

2. September 2025

«Bankenstabilität»: Der Bundesrat schiesst am Ziel vorbei

Der Bundesrat hat am 6. Juni 2025 die Eckwerte zur Änderung des Bankengesetzes publiziert. Darin werden die Massnahmen aus dem Bericht «Bankenstabilität» und dem Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) konkretisiert. Gemäss Bundesrat stehen bei den vorgeschlagenen Massnahmen die systemrelevanten Banken im Fokus, was aber faktisch nicht korrekt ist. Von den insgesamt 28 Massnahmen in den Eckwerten sollen laut Bundesrat 18 auf alle Finanzinstitute angewendet werden. Das bedeutet, dass der gesamte Schweizer Bankenplatz einer strengeren Regulierung unterworfen wird.

Für dieses Vorgehen fehlt eine nachvollziehbare Begründung. Es gefährdet die Vielfalt und Effizienz des Bankenplatzes – und damit auch die Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft, welche auf qualitativ hochwertige Bankdienstleistungen angewiesen ist. Insgesamt riskiert der Bundesrat mit dieser Strategie, den Wohlstand unseres Landes langfristig zu beeinträchtigen.

Die Kantonalbanken befürworten eine Regulierung, die nachweislich zur Sicherheit des Schweizer Finanzplatzes beiträgt und engagieren sich entsprechend. Eine Regulierung auf Vorrat sowie ein umfassender Wunschkatalog der Aufsichtsbehörde lehnen sie jedoch ab, da diese Ansätze das vom Bundesrat formulierte Ziel, das Too-Big-To-Fail-Dispositiv zu verbessern, verfehlen.

Grundsätzliches

Ein robustes Finanzsystem ist von zentraler Bedeutung – ebenso die Fähigkeit, systemrelevante Banken im Ernstfall geordnet abzuwickeln. Doch dafür sind nur gezielte und sinnvolle Eingriffe nötig. Eine übermässige Regulierung ist weder zielführend noch zweckmässig.

Die Schweiz – wie auch ihre Banken – ist auf einen vielfältigen Finanzplatz angewiesen. Dazu gehören sowohl eine international tätige Grossbank als auch zahlreiche regional verankerte Institute. Gerade diese Vielfalt stärkt die Stabilität und die Wettbewerbsfähigkeit unseres Finanzsystems.

Notfall-Liquiditätsversorgung der SNB

Die Kantonalbanken befürworten, dass das Potenzial der Liquiditätsprogramme der Schweizerischen Nationalbank (SNB) erweitert werden soll. Die dazu von den Kantonalbanken vorgeschlagene gesetzliche Regelung zur effizienten Umsetzung ist erfreulicherweise in den Eckwerten enthalten. Eine solche gesetzliche Regelung zur Übertragung von Sicherheiten würde den Zugang zur Notfall-Liquiditätsversorgung der SNB deutlich beschleunigen und damit die

Stabilität der einzelnen Bank und indirekt des gesamten Schweizer Finanzplatzes innert kürzester Zeit weiter stärken.

Public Liquidity Backstop (PLB)

Die Kantonalbanken unterstützen die Überführung des PLB ins ordentliche Recht. Dabei bestehen gute und sachliche Gründe, die gegen die Einführung einer zusätzlichen Abgeltungspauschale sprechen. Sollte dennoch eine Ex-ante-Pauschale eingeführt werden, ist es wichtig, dass bei der Bemessungsgrundlage die Besonderheiten kantonaler Staatsgarantien angemessen berücksichtigt werden, da diese das Risiko eines finanziellen Ausfalls für den Bund klar mindern.

Verantwortlichkeitsregime

Aus Sicht der Kantonalbanken muss ein Verantwortlichkeitsregime ohne Doppelspurigkeiten als Ergänzung der bestehenden Bestimmungen und Dokumentationen zur Gewähr für einwandfreie Geschäftsführung ausgestaltet werden. Dabei müssen zwingend Schweizer Gegebenheiten berücksichtigt werden. Entscheidend ist eine pragmatische und prinzipienorientierte Ausgestaltung, differenziert nach Grösse, Struktur, Geschäftsmodell, Komplexität und Risikoprofil der Bank.

Vergütungssysteme

Klare und einfache Grundsätze werden von den Kantonalbanken unterstützt. Sie haben sich bereits früh dafür eingesetzt, dass massgebende Grundsätze aus dem existierenden [FINMA-RS 2010/1 «Vergütungssysteme»](#) auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe angehoben werden, um die Eingriffsmöglichkeit und Durchsetzungskraft der Aufsicht zu stärken. Spezifische Anforderungen wie Sperrfristen oder Rückforderungen («Clawbacks») sollen für systemrelevante Banken gelten.

Bussenkompetenz

Eine zusätzliche Bussenkompetenz erachten die Kantonalbanken als kritisch. Die Finanzmarktaufsicht FINMA verfügt bereits heute über ausreichend Sanktionsinstrumente (Berufsverbot, Einziehung von Gewinnen, Bewilligungsentzug). Auch der PUK-Bericht zeigt klar auf, dass Kompetenzen und Instrumente der FINMA ausreichend waren, jedoch nicht konsequent angewendet wurden.

Frühintervention

Die gesetzliche Verankerung von Frühinterventionsmöglichkeiten wird von den Kantonalbanken grundsätzlich begrüsst. Es braucht jedoch klare Rahmenbedingungen auf Gesetzesstufe, an die sich die Aufsicht halten muss. Dazu gehört insbesondere, dass ein neues, deutlich höheres Risiko für das Geschäftsmodell der Bank vorliegt – und dass die FINMA dieses Risiko im Einzelfall genau prüft und gut begründet. Zudem muss gewährleistet sein, dass klare Anforderungen an die Qualifikation des FINMA-Personals bestehen. Schliesslich muss es möglich sein, dass die Aufsicht für ihre Rolle im Rahmen der Frühintervention zur Verantwortung gezogen werden kann.

Säule-2-Eigenmittelzuschläge

Die Kantonalbanken begrüssen, dass die Eigenkapitalanforderungen nicht generell und pauschal erhöht werden. Um Rechtssicherheit zu gewährleisten, müssen die «zukunftsgerichteten Eigenmittelzuschläge» auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe (ERV) geregelt werden. Sie dürfen nicht in den Kompetenzbereich der Aufsicht fallen. Zudem ist entscheidend, dass der eigentliche Zweck der Säule-2-Eigenmittel als Kapitalpuffer für institutsspezifische Risiken gewahrt wird und diese nicht schleichend zu neuen Grundanforderungen werden.

1. Massnahmen im Bereich «Liquiditätssicherung»

Notfall-Liquiditätsversorgung der SNB

- Erfreulicherweise sehen die Eckwerte vor, das Potenzial der Liquiditätsversorgung durch die SNB auszuweiten. Geplant ist unter anderem eine Optimierung des Prozesses zur Übertragung von Sicherheiten an die SNB sowie die Schaffung rechtlicher Vereinfachungen.
- Aktuell bestehen mehrere Hürden, damit eine Bank rasch am Liquiditätsprogramm der SNB teilnehmen kann:
 - Jeder Kreditvertrag muss um eine Übertragungsklausel ergänzt werden, der die Kundin oder der Kunde zustimmen muss.
 - Die im Rahmen von «Liquidität gegen hypothekarische Sicherheiten» (LGHS) vorgesehenen Papierschuldbriefe müssen in Registerschuldbriefe umgewandelt werden.
- Diese Vorarbeiten verursachen einerseits erhebliche Kosten und benötigen viel Zeit (für die Anpassung der Kreditverträge wird mit mehreren Jahren gerechnet), andererseits wird dadurch die Kundschaft potenziell verunsichert werden.
- Durch die von den Kantonalbanken geforderten und nun in den Eckwerten vorgesehenen Vereinfachungen im Finanzmarktrecht könnten diese Hürden beseitigt und die Stabilität der einzelnen Banken und damit auch des gesamten Schweizer Finanzplatzes innerhalb kurzer Zeit deutlich gestärkt werden.
- Die in den Eckwerten vorgesehene Einführung von quantitativen Anforderungen für systemrelevante Banken (SIBs) sowie qualitativen Anforderungen für die übrigen Banken zur Vorbereitung von Sicherheiten ist bislang noch nicht konkretisiert. Die Kantonalbanken werden sich zu gegebener Zeit dazu positionieren.

Public Liquidity Backstop

- Die Kantonalbanken unterstützen die Überführung des PLB in das ordentliche Recht.
- Gemäss Vorlage ist der PLB nur für systemrelevante Banken vorgesehen. Die Kantonalbanken unterstützen diese Einschränkung ausdrücklich, da andernfalls alle Banken die strengeren Vorgaben für systemrelevante Banken erfüllen müssten.
- Um Fehlanreize zu verhindern, sieht die Vorlage diverse Auflagen und Massnahmen vor (kein Rechtsanspruch auf den PLB, Subsidiarität zu anderen Liquiditätsquellen, Anpassungen an der Vergütungspolitik). Die Kantonalbanken haben Verständnis für diese Auflagen und Massnahmen.
- In der bundesrätlichen Vorlage ist zudem eine (risikobasierte) Ex-ante-Pauschale vorgesehen, die von den SIBs jährlich an den allgemeinen Bundeshaushalt zu leisten wäre. Aus Sicht der Kantonalbanken gibt es überzeugende und sachliche Gründe, die gegen eine zusätzliche Abgeltungspauschale sprechen (z.B. kein Rechtsanspruch, Konkursprivileg für die Forderungen der SNB, Abgeltung im Falle einer Beanspruchung [Bereitstellungs- und Risikoprämie sowie Zins]).
- Sollte die Politik trotzdem eine Ex-ante-Pauschale befürworten, müssen bei der Bemessungsgrundlage der Pauschale die Besonderheiten kantonaler Staatsgarantien berücksichtigt werden, da eine kantonale Staatsgarantie die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Sanierung unmittelbar und substanziell erhöht und das Restrisiko eines finanziellen Ausfalls für den Bund deutlich mindert. Dies gilt umso mehr, da die Kantone im Rahmen ihrer Staatsgarantie über das bundesrechtliche Regelwerk hinaus zusätzliche Anforderungen an ihre Kantonalbanken stellen (z.B. nachhaltiges Wachstum) und als Garantiegeber zusätzliche Überwachungsfunktionen wahrnehmen, um die Aktivierung der Staatsgarantie zu verhindern.

2. Massnahmen im Bereich «Corporate Governance und Aufsicht»

Verantwortlichkeitsregime

- Gemäss den Eckwerten soll für alle Banken ein Verantwortlichkeitsregime eingeführt werden, das stark vom Geschäftsmodell, Risikoprofil, der Grösse und Komplexität einer Bank abhängen soll.
- Die Kantonalbanken lehnen die Einführung eines Verantwortlichkeitsregimes nicht grundsätzlich ab. Die Massnahme muss jedoch stark proportional und für kleinere Banken schlank umsetzbar sein, sowie Schweizer Gegebenheiten berücksichtigen.
- Ein Verantwortlichkeitsregime soll die bestehenden Bestimmungen und Dokumentationen zur Gewähr für einwandfreie Geschäftsführung ohne Doppelspurigkeiten ergänzen. Bereits heute werden die Anforderungen an die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) durch den Gesetzgeber (u.a. Art. 3 Abs. 2 BankG) und die Aufsicht (u.a. FINMA-RS 2017/1) weitgehend definiert und geprüft. Dazu gehören insbesondere Geschäfts- und Kompetenzreglemente, die durch die Aufsicht geprüft und abgesegnet werden.
- Im Rahmen eines Verantwortlichkeitsmodells muss das oberste Management dafür sorgen, dass klare Zuständigkeiten und Abläufe zur Vermeidung von Fehlverhalten festgelegt, eingeführt und überwacht werden. Bei Regelverstössen durch Mitarbeitende müssen auch Sanktionen folgen. Ein solches System kann jedoch nicht jedes Fehlverhalten verhindern. Wenn es trotz dieser Vorkehrungen zu Fehlern auf tieferer Ebene kommt und diese angemessen geahndet werden, sollte das ausreichen. Eine zusätzliche automatische Haftung des Top-Managements wäre daher weder notwendig noch sinnvoll. Der Fokus muss deshalb auf der konkreten Verantwortung einzelner Gewährspersonen liegen. Kausalhaftungen sowie die pauschale Regelung der Verantwortung ganzer Gremien sind zu vermeiden, zumal für Gremien bereits klare Vorgaben aus den etablierten Bestimmungen des Obligationenrechts bestehen.
- Wie in den Eckwerten vorgesehen, müssen die Regeln innerhalb der Bankenbranche differenziert angewendet werden, unter Berücksichtigung aller wesentlicher Kriterien wie Grösse, Geschäftsmodell, Komplexität und dem daraus resultierenden Risikoprofil. Vor diesem Hintergrund ergibt es beispielsweise wenig Sinn, wenn eine Appenzeller Kantonalbank – als Kategorie-4-Bank mit einfachem Geschäftsmodell – ein umfassendes Verantwortlichkeitsregime einführen müsste. Die Verantwortlichkeiten können bei einem solchen Institut klar einzelnen Personen zugeordnet werden – allen voran dem CEO – und der Kreis der Gewährsträgerinnen und Gewährsträger ist überblickbar und deshalb eindeutig bestimmbar.
- Wie vom Bundesrat erwähnt, ist darauf zu achten, dass der Aufwand der betroffenen Institute gering bleibt und sie selbst einen Nutzen aus einem Verantwortlichkeitsregime ziehen können. Dafür ist eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) unabdingbar.

Vergütungssysteme

- Gemäss den Eckwerten sollen wenige Grundsätze zu Vergütungssystemen im BankG festgehalten werden (z.B. «Das Vergütungssystem ist einfach und transparent ausgestaltet sowie langfristig ausgerichtet», «Struktur und Höhe der Gesamtvergütung stimmen mit der Risikopolitik der Banken überein»).
- Für die SIBs sollen zudem konkrete Anforderungen wie die Aufschiebung von Vergütungsbestandteilen unter Anwendung von Sperrfristen und Rückforderung von Vergütungen («Clawbacks») auf Gesetzesstufe definiert werden. Wichtig ist, dass diese Anforderungen zwecks effizienterer Durchsetzung im Aufsichtsrecht und nicht im Arbeitsrecht geregelt werden.
- Die Kantonalbanken stehen für einen vernünftigen und nachhaltigen Einsatz von variablen Vergütungen und unterstützen entsprechend die Einführung klarer und einfacher Grundsätze.
- Die Kantonalbanken haben sich bereits früh dafür eingesetzt, dass massgebende Grundsätze aus dem bestehenden [FINMA-RS 2010/1 «Vergütungssysteme»](#) auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe angehoben werden, um die Eingriffsmöglichkeiten und Durchsetzungskraft der Aufsicht zu stärken.

- Konkrete Anforderungen wie Sperrfristen oder Rückforderungen sollen – wie in den Eckwerten vorgesehen – nur für systemrelevante Banken gelten.

Bussenkompetenz der FINMA

- In den Eckwerten ist vorgesehen, dass die Aufsicht durch eine Bussenkompetenz gestärkt werden soll. Die Einführung dieser Kompetenz ist auf juristische Personen beschränkt.
- Die Kantonalbanken erachten eine Bussenkompetenz als kritisch. Die FINMA verfügt bereits heute über ausreichende Sanktionsinstrumente (Berufsverbot, Einziehung von Gewinnen, Bewilligungsentzug) und kann Strafanzeige über das Eidgenössische Finanzdepartement erstatten. Auch der PUK-Bericht zeigt klar, dass die Kompetenzen und Instrumente der FINMA grundsätzlich ausreichend waren, jedoch nicht konsequent angewendet wurden. Daraus lässt sich schliessen, dass es für eine solche Erweiterung des Kompetenzkatalogs der FINMA keine stichhaltige Begründung gibt.
- Zudem ist zu beachten, dass die Credit Suisse eine sehr hohe Summe an Bussen entrichtet hat, ohne dass sich ihr Geschäftsgebaren spürbar verändert hätte. Dies verdeutlicht die begrenzte präventive Wirkung von Bussen.
- Die geplante Kompetenzerweiterung verschärft ausserdem das bereits heute problematische Aufeinandertreffen der verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflichten und der strafrechtlichen Selbstbelastungsfreiheit in FINMA-Verfahren. Denn im Verwaltungsverfahren ist eine Person verpflichtet, aktiv an der Abklärung des Sachverhalts mitzuwirken und auch selbstbelastende Informationen und Unterlagen herauszugeben. Im Strafverfahren hingegen gilt der Grundsatz, dass niemand gezwungen werden darf, sich selbst zu belasten. Besonders kritisch ist das, weil verwaltungsrechtliche Sanktionen – wie ein Berufsverbot – ähnlich schwerwiegende Folgen auf die sanktionierte Person haben können wie strafrechtliche Geldbussen oder Gefängnis. Die Kantonalbanken haben daher das vom Nationalrat überwiesene Postulat «Widerspruch zwischen Mitwirkungspflicht und Selbstanzeigefreiheit in Finma-Verfahren ausräumen» mitunterstützt. Der Bundesrat ist nun in der Pflicht, das problematische Aufeinandertreffen der verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht und der strafrechtlichen Selbstbelastungsfreiheit im FINMA-Verfahren zu lösen.

3. Massnahmen im Bereich «Frühintervention & Stabilisierung»

Frühintervention

- Der Bundesrat schlägt in den Eckwerten frühzeitige Interventionsmöglichkeiten für die FINMA vor.
- Die gesetzliche Verankerung von Frühinterventionsmöglichkeiten wird von den Kantonalbanken grundsätzlich begrüsst.
- Entscheidend ist, dass für die Aufsicht auf Gesetzesstufe klare Rahmenbedingungen definiert werden. Andernfalls drohen Willkür und Rechtsunsicherheit für die beaufsichtigten Institute.
- Zudem muss gewährleistet sein, dass klare Anforderungen an die Qualifikation des FINMA-Personals bestehen. Es muss ausserdem möglich sein, dass die Aufsicht für ihre Rolle im Rahmen der Frühintervention zur Verantwortung gezogen werden kann.

4. Massnahmen im Bereich «Eigenmittelanforderungen»

Säule 2 – Eigenmittelzuschläge

- Der Bundesrat sieht in den Eckwerten vor, dass die FINMA basierend auf Stresstests und Erkenntnissen aus der laufenden Aufsicht jährlich prüft, ob bei einzelnen SIBs Eigenmittelzuschläge erforderlich sind.
- Die Kantonalbanken befürworten grundsätzlich, dass die Eigenkapitalanforderungen nicht pauschal für alle Institute erhöht werden sollen. Das soll auch in Zukunft so bleiben. Es ist entscheidend, dass der eigentliche Zweck der Säule-2-Eigenmittel als Kapitalpuffer für institutsspezifische Risiken gewahrt bleibt und diese nicht schleichend zu neuen Grundanforderungen werden.

- Säule-2-Eigenmittelzuschläge werden derzeit durch den Bundesrat erlassen. Sie sind in der Eigenmittelverordnung (ERV) entlang der Bankenkategorie geregelt und bei systemrelevanten Banken zusätzlich anhand von Marktanteil und Grösse (Gesamtengagement) definiert. Die FINMA hat zudem gemäss Art. 131b ERV bereits heute die Kompetenz, «unter besonderen Umständen» im Einzelfall zusätzliche Eigenmittel vorhalten zu lassen.
- Für Kantonalbanken besteht das Risiko, dass deren besondere Gegebenheiten (z.B. Rechtsform, Staatsgarantie, primär kantonale Geschäftstätigkeit) als Anlass für zusätzliche institutsspezifische Eigenmittelzuschläge herangezogen werden könnten.
- Um Rechtssicherheit zu gewährleisten, müssen die Kriterien für Eigenmittelzuschläge klar auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe (ERV) festgelegt sein. Dazu gehört insbesondere, dass ein neues, deutlich höheres Risiko für das Geschäftsmodell der Bank vorliegt – und dass die FINMA dieses Risiko im Einzelfall genau prüft und gut begründet.

Weitere Themen mit hoher Priorität

Eckwerte des Bundesrates zur Änderung des Bankengesetzes		
Massnahme		Position der Kantonalbanken
BR: Massnahme 6 PUK: Mo. 24.4527 / 24.4531	Stärkung der Aufsicht u.a. durch Stärkung des Instruments Berufsverbot und Angleichung an Tätigkeitsverbot .	Eine Angleichung des Berufsverbots an das Tätigkeitsverbot hätte zur Folge, dass Banken ihre internen Vorschriften nur noch auf gesetzliche Mindestvorgaben beschränken und nicht darüber hinausgehen würden. Zudem sollte der Anwendungsbereich von Gewinneinzahlungen nicht auf Kundenberaterinnen und Kundenberater ausgeweitet, sondern auf Bereichsverantwortliche beschränkt werden. Die Angleichung wäre kontraproduktiv und wird von den Kantonalbanken abgelehnt.
BR: Massnahme 7 PUK: Mo. 24.4527 / 24.4531	Institutsgewähr auf Gesetzesstufe verankern und rechtliche Grundlagen bei Organmutationen stärken.	Die Verankerung des Institutsgewährserfordernis auf Gesetzesstufe ist grundsätzlich sinnvoll und stärkt die Gesamtsystematik. Die besondere Stellung und Aufgabe der Kantonalbanken müssen bei einer gesetzlichen Verankerung berücksichtigt werden. Gerade das Thema «Organmutationen» erfordert für die Kantonalbanken in der Rechtsform einer selbstständigen Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts klare Präzisierungen.
BR: Massnahmen 5 PUK: Mo. 24.4531 / 24.4527	Umfassende Information der Öffentlichkeit über Verfahren der Aufsicht.	Die Veröffentlichung von Endverfügungen in Enforcementverfahren schafft Transparenz und wird von den Kantonalbanken unterstützt. Abgelehnt wird hingegen die Einführung gesetzlicher «Kann-Bestimmungen», die es der Aufsicht ermöglichen, frei zu entscheiden, über welche Verfahren sie informiert. Es braucht klare rechtsstaatliche Regeln, die eine Veröffentlichung legitimieren. Andernfalls drohen Vertrauensverlust, Vorverurteilungen und Willkür.

Weitere Auskünfte:

Verband Schweizerischer Kantonalbanken | Wallstrasse 8 | 4051 Basel
Michele Vono, Leiter Public Affairs | Vizedirektor, Tel. 061 206 66 29, m.vono@vskb.ch

Die Gruppe der Kantonalbanken umfasst 24 Institute mit Niederlassungen in 26 Kantonen. Sie ist damit gesamtschweizerisch präsent und nimmt mit über 20'000 Mitarbeitenden sowie rund 600 Geschäftsstellen eine führende Rolle ein. Ihr Marktanteil im Inlandgeschäft liegt bei 30 Prozent. 1907 haben sich die Kantonalbanken im Verband Schweizerischer Kantonalbanken VSKB zusammengeschlossen. Dieser vertritt die gemeinsamen Interessen der Verbandsmitglieder. Der Verband trägt dazu bei, die Stellung der Kantonalbanken in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik zu stärken und fördert die Zusammenarbeit unter den einzelnen Mitgliedern.