

23.062 Bankengesetz. Änderung («Public Liquidity Backstop»)

Befürwortung der rechtlichen Verankerung des Public Liquidity Backstop (PLB)

Ablehnung der jährlichen Abgeltungspauschale

Der **PUK-Bericht «Die Geschäftsführung der Bundesbehörden im Kontext der CS-Krise»** vom 17. Dezember 2024 beleuchtet unter anderem auch den Prozess zur Einführung eines «Public Liquidity Backstop». Die Schlussfolgerung der PUK ist, dass der Schweizer Finanzplatz ein solches Instrument benötigt. Der Bericht erwähnt weiter, dass in der Vernehmlassungsvorlage zur Einführung des PLB vom 24. Mai 2023 keine Abgeltungspauschale vorgesehen war.

Befürwortung: PLB

Raiffeisen unterstützt die Einführung des PLB. Das bisherige Too big to fail (TBTF)-Dispositiv sieht für SIBs gegenüber nicht SIBs bereits deutlich schärfere Liquiditätsvorschriften vor. Mit dem PLB wird ein zusätzliches Instrument für die Prävention oder Bewältigung schwerwiegender Finanzkrisen im Bankengesetz verankert. Die Richtlinien des Financial Stability Board (FSB) von 2016 empfehlen entsprechende Instrumente für global systemrelevante Banken (G-SIB). Mit der rechtlichen Verankerung des PLB auch für national systemrelevante Banken stärkt der Bundesrat die Stabilität des Schweizer Finanzsystems und der Schweizer Volkswirtschaft zusätzlich.

Ablehnung: Abgeltungspauschale

Die jährlich von den SIB zu entrichtende Abgeltungspauschale gemäss Art. 32c BankG war nicht Teil der PLB-Vorlage, welche der Bundesrat im Mai 2023 in die Vernehmlassung gegeben hat. Im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage führt der Bundesrat vielmehr Argumente gegen diese «ex-ante» Abgeltung explizit auf. Erst nach der Vernehmlassung hat der Bundesrat den Gesetzesentwurf zum PLB um eine «Pauschale für das Risiko einer Bereitstellung einer Ausfallgarantie» ergänzt. Auch in seinem Bericht zur Bankenstabilität vom 10. April 2024 sieht der Bundesrat diese Abgeltungspauschale vor. **Raiffeisen lehnt die Abgeltungspauschale von Art. 32c BankG ab** aus den folgenden Gründen:

- (1) Gemäss Art. 32a Abs. 4 BankG haben systemrelevante Banken **keinen Rechtsanspruch** auf ein vom Bund garantiertes Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB. Es liegt im Ermessen der Behörden, zu beurteilen, ob bei einer eingeleiteten oder bevorstehenden Sanierung einer SIB (und gleichzeitiger Drohung eines erheblichen Schadens für Finanzsystem und Volkswirtschaft), der SIB ein Darlehen gewährt werden soll oder nicht. Bereits der Erläuternde Bericht zur Vernehmlassung vom 25. Mai 2023 hält auf S. 12 fest: «*Da die SIBs keinen Rechtsanspruch auf Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie haben, ist die Einführung einer solchen [ex-ante] Prämie im Sinne einer Versicherungsprämie nicht begründbar*». Zudem gibt es gemäss Bericht «*keine allgemein anerkannte Methode zur Festlegung der einzelnen ex-ante Beiträge der einzelnen SIBs*».
- (2) Der PLB ist **kein «Versicherungsinstrument»** und **«keine Garantie»** für die SIBs. Deshalb braucht es auch nach der rechtlichen Verankerung des PLB im Bankengesetz keine jährliche Abgeltung durch die SIBs. Eine solche pauschale Abgeltung hätte eher den Charakter einer wiederkehrenden «Steuer» ohne (sichere) Gegenleistung.
- (3) Der **PLB hat bereits einen hohen Preis**. Es werden Bereitstellungsprämie, Risikoprämie und Zinsen fällig, wenn die SNB einer SIB ein Liquiditätshilfedarlehen mit Ausfallgarantie des Bundes effektiv gewährt. Diese Kosten sind hoch. Sie sind aber gerechtfertigt, weil die SIB dafür eine Gegenleistung erhält – sprich das Darlehen der SNB. Die Aussicht auf die mit dem Darlehen verbundenen wesentlichen Kosten wirkt zudem abschreckend bzw. präventiv. Mit der blossem rechtlichen Verankerung des PLB im Bankengesetz erhalten SIBs demgegenüber keine Leistung.

Demzufolge darf auch nichts ex-ante abgegolten werden. Eine solche Abgeltung wirkt auch nicht präventiv.

- (4) Die **gesetzliche Verankerung des PLB stellt keine Wettbewerbsverzerrung** dar. Die Refinanzierungsmöglichkeiten am Markt werden durch die rechtliche Verankerung des PLB nicht wie bei einer Staatsgarantie verbessert. Die Refinanzierungskosten werden durch den PLB nicht entsprechend günstiger. Rating-Agenturen haben Raiffeisen gegenüber in den vergangenen Monaten explizit bestätigt, dass sich mit der rechtlichen Verankerung des PLB das für die Refinanzierung ausschlaggebende Kreditrating nicht verändert (das ist ein wesentlicher Unterschied zu einer Staatsgarantie, die einen Rechtsanspruch begründet und sich positiv auf das Kreditrating auswirkt). Vielmehr haben systemrelevante Banken, auf die der PLB als Kriseninstrument ausgerichtet ist, bereits heute höhere Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften mit entsprechend hohen Kosten zu erfüllen. Diese höheren Anforderungen der TBTF-Regulierung sind ein Wettbewerbsnachteil der SIBs gegenüber nicht entsprechend regulierten Banken. Die Kosten für eine **Abgeltungspauschale würden den Wettbewerbsnachteil der SIB noch akzentuieren**.
- (5) Aufgrund der rechtlichen Verankerung des PLB **fallen dem Bund keine Kosten für die Bereitstellung von Liquidität** an. Die Liquidität wird von der SNB bereitgestellt. Wenn ex-ante keine Kosten anfallen, macht eine ex-ante Abgeltung auch keinen Sinn.

Akzeptabler Kompromissansatz wäre eine nachgelagerte Abgeltung

Eine **nachgelagerte Abgeltung** (ex-post) des Public Liquidity Backstop (PLB) käme zum Zuge, nachdem eine SIB das ihr von der SNB gewährte Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes zurückbezahlt hat. Zusätzlich zu den während der Beanspruchungsperiode fälligen Bereitstellungsprämie, Risikoprämie und Zinsen, würde **nach der Rückzahlung** eine zusätzliche Abgabe für diese SIB fällig. Eine solche könnte sich über mehrere, aber eine begrenzte Anzahl Jahre (z.B. fünf Jahre) erstrecken. Eine SIB müsste damit nur dann die entsprechenden Kosten für die nachgelagerte Abgeltung tragen, wenn das Darlehen der SNB für sie **tatsächlich notwendig würde**.

Im Gegensatz zur ex-ante Abgeltung **entfällt bei einer nachgelagerten (ex-post) Abgeltung das Problem des fehlenden Rechtsanspruchs**. Da ein Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes nur im Sanierungsfall gewährt wird, muss die nachgelagerte (ex-post) Abgeltung allerdings so bemessen werden, dass sie **die nachhaltige Sanierung der entsprechenden SIB nicht gefährdet**.

Konkret könnte Art. 32c BankG z.B. wie unten dargelegt zu einer nachgelagerten (ex-post) Abgeltung umformuliert werden.

Art. 32c Pauschale Nachgelagerte Abgeltung für das Risiko einer allfälligen der Bereitstellung einer Ausfallgarantie

¹ Der Bund erhebt von ~~den~~ Banken, die ~~ein vom Bund garantiertes Liquiditätshilfe-Darlehen nach Art. 32a BankG in Anspruch nehmen~~ **systemrelevant oder Teil einer systemrelevanten Finanzgruppe sind**, während fünf Jahren nach Rückzahlung des Darlehens jährlich eine Pauschale ~~für das Risiko der einer allfälligen Bereitstellung einer Ausfallgarantie~~.

² Die Pauschale entspricht dem Produkt aus einem einheitlichen Bemessungssatz und einer für ~~jede~~ die jeweilige Bank nach Absatz 1 berechneten Bemessungsgrundlage. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

³ Bei der Regelung des einheitlichen Bemessungssatzes berücksichtigt der Bundesrat insbesondere:

- ^{a.} ~~das Verlustrisiko aus einer allfälligen Bereitstellung einer Ausfallgarantie für Liquiditätshilfe-Darlehen der Nationalbank im langjährigen Durchschnitt; und~~
- ^{b.} ~~das die Geschäftsergebnisse der Banken nach Absatz 1; und~~
- ^{b.} ~~den Umstand, dass die Pauschale die nachhaltige Sanierung einer Bank nicht gefährden darf.~~

⁴ Bei der Regelung der Bemessungsgrundlagen für die ~~einzelnen~~ Banken berücksichtigt er insbesondere:

- a. das Gesamtengagement im Sinne des Basler Mindeststandards je Bank unter Abzug folgender Elemente:
 1. der regulatorischen Eigenmittel,
 2. der qualitativ hochwertigen, liquiden Aktiva, und
 3. der für die ausserordentliche Liquiditätshilfe der Nationalbank vorbereiteten Sicherheiten nach Abzug von Risikowertabschlägen;
- b. Besonderheiten kantonaler Staatsgarantien.

⁵ Massgebend für die Berechnung der Pauschale ist der bankspezifische Jahresdurchschnittswert der vierteljährlich berechneten Bemessungsgrundlage.

⁶ Die Pauschale entfällt ab dem Zeitpunkt, ab dem eine Bank nach Absatz 1 **erneut** eine Prämie nach Artikel 32d Absatz 1 zu leisten hat.