



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
Bundesgasse 3
3003 Bern

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 13. Januar 2022

Änderung der Liquiditätsverordnung (Besondere Bestimmungen für systemrelevante Banken – «Too-big-to-fail»)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen.

Die SP Schweiz begrüsst die Absicht, mit der Revision der Liquiditätsverordnung (LiqV) sicherzustellen, dass systemrelevante Banken (SIB) über die gemäss Art. 9 Abs. 2 Bst. b BankG erforderliche Liquidität verfügen, um Liquiditätsschocks besser als nicht systemrelevante Banken absorbieren und dadurch ihre Zahlungsverpflichtungen auch in einer aussergewöhnlichen Belastungssituation erfüllen zu können. Der Liquiditätsbedarf einer systemrelevanten Bank soll dabei auch für den Fall einer Sanierung oder Liquidation gedeckt sein. Die SP Schweiz erachtet allerdings die vorgeschlagene Lösung als unzureichend. Dies vor allem aus zwei Gründen.

1. FINMA muss zu sehr auf Risikoeinschätzungen der Banken abstellen

Die milliardenhohen Ausfälle der CS in den Fällen Archagos und Greensill im vergangenen Jahr haben aufhorchen lassen. Die SP Schweiz hat mit einer Reihe von Vorstössen darauf reagiert.¹ Die FINMA eröffnete in beiden Fällen ein Verfahren gegen die CS², die Aufsichtsbehörde wollte dabei insbesondere Hinweise auf Mängel im Risikomanagement untersuchen und setzte zur Aufarbeitung des Sachverhaltes einen eigenen Untersuchungsbeauftragten bei der Bank ein. Zudem nahm die FINMA

¹ Siehe die Interpellation 21.3908 Rasche Umsetzung von Basel III final, sowie die Motionen 21.3910 Höhere Eigenkapitalanforderungen an global tätige Grossbanken und 21.3909 Keine Bonuszahlungen für systemrelevante Banken von Nationalrätin Prisca Birrer-Heimo

² <https://www.finma.ch/de/news/2021/04/20210422-mm-cs-verfahren/>

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Theaterplatz 4
Postfach · 3011 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

mit den zuständigen Behörden in Grossbritannien und in den USA Kontakt auf, um das Ausmass der Affären auszuloten. Die Bank hatte offensichtlich nicht genug verlässliche Daten geliefert oder liefern können. Gleichzeitig musste die FINMA diverse risikoreduzierende Sofortmassnahmen einleiten und anordnen. Diese umfassten u.a. Massnahmen organisatorischer Natur, risikoreduzierende Massnahmen und Kapitalzuschläge sowie Kürzungen oder Sistierungen von variablen Vergütungskomponenten. Dabei hatte die FINMA die Grossbank vorzeitig in beiden Fällen vorgewarnt: **«Die Finma warnte die Credit Suisse vergeblich - In der Grossbank blieben die immensen Risiken des kollabierten Hedgefonds Archegos unentdeckt. Auch bei Greensill gab es Warnungen. Doch eine Intervention der Finanzmarktaufsicht blieb offenbar folgenlos.»³**

Interessant ist im Zusammenhang mit der Änderung der LiqV, wie es zu diesen Vorfällen kommen konnte und welche Fragen sich stellen. So haben Medienrecherchen ergeben, dass die CS dem Archegos-Besitzer Bill Hwang Kredite in Milliardenhöhe gewährte: «Insgesamt konnte der aus Hongkong stammende Milliardär mit 10 Milliarden Dollar an der Börse spekulieren.... 10 Milliarden sind enorm für eine Bank wie die Credit Suisse – das entspricht einem Viertel des gesamten harten Eigenkapitals der Bank, des Vierfachen des letztjährigen Jahresgewinns. 10 Milliarden sind knapp die Hälfte dessen, was die Bank an der Börse wert ist. Es ist eines der grossen Rätsel, wie und warum die Bank Spekulant Bill Hwang derart viel Spielgeld zur Verfügung stellte. Dass einiges schief lief, lässt sich am sogenannten Value at Risk ablesen. Dieser Wert gibt an, wie viel die Bank maximal pro Tag verlieren kann. Gemäss Geschäftsbericht 2020 liegt der Value at Risk (bei der CS) bei 76 Millionen Dollar. Den Verlust durch Archegos, den sie mutmasslich innerhalb eines Handelstages - an eben diesem 26. März - erlitten hat, ist 60-mal so hoch. Wie kann man so komplett falsch liegen?» Es stellten sich insbesondere bohrende Fragen bezüglich des Riskmanagements der SIB: «Das höchste Risikogremium ist das Risk Committee des Verwaltungsrats. Dessen Aufgaben sind umfassend: «Es prüft die Integrität und Angemessenheit der Risikomanagementfunktion der Gruppe, einschliesslich der Herangehensweisen zur Risikomessung», heisst es im Reglement. Es prüft und kalibriert den «Risikoappetit» in den Geschäftsbereichen und – das ist vielleicht der wichtigste Punkt – es kontrolliert die «Klumpenrisiken». Haben die obersten Organe die Klumpen nicht gesehen? Wurden sie nicht informiert, hätten sie besser hinschauen müssen?»

Der Vorfall zeigt exemplarisch, wie problematisch es ist, wenn sich die Aufsichtsbehörden vornehmlich auf die Angaben der Grossbanken verlassen müssen bei der Einschätzung der Liquiditätsanforderungen. Doch beim zentralen Element der vorgeschlagenen LiqV-Änderung läuft es genau darauf hinaus. So sollen die institutsspezifischen Zusatzanforde-

³ <https://www.bernerzeitung.ch/die-finma-warnte-die-credit-suisse-vergeblich-261726611360>

rungen, welche gerade die bankindividuellen Risiken abzudecken haben, *aufgrund eigener Schätzungen der SIBs ermittelt werden, die mittels bankinterner Ansätze und Szenarioannahmen vorgenommen und der FINMA vorgelegt werden können.*⁴ Oder an anderer Stelle: *Die bank-internen Schätzungen werden von der FINMA bei der Festlegung der Zuschläge berücksichtigt, was aber nicht einer Modellabnahme durch die FINMA entspricht.*⁵ Diese bankspezifischen Risiken erwachsen insbesondere für die beiden G-SIBs mehrheitlich aus komplexen Geschäftsmodellen und Organisationsstrukturen (wie zum Beispiel Risiken aus wesentlicher Finanzierung einer Gruppengesellschaft durch Tochtergesellschaften, aus Transferbeschränkungen betreffend liquide Mittel in Zweigniederlassungen, aus Derivatetransaktionen sowie aus ausserbörslich gehandelten und über zentrale Gegenparteien abgewickelten Wertpapierfinanzierungsgeschäften). Dabei hat bereits das Financial System Stability Assessment des IWF im Mai 2019 festgehalten, die FINMA müsse ihre eigenständige Aufsichtsfunktion gegenüber den Banken stärken: **«While bank supervision has become more effective under FINMA's stewardship, a more robust FINMA-led supervision is needed. While a small supervisor responsible for a large and diverse sector could benefit from external supervisory audits, conflicts of interest risks need to be managed, and supervisory audits need to be focused. FINMA - rather than banks - should contract and pay audit firms directly for supervisory audits using 'audit-level' practices in critical areas and it should itself conduct more risk-based on-site inspections, especially for the largest banks. Explicit and strengthened assessments of banks' key risk management and control practices, and rapid remedial actions, are needed to enforce strong corporate governance. FINMA should consider 'post-stress' capital requirements and restrict capital distributions when requirements are not met.**⁶»

Die vorgeschlagene Verordnungsänderung sieht dazu aber nichts vor. Es wird zwar im Prinzip ein Handlungsbedarf bezüglich der verlangten höheren Widerstandsfähigkeit gegen Liquiditätsschocks bei den SIBs festgestellt. Immerhin betrug das Gesamtengagement der beiden G-SIBs 2020 im Verhältnis zum BIP der Schweiz über 250 Prozent – und das Engagement wächst weiter. Doch am Ende wird die hier vorgeschlagene Verordnungsänderungen keinerlei Auswirkungen auf die Liquiditätsanforderungen haben. Der Bundesrat hält selbst fest: *«Die Schätzungen des Liquiditätsbedarfs zeigen, dass die Vorlage nach erfolgten Optimierungen die von den SIBs gehaltene Liquidität insgesamt weder massgeblich erhöht noch reduziert.»* Die Anforderungen werden deshalb auch *«keine wesentlichen Auswirkungen auf die Kapitalkosten der SIBs»*

⁴ Erläuternder Bericht, Seite 8

⁵ Erläuternder Bericht, Seite 11

⁶ International Monetary Fund (2019): Switzerland – Financial Sector Assessment Program, IMF Country Report No. 19/183, Juni, Seite 41.

haben, so der Bundesrat weiter.⁷ Diese Revision verpasst es deshalb in unseren Augen, die zentralen IWF-Empfehlungen aufzunehmen:

4. *Ensure that FINMA - rather than banks - contracts and pays directly for supervisory audits using 'audit-level' practices in critical areas*

5. *Focus supervisory audits and increase FINMA's risk-based on-site inspections*

6. *Strengthen assessments of key risk management and control practices*

Auch enthält der Änderungsvorschlag keinerlei Sanktionen für Banken, die gegen die Liquiditätsvorschriften verstossen und staatlich gerettet werden müssen – mit entsprechenden Kostenfolgen für die Steuerzahler:innen (auch hier hatte der IWF angeregt: *The resolution framework should be supplemented with ex post recovery fees from banks for any government funding*).⁸

2. Klimarisiken werden nicht berücksichtigt

Zweitens wird in der Vorlage die Bedeutung von Klima- und Umweltrisiken in keiner Weise anerkannt. Entsprechend werden auch keine Vorgaben gemacht zur Berücksichtigung von Klima- und Umweltrisiken bei der Festlegung der besonderen Liquiditätsanforderungen für SIB. Aus mikro- und makroprudenzieller Sicht ist eine angemessene Berücksichtigung von klima- und umweltbedingten Finanzrisiken jedoch zentral, um die Stabilität einzelner Finanzinstitute wie auch des Finanzsystems insgesamt sicherzustellen. Indem klima- und umweltbedingte Finanzrisiken vorsorglich in die Liquiditätsanforderungen für SIB einfließen, werden die Banken widerstandfähiger gemacht für aussergewöhnliche Belastungssituationen, d.h. für den Abwicklungsfall.

Die SP Schweiz beantragt folglich, in der vorliegenden Änderung der LiqV Klimarisiken explizit als Teil der besonderen Liquiditätsanforderungen für SIB anzuerkennen. Konkret sollen die zwingende Berücksichtigung von Klimarisiken in den Grundanforderungen (Art. 21ff) verankert werden und die von der Vorlage betroffenen SIB gegenüber den Aufsichtsbehörden (SNB, FINMA) jährlich offenlegen, wie sich die Integration von Klimarisiken auf ihren bankinternen Prozess zur Sicherstellung einer angemessenen Liquiditätsausstattung (Internal Liquidity Adequacy Assessment Prozess – ILAAP) auswirkt.

In einem nächsten Schritt muss es darum gehen, weitere Umweltrisiken, insbesondere biodiversitätsrelevante Finanzrisiken, zu integrieren. Ausserdem ist aufgrund der engen Verflechtung von SIB und Nicht-SIB (Zweitrundeneffekte) die geforderte Berücksichtigung von Klima- und Umweltrisiken bei der Bemessung von Liquiditätsreserven schrittweise auf weitere Bankinstitute auszuweiten.

⁷ Eläuternder Bericht, Seiten 24/25

⁸ IMF Country Report, Seiten 7/8

Klimarisiken können sich direkt oder indirekt, auf traditionelle finanzielle Risikokategorien (Kreditrisiken, Marktrisiken, Liquiditätsrisiken, operationelle Risiken, etc.) auswirken und diese verstärken. Einerseits können physische Auswirkungen des Klimawandels wie Hochwasser- oder Sturmereignisse dazu führen, dass Bankkundinnen und -kunden erhöhte Liquidität nachfragen, um erlittene Schäden zu finanzieren, was die Liquiditätsreserven der betreffenden Bank entsprechend belastet. Andererseits können abrupte Preisänderungen etwa infolge regulatorischer Eingriffe zur Eindämmung des Klimawandels zu Wertverlusten auf liquiden Vermögenswerten führen, was wiederum den Wert der von Banken gehaltenen Liquiditätsreserven vermindert.

Mit freundlichen Grüßen.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Luciano Ferrari
Leiter Politische Abteilung