Kantonalbanken
Banques Cantonales
Banche Cantonali

23. September 2026

«Bankenstabilität»: Der Bundesrat schiesst am Ziel vorbei

Der Bundesrat hat am 12. August 2026 die Vernehmlassung zur Änderung des Bankengesetzes und der Liquiditätsverordnung eröffnet. Ziel ist es, nach dem Untergang der Credit Suisse das Too-Big-to-Fail-Dispositiv zu verbessern, wobei in erster Linie die global-systemrelevanten Banken («G-SIB») im Fokus stehen müssen. Aus Sicht der Kantonalbanken überschiesst das veröffentlichte Massnahmenpaket mit Blick auf diese Zielsetzung jedoch deutlich. Die Begründung für Umfang und Ausgestaltung der vorgeschlagenen Massnahmen ist in wichtigen Teilen nicht ausreichend und führt für Institute, die weder Ursache noch Treiber der Credit Suisse-Krise waren, zu weitgehenden zusätzlichen regulatorischen Verschärfungen. Mehrere Massnahmen orientieren sich zudem an ausländischen Regulierungsmodellen, ohne den Schweizer Gegebenheiten ausreichend Rechnung zu tragen. Der vorgesehene Ausbau der Kompetenzen der FINMA wirft ausserdem erhebliche rechtsstaatliche Fragen auf und birgt das Risiko einer übermässigen Machtkonzentration mit entsprechendem Raum für Willkür. Die Kantonalbanken fordern, dass die Massnahmen zwingend einen klaren Bezug zu den Ursachen der Krise haben und auf das nachweislich Notwendige beschränkt sind.

Die Krise einer einzelnen Bank rechtfertigt keine pauschalen Verschärfungen für den gesamten Bankensektor. Eine ungenügend differenzierte und übermässige Regulierung schwächt die Vielfalt und Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes, verursacht zusätzliche Kosten ohne entsprechenden Nutzen und belastet letztlich Unternehmen und Bevölkerung.

Die Kantonalbanken haben die Vernehmlassung analysiert und weisen in dieser Übersicht auf die für sie relevanten Punkte hin.

Grundsätzliches
Ein robustes Finanzsystem ist zentral – ebenso die Fähigkeit, systemrelevante Banken im Ernstfall geordnet abzuwickeln. Doch dafür sind nur wenige gezielte Eingriffe nötig und sinnvoll. Eine übermässige Regulierung ist weder zielführend noch zweckmässig, und sie verletzt das gesetzgeberische Prinzip der Verhältnismässigkeit.
Die Schweiz profitiert stark von einem vielfältigen Finanzplatz, inklusive einer international tätigen Grossbank. Gerade diese Vielfalt mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen trägt wesentlich zur Stabilität unseres Finanzsystems bei und stärkt zudem den Wettbewerb zugunsten der Schweizer Bevölkerung und der Wirtschaft. Deshalb müssen wir Sorge tragen, diese Vielfalt nicht durch unverhältnismässige oder unnötige regulatorische Eingriffe zu gefährden.

Verantwortlichkeitsregime
Die Kantonalbanken lehnen das vorgeschlagene Verantwortlichkeitsregime in dieser Form ab. Der Schwellenwert von 250 Vollzeitäquivalenten ist aus Risikosicht völlig willkürlich und würde 19 von 24 Kantonalbanken erfassen, obwohl deren Geschäftsmodelle und Organisationen nicht komplex sind. Gerade das klassische, für die Schweizer Bevölkerung zentrale Retail Banking ist zwar personalintensiv, weist aber ein geringes Risikoprofil auf. Die Zahl der Mitarbeitenden ist deshalb für solche Banken kein tauglicher Indikator für die Komplexität oder das Risiko. Für Kantonalbanken mit einfachen Geschäftsmodellen, transparenten Strukturen und klaren Verantwortlichkeiten reichen die bestehenden Gewährs-, Organisations- und Governance-Vorgaben aus.

Vergütungssysteme
Die Kantonalbanken unterstützen einfache Grundsätze für Vergütungssysteme. Konkrete Vorgaben wie der Auszahlungsaufschub für variable Vergütungen sollen jedoch nur für Banken mit

besonders komplexen und risikoreichen Geschäftsmodellen gelten. Rückforderungen bereits ausbezahlter variabler Vergütungen werden abgelehnt, weil sie rechtlich kaum durchsetzbar und damit in der Praxis wirkungslos wären.

Frühintervention
Die vorgesehenen Frühinterventionsinstrumente gehen zu weit und räumen der FINMA erheblichen Ermessensspielraum ein, ohne dass sie dafür zur Verantwortung gezogen werden kann. Sie sollen deshalb nur bei wesentlichen Stabilitätsrisiken und zwingendem Handlungsbedarf eingesetzt werden. Dafür braucht es klare gesetzliche Kriterien, verbindliche Anforderungen an die Qualifikation und Verantwortlichkeit des zuständigen FINMA-Personals sowie einen definierten Risikoappetit der Aufsicht, der unverhältnismässige Eingriffe verhindert.

Bussenkompetenz der FINMA
Die Kantonalbanken lehnen eine Bussenkompetenz der FINMA ab. Die Aufsicht verfügt bereits über ausreichende Sanktionsinstrumente – gemäss PUK-Bericht wurden diese im Fall Credit Suisse jedoch nicht konsequent eingesetzt. Die Einführung einer Bussenkompetenz würde zudem das Grundprinzip der Gewaltenteilung aushöhlen und die bereits heute rechtsstaatlich hochgradig problematische Situation verschärfen, in der die FINMA gleichzeitig beaufsichtigt, reguliert und sanktioniert.

Erweiterung der Auskunfts- und Meldepflicht
Die erweiterten Auskunftspflichten bergen für Mitarbeitende ein erhebliches Selbstbelastungsrisiko. Der Vorschlag des Bundesrates, selbstbelastende Erklärungen unter bestimmten Voraussetzungen in Strafverfahren nicht zuzulassen, reicht nicht aus, um die rechtsstaatlichen Bedenken auszuräumen und grundlegende Rechte zu schützen. Die Kantonalbanken fordern deshalb ein gesetzliches Aussageverweigerungsrecht im FINMA-Verfahren entsprechend dem strafprozessrechtlichen Selbstbelastungsverbot. Die vorgeschlagene Ausdehnung der Meldepflicht auf sämtliche Gewährsträger hebelt bankinterne Melde- und Bewältigungsprozesse aus und birgt das Risiko unkoordinierter Mehrfachmeldungen an die FINMA.

Verkürzung der Verfahrensdauer
Die aufschiebende Wirkung soll nur in eng begrenzten Ausnahmefällen entzogen werden dürfen, insbesondere bei dringenden Stabilitätsmassnahmen. In den Bereichen Governance, Vergütungen und Organisation lehnen die Kantonalbanken einen solchen Entzug aus rechtsstaatlichen Gründen ab.

Liquiditätsunterstützung durch Zentralbanken
Die Kantonalbanken begrüssen die gesetzliche Grundlage zur erleichterten Übertragung von Sicherheiten an die SNB. Die qualitativen Vorbereitungsanforderungen für Kategorie-3-Banken müssen jedoch klar und verbindlich geregelt sowie auf administrative und operative Vorgaben beschränkt werden. Für systemrelevante Banken sollen ausschliesslich quantitative Anforderungen gelten; eine Vermischung mit institutsspezifischen qualitativen Vorgaben wird abgelehnt.

Public Liquidity Backstop
Die Kantonalbanken unterstützen die Überführung des PLB ins ordentliche Recht. Es bestehen gute und sachliche Gründe, die gegen die Einführung einer zusätzlichen Abgeltungspauschale sprechen – eine Haltung, die auch vom Bundesrat selber im erläuternden Bericht zur PLB-Vernehmlassung festgehalten wurde. 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.

Abwicklungsverfahren
Die gesetzlichen Präzisierungen im Bereich der Abwicklung sind mit Augenmass umzusetzen und müssen den besonderen Rechtsformen der Kantonalbanken Rechnung tragen. Die im Gesetz verankerten kantonalbankspezifischen Sonderregelungen müssen den allgemeinen Bestimmungen ausdrücklich vorgehen.

1. Massnahme im Bereich Corporate Governance und Vergütungen

Verantwortlichkeitsregime

– Gemäss den vom Bundesrat kommunizierten Eckwerten sollte ein Verantwortlichkeitsregime das Geschäftsmodell, das Risikoprofil, die Grösse und die Komplexität einer Bank berücksichtigen. Gleichzeitig sollte der administrative Aufwand möglichst gering bleiben.
– Der Vernehmlassungsvorschlag unterstellt Banken ab 250 Vollzeitäquivalenten pauschal eine komplexe Organisationsstruktur und verpflichtet sie deshalb zur Einführung eines Verantwortlichkeitsregimes. Darüber hinaus kann die FINMA nach Belieben weitere Banken bezeichnen, die dem Regime unterstellt werden sollen.
– Das vorgesehene Verantwortlichkeitsregime knüpft zudem an das Gewährsregime an. Dadurch würde der Kreis der Personen, die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten müssen, deutlich erweitert. Darüber hinaus könnte die FINMA zusätzliche Funktionen bestimmen.
– Aus Sicht der Kantonalbanken ist der Schwellenwert von 250 Vollzeitäquivalenten aus Risikosicht völlig willkürlich angesetzt. Er hätte zur Folge, dass 19 von 24 Kantonalbanken in den Geltungsbereich fallen würden, obwohl sie keine komplexe Organisationsstruktur aufweisen. Betroffen wären beispielsweise die Schaffhauser Kantonalbank und die Banque Cantonale Neuchâteloise, beides Banken der Kategorie 4.
– Gerade das klassische, für die Schweizer Bevölkerung zentrale Retail Banking ist zwar personalintensiv, weist aber ein geringes Risikoprofil auf. Die Zahl der Vollzeitäquivalente ist deshalb für diese Banken kein tauglicher Indikator für die Komplexität oder das Risiko. Die Widerstandsfähigkeit der Kantonalbanken wird zudem regelmässig von der SNB bestätigt, zuletzt im Finanzstabilitätsbericht 2025.
– Der aktuelle Vorschlag verfehlt die vom Bundesrat selbst gesetzten Anforderungen grundlegend: Er blendet Geschäftsmodell, Risikoprofil und tatsächliche Komplexität weitgehend aus. Statt den administrativen Aufwand zu begrenzen, schafft er regulatorischen Mehraufwand, erhöht die Rechtsunsicherheit und belastet auch Institute, für die kein entsprechender Handlungsbedarf besteht.
– Die bestehenden Anforderungen – wie Gewährs- und Organisationsvorgaben, Corporate-Governance-Richtlinien, Risikomanagement sowie interne Kontrollmechanismen – werden konsequent umgesetzt und sind für Kantonalbanken mit einem einfachen Geschäftsmodell, einer transparenten Organisation und klar zugewiesenen Verantwortungsbereichen ausreichend.
– Die Kantonalbanken lehnen den Vorschlag in der vorliegenden Form daher konsequent ab.

Vergütungssysteme

– Die Kantonalbanken unterstützen die in der Vernehmlassung vorgesehenen Grundsätze für Vergütungssysteme und Vergütungen.
– Konkrete Vorgaben wie der Auszahlungsaufschub für variable Vergütungen sollen nur für Banken mit besonders komplexen und risikoreichen Geschäftsmodellen gelten.
– Rückforderungen bereits ausbezahlter variabler Vergütungen («Clawbacks») werden abgelehnt, weil sie rechtlich kaum durchsetzbar und damit in der Praxis wirkungslos wären.

2. Aufsicht

Frühintervention

– Gemäss Vernehmlassung sollen die Frühinterventionsinstrumente der FINMA deutlich ausgebaut werden.
– Aus Sicht der Kantonalbanken gehen die vorgesehenen Massnahmen klar zu weit. Sie ermöglichen erhebliche Eingriffe in die Geschäftstätigkeit der Institute und räumen der FINMA einen zu grossen Ermessens- und Interpretationsspielraum ein. Gleichzeitig fehlt eine angemessene Verantwortlichkeit der FINMA für die Folgen ihrer Entscheide.
– Um die Rechtssicherheit für die beaufsichtigten Institute zu gewährleisten, braucht es klare gesetzliche Grundlagen und verbindliche Kriterien. Frühinterventionsmassnahmen sollen auf Fälle beschränkt bleiben, in denen wesentliche Risiken für die Stabilität einer Bank bestehen und ein rasches Eingreifen zwingend erforderlich ist.
– Für die Anordnung solcher Massnahmen sind zudem klare Anforderungen an die Qualifikation und Verantwortlichkeit des zuständigen FINMA-Personals festzulegen. Frühinterventionen sind besonders heikel, weil die FINMA damit faktisch Mitverantwortung für die weitere Entwicklung der betroffenen Bank übernimmt.

– Ebenso ist der Risikoappetit der FINMA klar zu definieren. Er darf nicht bei null liegen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die FINMA aus übermässiger Risikoaversion zu früh oder unverhältnismässig stark in die Geschäftstätigkeit der beaufsichtigten Institute eingreift.

Bussenkompetenz der FINMA

– Die Kantonalbanken lehnen eine Bussenkompetenz ab. Die FINMA verfügt bereits heute über ausreichende Sanktionsinstrumente (Berufsverbot, Einzug von Gewinnen, Bewilligungsentzug, Veröffentlichung von Enforcement-Verfügungen) 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 ergibt sich, dass es für eine solche Erweiterung des Kompetenzkatalogs der FINMA keinen stichhaltigen Grund gibt.
– Weiter würde die Einführung einer Bussenkompetenz das Grundprinzip der Gewaltenteilung aushöhlen. Eine bereits heute rechtsstaatlich problematische Situation würde verschärft, indem die FINMA gleichzeitig beaufsichtigt, reguliert und sanktioniert.
– Schliesslich 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.

Erweiterung der Auskunfts- und Meldepflicht

– Die in der Vernehmlassung vorgesehene Ausweitung der Auskunftspflichten auf alle Mitarbeitenden der Bank birgt ein erhebliches Selbstbelastungsrisiko. Sie verschärft damit das Spannungsverhältnis zum strafrechtlichen Grundsatz, wonach sich niemand selbst belasten muss.
– Der Bundesrat schlägt daher vor, selbstbelastende Erklärungen in einem Strafverfahren nicht zuzulassen, wenn sie zuvor in einem Verwaltungsverfahren unter Androhung einer strafrechtlichen Sanktion eingeholt wurden. Aus Sicht der Kantonalbanken vermag diese Lösung die bestehenden rechtsstaatlichen Defizite nicht zu beheben.
– Um dieses Spannungsverhältnis endgültig aufzulösen, ist für Mitarbeitende im FINMA-Verfahren ein gesetzliches Aussageverweigerungsrecht in Bezug auf selbstbelastende Erklärungen vorzusehen, dessen Schutzwirkung dem strafprozessrechtlichen Selbstbelastungsverbot «nemo tenetur» entspricht.
– Die vorgeschlagene Ausdehnung der Meldepflicht auf sämtliche Gewährsträger hebelt bankinterne Melde- und Bewältigungsprozesse aus und birgt das Risiko unkoordinierter Mehrfachmeldungen an die FINMA. Im Vergleich zur bestehenden Meldepflicht auf Institutsebene stellt dies eine unnötige und kontraproduktive Verkomplizierung dar.

Verkürzung der Verfahrensdauer

– Die in der Vernehmlassung vorgeschlagenen Bereiche, in denen Beschwerden keine aufschiebende Wirkung haben sollen, gehen aus Sicht der Kantonalbanken deutlich zu weit.
– Die aufschiebende Wirkung darf nur in eng begrenzten Ausnahmefällen entzogen werden. Dies gilt insbesondere für dringende Stabilitätsmassnahmen, bei denen eine FINMA-Verfügung sofort wirksam werden muss, um die Allgemeinheit vor den Folgen eines Bankenzusammenbruchs zu schützen.
– In allen anderen Bereichen – insbesondere Governance, Vergütungen und Organisation – lehnen die Kantonalbanken den Entzug der aufschiebenden Wirkung aus rechtsstaatlichen Gründen ab.

3. Liquiditätssicherung in der Krise

Liquiditätsunterstützung durch Zentralbanken

– Eine der wichtigsten Lehren aus der Krise der Credit Suisse ist, dass Banken in Notfallsituationen einen besseren Zugang zu Liquidität der SNB benötigen. Die Kantonalbanken begrüssen deshalb die vorgesehene gesetzliche Grundlage, welche die Übertragung von Sicherheiten an die SNB erleichtert.
– Die qualitativen Vorbereitungsanforderungen, die in der Liquiditätsverordnung für Kategorie-3-Banken vorgesehen sind, bleiben zu vage. Dadurch erhält die FINMA bei deren Beurteilung einen erheblichen Ermessensspielraum. Die Kantonalbanken fordern deshalb klare und verbindliche Bestimmungen, die sich auf administrative und operative Vorgaben beschränken. Andernfalls droht die angestrebte proportionale Ausgestaltung der Regelung unterlaufen zu werden.

– Für SIBs sollen zusätzlich zu den quantitativen Anforderungen noch qualitative Anforderungen institutsspezifisch beurteilt werden, wobei jeweils die strengere Anforderung massgebend sein soll. Die Kantonalbanken haben Verständnis für die quantitativen Vorbereitungsanforderungen, lehnen aber die Vermischung von quantitativen und qualitativen Anforderungen ab. Für SIBs sollen ausschliesslich quantitative Anforderungen gelten.

Public Liquidity Backstop

– Die Kantonalbanken unterstützen die Überführung des PLB in das ordentliche Recht.
– 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 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. fehlt ein Rechtsanspruch, besteht ein Konkursprivileg für die Forderungen der SNB, und im Falle einer Beanspruchung ist bereits eine Abgeltung zu leisten [Bereitstellungs- und Risikoprämie sowie Zins]). Diese Haltung wurde auch im erläuternden Bericht des Bundesrats zur PLB-Vernehmlassung unterstützt (S. 12), und sachlich hat sich seither nichts verändert.
– 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.

4. Stabilisierung und Abwicklung

Abwicklungsverfahren

– Gemäss Vernehmlassung sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Abwicklung einer Bank präzisiert werden.
– Die Kantonalbanken fordern eine Umsetzung mit Augenmass, die den besonderen Rechtsformen der Kantonalbanken angemessen Rechnung trägt. Deshalb ist ausdrücklich festzuhalten, dass die Sonderregelungen für Kantonalbanken gemäss Art. 28d VE-BankG und Art. 30 Abs. 6 VE-BankG den allgemeinen Bestimmungen vorgehen. Kritisch zu beurteilen ist in diesem Zusammenhang Art. 30 Abs. 2 VE-BankG: Danach kann die FINMA Massnahmen ohne Zustimmung der Eignerinnen und Eigner anordnen.
– Die Kantonalbanken beurteilen auch die Möglichkeit kritisch, dass die FINMA für die Bewertung einer Bank einen externen Beauftragten beiziehen kann. In einer Krise wäre die zusätzliche Abstimmung mit einem externen Bewertungsbeauftragten wenig zielführend und könnte die Abläufe deutlich erschweren. Gleichzeitig entstünde bereits im Normalbetrieb zusätzlicher Aufwand, da der notwendige Austausch mit dem externen Beauftragten vorsorglich aufgebaut und laufend gepflegt werden müsste.

Weitere Auskünfte:
Verband Schweizerischer Kantonalbanken | Wallstrasse 8 | 4051 Basel
Michele Vono, Leiter Public Affairs & Regulierung | 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 19’000 Mitarbeitenden sowie rund 620 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.