiten zum Public Liquidity Backstop PLB (vgl. oben) aufbauen.

Vor dem Hintergrund der US-Bankenkrise und angespannter Finanzmärkte haben die Behörden die marktnahe Lösung mit der Übernahme durch die UBS als die zielführendste 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. Mit dem Gesamtpaket an ergriffenen Massnahmen und der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS konnte die Stabilität des internationalen Finanzsystems gewährleistet und schwerwiegende Folgen für die Schweizer Volkswirtschaft und das schweizerische Finanzsystem abgewendet werden, dies zu den tiefstmöglichen Kosten für den Staat und die Steuerzahlenden.

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.

Ohne entsprechende Massnahmen wäre eine Zahlungsunfähigkeit der Credit Suisse in der Woche vom 20. März 2023 mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr abwendbar gewesen. Dies hätte nicht nur in der Schweiz, sondern vor dem Hintergrund der ausgeprägten Nervosität am Markt auch global eine schwerwiegende Krise ausgelöst mit entsprechenden Rückwirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft und auch die Reputation der Schweiz. Neben den Liquiditätshilfen brauchte es deshalb auch einen neuen Plan für die Unternehmensfortführung der Credit Suisse.

NOTRECHT

Die Bundesverfassung (Art. 184 Abs. 3 und 185 Abs. 3 BV) ermächtigt den Bundesrat zum Erlass von Notrecht, das sich direkt auf die Verfassung stützt. Notrecht muss zeitlich befristet sein. Der Bundesrat darf nicht anstelle des Parlaments gesetzgeberische Befugnisse ausüben, sondern muss auf dringende Situationen reagieren, die ein rasches Handeln erfordern. Daher treten Notverordnungen nach bestimmten Fristen ausser Kraft, wenn sie nicht rechtzeitig in ordentliches Recht überführt werden bzw. wenn der Bundesrat der Bundesversammlung nicht rechtzeitig eine Botschaft zur Schaffung der formell-gesetzlichen Grundlage unterbreitet.

Notrecht setzt eine Notrechtlage voraus. Eine solche ist gegeben, wenn kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

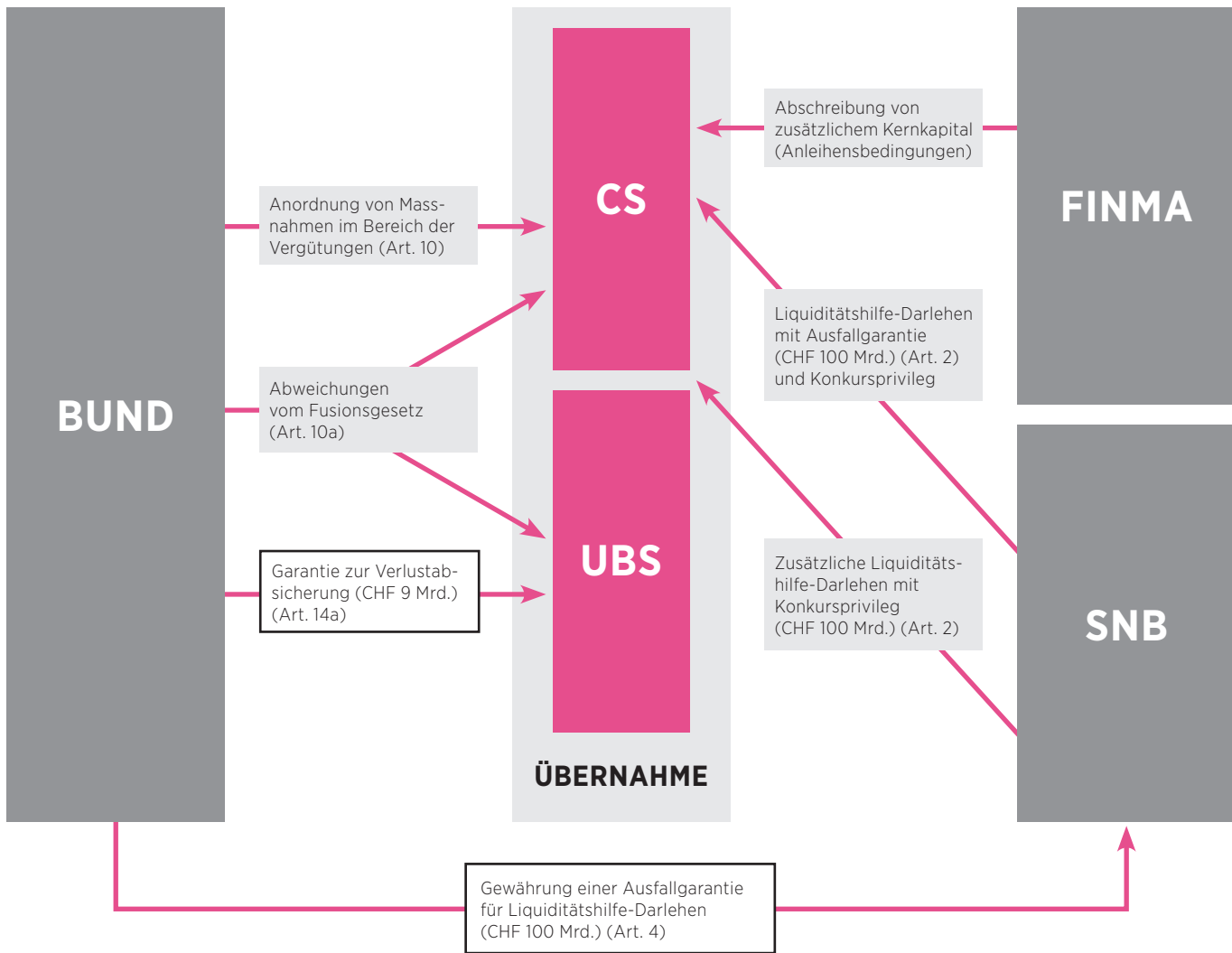
- (1) Es soll ein zulässiges Schutzgut geschützt werden;
- (2) Es besteht sachliche Dringlichkeit;
- (3) Es besteht zeitliche Dringlichkeit;
- (4) Es bestehen keine ebenso geeigneten alternativen gesetzlichen Massnahmen (Subsidiarität).

Zu den Schutzgütern im staatlichen Bereich zählen etwa innerer und äusserer Frieden, äussere Unabhängigkeit, aber auch der Schutz der schweizerischen Volkswirtschaft und des schweizerischen Finanzsystems. Schutzgüter im privaten Bereich sind fundamentale Rechtsgüter wie Leib, Leben und Gesundheit. Unter dem Aspekt der sachlichen Dringlichkeit ist vorausgesetzt, dass eine schwere Störung des relevanten Schutzguts unmittelbar droht oder schon eingetreten ist. Die Gefährdung muss konkret sein. Zeitliche Dringlichkeit besteht dann, wenn die drohende Gefahr wegen der Dauer des politischen Prozesses nicht auf dem Weg der ordentlichen Gesetzgebung wirksam bekämpft werden kann. Das notrechtliche System darf nur dann zur Anwendung kommen, wenn die Rechtsordnung keine alternative geeignete, genügende Massnahmen zur Lagebewältigung vorsieht (Subsidiarität). Die konkreten Massnahmen gemäss Artikel 185 Absatz 3 BV müssen sodann durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein, verhältnismässig sein und den Grundsatz von Treu und Glauben wahren.

2 MASSNAHMENPAKET UND VERPFLICHTUNGSKREDITE

21 MASSNAHMENPAKET

Aufgrund der existenzbedrohenden Liquiditätssituation der Credit Suisse, leitete der Bundesrat an seinen Sitzungen vom 16. und 19. März 2023 Massnahmen in die Wege, die die Zahlungsfähigkeit der Credit Suisse sicherten und – zusammen mit weiteren Massnahmen – deren Übernahme durch die UBS ermöglichten. Die Massnahmen erfolgten zum Schutz der Finanzstabilität und der Schweizer Volkswirtschaft. Das Massnahmenpaket stellt sich im Wesentlichen wie folgt dar:



Legende

Liquiditätshilfe-Darlehen mit Konkursprivileg = ELA+

Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie und Konkursprivileg = PLB

MASSNAHMEN ZUR STÄRKUNG DER LIQUIDITÄTSAUSSTATTUNG

Der Bundesrat hat mittels Verordnung folgende Instrumente zur Stärkung der Liquiditätsausstattung geschaffen:

- Zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen mit Konkursprivileg (ELA¹): Der SNB wird ermöglicht, einer Bank, die systemrelevant oder Teil einer systemrelevanten Finanzgruppe ist, Darlehen zusätzlich zur schon bestehenden Möglichkeit von ausserordentlichen Liquiditätshilfe-Darlehen (Emergency Liquidity Assistance, ELA) zu gewähren. Diese zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen sind über ein Konkursprivileg zugunsten der SNB gesichert. Das bedeutet, dass die SNB bei Konkurs der Bank aus der Konkursmasse privilegiert befriedigt wird, und zwar in der zweiten Konkursklasse, aber erst nach den in dieser Klasse heute bereits privilegierten Forderungen (z. B. Löhne von Arbeitnehmenden, Sozialversicherungsbeiträge, durch Einlagensicherung privilegierte Einlagen). Der Bundesrat führte dieses Instrument mit der Verordnung vom 16. März 2023 ein. Die Höhe der maximal auszahlbaren zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen kann vom Bundesrat bestimmt werden, dazu konsultiert er vorgängig die SNB. Im vorliegenden Fall hat er die Höhe für UBS und Credit Suisse gemeinsam auf insgesamt 100 Milliarden Franken festgelegt.
- Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB mit Ausfallgarantie des Bundes (PLB²): Diese Darlehen sind an Konzepte zur staatlichen Liquiditätssicherung angelehnt, die in anderen relevanten Jurisdiktionen bereits umgesetzt sind. Mit ihnen wird der Darlehensnehmerin (im aktuellen Fall der Credit Suisse) über Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes zusätzliche Liquidität durch die SNB bereitgestellt. Auch diese Darlehen sind mit einem Konkursprivileg ausgestattet und können im Prinzip verschiedenen Einheiten in der Finanzgruppe gewährt werden. Die Darlehen entfalten vertrauensbildende Wirkung und tragen dazu bei, dass bisherige oder neue Marktteilnehmer bereit sind, mit der betreffenden Bank Geschäftsbeziehungen aufrechtzuerhalten bzw. einzugehen. Der Bundesrat führte dieses Instrument per Verordnung am 16. März 2023 ein und beschloss, bei der FinDel einen dringlichen Verpflichtungskredit von 100 Milliarden Franken für die Errichtung der Ausfallgarantie zugunsten der SNB zu beantragen. Die FinDel hat den entsprechenden Antrag am 19. März 2023 gutgeheissen. Im Anschluss an den Entscheid der FinDel schloss der Bund mit der SNB einen Garantievertrag ab, um sicherzustellen, dass die SNB der Credit Suisse diese Liquiditätshilfe-Darlehen gewähren kann.

Von diesen neu geschaffenen Instrumenten abzugrenzen ist die bereits seit längerem vorbereitete ausserordentliche Liquiditätshilfe (ELA), welche die SNB bei Bedarf allen systemrelevanten Banken gegen Sicherheiten (i.d.R. Hypotheken) zu Verfügung stellen kann. Am 16. März 2023 hatte die Credit Suisse auf Antrag von der SNB Liquiditätshilfe im Umfang von 50 Milliarden Franken erhalten. Diese Liquiditätshilfe war nicht Teil des Massnahmepaketes des Bundesrats, sondern gehört zum bestehenden Instrumentarium der SNB. Zusammen schaffen diese drei Liquiditäts-Instrumente (ELA, ELA+ und PLB) eine genügend grosse Liquiditätshilfe, um die Zahlungsfähigkeit der Credit Suisse weiterhin zu gewährleisten und die Fortführung der systemrelevanten Funktionen erfolgreich sicherzustellen.

¹ Für diese Form von Darlehen wird der Einfachheit halber die Abkürzung «ELA+» verwendet. «ELA» bezieht sich dabei auf die emergency liquidity assistance, die ausserordentliche Liquiditätshilfe als Teil des bestehenden Instrumentariums der SNB. Das «Plus» bezeichnet die über die ordentliche ELA hinausgehenden zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB.

² Die Abkürzung PLB steht für «Public Liquidity Backstop». Sie bezeichnet die staatliche Liquiditätssicherung in Form von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes.

MASSNAHMEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER ÜBERNAHME

Im Zusammenhang mit der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS wurden weitere Massnahmen ergriffen:

- Gewährung einer Garantie zur Verlustabsicherung: Die UBS übernimmt von der Credit Suisse neben werthaltigen Aktiven auch ein Portfolio an schwierig einzuschätzenden Vermögenswerten, welches nicht in das künftige Kerngeschäft der UBS passt. Um die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS trotz dieser Risiken zu ermöglichen, hat sich der Bund bereit erklärt, die Verlusttragung beim Verkauf dieses Portfolios zwischen der UBS und dem Bund aufzuteilen. Dazu gewährt der Bund der UBS eine Garantie im Umfang von 9 Milliarden Franken zur Übernahme von potenziellen Verlusten aus einem klar abzugrenzenden Portfolio an Finanzinstrumenten bzw. Aktiven, das die UBS im Rahmen der Transaktion von der Credit Suisse übernimmt. Die in diesem Portfolio enthaltenen Werte sollen über die Zeit abgewickelt werden. Deren Risiken sind schwer einzuschätzen. Die UBS trägt die ersten 5 Milliarden Franken an allfälligen Verlusten. Falls sich über 5 Milliarden Franken hinaus noch Verluste ergeben sollten, trägt der Bund höchstens 9 Milliarden Franken dieser Verluste. Der Bundesrat hat der rechtlichen Grundlage für die Gewährung einer Garantie per Verordnung am 19. März 2023 zugestimmt und beschlossen, bei der FinDel einen dringlichen Verpflichtungskredit von 9 Milliarden Franken zu beantragen. Die FinDel hat den entsprechenden Antrag am 19. März 2023 gutgeheissen. Der Garantievertrag ist noch auszuhandeln. Diese Garantie zur Verlustabsicherung kann gemäss dem Verpflichtungskredit 9 Milliarden Franken nicht übersteigen. Sollten die im Rahmen dieser Garantie abgedeckten Verluste 14 Milliarden Franken übersteigen, werden Bund und UBS gemeinsam eine Lösung für die über 14 Milliarden Franken hinausgehenden Verluste prüfen, wobei diese Lösung auch eine Aufteilung möglicher Gewinne vorsehen soll. Für den Abschluss einer solchen weitergehenden Garantie benötigt der Bund wiederum eine neue Rechtsgrundlage und die Zustimmung des Parlaments.
- Punktuelle Abweichungen vom Fusionsgesetz: Die Verordnung des Bundesrats sieht in Art 10a einzelne Ausnahmen vom Fusionsgesetz vor. Insbesondere bedarf es zur Durchführung der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS mittels einer Fusion keiner Beschlüsse der Generalversammlungen der beteiligten Finanzgruppen, sofern die Transaktion in Abstimmung mit der FINMA erfolgt. Das Abwarten der Generalversammlungen der beiden Gesellschaften hätte das Ziel der sofortigen Stabilisierung vereitelt. Die sofortige Stabilisierung diene dem Interesse des Landes, einen grossen volkswirtschaftlichen Schaden abzuwenden, nicht nur für den Finanzplatz, auch für den Werkplatz.
- Genehmigung des Zusammenschlusses: Die FINMA hat gestützt auf die bestehenden gesetzlichen Regelungen in Art. 10 Abs. 3 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 Kartellgesetz aus Gründen des Gläubigerschutzes anstelle der WEKO den vorzeitigen Vollzug des Zusammenschlusses bereits bewilligt. In der aktuellen Situation liegt die Zustimmung der FINMA vor. Mit dieser Massnahme wird die Dauer der Unsicherheit auf den Märkten, bei Kunden sowie Investoren bis zum Abschluss der Übernahme verkleinert und somit die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Umsetzung wesentlich erhöht.

Abschreibung von AT1-Instrumenten: Die von der Credit Suisse ausgegebenen AT1-Instrumente sehen vertraglich vor, dass sie im Falle eines Trigger-Ereignisses (Viability Event), insbesondere bei der Gewährung ausserordentlicher staatlicher Unterstützung, vollständig abgeschrieben werden. Gestützt auf diese vertragliche Grundlage sowie die Verordnung des Bundesrats vom 16. März 2023 hat die FINMA die Credit Suisse angewiesen, die AT1-Anleihen abzuschreiben. Hiermit beteiligen sich private Investoren mit einem Nominalwert von ca. 16 Milliarden Franken an den Risiken der Übernahme, wobei der Marktwert dieser Anleihen kurz vor der Abschreibung nur noch knapp einen Drittel des Nominalwerts betrug.

WEITERE MASSNAHMEN

- Massnahme im Bereich der Vergütungen: Der Bundesrat stellte am 16. März 2023 in der Verordnung klar, dass das EFD für Massnahmen nach Art. 10a BankG im Bereich der Vergütungen zuständig ist. Das EFD erliess am 21. März 2023 eine superprovisorische Verfügung. Ziel der Massnahmen ist zu verhindern, dass die Personen, welche die Verantwortung für die Notsituation der Credit Suisse tragen, aus Bundesmitteln finanzierte variable Vergütungen erhalten. Am 20. März 2023 hat der Bundesrat das EFD beauftragt, ihm weitere Massnahmen zur variablen Vergütung vorzuschlagen.
- Risikoreduktion durch SNB und FINMA: Die FINMA und die SNB haben gemäss Artikel 7 der Verordnung soweit möglich dafür zu sorgen, dass die Risiken des Bundes aus einer Ausfallgarantie für Liquiditätshilfe-Darlehen reduziert werden.

ZUSAMMENFASSENDE ÜBERSICHT DER MASSNAHMEN

Massnahme	Entscheide des Bundesrats 2023	Entscheide der FinDel
Zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen	Einführung des Instruments per Verordnung (16. März 2023) Festlegung der Höhe auf CHF 100 Mrd. (19. März 2023)	
Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB mit Ausfallgarantie des Bundes	Einführung des Instruments per Verordnung (16. März 2023) Antrag an FinDel zu einem Verpflichtungskredit über CHF 100 Mrd. (19. März 2023) Abschluss eines Garantievertrags zugunsten der SNB über CHF 100 Mrd. (19. März 2023)	Zustimmung zu Verpflichtungskredit von CHF 100 Mrd. (19. März 2023)
Gewährung einer Garantie zur Verlustabsicherung	Einführung des Instruments per Verordnung (19. März 2023) Antrag an FinDel zu einem Verpflichtungskredit über CHF 9 Mrd. (19. März 2023)	Zustimmung zu Verpflichtungskredit von CHF 9 Mrd. (19. März 2023)
Abweichungen vom Fusionsgesetz	Einführung des Instruments per Verordnung (19. März 2023)	
Abschreibung AT1-Instrumente	Einführung des Instruments per Verordnung (19. März 2023)	
Verfügung des EFD im Bereich der Vergütungen	Art. 10a BankG: BR ordnet Massnahmen im Bereich der Vergütungen an (bestehendes Recht) Präzisierung per Verordnung, dass EFD eine Verfügung erlässt (16. März 2023)	
Risikoreduktion	SNB und FINMA sorgen für Risikoreduktion (Verordnung vom 16. März 2023)	

ÜBERPRÜFUNG DER TBTF-REGULIERUNG UND DER FINMA-INSTRUMENTE

Im Nachgang zu den Massnahmen der Schweizer Behörden sind die Geschehnisse aufzuarbeiten. Der Bundesrat unterbreitet gemäss Artikel 52 BankG dem Parlament alle zwei Jahre einen Bericht, in dem er die TBTF-Regulierung überprüft. Der nächste Bericht ist innert Jahresfrist vorgesehen und soll dazu verwendet werden, um den Fall Credit Suisse aufzuarbeiten, das TBTF-Instrumentarium zu analysieren und Handlungsbedarf zu identifizieren.

Die Berichterstattung zum Postulat Andrey (21.3893, «Schlanke Werkzeuge, um höchste Finanzmarktkader besser in die Pflicht zu nehmen»), die gegenwärtig im EFD in Ausarbeitung ist, soll ebenfalls in den TBTF-Bericht aufgenommen werden. Dabei soll aufgezeigt werden, welche Anpassungen der FINMA-Werkzeuge nötig wären, um Anreize zu stärkerer individueller Verantwortungsübernahme der höchsten Kader der Finanzinstitute zu schaffen und um die individuellen Verantwortlichkeiten der Führungsorgane zuzuordnen.

22 GEPRÜFTE ALTERNATIVE MASSNAHMEN

WELCHE TEILE DER TBTF-REGULIERUNG WURDEN BEI DER CREDIT SUISSE ANGEWENDET?

Die erhöhten Anforderungen an Kapital und Liquidität gemäss TBTF-Regulierung (siehe Ausgangslage) haben dazu geführt, dass die Credit Suisse trotz wiederholter hoher Verluste und massiver Kundengeldabflüsse die schwierigen Jahre 2021 und 2022 überstehen konnte und bis Mitte März 2023 zahlungsfähig blieb. Die Liquiditätspuffer haben sich aber angesichts der hohen Abflüsse im März 2023 als nicht ausreichend herausgestellt. Die mit dem TBTF-Regime eingeführten Liquiditätskennzahlen ermöglichten im Übrigen eine enge Überwachung der Liquiditätssituation sowohl durch die Bank selbst, als auch durch die Aufsicht. Die FINMA verlangte ab Oktober 2022 gestützt auf die täglich vorgelegten Daten stabilisierende Massnahmen von der Credit Suisse. Die im Rahmen der Stabilisierungsplanung von der Credit Suisse vorbereiteten Massnahmen erwiesen sich diesbezüglich als hilfreich, um die nötigen Entscheide zeitnah zu treffen.

Die Credit Suisse erfüllte bis Mitte März sämtliche regulatorischen Kapitalanforderungen sowie die minimalen Liquiditätsanforderungen. Gleichzeitig war eine Sanierung der Credit Suisse von der FINMA entscheidungsreif vorbereitet. Bei einer Sanierung gemäss TBTF-Regulierung hätte die FINMA das Eigenkapital sowie das Wandelungskapital und die Anleihen mit Forderungsverzicht der Credit Suisse abgeschrieben und die zusätzlichen verlustabsorbierenden Mittel (die sogenannten Bail-in Bonds) in Aktienkapital gewandelt. In der Folge hätte sie die Bank restrukturiert, insbesondere in Bezug auf die Investmentbank. Mit der gemäss den vertraglichen Anleihebedingungen möglichen Abschreibung der AT1-Anleihen kam ein weiteres Instrument der TBTF-Regulierung bei dem am 19. März 2023 beschlossenen Massnahmenpaket zum Tragen.

Diese Vorkehrungen führten dazu, dass am Sonntag, 19. März 2023 verschiedene Alternativen bereitstanden, für den Fall, dass zwischen der UBS und der Credit Suisse keine Einigkeit zustande gekommen wäre. Parallel zirkulierten zum Teil auch in den Medien weitere Überlegungen, die aber nicht zu konkreten Angeboten oder Alternativen führten.

WARUM WURDEN DIE TBTF-MASSNAHMEN SANIERUNG, KONKURS UND NOTFALLPLAN NICHT ANGEWENDET?

Am 19. März 2023 standen zur Lösung der akuten Probleme der Credit Suisse mit einer Übernahme durch eine andere Bank, durch den Staat und eine Sanierung gemäss TBTF-Regulierung somit verschiedene Optionen offen. Nach sorgfältiger Prüfung er auch in den vorangehenden Monaten im Lauf der Entwicklung regelmässig evaluierten Szenarien erwies sich für den Bundesrat die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS aber als die beste Gesamtlösung für die Finanzstabilität und die Schweizer Volkswirtschaft.

Die Sanierung der Bank gemäss TBTF-Regime, inkl. Bail-in um die nötigen Verluste aus den darauffolgenden Restrukturierungsarbeiten zu absorbieren, oder ein Konkurs mit Auslösung des Notfallplans (ebenfalls gemäss TBTF) erwiesen sich in der spezifischen Situation als klar weniger geeignet. So wären erhebliche Nachteile mit einer Sanierung einhergegangen.

Erstens war der massive Vertrauensverlust in die Credit Suisse vor dem Wochenende vom 18. und 19. März derart umfassend, dass höchst fraglich war, ob eine erneute Kapitalerhöhung und ein Sanierungsbeauftragter das notwendige Vertrauen wieder hätten herstellen können. Zweitens kamen ein generell schwieriges Marktumfeld seit der Zinswende im letzten Jahr und im März 2023 akute Verwerfungen an den internationalen Finanzmärkten hinzu, ausgelöst durch Bankenkollapse in den USA, die den Vertrauensverlust weiter verstärkten.

In dieser Ausgangslage bot eine Fusion mit der UBS für das Lenkungsgremium eine grössere Aussicht auf Erfolg als die Sanierung einer systemrelevanten Bank. So musste damit gerechnet werden, dass sich verschiedene Risiken, die mit einer Sanierung einhergehen, materialisieren würden. Insbesondere war zu befürchten, dass die Kunden der Credit Suisse und die Finanzmärkte nicht mit einer erfolgreichen Sanierung rechnen würden und somit den Liquiditätsabfluss nicht gestoppt und die Sanierung damit vereitelt hätte.

Überdies musste damit gerechnet werden, dass eine Sanierung einer global systemrelevanten Grossbank und ein Bail-In im aktuellen Marktumfeld zu massiven Verwerfungen geführt hätte. Damit wäre nicht nur die Sanierung der Credit Suisse gefährdet gewesen, sondern es drohten auch Ansteckungsrisiken für andere Banken in der Schweiz, womit die Finanzstabilität in der Schweiz und weltweit gefährdet worden wäre.

Der Konkurs der Finanzgruppe unter Aktivierung des Schweizer Notfallplanes zur Fortführung insbesondere der systemrelevanten Funktionen in der Schweiz hätte mit Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit in der aktuellen Lage erst recht zu einer massiven Destabilisierung der Märkte geführt. In diesem Fall wären weit mehr Anleger von Verlusten betroffen gewesen als die Halter von AT1-Anleihen, deren Klauseln eine Abschreibung bei der Gewährung einer Staatshilfe ermöglichen. Es wäre zudem höchst unsicher gewesen, ob die abgetrennte, überlebende Schweizer Bank in dieser Situation das Vertrauen der Märkte hätte nachhaltig zurückgewinnen können.

In einer Abwägung aller Vor- und Nachteile zeigte sich somit, dass die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS für die Schweiz die beste verfügbare Lösung war, nachdem die Verwaltungsräte beider Banken am Sonntag einer solchen Lösung zugestimmt hatten.

WURDE AUCH EINE VERSTAATLICHUNG DER CREDIT SUISSE GEPRÜFT?

Eine vorübergehende Verstaatlichung (Temporary Public Ownership, TPO) der gesamten Credit Suisse Gruppe stand in den vorbereitenden Arbeiten aus ordnungspolitischen und rechtlichen Gründen sowie aus Risikoüberlegungen nicht im Vordergrund und wurde angesichts der real bestehenden Möglichkeit einer privaten Übernahme nicht prioritär weiterverfolgt. Mit einer Übernahme der Credit Suisse hätte der Bund sämtliche Risiken der Bank und auch deren Führung übernehmen müssen. Sie hätte zudem faktisch zu einer Staatsgarantie geführt, in deren Rahmen der Bund weitere Aufwendungen (z.B. Solvenz- und Liquiditätshilfe) hätte gewärtigen müssen. Trotzdem hatte das Finanzdepartement angesichts der delikaten Lage kurz vor dem Sonntag, 19. März 2023, auch diese Lösung als Alternative geprüft und Vorbereitungen getroffen, um die Credit Suisse notfalls vorübergehend verstaatlichen zu können. Dies für den Fall, dass eine Übernahme durch die UBS bis zum Sonntag 19. März 2023 gescheitert wäre. Für eine solche Verstaatlichung stehen heute keine Rechtsgrundlagen zur Verfügung; sie hätten notrechtlich geschaffen werden müssen. Auch eine notrechtlich durchgeführte Verstaatlichung hätte die Gewährung von Liquiditätshilfen (analog wie bei der jetzt getroffenen Lösung) erfordert.

UNTERSCHIED ZUR UBS-RETTUNG IM JAHR 2008

Die aktuelle Krise der Credit Suisse unterscheidet sich grundlegend von jener der UBS im Jahr 2008. Die UBS hatte damals auf der Aktivseite hohe, jedoch klar erkennbare und abtrennbare Risikopositionen auf der Aktivseite ihrer Bilanz, deren Verluste die Stabilität der Bank gefährdeten. Die Rettung der UBS erfolgte im Verlaufe der internationalen Finanzkrise, als weltweit zahlreiche Finanzinstitute mit Steuergeldern gerettet oder stabilisiert wurden. Teil davon bildete eine Liquiditätshilfe mittels Übertragung der illiquiden Positionen in einen Stabilisierungsfonds der SNB und der gleichzeitigen Stärkung der Kapitalbasis durch den Bund, wodurch die Bilanz der UBS stark entlastet wurde.

Die aktuellen Probleme der Credit Suisse waren dagegen anders gelagert. Kunden und Investoren haben das Vertrauen in die Bank verloren, was sich darin äusserte, dass ein eigentlicher Bank Run begann und sich die Bank darüber hinaus mit grösseren Friktionen von zentralen Gegenparteien konfrontiert sah. Die Credit Suisse befand sich somit in einer akuten Vertrauenskrise, welche insbesondere die Liquiditätssituation der Bank unmittelbar bedrohte. Wäre diese Situation ausser Kontrolle geraten, hätte die Zahlungsunfähigkeit zum ungeordneten Ausfall der Bank und letztlich – über die teilweise oder vollständige Abschreibung ihrer Beteiligung – auch zur Insolvenz der Credit Suisse Group AG geführt. Im Gegensatz zur UBS im Jahre 2008 war bei der Credit Suisse keine erfolgsversprechende Lösung absehbar, bei welcher man einzelne Aktiven in einem Stabilisierungsfonds abwickeln konnte

3 BEGRÜNDUNG DER VERPFLICHTUNGSKREDITE UND DES NACHTRAGSKREDITS

31 AUSFALLGARANTIE FÜR LIQUIDITÄTSHILFE-DARLEHEN DER SNB AN DIE CREDIT SUISSE

Die vom Bund garantierte zusätzliche Liquiditätshilfe ermöglicht es der Credit Suisse, ihre Geschäftstätigkeit bis zur erfolgreichen Umsetzung der Übernahme durch die UBS weiterführen zu können und ermöglicht dadurch einen geregelten Ablauf dieser Übernahme.

Bundesrat und Parlament haben seit der globalen Finanzkrise 2007–2009 zahlreiche Massnahmen getroffen, um die Widerstandskraft von SIBs zu stärken. 2012 traten Regelungen für SIBs im Bankengesetz in Kraft, die die Abwicklungsfähigkeit von SIBs verbesserten und später zu strengeren Anforderungen an die Eigenmittel und Liquidität führten. Diese Anforderungen wurden mehrmals verschärft, zuletzt die Liquiditätsanforderungen für SIBs, die am 1. Juli 2022 in Kraft getreten, aber erst per 1. Januar 2024 zu erfüllen sind.

Am 11. März 2022 hat der Bundesrat als wichtiges verbleibendes Element dieses Dispositivs zur Ergänzung der ausserordentlichen Liquiditätshilfe der SNB (ELA) Eckwerte zur Einführung einer staatlichen Liquiditätssicherung für SIBs beschlossen und das EFD beauftragt, bis Mitte 2023 eine Vernehmlassungsvorlage zu erarbeiten.

Aufgrund der jüngsten Entwicklungen (vgl. Kapitel 1 Ausgangslage) hat das EFD gemeinsam mit der FINMA und der SNB die Arbeiten an der staatlichen Liquiditätssicherung beschleunigt. Die nun auf Notrecht gestützte Verordnung zur Einführung der zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen und der Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes, welche auch die staatliche Liquiditätssicherung für SIBs beinhaltet, soll bis zur Unterbreitung eines Gesetzesentwurfs durch den Bundesrat an die Bundesversammlung, längstens aber sechs Monate ab Inkraftsetzung gelten. Der Bundesrat wird innerhalb von sechs Monaten nach dem Inkrafttreten der Verordnung der Bundesversammlung eine Botschaft mit einem Gesetzesentwurf unterbreiten und gleichzeitig die Geltungsdauer der Verordnung analog der Verordnung zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften in Folge des Coronavirus verlängern.

Die Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes an die Credit Suisse sind an strenge Voraussetzungen geknüpft:

- Öffentliches Interesse: Bei Nichtgewährung der Liquiditätshilfe droht eine erhebliche Schädigung der Schweizer Volkswirtschaft und des schweizerischen Finanzsystems;
- Verhältnismässigkeit und Notwendigkeit: Die Liquiditätshilfe ist geeignet und erforderlich, um die stabile Fortführung der Geschäftstätigkeit der Bank zu gewährleisten;
- Solvenz: Die Solvenz der Bank (d.h. die Einhaltung der Kapitalanforderungen) oder deren Herbeiführung wird von der FINMA bestätigt.
- Subsidiarität: Vor der Auszahlung solcher Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie müssen zudem der bankeigene Bestand an liquiden Mitteln, die Refinanzierungsmöglichkeiten am Markt und die von der SNB mögliche Liquiditätsunterstützung ohne Ausfallgarantie müssen ausgeschöpft sein.

Um das Risiko für den Bund zu reduzieren, wurden ein Konkursprivileg für Forderungen der SNB aus den vom Bund gesicherten Liquiditätshilfe-Darlehen in der 2. Konkursklasse eingeführt, welches nachrangig ist zum Konkursprivileg für Forderungen der SNB aus den neu ermöglichten zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen (ELA+). Die Konkursprivilegien stellen dabei einen Kernbestandteil der vorgeschlagenen Regulierung dar.

Um das verbleibende Risiko abzugelten, muss die Credit Suisse dem Bund und der SNB je eine Risikoprämie im Umfang von 1,5 Prozent pro Jahr (insgesamt 3 Prozent) der ausstehenden Liquiditätshilfe-Darlehen entrichten. Die Risikoprämien können bei Bedarf angepasst werden. Der Bund erhält für die Ausfallgarantie zudem eine Bereitstellungsprämie

von 0,25 Prozent pro Jahr der maximal möglichen Liquiditätshilfe (100 Mrd.) nach Beendigung des Liquiditätshilfe-Darlehens, und der SNB wird ein Zins entrichtet.

Für die Berechnung der Höhe der Ausfallgarantie für Liquiditätshilfe-Darlehen wurde anhand der Passivposten in der Bilanz der Credit Suisse der maximal zu deckende Liquiditätsabfluss geschätzt. Diesem wurden die geschätzten eigenen Liquiditätsquellen der Bank inklusive der ausserordentlichen Liquiditätshilfe (ELA) und der zusätzlichen Liquiditätshilfedarlehen (ELA+) gegenübergestellt. Damit eine genügende Reserve besteht wurde der Betrag der Ausfallgarantie des Bundes auf 100 Milliarden Franken festgelegt.

Um die vom Bund gesicherten Liquiditätshilfen der SNB an die Credit Suisse zu aktivieren, hat die Finanzdelegation den dazu notwendigen dringlichen Verpflichtungskredit im Umfang von 100 Milliarden Franken am 19. März 2023 bewilligt. Die vorliegende Botschaft ist die Basis für die nachträgliche Genehmigung des Verpflichtungskredits durch das Parlament (Art. 28 Abs. 2 FHG; SR 611.0).

32 GEWÄHRUNG EINER GARANTIE DES BUNDES AN DIE UBS ZUR VERLUSTABSICHERUNG ABZUWICKELNDER AKTIVEN DER CREDIT SUISSE

Die UBS übernimmt von der Credit Suisse mit der Fusion neben werthaltigen Aktiven auch ein Portfolio an schwierig einschätzbaren Vermögenswerten (in den wenigen Tagen, die zur Verfügung standen), welches nicht in das künftige Kerngeschäft der UBS passt. Um die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS durch dieses Portfolio nicht zu erschweren, wird die Verlusttragung beim Verkauf dieses Portfolios zwischen der UBS und dem Bund verteilt. Die UBS trägt in jedem Fall die ersten 5 Milliarden Franken der möglichen Verluste auf diesem Portfolio. Die nächsten allfälligen Verluste im Umfang von höchstens 9 Milliarden Franken trägt der Bund.

Die Auszahlung der Garantie zur Verlustabsicherung ist an strenge Voraussetzungen geknüpft, die kumulativ erfüllt werden müssen, bevor der Bund seiner Vertragsverpflichtung aus der Garantie nachkommt. So müssen in einem ersten Schritt alle abzuwickelnden Aktiven der Credit Suisse definitiv verwertet worden sein. Erst zu diesem Zeitpunkt kann festgestellt werden, ob die UBS einen Verlust durch die Abwicklung der entsprechenden Aktiven der Credit Suisse erlitten hat und in welcher Höhe. In einem zweiten Schritt ist die UBS verpflichtet – sofern sie die Auszahlung aus der Garantie beanspruchen will – bis zur Höhe von 5 Milliarden Franken die definitiven Verluste aus der Verwertung der abzuwickelnden Aktiven selbst zu tragen. Erst danach und sofern der definitive Verlust die Höhe von 5 Milliarden Franken übersteigt, kann die Auszahlung der Garantie zur Verlustabsicherung durch den Bund beansprucht werden, höchstens im Umfang von 9 Milliarden Franken.

Die Rechtsgrundlage für die Garantie des Bundes an die UBS zur Verlustabsicherung abzuwickelnder Aktiven der Credit Suisse wurde mit einer Bestimmung in der Notverordnung durch den Bundesrat in Kraft gesetzt. Die Finanzdelegation bewilligte den dringlichen Verpflichtungskredit im Umfang von 9 Milliarden Franken am 19. März 2023. Die vorliegende Botschaft ist die Basis für die nachträgliche Genehmigung des Verpflichtungskredits durch das Parlament (Art. 28 Abs. 2 FHG).

Betreffend allfällige Verluste, die 14 Milliarden Franken übersteigen würden, wurde zwischen den Parteien vereinbart, dass diese Frage im Rahmen des Garantievertrags weiter vertieft und geklärt wird. Es geht dabei nicht nur um mögliche Verluste, sondern auch um allfällige Gewinne auf diesen Positionen. In jedem Fall hat sich der Bund bisher lediglich zu einer Garantie in der Höhe von 9 Milliarden Franken verpflichtet. Allfällige weitergehende Garantien würden die Zustimmung des Parlaments benötigen.

33 NACHTRAGSKREDIT DEPARTEMENTALER RESSOURCENPOOL (GS-EFD)

Der Voranschlagskredit «Departementaler Ressourcenpool» des Generalsekretariats EFD (600/A202.0114) soll für das Jahr 2023 um 5 Millionen Franken erhöht werden. Die zusätzlichen Mittel werden benötigt für die Begleitung durch externe Berater in wirtschaftlichen und rechtlichen Fragen, insbesondere in Bezug auf die Strukturierung und Verhandlung der Garantie zur Verlustabsicherung mit der UBS sowie für weitere Fragen betreffend die Transaktion mit Blick auf eine möglichst weitgehende Reduktion der Risiken für den Bund.

Zudem besteht ein Bedarf für zusätzliches temporäres Personal für die Aufarbeitung der Erkenntnisse aus den Geschehnissen rund um die Credit Suisse und zur grundlegenden Überprüfung und Weiterentwicklung der TBTF-Regulierung und weiteren Fragen der Bankenregulierung, sowie für die Betreuung der internationalen Arbeiten in diesem Bereich. Schliesslich sind auch Mittel für unvorhergesehene Entwicklungen eingerechnet.

4 AUSWIRKUNGEN

41 FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Durch die beiden Verpflichtungskredite entstehen unmittelbar keine finanziellen Belastungen. Der Bundeshaushalt wird erst belastet, wenn ein Verlust absehbar wird. Der Bund muss eine Rückstellung bilden, sobald die Wahrscheinlichkeit für einen Verlust gross genug ist und eine Schätzung des Verlusts möglich ist. Wenn die Rückstellung den Bedingungen von Artikel 15 Finanzhaushaltgesetz (FHG; SR 611.0) entspricht, kann sie als ausserordentlich betrachtet werden. Siehe unten für weitere Ausführungen.

Kurzfristig besteht jedoch Bedarf für externe Unterstützung durch spezialisierte Berater und für zusätzliches temporäres Personal. Zu diesem Zweck beantragt der Bundesrat dem Parlament einen Nachtragskredit von 5 Millionen Franken für zusätzliche Ressourcen, unter anderem zur Begleitung der Umsetzung der Massnahmen.

Für die Kantone entstehen weder finanzielle noch personelle Auswirkungen.

AUSFALLGARANTIE FÜR LIQUIDITÄTSHILFE-DARLEHEN DER SNB AN DIE CREDIT SUISSE

Durch die Gewährung der Ausfallgarantie für Liquiditätshilfen an die Credit Suisse entstehen unmittelbar keine finanziellen Auswirkungen für den Bund. Es handelt sich um die Gewährung einer Garantie, die erst beansprucht wird, falls auf den von der SNB gewährten Liquiditätshilfe-Darlehen tatsächlich ein Ausfall entsteht. Ein solcher entsteht nur im unwahrscheinlichen Fall, dass die Credit Suisse trotz Übernahme in Konkurs geht oder die beschlossene Übernahme der Credit Suisse durch die UBS nicht funktionieren sollte, im Anschluss eine Sanierung der Credit Suisse scheitert und die Credit Suisse liquidiert werden müsste. Selbst in diesem Szenario würde die SNB deshalb nur dann einen Verlust auf den vom Bund gesicherten Darlehen erleiden, wenn der Erlös aus der Konkursmasse nicht genügen würde, um diese ausstehenden Forderungen der SNB zu decken. Durch die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS wird dieses Risiko nochmals deutlich kleiner.

In diesen Szenarien wird das Risiko eines Ausfalls für den Bund reduziert, indem für die Forderung der SNB aus den vom Bund gesicherten Liquiditätshilfe-Darlehen ein Konkursprivileg in der 2. Konkursklasse eingeführt wurde. Dieses ist nachrangig zum Konkursprivileg der Forderung der SNB aus den neu ermöglichten zusätzlichen Liquiditätshilfe-Darlehen. Könnten die Ansprüche der SNB aus Darlehen mit Ausfallgarantie nicht bzw. nicht vollständig aus der Konkursmasse gedeckt werden, müsste der Bund aufgrund seiner Garantie an die SNB den Ausfall an die SNB bezahlen. Zu beachten ist dabei, dass der definitive vom Bund zu tragende Verlust erst nach Abschluss des Konkursverfahrens feststeht. Ein Konkursverfahren über eine SIB kann zehn Jahre oder länger dauern. Und auch nach Abschluss eines allfälligen Konkurses hätte der Bund nochmals weitere 5 Jahre Zeit, die notwendigen Mittel zu beschaffen.

Das potentielle Verlustrisiko wurde bereits im Rahmen der Erarbeitung der Eckwerte für eine staatliche Liquiditätssicherung (Public Liquidity Backstop), welche vom Bundesrat am 11. März 2022 beschlossen wurden, abgeschätzt. Anhand von groben Szenarien wurde simuliert, wie hoch im Stressszenario der mögliche Ausfall für den Bund sein könnte, wenn 100 Milliarden Franken Liquiditätshilfe gewährt würden. Damals kam man zum Ergebnis, dass es unwahrscheinlich ist, dass der Bund der SNB einen hohen Ausfall decken muss.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die finanziellen Risiken für den Bund aus der Gewährung von Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie vertretbar sind. Dies insbesondere in Abwägung der in Kapitel 2 «Ausgangslage» dargelegten Kosten einer allfälligen Bankenkrise mit entsprechenden Folgen auf die gesamte Volkswirtschaft.

Die Bereitstellungsprämie von 0,25 Prozent pro Jahr auf der Höhe der Ausfallgarantie von 100 Milliarden Franken wird bei Auflösung der Kreditvereinbarung zwischen der SNB und der Darlehensnehmerin fällig, was zu einer entsprechenden Einnahme des Bundes führt. Durch die Risikoprämie von je 1,5 Prozent auf dem Betrag der jeweils ausstehenden

Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie entstehen für den Bund und die SNB potenziell weitere Einnahmen in Abhängigkeit der Beanspruchung dieser Darlehen.

GARANTIE AN DIE UBS ZUR VERLUSTABSICHERUNG ABZUWICKELNDER AKTIVEN DER CREDIT SUISSE

Die UBS übernimmt von der Credit Suisse neben werthaltigen Aktiven auch ein Portfolio an schwierig einzuschätzenden Vermögenswerten, welches nicht in das künftige Kerngeschäft der UBS passt. Um die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS trotz dieser Risiken zu ermöglichen, hat sich der Bund bereit erklärt, die Verlusttragung beim Verkauf dieses Portfolios zwischen der UBS und dem Bund aufzuteilen. Die UBS trägt die ersten 5 Milliarden Franken der möglichen Verluste. Die nächsten allfälligen Verluste im Umfang von höchstens 9 Milliarden Franken trägt der Bund. Für allfällige Verluste, die über 14 Milliarden Franken hinausgehen, hat sich der Bund bislang rechtlich nicht verpflichtet. Eine solche Verpflichtung setzt einen vorgängigen Verpflichtungskredit des Parlaments voraus.

Auch bei der Garantie an die UBS zur Verlustabsicherung abzuwickelnder Aktiven der Credit Suisse entstehen noch keine finanziellen Auswirkungen für den Bund. Die Auszahlung der Garantie zur Verlustabsicherung ist an strenge Voraussetzungen geknüpft, die kumulativ erfüllt werden müssen, bevor der Bund seiner Vertragsverpflichtung aus der Garantie nachkommt. So müssen in einem ersten Schritt alle abzuwickelnden Aktiven der Credit Suisse definitiv verwertet worden sein. Erst zu diesem Zeitpunkt kann festgestellt werden, ob die UBS einen Verlust durch die Abwicklung der entsprechenden Aktiven der Credit Suisse erlitten hat und in welcher Höhe. In einem zweiten Schritt ist die UBS verpflichtet – sofern sie die Auszahlung aus der Garantie beanspruchen will – bis zur Höhe von 5 Milliarden Franken die definitiven Verluste aus der Verwertung der abzuwickelnden Aktiven selbst zu tragen. Erst danach und sofern der definitive Verlust die Höhe von 5 Milliarden Franken übersteigt, kann die Auszahlung der Garantie zur Verlustabsicherung durch den Bund beansprucht werden, höchstens im Umfang von 9 Milliarden Franken. Anders als bei der Ausfallgarantie für Liquiditätshilfe-Darlehen wird die Wahrscheinlichkeit eines Risikos aus der Garantie an die UBS höher eingeschätzt.

WELCHE AUSWIRKUNGEN HAT DIE CREDIT SUISSE-RETTUNG AUF DIE ENTLASTUNGSMASSNAHMEN DES BUNDES?

Der Bundesrat hat am 25. Januar und am 15. Februar 2023 Entscheide zur Entlastung des Haushalts gefällt. Für 2024 hat er Bereinigungsmassnahmen im Umfang von 2 Milliarden Franken beschlossen. Zudem hat er entschieden, ab 2025 zusätzliche Konsolidierungsmassnahmen bei den stark gebundenen Ausgaben umzusetzen. Es besteht kein Zusammenhang zu den Unterstützungsmassnahmen für die Credit Suisse. Der Bund hat erst Verpflichtungskredite beantragt. Eine Belastung des Bundeshaushalts würde sich erst ergeben, wenn die SNB auf den vom Bund gesicherten Darlehen an die Credit Suisse definitive Verluste erleiden würde (z.B. aufgrund eines Konkurses der Credit Suisse) oder der UBS infolge der Übernahme grössere Verluste als 5 Milliarden auf bestimmten Aktiven entstünden.

42 AUSWIRKUNGEN AUF DIE VOLKSWIRTSCHAFT

Ein ungeordneter Ausfall der Credit Suisse hätte für die Schweiz dramatische Folgen gehabt. Banken spielen für das Funktionieren einer Volkswirtschaft eine Schlüsselrolle, da andere Firmen und Haushalte auf funktionierende und stabile Banken angewiesen sind, um wirtschaftlich tätig zu sein. Der Ausfall einer Bank hat Folgen, die über den Verlust von Steuerbeiträgen oder von Arbeitsplätzen bei dieser Bank hinausgehen. Durch den Ausfall der Credit Suisse würden einerseits schweizweit hunderttausende von Kunden – darunter viele KMUs – den Zugriff auf einen erheblichen Teil ihrer Bankguthaben verlieren und könnten ihren Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen.

Der Marktanteil der Credit Suisse an den inländischen Einlagen lag Ende 2021 bei 14 Prozent (siehe Bericht zur Finanzstabilität 2022 der SNB). Ohne staatliche Massnahmen würde ein Teil dieser Einlagen im Konkursfall für mehrere Jahre nicht mehr zur Verfügung stehen. Ähnliches gilt für das Verlängern von fällig werdenden Krediten oder für den Zugriff auf Liquiditätslinien. Letztere spielen zum Beispiel für KMUs für die Bezahlung ihrer

Löhne eine kritische Rolle. Der Marktanteil der Credit Suisse an den inländischen Krediten lag Ende 2021 bei 13 Prozent.

Schweizweit wären bei einem Ausfall der Credit Suisse somit viele KMUs und Haushalte kaum mehr in der Lage gewesen, wirtschaftlich zu funktionieren. Es drohte ein «Grounding» der Schweizer Wirtschaft.

Verschärfend kam ein hohes Ansteckungsrisiko dazu. Die Feststellung, dass Kunden einer renommierten, global tätigen, Schweizer Bank nicht mehr in der Lage sind, über ihre Guthaben zu verfügen, hätte sowohl in der Schweiz als auch global einen noch stärkeren Vertrauensverlust ausgelöst. Dieser hätte sich auch auf andere Banken in der Schweiz ausgewirkt, womit weitere für die Schweizer Haushalte und Unternehmen wichtige Finanzmarktakteure in Mitleidenschaft gezogen worden wären. Ein unkontrollierter Ausfall der Credit Suisse hätte eine globale Finanzkrise auslösen können. Dies hätte auch Rückwirkungen auf die Schweizer Wirtschaft gehabt zudem wäre die Reputation des Schweizer Finanzplatzes aber auch der Schweizer Volkswirtschaft und der Schweizer Institutionen dauerhaft geschädigt worden. Diese Auswirkungen hätten auch bei einer Sanierung oder Konkurs gemäss TBTF-Regulierung gedroht (vgl. Kapitel 22).

Die resultierenden Kosten des Extremszenarios eines ungeordneten Ausfalls der Credit Suisse inkl. Ausfall der systemrelevanten Funktionen, wurden für die Schweiz über mehrere Jahre auf rund 150 Prozent des Schweizer BIPs geschätzt (nom. BIP 2022: 771 Mrd. Fr.), wobei die Unsicherheit und damit die Spannweite der Schätzung relativ gross ist. Zum Vergleich: Die Gesamtausgaben des Bundes beliefen sich 2022 auf 10,5 Prozent des BIP (81,2 Mrd.).

Der Wert von kumuliert 150 Prozent des BIP richtet sich nach Erfahrungswerten aus vergangenen Banken Krisen. So stieg die Staatsverschuldung von Irland, ein kleines offenes Land mit einem grossen Bankensektor wie die Schweiz, aufgrund der Finanzkrise 2007/2008 von 24 Prozent (2007) auf 120 Prozent des BIP (2012) an. Dies innerhalb von wenigen Jahren. Dabei ist zu beachten, dass dies nur ein Teil der Kosten der Bankenkrise für Irland darstellt. Aspekte wie tieferes Wirtschaftswachstum sowie die hohen sozialen Kosten sind dabei nicht berücksichtigt. Zudem ist der Staat eingeschritten, um das Ausmass der negativen Folgen der Bankenkrise einzuschränken.

Im Jahr 2008 löste der Ausfall von Lehman Brothers eine Schockwelle aus. Lehman Brother war zwar von der Bilanz her ähnlich gross wie die Credit Suisse. Relativ zum rund 30-mal grösseren US-BIP war Lehman Brothers aber im Vergleich zur Credit Suisse sehr klein. Zudem war Lehman Brothers eine reine Investmentbank, die eine weniger umfassende Rolle für die reale Wirtschaft gespielt hat, sei es durch die Kreditversorgung der Wirtschaft oder im Einlagengeschäft.

Die im März 2023 ausgefallene Silicon Valley Bank hatte einen Marktanteil, der unter 1 Prozent lag. Auch hier sind Massnahmen ergriffen worden, um einen ungeordneten Ausfall zu verhindern.

Zudem gab es bisher weltweit kein Beispiel für einen Ausfall einer Bank, die ähnlich gross, global vernetzt und für die lokale Wirtschaft so bedeutend war wie die Credit Suisse.

Aufgrund der akzentuierten Notlage beurteilten die Behörden den Zusammenschluss mit der UBS als zielführende Lösung, um die Bankgläubiger, die Schweizer Volkswirtschaft sowie das schweizerische Finanzsystem zu schützen und die Vertrauenskrise zu beseitigen.

Durch die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS entsteht eine Bank mit potenziell sehr hohen Marktanteilen in einzelnen spezifischen relevanten Märkten. Für den Wettbewerb könnte das je nach Marktsegment problematisch sein. Die WEKO wird eine Stellungnahme zu wettbewerbsrechtlichen Auswirkungen zu handlen der FINMA einreichen. Weiter ist von einem bedeutenden Verlust von Arbeitsplätzen auszugehen. Ebenfalls wird die TBTF-Situation nach erfolgter Fusion neu beurteilt werden müssen.

ZUSAMMENSCHLÜSSE VON BANKEN UND KARTELLGESETZ

Gemäss Art. 10 Abs. 3 des Kartellgesetzes (SR 257) können bei Zusammenschlüssen von Banken, die der FINMA aus Gründen des Gläubigerschutzes als notwendig erscheinen, die Interessen der Gläubiger vorrangig berücksichtigt werden. In solchen Fällen tritt die FINMA an die Stelle der WEKO. Dabei nimmt sie die Interessenabwägung zwischen Gläubigerschutz und Wettbewerb selbständig vor. Die WEKO wird ihrerseits den Zusammenschluss beurteilen und gegenüber der FINMA dazu Stellung nehmen.

Bundesbeschluss Ia über den Nachtrag Ia zum Voranschlag 2023

Entwurf

vom xx. April 2023

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 167 der Bundesverfassung¹,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 29. März 2023²,
beschliesst:*

Art. 1

Für die Gewährung einer Ausfallgarantie des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an die Credit Suisse gemäss der Verordnung vom 16. März 2023³ über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken wird ein Verpflichtungskredit in der Höhe von 100 Milliarden Franken bewilligt.

Art. 2

Für die Gewährung einer Garantie des Bundes zur Verlustabsicherung nach Artikel 14a der Verordnung vom 16. März 2023³ über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken wird ein Verpflichtungskredit in der Höhe von 9 Milliarden Franken bewilligt.

Art. 3

Der Voranschlagskredit «Departementaler Ressourcenpool» des Generalsekretariats EFD (600/A202.0114) wird für das Jahr 2023 um 5 000 000 Franken erhöht.

Art. 4

Der vorliegende Bundesbeschluss untersteht nicht dem Referendum.

¹ SR 101
² Im BBl nicht veröffentlicht
³ SR 952.3

Bundesbeschluss Ib über den Nachtrag Ia zum Voranschlag 2023 (Planungsgrössen)

vom xx. April 2023

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 167 der Bundesverfassung¹,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 29. März 2023²,
beschliesst:*

Art. 1 Finanzielle Planungsgrössen sowie Ziele, Messgrössen und
 Sollwerte zu Leistungsgruppe

Es werden keine Änderungen zu den finanziellen Planungsgrössen, Zielen, Messgrössen und Sollwerten sowie keine Rahmenbedingungen der Kreditverwendung festgelegt.

Art. 2 Schlussbestimmung

Dieser Beschluss untersteht nicht dem Referendum.

¹ SR 101

² Im BBl nicht veröffentlicht

