

Referat zur Veröffentlichung der bundesrätlichen Eckwerte zur TBTF-Regulierung, 6. Juni 2025
Marlene Amstad, Verwaltungsratspräsidentin der FINMA

Primat der Prävention, keine Vorkasko und politische Güterabwägung

Frau Bundespräsidentin Keller-Sutter
Frau Vizekanzlerin
Herr Präsident Schlegel
geschätzte Medienschaffende
sehr geehrte Damen und Herren

Mit der heutigen Publikation der bundesrätlichen Eckwerte beginnt nun ein wichtiger Schritt im politischen Prozess für eine sachgerechte Bankengesetzgebung. Seitens Aufsicht möchte ich drei Punkte hervorheben.

Erstens. Es ist typisch bei Bankenkrisen: noch bevor es bei Liquidität und Kapital zum Problem kommt, zeigen sich Schwächen in Risikokultur, Geschäftsmodell und der Governance eines Finanzinstituts. Um das Risiko einer Bankenkrise zu verringern, sind gesetzlich verankerte Massnahmen zur **Prävention** entscheidend. Die bundesrätlichen Eckwerte sehen gezielte Massnahmen vor. Stellvertretend nenne ich vier:

Die Einführung eines **Verantwortlichkeitsregimes** bringt uns einem Anliegen näher, das seit der letzten Finanzkrise offen ist: Führungskräfte sollen bei Fehlverhalten einfacher zur Rechenschaft gezogen werden können. Auf anderen wichtigen Finanzplätzen hat sich ein solches Verantwortlichkeitsregime bereits seit Jahren bewährt und zeigt eine klare präventive Wirkung. In der Schweiz soll das Verantwortlichkeitsregime so gestaltet werden, dass es zur Grösse und Komplexität des jeweiligen Finanzinstituts passt. Weiter soll die FINMA bei Regelverstössen nach abgeschlossenem Verfahren **öffentlich informieren** dürfen, um welches Institut es sich handelt. Dies wird unseres Erachtens dem berechtigten Anspruch der Öffentlichkeit gerecht. Auch die **Bussenkompetenz** für die FINMA wird in den bundesrätlichen Eckwerten vorgesehen. Fehlverhalten muss von der für die Lizenz zuständigen Behörde gebüsst werden können. Das hat eine klare Signalwirkung.

Diese drei Beispiele illustrieren die Stossrichtung dieser präventiven Massnahmen: Bei Regelverstössen muss nicht nur der ordnungsgemässe Zustand wiederhergestellt werden, sondern das Fehlverhalten wird gebüsst und transparent für alle Stakeholder.

Ebenso wichtig ist die Einführung der rechtssicheren **Frühintervention**. Nach der CS-Krise wurde vielerorts die Notwendigkeit für frühes rechtssicheres Eingreifen der Aufsicht erkannt. Dies ist essenziell bei Banken, die eine systemrelevante Rolle im Finanzsystem spielen. Dabei gilt: Je früher und stärker eine Aufsichtsbehörde in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen soll, umso klarer muss die gesetzliche Rechtsgrundlage sein. Die heutigen Generalklauseln werden dem nicht gerecht.

Selten gab es bei einer Bankenkrise einen derart breiten Konsens, dass die verantwortlichen Führungskräfte das Vertrauen des Marktes verspielt und damit ursächlich den Fall der CS verursacht haben. Die Schlussfolgerungen der PUK haben unmissverständlich die Notwendigkeit präventiver Mittel aufgezeigt, um einer solchen Entwicklung frühzeitig und wirkungsvoll zu entgegnen. Darauf zu verzichten würde bedeuten, die Lehren aus der CS-Krise nicht wirklich zu ziehen.

Zweitens. Auch wenn wir Gesetze anpassen, alle präventiven Massnahmen und das Ermessen voll nutzen gilt es festzuhalten: in einer Marktwirtschaft kann es nie eine Vollkasko-Versicherung geben. Kein Gesetz und kein Ermessensspielraum können alle Risiken ausschalten. Insbesondere das Versagen des Managements, strategische Fehlentscheide oder ein Vertrauensverlust des Marktes können nicht durch Aufsichtsrecht eliminiert werden. All dies mag selbstverständlich scheinen -- in der zurückliegenden Krise schien es doch manche zu überraschen. Ich möchte dies deshalb, am Anfang dieses politischen Prozesses, nochmals explizit festhalten.

Drittens, da immer ein Restrisiko besteht, gilt es vorneweg zu bestimmen, in welchem Ausmass Bank oder Staat dieses übernehmen soll. Diese Klärung entspricht einer politischen Güterabwägung und reflektiert sich letztendlich in entsprechenden Liquiditäts- und Kapitalanforderungen. Dazu möchte ich aus Sicht der technischen Behörde Folgendes anfügen.

Die Mechanik der Kapitalunterlegung von Auslandstöchtern ist im Kern *nicht* kompliziert. Den Auslandstöchtern zu erlauben, das Eigenkapital teilweise mit Fremdkapital zu finanzieren, bedeutet Schulden für Eigenkapital aufzunehmen. Der Fachbegriff dafür heisst Double Leverage. Double Leverage erschwert die Krisenbewältigung. Geht es der Auslandtochter schlecht, reisst es die ganze Bank mit.

Double Leverage ist international seit über zwei Jahrzehnten als Risiko bekannt. In dieser Zeit steht nun zum zweiten Mal eine Gesetzesanpassung in der Schweiz an. Bei der ersten, 2012, wurde dieselbe Frage bereits diskutiert: Das Parlament hat damals im Kern entschieden, die teilweise

Fremdfinanzierung des Eigenkapitals beizubehalten. Der Bundesrat schlägt heute vor, den fremdfinanzierten Teil der Auslandstöchter vom Eigenkapital abzuziehen – und damit in diesem Bereich Double Leverage abzuschaffen.

Kurz: Die Forderung, den Double Leverage abzuschaffen, ist weder neu noch typisch schweizerisch und auch nicht durch die CS-Krise begründet. Je weniger fremdfinanziert das Eigenkapital der Auslandstöchter ist, umso geringer das Risiko für die Schweiz.

Nun möchte ich noch zwei mögliche Missverständnisse ansprechen: **Erstens**, die hier diskutierte Frage zum Kapital ist eine der *Finanzierung*, *nicht* eine der Bewertung. Es geht jetzt um die Möglichkeit der Double Leverage und *nicht* um die der Sammelbewertung. Denn letztere ist für alle Banken seit 2020 nicht mehr gestattet und die der CS 2017 gewährte Ausnahme ist seit dem Merger auch nicht mehr vorhanden. **Zweitens**: Die Abschaffung des Double Leverage steht *nicht* in direktem Zusammenhang mit der Sanierbarkeit einer Bank. Der damit ausgelöste Kapitalaufbau dient dazu, dass eine Bank genug Kapital hat, um sich selbst zu retten. Damit wird eine Sanierung unwahrscheinlicher.

Sehr geehrte Anwesende, die FINMA begrüsst die bundesrätlichen Eckwerte und ist überzeugt, dass damit die Widerstandsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz entscheidend gestärkt wird. Wichtig ist, dass die gesamte Palette der präsentierten Massnahmen umgesetzt wird. So haben wir die Werkzeuge zur Hand, um einer nächsten Bankenkrise bestmöglich vorbeugen zu können.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.