Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
Bernerhof
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per Mail zugestellt an: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Basel, 26. September 2025
MST / 058 330 63 42

Stellungnahme zur Änderung der Eigenmittelverordnung und Reaktion auf die Eckwerte des Bundesrats zu den Massnahmen auf Gesetzesstufe

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem vorliegenden Schreiben beziehen wir uns auf die am 6. Juni 2025 eröffnete Vernehmlassung des EFD zur Änderung der Eigenmittelverordnung (Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität und dem Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission). Mit Blick auf die thematischen Zusammenhänge bzw. das Gesamtpaket des Bundesrats äussern wir uns bewusst auch zu den Eckwerten zur Änderung des Bankengesetzes. Wir bedanken uns für die Möglichkeit, unsere Position und unsere Überlegungen darlegen zu können.

Position der SBVg:

Die SBVg unterstützt das Ziel, die Systemstabilität des Finanzplatzes Schweiz weiter zu stärken. Es braucht dabei eine Balance zwischen Finanzstabilität und Wettbewerbsfähigkeit. Regulatorische Anpassungen müssen problembezogen und zielorientiert sein.

Wo kein Stabilitätsgewinn erkennbar ist, wo die praktische Umsetzung bei den Finanzinstituten zu reiner Bürokratie führt, wo rechtsstaatliche Grundsätze gefährdet werden, wo der Verhältnismässigkeit nicht Rechnung getragen wird und internationale Wettbewerbsnachteile für Schweizer Banken drohen, dürfen keine zusätzlichen Anforderungen eingeführt werden.

Wesentliche Elemente des bundesrätlichen Pakets finden unsere ausdrückliche Unterstützung. Beispielsweise begrüssen wir explizit den vorgesehenen Ausbau der Liquiditätsversorgung in der Krise. Sowohl die Verbesserungen im Bereich der Liquiditätsunterstützung durch die Schweizerische Nationalbank als auch die Überführung einer staatlichen Ausfallgarantie zu Gunsten der SNB und zur Stärkung der Finanzstabilität in das ordentliche Recht («Public Liquidity Backstop») sind aus unserer Sicht richtig und nötig. Allerdings ist auf pauschale Abgeltungen zu verzichten, da solche nicht gerechtfertigt sind.

Wir befürworten zudem die Einführung eines Verantwortlichkeitsregimes («Senior Managers Regime»), weil klare Verantwortlichkeiten Rechtssicherheit schaffen und eine bewusste Risikokultur sowie das Vertrauen der Kundschaft stärken. Die Einführung eines solchen «Senior Managers Regime» muss zielgerichtet, unbürokratisch und mit hoher Proportionalität umgesetzt werden.

Ausserdem anerkennen wir die Wünschbarkeit einer breiteren Palette an Abwicklungsoptionen bzw. eines gezielten Ausbaus des Kriseninstrumentariums.

Hingegen erachten wir das vom Bundesrat vorgelegte Paket zur «Bankenstabilität» insgesamt als überladen und weder verhältnismässig noch zielgerichtet. Während ein Teil der vorgeschlagenen Massnahmen einen direkten Bezug zur Entwicklung der Credit Suisse aufweist, fehlt dieser Problembezug an zahlreichen anderen Stellen ganz oder ist nur in sehr beschränktem Ausmass gegeben.

Das ist nicht nur vor einem rechts- und wirtschaftspolitischen Hintergrund störend, sondern gerade auch im Licht der fehlenden Ausgewogenheit zwischen Systemstabilität und internationaler Wettbewerbsfähigkeit.

Der Bundesrat hat bisher die Mehrheit seiner Vorschläge noch nicht spezifiziert. Sowohl für die Wirkung der Massnahmen als auch für deren Kosten ist jedoch das Gesamtpaket massgebend. Es können nicht einzelne Massnahmen isoliert diskutiert werden. Daher erachten wir das Vorliegen eines Gesamtpakets, inklusive einer soliden Kosten/Nutzen-Analyse als zentral. Bisher fehlt eine systematische bzw. ganzheitliche Evaluation des Nutzens und der Kosten, welche vom vorgelegten Massnahmenbündel für den Finanzplatz, aber auch die gesamte Volkswirtschaft zu erwarten sind.

Eine entsprechende integrale Regulierungsfolgenabschätzung, welche die Massnahmen und ihre ökonomischen Implikationen über beide involvierten Stufen (Gesetz und Verordnung) hinweg charakterisiert und bestmöglich zu quantifizieren versucht, ist nach unserer Überzeugung zwingend und dringend nötig.

Dabei gilt unsere Kritik einer fehlenden Abschätzung der ökonomischen Auswirkungen nicht nur, aber speziell dem Bereich der Eigenkapitalregulierung. Hier wirken zusätzlich zu den Effekten von «Basel III (Final)» und der bestehenden Progression der Anforderungen an systemrelevante Banken gemäss Marktanteil und Grösse mehrere Vorschläge des Bundesrates kostentreibend. Die entsprechende Kumulation der Effekte und Interdependenzen sind vertieft zu evaluieren. Vor allem entbehren die vom Bundesrat vorgeschlagenen Maximal-Varianten im Eigenkapitalbereich einer überzeugenden Begründung und

vernachlässigen mögliche Auswirkungen auf die Realwirtschaft und mögliche Alternativen. Insbesondere lehnen wir die Massnahmen zur Eigenmittelunterlegung ausländischer Beteiligungen entschieden ab und beantragen die Prüfung zielführender alternativer Ansätze. Darüber hinaus enthalten die Vorschläge im Bereich der Bewertung einen besorgniserregenden Wechsel von einer «Going Concern» zu einer «Gone Concern» Perspektive.

Einen grossen Teil der Massnahmen lehnen wir in der vorgesehenen Form ab. Beispiele dafür sind die Einführung pekuniärer Verwaltungssanktionen (Bussen) und weiterer unnötiger und/oder unverhältnismässiger Kompetenzen der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht oder eine mechanistische Ausgestaltung sogenannter Frühinterventionen. Entsprechende Zurückhaltung ist erst recht vor dem Hintergrund geboten, dass auch gemäss PUK die FINMA ihre bestehenden Kompetenzen nicht ausgeschöpft hat.

Mit speziellem Bezug auf die der laufenden Vernehmlassung zugrundeliegenden Massnahmen auf Verordnungsstufe lehnen wir die vorgesehenen Verschärfungen entschieden ab: Bei der Bewertung spezieller Bilanzpositionen (Massnahme 18, Prudent Valuation Adjustments, Software und latente Steuerpositionen aufgrund zeitlicher Diskrepanzen) wird eine maximal restriktive Behandlung vorgeschlagen, die weit über die internationalen Standards hinausgeht und in keinem relevanten Rechtsraum in ähnlichem Masse angewendet wird. Damit würde der «Swiss Finish» massiv ausgeweitet, die internationale Vergleichbarkeit verunmöglicht und die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes signifikant geschwächt. Für die risikotragende Funktion von AT1-Kapitalinstrumenten (Massnahme 19, Additional Tier 1 Kapital) beantragen wir substantielle Änderungen der entsprechenden Verordnungsbestimmungen, um die Marktfähigkeit dieser Instrumente und ihre internationale Vergleichbarkeit sicherzustellen, und ihre Verlustabsorptionsfähigkeit zu stärken. Bezüglich der Informationsbereitstellung zur Liquiditätslage der einzelnen Institute (Massnahme 25) sind eine deutliche Reduktion, Präzisierung und differenzierende Abstufung der entsprechenden Anforderungen notwendig.

Zusätzlich zur Konkretisierung bzw. technischen Ausgestaltung der einzelnen Massnahmen ist es für die Verordnungs- wie auch die Gesetzesstufe zwingend, dass die Anforderungen risikogerecht zwischen unterschiedlichen Ausgangssituationen verschiedener Institute differenziert werden. Das Massnahmenpaket darf nicht zur flächendeckenden Regulierungswelle werden. Vielmehr sind Verhältnismässigkeit und Proportionalität strikt umzusetzen. Entsprechend sehen wir für die allermeisten Institute klar keine zusätzlichen Anforderungen.

In geopolitisch und wirtschaftlich angespannten Zeiten muss die Wettbewerbsfähigkeit im Zusammenhang mit regulatorischen Anforderungen umso mehr berücksichtigt werden, vgl. die Medienmitteilung des Bundesrats vom 20. August 2025 zur regulatorischen Entlastung. Bankenregulierung kann nicht unabhängig von der Standortpolitik betrachtet werden. Es braucht zwingend eine Gesamtschau – im Interesse des Wirtschaftsstandorts Schweiz.

Als Spitzenverband des Bankensektors anerkennen wir, dass aufgrund der Krise der Credit Suisse Raum für regulatorische Verbesserungen besteht. Dabei erachten wir einzelne Elemente des vom Bundesrat vorgesehenen Konzepts als zielführend, um die Stabilität, Attraktivität und Reputation des Schweizer Finanzplatzes weiter zu optimieren. Die drei vorgesehenen Bereiche bzw. Komponenten (Stärkung der Prävention, Erweiterung des Kriseninstrumentariums und Stärkung der Liquidität) bilden wesentliche Bestandteile, insbesondere der angestrebten weiteren Verbesserung der Systemstabilität. Die Konzeption eines «Policy Mix» aus verschiedenen Massnahmen mit spezifischer Zielsetzung und Ausrichtung scheint uns im Grundsatz richtig.

Hingegen ist das vom Bundesrat präsentierte Paket überladen, würde zu substanziellen und unverhältnismässigen Regulierungsfolgekosten führen und könnte bedeutende unerwünschte Auswirkungen auf die Real- bzw. Gesamtwirtschaft haben. Insgesamt ist unser Eindruck, dass der aktuelle Vorschlag die nötige Balance zwischen der Erhöhung der Systemstabilität einerseits und der Erhaltung bzw. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes andererseits nicht sicherstellt. Beispielsweise besteht bei den Kapitalmassnahmen kein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Vermeidung von Risiken einerseits und den extremen Kostenfolgen andererseits, insbesondere in Form von negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Kosten für die Gesamtwirtschaft. Überhaupt sind viele der vorgeschlagenen Massnahmen zu extrem und damit unverhältnismässig, nicht international abgestimmt und im Geltungsbereich zu weitreichend. Insbesondere fehlt eine adäquate Differenzierung der Anforderungen zwischen Instituten mit unterschiedlicher Ausgangslage (Proportionalität).

Finanzkrise, Pandemie und geopolitische Spannungen haben die Bedeutung einer starken einheimischen Produktion in den verschiedensten strategischen Wirtschaftssektoren exemplarisch aufgezeigt. Dies ist namentlich auch für den Bankensektor der Fall. Die Schweizer Wirtschaft profitiert von zuverlässigen inländischen Dienstleistern, gerade in Krisenzeiten. Ein starker und international wettbewerbsfähiger Finanzplatz Schweiz ist deshalb mit Blick auf Wohlstand und Souveränität von herausragender Bedeutung. Die Möglichkeit, die Kundschaft profitabel aus der Schweiz bedienen zu können sowie die Diversität des schweizerischen Bankensektors stellen zentrale Erfolgsfaktoren dar. Diese Heterogenität, mit ausgeprägten Unterschieden in Grösse, Geschäftsmodellen und Risikostrukturen einzelner Institute, ist unter anderem für die Nutzung von Synergien innerhalb des Finanzplatzes von massgeblicher Relevanz. Hierfür braucht die Schweiz auch grosse und starke Banken, um im internationalen Wettbewerb weiterhin eine führende Rolle zu spielen.

Für die Schweiz als kleine offene Volkswirtschaft ist die Präsenz global tätiger – und entsprechend wettbewerbsfähiger – Institute unabdingbar. Die international verflochtene und zu einem bedeutenden Teil exportorientierte Wirtschaft ist auf grosse, international tätige und in der Schweiz ansässige Finanzdienstleister angewiesen. Gerade in Zeiten, in welchen die Exportwirtschaft vor grossen Herausforderungen steht, kommt einem breit aufgestellten Finanzsektor eine besondere Bedeutung zu. Wir beantragen deshalb, die internationale Wettbewerbsfähigkeit bei der Konkretisierung einzelner Massnahmen stärker zu gewichten.

Obwohl in formeller Hinsicht lediglich die Verordnungsstufe Gegenstand der laufenden Vernehmlassung bildet, äussern wir uns in der vorliegenden Stellungnahme zusätzlich auch zu den vom Bundesrat vorgelegten Eckwerten für die Massnahmen, die sich auf die Gesetzesstufe beziehen. Wie bereits in der Vorgeschichte zum Ausdruck gebracht, ist aus unserer Sicht von zentraler Bedeutung, dass alle vom Bundesrat in seinem Paket «Bankenstabilität» vorgesehenen Massnahmen integral und auch mit Blick auf ihre aggregierten ökonomischen Auswirkungen beurteilt werden.

Während es sich beim eigentlichen Vernehmlassungsgegenstand um ausformulierte Änderungen auf Verordnungsstufe (Eigenmittelverordnung) handelt, sind die Eckwerte zu den einzelnen Massnahmen auf Gesetzesstufe von unterschiedlicher Granularität und Aussagekraft. Deshalb fallen auch unsere

nachfolgenden Einschätzungen der einzelnen Eckwerte unterschiedlich konkret aus. Dementsprechend müssen wir uns auch eine detaillierte Reaktion im Rahmen der weiteren Vernehmlassungen vorbehalten.

Unsere Ausführungen sind wie folgt strukturiert: Nach einer Diskussion übergeordneter Prinzipien nehmen wir zu den vorgesehenen Änderungen auf Verordnungsstufe Stellung und schlagen konkrete Anpassungen an den entsprechenden Verordnungsentwürfen vor. Danach beziehen wir uns wie oben erwähnt auf die Gesetzesstufe; dabei folgen wir der Reihenfolge der Massnahmen, wie sie im Papier des Bundesrats zu den Eckwerten aufgeführt sind.

A. Übergeordnete Prinzipien

I. Verhältnismässigkeit und Proportionalität

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit spielt sowohl für die drei zur Vernehmlassung stehenden Massnahmen wie auch für die Eckwerte zur Gesetzesvorlage eine zentrale Rolle. Verhältnismässigkeit bedeutet dabei, dass bei jeder der diskutierten Massnahmen klar ersichtlich sein muss, dass sie für die Behebung eines konkreten Problems erforderlich ist, dass sie für die entsprechende Problemlösung am besten geeignet ist, und dass der «Mehrwert» der Massnahmen die entstehenden Kosten klar rechtfertigt. Dabei beginnt Verhältnismässigkeit nicht erst bei einer differenzierten Regulierung für verschiedene Bankengruppen oder -typen, eine unverhältnismässige Regulierung ist selbstverständlich für den gesamten Finanzplatz zu vermeiden. Der Bundesrat hielt in seinem Bericht zur Bankenstabilität vom 10. April 2024 fest: «Die Massnahmen müssen geeignet und notwendig sein für die Zielerreichung und sollen ein vorteilhaftes Verhältnis aufweisen zwischen der erwünschten Wirkung für die Finanzstabilität und der Schwere des Eingriffs in die wirtschaftliche Freiheit der betroffenen Institute» (S. 33). Sämtliche Institute stehen, unabhängig von ihrer Grösse, in einem Wettbewerb, was bei neuer Regulierung zwingend berücksichtigt werden muss.

Der Bundesrat hielt weiter explizit fest: «Insbesondere bekräftigt der Bundesrat mit dem vorliegenden Bericht erneut das in der Finanzplatzstrategie festgehaltene Ziel, dass die Schweiz ein attraktiver Standort für global tätige Finanzinstitute sein soll» (S.27). Entsprechend ist eine frühzeitige und umfassende Kosten-/Nutzen Analyse zentral (vgl. unten), damit unterschiedliche Umsetzungsoptionen hinsichtlich ihrer Zielerreichung zur Verbesserung der Finanzstabilität sowie ihrer Folgekosten für die betroffenen Institute wie auch den Schweizer Finanzplatz und die Schweizer Wirtschaft gegeneinander abgewogen werden können. Die Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit von zusätzlicher Regulierung sind klar auszuweisen.

Proportionalität ist insbesondere auch vor dem Hintergrund der ausgeprägten Heterogenität des schweizerischen Bankensektors von entscheidender Bedeutung. Ohne die Krise der Credit Suisse würden keine zusätzlichen Massnahmen diskutiert. Den selbstverschuldeten Untergang einer einzelnen Bank für eine breitflächige Regulierungswelle auszunutzen, wäre unnötig und vollkommen unverhältnismässig. Genau dies scheint mit den hier vorliegenden Massnahmen jedoch teilweise beabsichtigt zu sein. Dies lehnen wir mangels Problembezug entschieden ab.

Entsprechend sehen wir für die allermeisten Banken keinen Handlungsbedarf bzw. keine zusätzlichen Anforderungen und fordern, dass sich die Massnahmen auf die weitere Stärkung der Finanzstabilität beschränken und verhältnismässig sowie proportional umgesetzt werden. Die Ausgestaltung der Massnahmen hat sich insbesondere an Grösse, Komplexität, Geschäftsmodell und Risikoprofil einer Bank auszurichten und dabei Rechtsform (inkl. Eigentümerstruktur und persönliche Haftung von Gesellschaftern) und gesetzliche Aufträge zu berücksichtigen. Nicht-systemrelevante Banken repräsentieren anzahlmässig die überwiegende Mehrheit des Sektors, die nunmehr für die selbstverschuldeten Fehler der Bank einer gänzlich anderen Kategorie verantwortlich gemacht werden würde. Deshalb fehlt den vorgeschlagenen Massnahmen insoweit gleich in doppelter Hinsicht jeglicher Problembezug.

Inwiefern über ein einheitliches Kriterium für die Definition der Proportionalität hinaus ein Bedarf für massnahmen-spezifische bzw. themencluster-spezifische Konkretisierungen der Proportionalität besteht, hängt unter anderem von der Ausgestaltung der einzelnen Massnahmen ab, sodass diesbezüglich noch Spielraum bestehen muss.

Zwischen der inhaltlichen Ausgestaltung einzelner Massnahmen und ihrem Geltungsbereich besteht natürlicherweise eine starke Interdependenz. Weil die Konkretisierung der meisten Eckwerte bzw. Massnahmen noch nicht vorliegt, können wir uns an dieser Stelle noch nicht zu geeigneten Operationalisierungen der Proportionalität äussern. Wir gehen jedoch davon aus, dass Bundesrat und Behörden zu gegebener Zeit ihre Konzepte zur Umsetzung einer entsprechenden Proportionalität vorlegen und wir Gelegenheit erhalten, unsere Perspektive einzubringen.

Verhältnismässigkeit bedeutet auch, dass die Behörden bei der Einführung neuer regulatorischer Vorgaben gleichzeitig die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen, um deren Umsetzung effizient und mit einem angemessenen Kosten-/Nutzen-Verhältnis zu ermöglichen. Dazu gehört beispielsweise die Schaffung einer gesetzlichen Lösung zur vereinfachten Übertragung von Sicherheiten an die SNB, was den Vorbereitungsaufwand der Banken für einen möglichen Liquiditätsbezug bei der SNB massgeblich reduzieren und das Volumen verfügbarer Sicherheiten deutlich vergrössern würde. Auch muss die *ergebnisoffene* Prüfung der Einführung eines Covered Bond Gesetzes nun aufgenommen und zusammen mit dem gesamten Massnahmenpaket des Bundesrats vorangetrieben werden. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die notwendigen Abklärungen weiter hinausgeschoben werden sollen (nach Klärung «Public Liquidity Backstop» und «Lender of Last Resort»). Das gilt umso mehr, als dass mit Covered Bonds die Refinanzierungsbasis von Banken diversifiziert werden kann, was ihre Resilienz in «Business as usual» und in einer Krise erhöht und zur weiteren Stärkung der Finanzmarktstabilität beiträgt. Die Branche ist bereit, die Behörden bei den erforderlichen Abklärungen – etwa im Hinblick auf das Zusammenspiel mit dem bestehenden Pfandbriefwesen – konstruktiv zu unterstützen.

II. Aggregierte Betrachtung und Wirkungsabschätzung

Bisher fehlt eine systematische Evaluation bzw. eine aussagekräftige «Kosten/Nutzen-Analyse» der geplanten Massnahmen. Die einzelnen Massnahmen bilden ein Gesamtpaket, das auch in seiner Gesamtwirkung hinsichtlich seines Beitrags an die Systemstabilität und seiner Folgekosten zu beurteilen ist. Aufgrund des aktuell unterschiedlichen Konkretisierungsgrads der verschiedenen Massnahmen ist eine umfassende und solide Kosten-/Nutzen-Abschätzung derzeit nicht möglich. Die vorgelegten Überlegungen (Erläuternder Bericht, Kapitel 5) vermögen die volkswirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der auf Verordnungsstufe vorgesehenen Massnahmen nicht überzeugend aufzuzeigen. Vor allem entbehrt das unter Verweis auf methodische Probleme gezogene Fazit, wonach davon auszugehen sei, dass der «aus der Vorlage resultierende Gesamtnutzen positiv» sei (S. 44), einer analytischen Grundlage und hat deshalb hypothetischen Charakter. Insbesondere wird nicht dargestellt, inwiefern die angestrebten Ziele der Verbesserung der Widerstandsfähigkeit der Banken mit deutlich weniger einschneidenden Massnahmen erreicht werden könnten. Zudem bestehen zwischen verschiedenen Massnahmen des vorgeschlagenen Pakets substantielle Interdependenzen. So können u.a. die umfassenden Vorschläge zur Liquidität und zur Abwicklung (z.B. stärkere Eigenständigkeit der lokalen Einheiten und damit verbundene höhere Finanzierungs- und möglicherweise Risikomanagementkosten) bei richtiger Ausgestaltung zusätzlich zu den Kapitalmassnahmen einen wesentlichen Beitrag an Widerstandsfähigkeit und Krisenprävention leisten.

Unsere Kritik an einer fehlenden aggregierten Wirkungsanalyse gilt nicht nur, aber in speziellem Masse im Bereich der Kapitalanforderungen, wo weitere, über die internationalen Standards hinausgehende Ansätze («Swiss Finish») zu vermeiden sind. Das vom Bundesrat in Auftrag gegebene Gutachten von Alvarez & Marsal untersucht die Folgen der vorgeschlagenen Kapitalmassnahmen und kommt zum Schluss, dass die Schweizer

Wirtschaft mit erheblichen Folgekosten rechnen müsste, in Form von niedrigeren Steuereinnahmen, Arbeitsplatzverlusten, einem Rückgang im Kreditvolumen und der wirtschaftlichen Aktivität. Gemessen an den potenziellen Auswirkungen und Kosten für verschiedene Marktteilnehmer und die Volkswirtschaft ist das bisherige Fehlen einer Gesamtabstimmung der zu erwartenden ökonomischen Effekte unverständlich.

Vor diesem Hintergrund ist es aus unserer Sicht unabdingbar, dass eine geeignete Gesamtschau bzw. systematische Regulierungsfolgenabschätzung noch erfolgt und präsentiert wird, bevor Änderungen auf Verordnungsebene verabschiedet werden. Wir verstehen die Ausführungen im Erläuternden Bericht (S. 41) in diesem Sinne: «Eine vertiefte Analyse der Auswirkungen durch das Gesamtpaket und eine Beurteilung der Erreichung der Zielsetzungen des TBTF-Dispositivs wird im Rahmen der Vorlage zur Änderung des Bankengesetzes zur Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität und dem Bericht der PUK erfolgen. Die mit der vorliegenden Vorlage umgesetzten Massnahmen werden bei dieser Analyse der Beurteilung mit einbezogen.» Entsprechend sind die einzelnen Massnahmen auf Gesetzesstufe (Eckwerte) und Verordnungsebene (Vernehmlassung) auch gesamthaft zu beurteilen.

Sämtliche Massnahmen sind für sich allein, aber auch in ihrem Zusammenspiel darauf zu prüfen, ob sie im Hinblick auf die Finanzplatzstabilität erforderlich, geeignet und letztlich auch massvoll sind. Insbesondere in Bezug auf die Erforderlichkeit und Angemessenheit sehen wir bereits jetzt, dass verschiedene der vorgeschlagenen Einzelmassnahmen und insbesondere ihre Gesamtwirkung erheblich über das Ziel hinausschiessen und dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz nicht gerecht werden.

Entsprechend sind die Kosten für die Banken und die Schweizer Wirtschaft ganzheitlich zu überprüfen, was eine angemessene Kosten-/Nutzen-Analyse voraussetzt. Diese Analyse ist weiter ausstehend, jedoch zwingend und dringend nötig. Ob Ziele zur Verbesserung der Widerstandsfähigkeit der Banken und somit der Stabilität des Finanzsystems auch mit verhältnismässigeren Massnahmen und ohne die Wahl von Maximalvarianten erreicht werden könnten, ist derzeit noch unklar. Die vom Bundesrat im Rahmen der Vernehmlassung zu den Gesetzesänderungen vorgesehene Gesamtanalyse bzw. eine gesamthafte Regulierungsfolgenabschätzung des Regulierungspakets sind aus unserer Sicht als Basis für die weitere Beurteilung sowohl einzelner Massnahmen als auch ihrer Gesamtwirkung zwingend. Dabei darf nicht aus den Augen verloren werden, dass die Banken die mit regulatorischen Auflagen verbundenen Kosten mindestens partiell auf ihre Kundschaft überwälzen müssen und werden (zum Beispiel über Kreditkonditionen), sodass auch von einer Betroffenheit anderer Wirtschaftssektoren und letztlich der Bevölkerung ausgegangen werden muss. Wettbewerbsnachteile zu Lasten der Finanzdienstleister wirken sich letztlich auch auf die Wettbewerbsfähigkeit der Realwirtschaft aus.

III. Keine unnötigen Kompetenzen für die FINMA

Der Bericht der PUK vom Dezember 2024 hat deutlich gemacht, dass die FINMA im Fall der Credit Suisse Krise ihr bestehendes Instrumentarium an Befugnissen nicht ausgeschöpft hat. Die Tatsache, dass ein Ermessensspielraum nicht ausgeschöpft wurde, darf nicht zur direkten Schlussfolgerung verleiten, dass die gesetzlichen Grundlagen für ein Eingreifen der Aufsichtsbehörde in jener Krise fehlten. Diese Erkenntnis ist im Hinblick auf Massnahmen, welche ebendieses Instrumentarium erweitern wollen, zentral und unbedingt zu beachten. Bevor über die Erweiterung bestehender oder die Einführung neuer FINMA-Kompetenzen entschieden wird, hat eine sorgfältige Evaluation darüber stattzufinden, weshalb die bestehenden Instrumente in der Krise der Credit Suisse nicht ausgeschöpft wurden. Dieser entscheidende Zwischenschritt wurde bislang nicht gemacht. Basierend auf den daraus gewonnenen Erkenntnissen ist aber erst anschliessend zu prüfen, ob das bestehende Instrumentarium angepasst bzw. allenfalls erweitert werden muss. Erweiterungen der Regulierung ohne Bezug zur eigentlichen Krise lehnen wir daher entschieden ab. Mindestens spricht die bisher nicht vollständige Ausschöpfung der Mittel dafür, bei der Wahl und Ausgestaltung neuer Kompetenzen für die FINMA eine besonders grosse Zurückhaltung walten zu lassen.

Eine starke Aufsichtsbehörde ist zweifellos im Interesse des schweizerischen Finanzplatzes. Wir halten aber gewisse Massnahmen, wie insbesondere die Einführung einer Bussenkompetenz der FINMA (Massnahme 4), für rechtsstaatlich problematisch und ohne Evaluation der Notwendigkeit dieses Instruments auch nicht für zielführend. Andere Massnahmen, wie die umfassende Information der Öffentlichkeit über Untersuchungen und Verfahrenseröffnungen (Massnahme 5) sowie Frühinterventionsmassnahmen (Massnahme 22) entfalten sogar eine potenziell kontraproduktive Wirkung. Auch halten wir die momentan vorgesehene Kombination entsprechender Massnahmen in der Summe für unverhältnismässig. Diese Kritik bezieht sich nebst der Bussenkompetenz beispielsweise auch auf die Delegationsnorm an die FINMA in Bezug auf Informationsbereitstellung bei Liquiditätsengpässen (Massnahme 25, Art. 11 Abs. 3 revLiqV) sowie insbesondere auf die Schaffung der Möglichkeit zu Frühinterventionen oder – und damit zusammenhängend – auf die Instrumente der FINMA im Bereich von institutsspezifischen Eigenmittelzuschlägen («Pillar 2», Massnahme 14).

Letztlich muss bei all diesen Massnahmen berücksichtigt werden, wie sie sich auf das Aufsichtsverhältnis in der Praxis auswirken würden. Viele der genannten Massnahmen würden in umfangreicheren und vor allem formelleren Verfahren resultieren. Das würde der FINMA kaum mehr Effektivität verleihen, sondern dürfte am Ende zu langwierigen und für alle Beteiligten kostspieligen Verfahren führen (z.B. das Anfechten von Bussen oder die Genehmigung von Verantwortlichkeitssystemen). Eine breit angelegte Formalisierung der Verfahren (z.B. weil Beschuldigtenrechte gewahrt werden müssen oder Zwangsmassnahmen eingeführt werden) wäre nicht im Interesse einer effektiven Aufsicht und würde die Gefahr einer tatsächlichen Lähmung sowohl der Behörde als auch der betroffenen Beaufsichtigten bergen. Wir kommen an entsprechender Stelle auf unsere Bedenken zurück.

B. Verordnungsstufe

I. Regulatorische Vorgaben bezüglich der vorsichtigen Bewertung und der Werthaltigkeit von bestimmten Bilanzpositionen (Massnahme 18)

Im Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität vom April 2024 wird als Massnahme 18 die Schärfung der regulatorischen Vorgaben zur vorsichtigen Bewertung und Werthaltigkeit bestimmter Bilanzpositionen vorgeschlagen. Mit der Vernehmlassungsvorlage (Juni 2025) wählt der Bundesrat eine übervorsichtige präventive Abschreibung von Software, TD DTAs und die konservativere Bewertung von Positionen im Handelsbuch («Prudential Valuation Adjustments», PVA). Diese Massnahme soll für alle Banken gelten, also auch für die nicht-systemrelevanten.

1. Allgemeine Beurteilung

Bereits heute müssen die Schweizer Banken aufgrund der konservativen Umsetzung von Basel III per Anfang 2025 («Swiss Finish») mehr Kapital halten als die ausländische Konkurrenz. Die in der Vernehmlassungsvorlage gewählte Maximalvariante verstärkt den «Swiss Finish» weiter. Dabei wurden bei den aufgeführten Positionen Bewertungsansätze aus verschiedenen anderen Jurisdiktionen (u.a. der EU) ausgesucht, und zwar in der Weise, dass jeweils die strengste und damit kostenintensivste Variante ausgewählt wurde. Diese zum extremen «Swiss Finish» führende Auswahl verunmöglicht die internationale Vergleichbarkeit weitgehend bzw. widerspricht ihr teilweise offen und führt für die betroffenen Banken zu massiv höheren Kosten und einem signifikanten Wettbewerbsnachteil. Sie ist daher entschieden abzulehnen.

Darüber hinaus impliziert die Massnahme eine schleichende Abkehr vom bisherigen Grundsatz der Unternehmensfortführung («Going Concern») hin zu einer Optik der Liquidationsbilanz («Gone Concern»). Sowohl die Rechnungslegungen anderer Länder als auch das internationale Basler Regelwerk basieren auf dem Fortführungsprinzip, das davon ausgeht, dass Banken ihre Geschäftstätigkeit fortsetzen. Dieses Prinzip

bildet die Grundlage für die risikosensitive Eigenmittelberechnung, bei der Vermögenswerte risikogewichtet werden. Eine Abkehr von diesem Prinzip würde das Fundament des gesamten Modells infrage stellen. Auch sieht das aktuelle Regulierungsregime hohe zusätzliche Eigenmittelpuffer vor, die Unsicherheiten und potenzielle Risiken bereits abdecken. Eine ergänzende konservative Bewertung der vorgeschlagenen Positionen würde zu einer doppelten Eigenmittelunterlegung führen, was unverhältnismässig ist. Der vorgeschlagene Paradigmenwechsel steht folglich im Widerspruch zum «Basler Eigenmittelberechnungsmodell» als internationalem Standard. Dies bewerten wir sowohl in seiner technischen Ausgestaltung als auch seiner effektiven Wirkung als äusserst kritisch.

In der Vernehmlassungsvorlage zur ERV sind keine Übergangsfristen enthalten. Die vorgeschlagenen Änderungen zu PVA, Software und TD DTAs können aber bei einzelnen Banken, und besonders bei der G-SIB, zu beträchtlichem Umsetzungsaufwand und sehr hohen Kapitalanforderungen führen. Diese müssten ohne Übergangsbestimmung mit Inkrafttreten der Änderungen der ERV per sofort erfüllt sein. Nach ständiger Praxis und aufgrund der Anforderung der Verhältnismässigkeit einer Massnahme braucht es, wenn erhebliche neue Anforderungen gestellt werden, zur Umsetzung und für den notwendigen massiven Kapitalaufbau eine angemessene Übergangsfrist von ca. 6 bis 8 Jahren. Inkrafttreten und Übergangsfristen für die Bestimmungen auf Verordnungsebene müssen mit den entsprechenden Bestimmungen auf Gesetzesebene abgestimmt sein.

2. Prudential Valuation Adjustments (PVA)

Bezüglich der vorsichtigen Bewertung von Positionen ohne tatsächlichen Marktpreis oder Bewertungsgrundlage («Level 2 und 3 Vermögenswerte») schlägt der Bundesrat zusätzlich zum bereits gelebten Basler Mindeststandard die Übernahme der EBA-Regeln (European Banking Authority) vor. Die vorgeschlagenen vorsichtigen Bewertungsanpassungen (PVA) sind damit konservativer als die derzeitige Schweizer Bewertungspraxis.

Die Begründung des Bundesrats zur Übernahme der EBA-Regeln bezieht sich auf vorgenommene Wertanpassungen auf Fair-Value Positionen der Credit Suisse durch die UBS im Rahmen der Übernahme. Jedoch fehlt hier die Unterscheidung zwischen dem Konzept der PVA-Bewertungen und dem Konzept der Kaufpreisanpassungen (Purchase Price Adjustment, PPA). Die UBS schätzte unter Anwendung des PPA-Konzepts einen beizulegenden oder anteiligen Zeitwert, was Teil des von der UBS gewählten Prozesses zur Restrukturierung einzelner Geschäftsbereiche war. Folglich handelte es sich nicht wie bei den PVA-Bewertungen um ein Standardmass für Unsicherheit, sondern um eine Anpassung auf der Grundlage einer Marktaustrittsstrategie. Der Begründung einer Verschärfung der vorsichtigen Bewertungsanpassungen fehlt somit der Problembezug zur Credit Suisse Krise, erst recht in Bezug auf eine Ausweitung auf alle Banken.

Handelsbuchpositionen werden bereits heute gemäss den strengen Vorgaben der RelV-FINMA zum Fair Value bewertet. Es werden damit effektive Marktpreise oder marktübliche Werte zwischen zwei unabhängigen Parteien ohne Notlage abgebildet. Zusätzliche pauschale (bei kleineren Handelsbüchern) oder komplexe Modellberechnungen (bei grösseren Handelsbüchern) führen zu übermässiger Konservativität und unterlaufen, wie bereits ausgeführt, das Fortführungsprinzip. Unsicherheiten und zusätzliche Risiken werden ausserdem über den (hohen) Eigenmittelpuffer abgedeckt.

Eine Angleichung an internationale Standards, insbesondere der EBA, kann bei einzelnen Instituten zu einem wesentlichen Abzug vom harten Kernkapital (CET1) führen. Kombiniert mit der extremen Behandlung von Software und TD DTA findet nicht eine Angleichung an internationale Standards statt, sondern erfolgt ein extremer «Swiss Finish», gestützt auf eine willkürliche Auswahl von «Worst of» ausländischen Regelungen.

Bei einer Anlehnung an europäisches Recht, wie im Entwurf vorgeschlagen, muss sich eine Umsetzung der Vorschriften dann auch konsistent nach den entsprechenden Regeln (CAP und EBA) richten, ohne weitere Verschärfungen oder «Swiss Finish». Eine direkte Übernahme der Regelung sollte aber auf jeden Fall

vermieden werden, um nicht eine automatische Anpassung bei jeder Änderung des EU-Rechts auszulösen (keine «dynamische Rechtsübernahme»).

Die EU sieht für kleinere Handelsbücher ein vereinfachtes Modell mit pauschalen Bewertungsabschlägen (AVA) vor. Diese Lösung wäre verhältnismässiger, mit viel geringerem Aufwand für Entwicklung und Unterhalt verbunden sowie als Ganzes deutlich einfacher und zudem ebenfalls konservativer als die bisherige Bewertungspraxis.

3. Software

Bei der vorgeschlagenen Änderung bezüglich eines vollständigen Abzugs der Software vom CET1-Kapital schlägt der Bundesrat einen klaren «Swiss Finish» vor. Damit geht er mit seinem Vorschlag weit über internationale Vergleichbarkeit hinaus, schwächt die Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Banken und behandelt Investitionen in zukunftssträchtige Technologien stets als von Beginn an wertlos. Ausserdem stellt der Vorschlag eine erneute Abkehr vom «Going Concern» dar. Eine solche pauschale, weitgreifende und vor allem realitätsfremde Behandlung kann weder durch die Erfahrungen aus der Credit Suisse Krise noch durch eine konkret anderweitig beobachtete Prozyklizität dieser Aktiven gerechtfertigt werden.

Die erheblich verkürzte wirtschaftliche Nutzungsdauer der aktivierten Software bei der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS ist auf die Überlappung vieler Geschäftsbereiche beider Banken zurückzuführen. Ein übertragbares Szenario für andere Banken ist weder erkennbar noch realistisch. Würde eine Bank verkauft werden, würde der totale Kaufpreis nämlich unter Berücksichtigung des Wertes der Software verhandelt. Im Falle einer Übernahme der Credit Suisse durch eine ausländische Bank ohne signifikantes Vermögensverwaltungs- und Retailgeschäft in der Schweiz, wäre die Software zum Beispiel auch hier mitverkauft und ein angemessener Preis dafür bezahlt worden, da die Software notwendig und werthaltig ist. Dieselbe Argumentation wäre auch auf ein Sanierungs-Szenario der Credit Suisse durch die FINMA zu übertragen. Auch hier hätte die Software ihren anteiligen Zeitwert behalten.

Auch wenn Software im Rahmen einer Abwicklung der Bank bei laufendem Geschäftsbetrieb abgeschrieben werden müsste, würde sie über den Abwicklungszeitraum trotzdem benötigt werden. Dadurch ergäbe sich eine weiterhin werthaltige, wenn auch abnehmende Position. Dies rechtfertigt keinen vollständigen Abzug vom CET1-Kapital. Für abnehmend werthaltige Vermögenswerte sind SIBs zudem verpflichtet, AT1- und Bail-in Bond Kapital bereitzuhalten. Dieses stünde zur Verfügung, um allenfalls nötige Abschreibungen zu absorbieren. Unseres Erachtens geht der Erläuternde Bericht insoweit von falschen Annahmen aus, was zu unzutreffenden Schlussfolgerungen führt.

Weiter sind Banken faktisch auch Technologieunternehmen. Sie treiben Innovation voran, eine konservative Auslegung und Bewertung könnte somit die Innovationskraft der Schweizer Banken schmälern. Ohne Software wären weder eine Fortführung noch eine Abwicklung noch eine Liquidation möglich. Schon dies zeigt, dass Software für den gesamten Lebenszyklus eines Bankbetriebs essenziell erforderlich und deshalb werthaltig ist. Mehr noch: Investitionen in IT-Lösungen (z.B. künstliche Intelligenz) tragen auch und vor allem zu Verbesserungen im Kundenservice und zu Effizienzsteigerungen im Prozessbereich bei, womit Software vielmehr eine relevante Wertschöpfung darstellt. Damit Banken wettbewerbsfähig bleiben, müssen sie auch eigene Software-Lösungen (z.B. AI) entwickeln. Dies wird auch durch die EBA in RTS 2020/07 bestätigt, wonach Software für die Unternehmen, die sie nutzen, werthaltig ist. Dass Software generell keine werthaltige Position darstelle, ist folglich nicht nur eine extreme, sondern auch realitätsfremde Annahme. Mit Blick auf die aufgezeigte strategische Relevanz von Software-Assets für das Geschäftsmodell einer Bank ist die vorgeschlagene Änderung aus ökonomischer Sicht nicht nachvollziehbar und deshalb aus aufsichtsrechtlicher Sicht nicht verhältnismässig. Sie würde Schweizer Banken international benachteiligen.

Die EU, welche vorhergehend einen vollen Abzug der Software vom CET1 vorsah, hat diese Problematik vor einigen Jahren erkannt und konsequent auf ein Regime der Amortisation gewechselt. Dabei hat die EBA den

«Ansatz so konzipiert, dass er einfach umzusetzen ist und standardisiert auf alle Institute anwendbar ist [...] und den vorgeschlagenen Ansatz auf einen Zeitrahmen von 3 Jahren kalibriert»¹.

Dieser Ansatz ist im Sinne einer internationalen Vergleichbarkeit auf die Schweiz übertragbar. Der Argumentation im Erläuternden Bericht (S. 11), die EBA-Regelung sei zu komplex, zu schwierig umzusetzen und die in der Schweiz verwendeten Rechnungslegungsstandards zu unterschiedlich, kann deshalb nicht gefolgt werden. Die EBA hatte genau diese Punkte ebenfalls bereits in ihre Evaluation einfließen lassen und berücksichtigt Interessen und Unterschiede nunmehr angemessen. Wenn allen Banken erlaubt wird, Software über eine definierte Periode – in der EU von 3 Jahren – abzuschreiben, unabhängig davon, ob diese als Sachanlage oder immaterieller Vermögensstandard bilanziert wird, stellen auch unterschiedliche Rechnungslegungsstandards kein Hindernis dar.

Dies würde folglich eine Streichung des Begriffs «Software» aus dem Vorschlag für Art. 32 Abs. 1 Bst. c und eine Ergänzung eines Art. 32 Abs. 1 Bst. c^{bis} revERV in Anlehnung an die EBA-Regelung erfordern. Ein Automatismus ist dabei zu vermeiden, d.h. es ist zu verhindern, dass bei jeder Anpassung der entsprechenden EU-Regel auch eine Anpassung der ERV automatisch eintritt (keine «dynamische Rechtsübernahme»).

¹ Vom harten Kernkapital sind vollständig abzuziehen:

c. der Goodwill, einschliesslich des Goodwills, der bei der Bewertung wesentlicher Beteiligungen an Unternehmen des Finanzbereichs ausserhalb des Konsolidierungskreises einbezogen wurde, ~~Software~~ sowie immaterielle Werte mit Ausnahme von Rechten zur Bedienung von Hypotheken (*Mortgage Servicing Rights, MSR*);

c^{bis}. Die FINMA erlässt technische Ausführungsbestimmungen zur aufsichtsrechtlichen Behandlung von Software, welche vom harten Kernkapital abzuziehen ist. Sie richtet sich dabei nach Art. 13a der Delegierten Verordnung (EU) 2020/21761 und sieht sowohl für Software als immaterielle Vermögenswerte als auch als Sachanlage eine Abschreibung über maximal x Jahre vor, berechnet ab dem Zeitpunkt, zu dem der Software-Vermögenswert zur Nutzung zur Verfügung steht und seine Amortisation zu Rechnungslegungszwecken beginnt.

4. Latente Steuerpositionen aufgrund zeitlicher Diskrepanzen (TD DTA)

Bei der vorgeschlagenen Änderung bezüglich eines vollständigen Abzugs von latenten Steuerpositionen aufgrund zeitlicher Diskrepanzen vom CET1-Kapital handelt es sich ebenfalls um einen extremen «Swiss Finish». Es gibt in den Konkurrenzstandorten zum Schweizer Finanzplatz keine Rechtsordnung, welche die latenten Steueransprüche aus zeitlichen Differenzen (TD DTAs) vollständig vom harten Kernkapital (CET1) abzieht, was auch vom Bundesrat anerkannt wird. Da dieser Ansatz auch hier die globale Wettbewerbsfähigkeit und die internationale Vergleichbarkeit gefährden würde, kein direkter Bezug zur Krise der Credit Suisse besteht und auch hier eine Abkehr vom Grundsatz der Fortführungsoptik deutlich wird, lehnen wir den Vorschlag gleichermassen ab.

Auch bei der Anerkennung von TD DTA schwächt jede vorgeschlagene Abweichung vom internationalen Standard die Kapitalbasis, die globale Wettbewerbsfähigkeit und die internationale Vergleichbarkeit unverhältnismässig. Auch ist wichtig, dass die Berechnung des regulatorischen Kapitals auf Basis von Rechnungslegungsgrundsätzen erfolgt, die von einem «Going Concern» ausgehen. Dadurch werden

¹ vgl. EBA, Abschlussbericht – Entwurf technischer Regulierungsstandards zur aufsichtsrechtlichen Behandlung von Softwarevermögenswerten gemäss Artikel 36 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 (Capital Requirements Regulation – CRR), mit Änderungen der delegierten Verordnung (EU) 241/2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich technischer Regulierungsstandards für Eigenmittelanforderungen von Instituten, EBA/RTS/2020/07 vom 14. Oktober 2020.

Vermögenswerte und Schulden in Übereinstimmung mit dem Rechnungslegungsstandard, dem Geschäftszweck und der zugrundeliegenden Strategie bilanziert. Ändert sich der Zweck oder die Strategie, so ändern sich auch die Annahmen der Rechnungslegung und die damit verbundene Berechnung des Kapitals. Die von der Schweiz im Status quo angewandten und weltweit anerkannten Regeln für die Einbeziehung von TD DTA in das CET1 sind vollständig vereinbar mit diesen Grundsätzen und sinnvoll, da mit dem Kerngeschäft verbundene TD DTA werthaltig und auch in einer Krise in hohem Masse einbringlich sind. Ist eine Abschreibung im Rahmen einer Abwicklung dennoch notwendig, werden die Wertminderungen durch zusätzlich verlustabsorbierende Mittel (Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC) gedeckt. Wir fordern deshalb eine Beibehaltung der derzeitigen Regelung und sehen dazu auch keine sinnvolle Alternative.

Über den «Swiss Finish» hinaus mangelt es auch bei diesem Änderungsvorschlag am Bezug zur Krise der Credit Suisse. Ein beträchtlicher Teil der TD DTA-Abschreibungen bei der Credit Suisse war technischer und ausserordentlicher Natur. Ein weiterer signifikanter Teil der erfolgten Abschreibungen war auf bewusste Management-Entscheidungen im Rahmen einer Neupositionierung des US-amerikanischen Investment-Geschäfts zurückzuführen und damit Credit Suisse spezifisch. Ein unternehmensspezifischer Fall in der Vergangenheit darf deshalb nicht allein massgeblich sein für die künftige Regulierung. Vielmehr müssen allfällige Massnahmen gezielt und verhältnismässig sein, um in künftigen Krisen zu greifen.

Wir beantragen folglich für Art. 32 Abs. 1 Bst. d revERV folgende Formulierung:

¹Vom harten Kernkapital sind vollständig abzuziehen:

d. latente Steueransprüche (Deferred Tax Assets, DTA), deren Realisierung von der zukünftigen Rentabilität abhängt, vorbehaltlich einer Verrechnung mit latenten Steuerverpflichtungen nach Absatz 2; vom Abzug ausgenommen sind latente Steueransprüche aufgrund zeitlicher Differenzen, die nach den Abzügen nach Schwellenwerten nach den Artikeln 39 und 40 unterliegen, soweit sie nicht nach Absatz 2 mit latenten Steuerverbindlichkeiten verrechnet werden;

II. Stärkung der risikotragenden Funktion der AT1-Kapitalinstrumente (Massnahme 19)

Im Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität wird als Massnahme 19 die Stärkung der risikotragenden Funktion der AT1-Kapitalinstrumente genannt. Dabei wird unter anderem darauf hingewiesen, dass Teilaspekte, wie etwa das Aussetzen von Coupon-Zahlungen und Rückzahlungen, noch klarer zu regeln seien.

1. Allgemeine Bemerkungen

Wir unterstützen ausdrücklich das Ziel einer Verbesserung der AT1-Kapitalinstrumente im «Going Concern». Die Krise der Credit Suisse hat gezeigt, dass diese Instrumente wirksam Verluste abfedern und eine Bank stabilisieren können. Um diese Funktionalität weiter zu stärken, ist die regulatorische Stabilität und somit die Verlässlichkeit und Vorhersehbarkeit des Instruments für Investoren zu gewährleisten und allenfalls zu verbessern.

Hierfür sind aber ein funktionierender Marktzugang sowie wettbewerbsfähige Preise unerlässlich. Da der Schweizer AT1-Markt nur einen kleinen Teil der homogen regulierten AT1-Märkte der EU und UK ausmacht, ist eine Anwendung von und Orientierung an internationalen Standards für Anleger von grosser Relevanz. Weicht das Schweizer Regelwerk zu weit vom internationalen Standard ab, passen die Bewertungsmodelle professioneller Investoren nicht mehr auf den Schweizer Markt, was sich in erhöhten Zinskosten (erhöhte Preisspanne bzw. «Spreads») für schweizerische Emittentinnen niederschlägt. Das kann dazu führen, dass die AT1-Kapitalinstrumente schlimmstenfalls als andere Anlageklasse in Betracht gezogen werden, was einen direkten negativen Einfluss auf die Höhe der Spreads und die Marktkapazität hätte. Wenn Investitionen in AT1-Papiere nicht mehr als attraktiv angesehen werden, besteht ein Risiko, dass sich Investoren bei einer Kapitalaufnahme der Konzernobergesellschaft oder der Parent Bank ebenfalls zurückhalten oder gar nicht

mehr beteiligen. Es braucht deshalb klar formulierte und konkrete regulatorische Anforderungen, damit eine transparente Ausgangslage im Umgang mit AT1-Instrumenten sichergestellt ist. Im Folgenden werden konkrete Anpassungen ausgeführt, mit Hilfe derer gezielte Verbesserungen des Instruments erwirkt werden können.

Wir beantragen für Art. 27 revERV die folgenden Formulierungsanpassungen, welche im Nachgang erklärt werden:

¹ Ein Kapitalinstrument ist als zusätzliches Kernkapital anrechenbar, wenn:

d. die Bank bei der Ausgabe darauf hinweist, dass ~~in der Regel kein Anspruch auf Rückzahlung erfolgt besteht und~~ eine allfällige Rückzahlung die Genehmigung durch die FINMA bedarf und diese die Genehmigung nur erteilt, wenn:

1. die verbleibenden Eigenmittel die Anforderungen nach den Artikeln 41–45a um ein erforderliches Mindestmass übersteigen nachhaltig übertreffen; oder

2. ersatzweise genügend mindestens gleichwertige Eigenmittel ausgegeben werden und;

- die Bedingungen der Ersatzausgabe die Zinskosten der Anleihe für die Ertragskraft der Bank deutlich reduziert nachhaltig sind oder

- die Bank den regulatorischen Bedarf zur Anpassung von Anleihebedingungen nachweisen kann;

f. die Bank bei der Ausgabe darauf hinweist, dass Ausschüttungen an die Kapitalgeberinnen und Kapitalgeber durch die Bank nur freiwillig und nur unter der Voraussetzung erfolgen, dass ausschüttbare Reserven zur Verfügung stehen und ~~die Summe der Gewinne der vorangegangenen Quartale positiv ist: die FINMA kein Ausschüttungsverbot gemäss Absatz 5 Buchstabe c angeordnet hat~~ und

⁵ Sie hat die folgenden Aufgaben:

a. Sie genehmigt vor Ausgabe eines Kapitalinstruments:

1. das vertraglich definierte Ereignis von Absatz 3, und

2. in welchem Rahmen ein Anspruch auf Beteiligung an einer Besserung gemäss Absatz 4 zulässig ist.

b. Sie genehmigt eine Rückzahlung gemäss Absatz 1 Buchstabe d.

c. ~~Sie ordnet die Einstellung von Ausschüttungen an die Kapitalgeberinnen und Kapitalgeber an, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 1 Buchstabe f nicht mehr erfüllt sind~~ Unterschreitet die Bank ihre CET1-Mindestanforderung bzw. für systemrelevante Banken nach Art. 124 ERV die TBTF-Mindestanforderung, auf konsolidierter Ebene, muss sie Ausschüttungen an Kapitalgeberinnen und Kapitalgeber einstellen, darf keine AT1-Instrumente zurückzahlen oder zurückkaufen, keine Dividendenzahlungen und keine Aktienrückkäufe vornehmen, bis ihre CET1-Quote wieder über ihrer CET1-Mindestanforderung liegt. In begründeten Fällen kann FINMA die Einstellung früher anordnen; sind die Voraussetzungen wieder erfüllt, so genehmigt sie ausser in begründeten Fällen die Wiederaufnahme der Ausschüttungen; ein begründeter Fall liegt insbesondere vor, wenn sich eine dramatisch verschlechterte Kapitalsituation der Bank abzeichnet.

⁶ Artikel 21 Absatz 2 betreffend die Anrechnung von Minderheitsanteilen am Kapital von voll konsolidierten Unternehmen gilt sinngemäss.

2. Bemerkungen im Einzelnen

1. **Abs. 1 Bst. d Ziff. 1:** Der Erläuterungsbericht führt an, dass die vorgeschlagene Formulierung in der ERV explizit keine Erwartung einer Rückzahlung von AT1-Kapitalinstrumenten auslösen soll (S. 21). Wir schlagen vor, die angedachte Formulierung generischer auszugestalten, um klarzustellen, dass generell kein Anspruch auf eine Rückzahlung besteht. Diese Formulierung birgt unter anderem den

Vorteil, dass weder ein Anspruch auf Rückzahlung noch auf Rückkauf besteht. Dies ist im Vorschlag des Bundesrats nicht ersichtlich.

Bezüglich Ziffer 1 unterstützen wir die Formulierung im Grundsatz, da sie vergleichbar mit den EU-Anforderungen ist. Jedoch wird im Erläuternden Bericht darauf verwiesen, dass «die Anforderungen nach den Artikeln 41-45a (erforderliche Eigenmittel) [...] im Sinne von Ziffer 1 durch die Bank dann nachhaltig übertroffen [werden], wenn sie das Kapitalinstrument entsprechend ihrer Kapitalplanung sowie aus Sicht der FINMA auf absehbare Frist nicht mehr benötigt» (S. 22). Wir fordern, dass sich die Anforderungen rein auf die Kapitalplanung beziehen, da dies eine ausreichende Grundlage darstellt und jederzeit objektiv belegbar ist.

- 2. Abs. 1 Bst. d Ziff. 2:** In Ziff. 2 werden die Bedingungen für eine Ersatzausgabe von AT1-Instrumenten geregelt. Bei diesem Szenario handelt es sich um den Normalfall, also eine Rückzahlung, welche durch eine Ersatzausgabe ersetzt wird. Die vorgeschlagene Formulierung ist vergleichbar mit derjenigen der EU, dass Ersatzemissionen «nachhaltig für die Ertragsfähigkeit» der Bank sein sollen. Die EU-Vorgabe fokussiert sich jedoch auf sämtliche Ertragsmöglichkeiten eines Instituts und orientiert sich nicht ausschliesslich an den Zinskosten. Der singuläre Fokus auf die Zinskosten (Preisspanne bzw. «Spreads») im vorliegenden Vorschlag ist unverhältnismässig und zu eng gefasst. Andere wesentliche Faktoren, wie zum Beispiel die Marktbedingungen für Neuemissionen oder die gegenwärtige Zinsstrukturkurve, sind ebenfalls zu berücksichtigen. Die Bedingungen der Ersatzausgabe und folgende Auswirkungen auf die Ertragskraft der Bank sind in Gänze zu betrachten. Weiter erachten wir die Anforderung der deutlichen Reduktion als problematisch. Diese bringt erhebliche Unsicherheiten mit sich und weicht vom EU-Marktstandard ab, obwohl dieser im Erläuternden Bericht (S. 21) zitiert wird.

Folglich schlagen wir eine Anpassung in Anlehnung an Art. 78(1)(a) CRR vor: «mindestens gleichwertig» gemäss Ziffer 2 verbunden mit der Anforderung im ersten Lemma, dass «die Bedingungen der Ersatzausgabe die Zinskosten der Anleihe für die Ertragskraft der Bank deutlich reduziert nachhaltig sind».

In Anlehnung an den Marktstandard wird somit eine erhöhte Rechtssicherheit geschaffen. Ausserdem werden diverse Szenarien abgedeckt, inklusive Rückkauf und Ersatzausgabe.

- 3. Abs. 1 Bst. f / Abs. 5 Bst. c:** Wir unterstützen die Zielsetzung des Bundesrats und der FINMA, dass die Verlustabsorptionsfähigkeit gestärkt werden soll. Die Summe der Gewinne der vorangegangenen vier Quartale als Indikator für eine Einstellung von Ausschüttungen an die Kapitalgeberinnen und Kapitalgeber erscheint uns jedoch ungeeignet. Bestimmte buchhalterische Vorgänge – wie etwa eine Goodwill-Abschreibung – können einen Verlust auslösen, ohne die Eigenkapitalausstattung oder die zukünftigen Ertragsmöglichkeiten der Bank zwingend zu beeinträchtigen. Der vorgebrachte Vorschlag ist ausserdem nicht mit der EU vergleichbar und für Banken ohne vierteljährliche Berichterstattung technisch nicht durchführbar.

Aus unserer Sicht sollte nicht die Gewinn-, sondern die Kapitalsituation eines Instituts in den Fokus gerückt werden. Deshalb schlagen wir ein alternatives Vorgehen vor, welches dem grundsätzlichen Ziel eines strengeren Triggers folgt und trotz Vergleichbarkeit mit den EU-Richtlinien strenger ist. Im vorgeschlagenen Szenario würden Ausschüttungen an die AT1-Kapitalgeber sowie Rückzahlungen und Rückkäufe von AT1-Instrumenten dann ausgesetzt, wenn eine Bank unter ihre Minimum CET1-Anforderung fällt. Für G-SIBs kommt dabei die TBTF-Mindestanforderung zur Anwendung. Die Regelung ist jedoch auf die konsolidierte Ebene zu beschränken, also die Ausgabe von AT1-Instrumenten durch die Konzernobergesellschaft, soweit die Emittentin über eine Konzernstruktur verfügt (sonst gilt der Vorschlag für die emittierende Bank). Mit Auslösung des Zinszahlungsstopps werden simultan die vertraglich in den Anleihensbedingungen vorgesehenen «Dividend Stoppers»

ausgelöst. Die Bank kann in diesem Szenario damit auch keine Dividenden mehr bezahlen. Auch dürfen etwaige Aktienrückkaufprogramme nicht mehr weiterlaufen oder vorgenommen werden. Eine Aufhebung aller Massnahmen ist erst dann möglich, wenn die CET1-Ratio der Bank das Minimum wieder übersteigt und die FINMA die Wiederaufnahme von Zinszahlungen gemäss Abs. 5 Bst. c genehmigt.

Konzeptionell wäre der vorgeschlagene Ansatz mit dem in der EU implementierten MDA-Konzept (Maximum Distributable Amount) vergleichbar. Dieses wurde in der EU durch die CRD IV eingeführt (Art. 141 CRD) und schränkt Institute bei der Ausschüttung von Kapitalbeträgen ein, wenn Mindestanforderungen in der Eigenmittelausstattung unterschritten werden. Der vorgeschlagene Ansatz ist jedoch wesentlich strenger als das MDA-Konzept, da Zins- und Dividendenzahlungen sowie Aktienrückkäufe mit dem Unterschreiten des Schwellenwerts vollständig und automatisch gestoppt werden müssen. Ausserdem ist der Schwellenwert höher angesetzt.

III. Liquiditätsanforderungen – Informationsbereitstellung (Massnahme 25)

Der Bundesrat hat in seinem Bericht zur Bankenstabilität vorgesehen, die Anforderungen an die Informationsbereitstellung gegenüber der Aufsicht zur Liquiditätslage erheblich zu verschärfen. Dies wird damit begründet, dass Datenqualitätsunsicherheiten und Verzögerungen in der Datenbereitstellung durch betroffene Banken im Rahmen einer Krisenbewältigung bedeutende Erschwernisse darstellen können.

Im Erläuterungsbericht zur Vernehmlassung vom 6. Juni 2025 führt der Bundesrat die Massnahme weiter aus. Am 3. Juli 2025 startete die FINMA zusätzlich und simultan eine Anhörung für die «*Neue Verordnung der FINMA über die Liquidität der Banken und Wertpapierhäuser*», worin sie u.a. die Informationen, die zur Verfügung zu stellen seien, präzisiert sowie weitere Anforderungen formuliert und das Inkrafttreten per 1. Januar 2027 festlegt.

Wir anerkennen das legitime Informationsbedürfnis der Aufsichtsbehörden im Bereich der Liquidität, insbesondere in Liquiditätskrisen. Zum Schutz der Systemstabilität, die auch und vor allem im Interesse der Banken ist, dürfen und müssen die Aufsichtsbehörden in die Lage versetzt werden, sich zeitnah ein umfassendes Bild der Verhältnisse machen zu können.

Doch auch dieses wichtige Bedürfnis und Ziel gilt selbstverständlich nicht absolut, indem es einen uneingeschränkten Mitteleinsatz rechtfertigen würde. Mit Blick auf den Problembefugnis, nämlich den Schutz der Finanzstabilität als Ganzes, scheint uns vor diesem Hintergrund deshalb mehr als fraglich, warum auch kleinere Banken mit geringem bis gar keinem Einfluss auf die Systemstabilität jederzeit uneingeschränkt Liquiditätskennzahlen in höchster Granularität für faktisch beliebige Szenarien bereitstellen können sollen. Folglich sehen wir für die allermeisten Institute dezidiert keinen Handlungsbedarf.

Wir lehnen die Massnahme in diesem Sinne in ihrer derzeitigen Ausgestaltung ab.

Es ist überdies irritierend, dass während einer laufenden Vernehmlassung durch den Bundesrat die FINMA ihrerseits bereits eine Anhörung startet und u.a. weitergehende Anforderungen stipuliert. Vor allem, da im Rahmen der Anhörung eine Inkraftsetzung des Art. 17 revLiqV-FINMA vorgesehen ist. Banken hätten folglich kaum Vorbereitungszeit, eine derart komplexe und system-betreffende Massnahme fristgerecht zu implementieren.

Wir verweisen deshalb auf unsere separate Stellungnahme zu der FINMA Anhörung und behalten uns ausdrücklich vor, dort noch detailliertere Anmerkungen zu machen, insbesondere bezüglich der Informationen, die der Delegationsnorm folgend die Anforderungen an Banken zur Informationsbereitstellung spezifizieren.

Gemäss dem neuen Art. 11 revLiqV sollen künftig alle Banken notwendige organisatorische und technische Massnahmen ergreifen, so dass sie bei sich abzeichnenden oder bereits eingetretenen Liquiditätsengpässen

die FINMA zeitnah und unter Erfüllung der Datenqualitätsanforderungen mit Informationen bedienen können. Zusätzlich zu bestehenden regulatorischen Anforderungen² sollen alle Banken (i) detaillierte Informationen über Einlagenabflüsse und (ii) Szenarioanalysen sowie die Fähigkeit zur Erhöhung der Aktualisierungsfrequenz sicherstellen müssen.

In keinem der vorliegenden Erläuterungsberichte werden die geforderten Szenarioanalysen spezifiziert. Zudem weisen wir darauf hin, dass derartige Szenarioanalysen auch mit den besten Software-Systemen niemals vollautomatisch erstellt werden können, sondern stets menschliche Expertise und Intervention in erheblichem Mass erfordern. Deshalb ist es mit der *Übermittlung von Daten* nicht getan, vielmehr geht es um die *Produktion von Informationen*. Folglich sollten die Szenarioanalysen nach Wesentlichkeit und Materialität erfolgen und genau spezifiziert und standardisiert sein.

Von dem insgesamt mangelnden Problembezug der Massnahme abgesehen, ist offensichtlich, dass derart hohe Anforderungen an Systeme, Prozesse und Mitarbeiter zu völlig unvertretbarem Aufwand führen und viele Banken überfordern würden. Dies gilt insbesondere für die geforderten täglichen und untertägigen Einreichfrequenzen, die einen kaum abzuschätzenden technischen Aufwand mit unvertretbaren Kosten für nicht systemrelevante Banken bedeuten würden. Hier ist im Übrigen explizit zu hinterfragen, welche korrekten und aussagekräftigen Informationen zur Verfügung gestellt werden sollen, da es aus operationellen Gründen immer einer «Tagesendverarbeitung» der Daten bedarf, um Mittelabflüsse und -zuflüsse korrekt darzustellen. Intraday Betrachtungen «aktueller» Daten ohne Tagesendverarbeitung beinhalten viel zu hohe Zufälligkeiten und führen unweigerlich zu falschen Schlussfolgerungen.

Deshalb lehnen wir jegliche untertägigen Einreichfrequenzen dezidiert ab. Ausserdem müssen die Banken genau hierfür bereits einen Liquiditätspuffer für ein 30-tägiges Bank-Run-Szenario vorhalten.

Die FINMA soll gem. Art.11 Abs.3 revLiqV übergeordnet den Zeitpunkt bestimmen, ab dem die Informationen und Szenarioanalysen einzureichen sind, und Anforderungen an die Qualität, Form und Frequenz der Übermittlung festlegen dürfen. Aus Gründen des Gläubigerschutzes soll gemäss diesem Artikel die FINMA bei Banken der Kategorien 4 und 5 zwar Erleichterungen bezüglich der einzureichenden Informationen vorsehen, jedoch explizit keine Erleichterungen bezüglich der Frequenz der Übermittlung. Insgesamt mangelt es an der Zweckmässigkeit und auch das Kosten-/Nutzen-Verhältnis der Massnahme ist völlig unverhältnismässig. Wir verweisen daher auf unsere übergeordneten Ausführungen zum Proportionalitätsprinzip, welches auch hier unbedingt Anwendung finden muss.

Wir erwarten, dass der Bundesrat konkretere Leitplanken an die FINMA in der Delegationsnorm von Art. 11 LiqV vorsieht. Im neuen Art. 17 LiqV-FINMA zeigt sich, dass diese durch die Aufsichtsbehörde zu breit und zu weit ausgelegt wird. Wichtig sind hier Verhältnismässigkeit sowie Grundsätze, welche die FINMA bei der Ausgestaltung berücksichtigen soll, wie Raschheit der Datenlieferungen gegenüber Vollständigkeit, Datenintegrität und Datengenauigkeit oder Darlegung der Notwendigkeit der Datenlieferung im konkreten Fall. Hier muss die Delegationsnorm eindeutiger eingrenzt, spezifiziert, verhältnismässig und umsetzbar formuliert werden.

Im Übrigen verweisen wir erneut auf unsere separate Stellungnahme zu der FINMA Anhörung.

² Rapportierung des Liquiditätsnachweises nach Art. 17c (LCR), Beobachtungskennzahlen nach Art. 18a (Liquidity Monitoring Tools, LMT), Ausweis der Liquiditätssituation nach Art. 28 (besondere Liquiditätsanforderungen für SIBs) LiqV.

C. Stufe Gesetz (Eckwerte)

I. Stossrichtung: Prävention stärken

1. Corporate Governance

a) Verantwortlichkeitsregime («Senior Managers Regime» / Massnahme 2)

Inhalt

Der Bundesrat hat in den Eckwerten zur Änderung des Bankengesetzes vorgesehen, ein Verantwortlichkeitsregime einzuführen, das einer klareren Zuordnung von Verantwortlichkeiten dienen soll. Damit sollen das Fehlverhalten von Entscheidungsträgern frühzeitig und wirksam unterbunden und somit die Corporate Governance und Risikokultur präventiv verbessert werden. Dies soll für alle Banken gelten, jedoch mit stark proportionaler Umsetzung.

Beurteilung

Im Grundsatz unterstützen wir die Einführung eines schlanken, proportionalen und pragmatischen Verantwortlichkeitsregimes als Ergänzung zur bestehenden Bestimmung zur Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung. Damit werden die zugewiesenen Verantwortlichkeiten der (Schlüssel-) Entscheidungsträger dokumentiert und eine Verbindung zwischen der Übernahme von Risiken und der persönlichen Verantwortung geschaffen, bei der die unternehmerische Tätigkeit nicht beeinträchtigt werden soll.

Zunächst bedarf es jedoch einer Klärung des Zusammenwirkens zwischen dem Gewährsträger- und dem Verantwortlichkeitsregime. Dabei ist entscheidend, dass Verantwortungsträger, die nicht als Gewährsträger qualifizieren, keiner Gewährsprüfung unterliegen. Das würde nämlich zu einer faktischen Zertifizierung für designierte Führungskräfte mit entsprechender Genehmigungspflicht durch die FINMA führen. Eine Genehmigungspflicht für Verantwortlichkeitsträger, die nicht der Gewährsprüfung unterliegen, würde darüber hinaus einen erheblichen Eingriff in die Organisationsfreiheit der Bank darstellen, der übermässige Bürokratie und Verzögerungen bei Ernennungen nach sich ziehen sowie die Umsetzung rechtzeitiger organisatorischer Änderungen unnötig erschweren würde.

Darüber hinaus halten wir es für wesentlich, entsprechende Erfahrungen aus europäischen und asiatischen (insbesondere Singapur) Regulationen zu berücksichtigen. Entsprechend sollten keine voreiligen Schlussfolgerungen im Hinblick auf die mögliche Ausgestaltung eines Senior Managers Regimes gezogen werden. Ein Verantwortlichkeitsregime muss so auf dem bestehenden Rechtsrahmen aufgesetzt sein, dass keine fundamentale Umstellung der rechtlich-regulatorischen Basis in der Schweiz notwendig ist. Ein breitflächiges und bürokratisches Regime wie zum Beispiel dasjenige von UK erscheint dabei als unzweckmässig. Der Aufwand für die Implementation eines Verantwortlichkeitsregimes hat sich für die betroffenen Institute in jedem Fall in engen Grenzen zu halten. So muss die Anzahl der betroffenen Personen auf das Oberleitungsorgan und die Geschäftsleitung begrenzt sein, maximal aber wenige Schlüsselpositionen auf einer Ebene unterhalb derselben erfassen.

Schliesslich möchten wir an dieser Stelle erneut auf unsere obige Forderung nach strenger Proportionalität verweisen, welche insbesondere auch in Bezug auf die Einführung eines Verantwortlichkeitsregimes Anwendung finden muss. Wir begrüssen die nun explizit festgehaltene, stark proportionale Umsetzung dieser Massnahme. Ein Verantwortlichkeitsregime soll wirksam, aber ausgewogen, schlank und praxisbezogen sein; die Verantwortungsträger sollen entsprechend Grösse, Komplexität, Risikoprofil und Geschäftsmodell (inkl. Rechtsform, Eigentümerstruktur, persönlicher Haftung von Gesellschaftern und gesetzlicher Aufträge) identifiziert und ihre spezifischen Verantwortlichkeiten dokumentiert sein. Es sollte eine Ergänzung des

Schweizer Gewährserfordernisses erfolgen, wonach jede Bank risikobasiert ihre Population von individuellen Verantwortungsträgern bestimmt und ihnen klar definierte Verantwortlichkeiten zuweist. Die FINMA genehmigt unter Wahrung der Verhältnismässigkeit das Verantwortlichkeitssystem der Bank als Ganzes und nimmt Kenntnis von der Liste der nebst den Gewährsträgern als verantwortlich bezeichneten Personen. Für die Gewährsträger nach bestehendem Recht sollen dabei nach wie vor die bestehenden Regeln zur Gewährsprüfung gelten. Damit hätte die Schweiz, auf der bestehenden Basis aufbauend, ein wirksames und flexibles System, mit dem entsprechende Verantwortungsträger rasch und eindeutig festgelegt werden können.

Insgesamt unterstützen wir hiermit ein Verantwortlichkeitsregime, das sich am Grundsatz der Verhältnismässigkeit orientiert und dem Proportionalitätsprinzip gerecht wird. Es darf jedoch nicht in einer Weise konzipiert werden, die zu einer unverhältnismässigen Einschränkung unternehmerischer Tätigkeit führt oder die Funktionsfähigkeit des Managements beeinträchtigt, sondern soll eine schlanke und pragmatische Lösung bieten.

b) *Konkretisierung der Anforderungen an die Corporate Governance (Massnahme 1)*

Inhalt

In den Eckwerten zur Änderung des Bankengesetzes wird vorgesehen, die Anforderungen an die Corporate Governance mittels Schärfung der rechtlichen Grundlagen zu konkretisieren, um die rechtliche Verbindlichkeit zu präzisieren und zu erhöhen. Der Geltungsbereich soll alle Banken, jedoch mit proportionaler Umsetzung, umfassen.

Beurteilung

Wir unterstützen aus Gründen der Rechtssicherheit die Stärkung der Corporate Governance mittels Anhebung relevanter Bestimmungen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe. Eine materielle Erweiterung über die blosser Kodifizierung hinaus lehnen wir jedoch ab. Ein Bedarf an einer Anpassung der Regeln zur Organisation und Zuständigkeit der Oberleitungs- und Geschäftsführungsorgane ist nicht ersichtlich. Vielmehr birgt ein entsprechender Eingriff in die bestehende Regelung neben einer nicht gerechtfertigten Einschränkung der Organisationsfreiheit das Risiko einer Schwächung der Eigenverantwortung sowie Fragestellungen hinsichtlich einer zu einer Staatshaftung führenden «faktischen Organschaft» der FINMA mit sich. Die Verantwortlichkeit der Organe für die Geschäftsführung, Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle ist mit Art. 38 f. BankG bereits hinreichend gesetzlich geregelt und bedarf diesbezüglich keiner Anpassungen.

Auch ist von neuen Anforderungen an die Zusammensetzung der Oberleitungs- und Geschäftsleitungsorgane (z.B. Wohnsitzerfordernis, aber auch weitergehende Anforderungen an Unabhängigkeit und Fachkenntnisse) abzusehen. Damit würden der Kreis an möglichen Kandidaten unnötig eingeschränkt und die Flexibilität der Banken in dieser Hinsicht unverhältnismässig beeinträchtigt werden. Bei Kantonalbanken und auch der Raiffeisen Gruppe benötigt zudem namentlich das Thema «Unabhängigkeit der Mitglieder des Oberleitungsorgans» Präzisierungen. Im Fall von PostFinance könnte eine Verankerung auf Gesetzesstufe zu Friktionen mit der Postgesetzgebung oder sonstigen Interessen des Bundes führen, weshalb bei der weiteren Ausgestaltung dieser Massnahme darauf zu achten ist, dass keine neuen Zielkonflikte zwischen FINMA und Bund entstehen.

Anforderungen zur Corporate Governance müssen schliesslich nicht nur bei deren Anwendungsbereich, sondern auch bei deren Ausgestaltung strikt dem Grundsatz der Proportionalität folgen. Wir verweisen auf unsere obigen Ausführungen zum Proportionalitätsprinzip. Für die allermeisten Institute sehen wir demgemäss klar keine zusätzlichen Anforderungen.

c) Vergütungssysteme (Massnahme 3)

Inhalt

Die Eckwerte des Bundesrats zur Änderung des Bankengesetzes sehen vor, rechtliche Grundlagen und Anforderungen an Vergütungssysteme zu stärken, um Fehlverhalten und das Eingehen unangemessener Risiken zu vermeiden. Allgemeine Grundsätze sollen dabei für alle Banken gelten, während konkrete Anforderungen (u.a. Sperrfristen und Clawbacks) nur für SIBs Anwendung finden sollen.

Beurteilung

Wir unterstützen die gezielte gesetzliche Verankerung von Prinzipien zur Vergütungspolitik im Sinne einer langfristig ausgerichteten, risikobewussten Unternehmensführung sowie der Rechtssicherheit. Massnahmen sind dabei auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und ihre Nebenwirkungen abzustimmen. Sie haben aus arbeits-, sozialversicherungs- und steuerrechtlicher Sicht Stand zu halten, insbesondere auch im internationalen Kontext. Der Verzicht auf ein Verbot oder eine Limitierung variabler Vergütungen ist dabei zu begrüßen. Es ist jedoch davon abzugehen, dass sich Banken indirekt gezwungen sehen, variable Bestandteile in ihr Lohnsystem einzubauen, nur um dann gegebenenfalls fehlbare Senior Manager mittels Rückforderungen «bestrafen» zu können.

Auch diese Massnahme muss sich sodann strikt am Grundsatz der Proportionalität orientieren. Wir verweisen auch hier auf unsere obigen Ausführungen zum Proportionalitätsprinzip. Für die allermeisten Institute sehen wir demgemäss klar keine zusätzlichen Anforderungen.

Im Übrigen soll die bestehende Differenzierung der Vorgaben zu den Vergütungen, wie sie im geltenden FINMA-RS 2010/1 «Vergütungssysteme» bereits vorgenommen wird, die Richtschnur sein. Die FINMA verfügt mit dem vorerwähnten Rundschreiben bereits heute über Instrumente, um die Vergütung zu beeinflussen (bspw. das Recht, variable Vergütungen zu begrenzen, wenn solche Zahlungen die Einhaltung der vorgeschriebenen oder erwarteten Kapitalziele eindeutig gefährden würden). Um dem Inhalt des Rundschreibens Nachdruck und grössere Verbindlichkeit zu verleihen, kann die Pflicht einer langfristig ausgerichteten Vergütungspolitik auf Gesetzesstufe angehoben werden. Einzelheiten können zusätzlich auf Verordnungsstufe konkretisiert werden.

Eine Interventionsmöglichkeit der FINMA im Einzelfall lehnen wir jedoch ab. Eine Befugnis der FINMA, direkt in individuelle Vergütungszuteilungen einzugreifen, ist nicht sinnvoll und rechtlich problematisch. Vor allem in Fällen, in denen eine Massnahme von den betroffenen Personen angefochten wird oder die Bank mit der Entscheidung der FINMA nicht einverstanden wäre, würde dies zu unnötiger Komplexität und langwierigen Verfahren führen. Dies auch, weil das Verhältnis zwischen Aufsichtsrecht einerseits und Privatrecht andererseits, einschliesslich des anwendbaren Rechtswegs (Zivilrecht, öffentliches Recht oder in Verbindung mit dem Senior Managers Regime gar Strafrecht), unklar wäre. Die Rolle der FINMA sollte in der ordentlichen Aufsicht, d.h. in der Gesamtaufsicht über den Vergütungsrahmen und die Vergütungspolitik und deren generellen Umsetzung bestehen, und nicht in der Anpassung der Entscheide der Bankleitung im Einzelfall.

d) Institutsgewähr / Organmutation (Massnahme 7)

Inhalt

Die Eckwerte des Bundesrats zur Änderung des Bankengesetzes sehen vor, die Institutsgewähr auf Gesetzesstufe zu verankern und rechtliche Grundlagen der Organmutation zu stärken, um die rechtliche

Verbindlichkeit der Anforderungen an die Corporate Governance zu präzisieren und zu erhöhen und um diese selbst sowie die Aufsicht darüber zu stärken.

Beurteilung

Wir unterstützen die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage als Ersatz für die heutige Verordnungsbestimmung Art. 8a BankV. Wechsel bei Bankorganen sind – wie in der derzeit geltenden Wegleitung der FINMA zu Organmutationen vorgesehen – auf Änderung von Mitgliedern des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung zu beschränken. Zumindest bei Banken, die als Aktiengesellschaften organisiert sind, gehört es zu den unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben der Generalversammlung (Art. 698 Abs. 2 Ziff. 2 OR) bzw. des Verwaltungsrates (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 4 OR), die Mitglieder des Verwaltungsrates bzw. die mit der Geschäftsführung betrauten Personen zu ernennen und abzurufen. Die FINMA sollte deshalb nur bei offenkundiger Untauglichkeit die Bewilligung für Kandidatinnen und Kandidaten verweigern und damit in die Kompetenz der Generalversammlung bzw. des Verwaltungsrates eingreifen dürfen.

Um Rechtssicherheit für die ersuchenden Institute zu schaffen, ist zudem eine möglichst kurze Frist für die Bewilligung bzw. Nicht-Bewilligung von Organmutationen durch die FINMA vorzusehen. Die Bewilligung (oder allenfalls Verweigerung) ist den ersuchenden Instituten durch die FINMA vor Ablauf dieser Frist mittels anfechtbarer Verfügung mitzuteilen. Reagiert die FINMA innert dieser Frist nicht, so soll der Organwechsel als genehmigt gelten. Im Übrigen ist ein anschliessendes Verfahren über die Anfechtung einer Verfügung über die (Nicht-)Bewilligung eines Organwechsels zügig durchzuführen.

Hingegen kam der Bundesrat in seinem Bericht zur Bankenstabilität selbst zum Schluss, dass das bestehende Gewährserfordernis und die Gewährsprüfung bei konsequentem Einsatz äusserst wirksame Instrumente der Finanzmarktaufsicht sind, womit insoweit kein grundsätzlicher Handlungsbedarf ausgemacht wird (S. 292). Es besteht kein ersichtlicher Grund für zusätzliche gesetzliche Anpassungen im Bereich der Gewähr. Die geltenden Regeln zur Gewähr haben denn auch nicht ursächlich zum Untergang der Credit Suisse beigetragen, vielmehr wurden diese Instrumente von der FINMA nicht ausgeschöpft. Eine gesetzliche Verankerung einer Institutsgewähr im BankG ist deshalb bereits mangels Problembezug abzulehnen.

Die detaillierte und sehr weitläufige Regulierung für Banken stellt bereits heute sicher, dass Banken als Ganzes – und nicht nur deren Organe – die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Es ist deshalb kein Mehrwert in einer gesetzlichen Verankerung einer Institutsgewähr im BankG ersichtlich. Von einem Verweis auf oder einer analogen Anwendung von Vorgaben für Versicherer oder Finanzinstitute ist abzusehen, da diese spezifisch auf jene Institute und nicht auf Banken zugeschnitten sind.

2. Aufsicht inkl. Frühintervention

a) *Frühinterventionen der Aufsicht stärken (Massnahme 22)*

Inhalt

Der Bundesrat sieht vor, Frühinterventionen der Aufsicht durch die rechtliche Verankerung von Massnahmen, Anwendbarkeit und Zeitpunkt zu stärken. Hierbei ist insbesondere die Stärkung der Durchsetzbarkeit sowie des rechtswirksamen Eingreifens hervorgehoben, um das Aufkommen einer Krise aufgrund bankspezifischer Auffälligkeiten oder Verfehlungen möglichst zu vermeiden.

Beurteilung

Gemäss den bundesrätlichen Eckwerten sollen einerseits die entsprechenden Anforderungen an die Banken konkretisiert und andererseits die Eingriffsbefugnisse der FINMA und deren Durchsetzbarkeit in der laufenden

Aufsicht gestärkt werden. Entsprechende Schutzmassnahmen sollen dabei bereits vor den Massnahmen bei Insolvenzgefahr zur Anwendung kommen können (z.B. Auslösung von Massnahmen aus dem Stabilisierungsplan, Verhinderung von Kapital- oder Dividendenausschüttungen).

Dazu muss festgestellt werden, dass die FINMA bereits nach geltendem Recht über umfangreiche Kompetenzen verfügt, welche sie im Fall der Credit Suisse allerdings nicht ausgeschöpft hat. Während wir einer Verstärkung der Möglichkeit zu gezielten und verhältnismässigen Frühinterventionen und ihrer Regelung auf Gesetzesstufe grundsätzlich offen gegenüberstehen, haben wir bezüglich der konkreten Ausgestaltung erhebliche Vorbehalte. Insbesondere ist zu verhindern, dass Frühinterventionen zu inadäquater Einflussnahme der FINMA auf das laufende Geschäft der Bank bzw. zu einer unverhältnismässigen Schwächung der Eigenverantwortung einer Bank führen und damit auch eine gesellschaftsrechtliche Verantwortung der FINMA als faktisches Organ mit der Folge der Staatshaftung erzeugen. Gesamtwirtschaftliche Vorteile einer frühzeitigen Intervention zur Verhinderung von Krisen sind gegen die Nachteile übertriebener und risikobehafteter Staatsinterventionen abzuwägen. Beispielsweise besteht die Gefahr, dass frühe Interventionen der FINMA zum falschen Zeitpunkt oder in falscher Dosierung stattfinden, was sogar das Risiko von prozyklischen Effekten beinhalten könnte (negativer Signaleffekt).

Insbesondere lehnen wir eine mechanistische Ausgestaltung in Form eines starren Abstellens auf vordefinierte Indikatoren bzw. automatische Trigger ab. Stattdessen ist aus unserer Sicht jeweils die situationsgerechte und aktuelle Beurteilung des einzelnen Falls notwendig. Dabei wird der geeigneten Definition des Handlungsspielraums der FINMA und der Berücksichtigung bestehender gesetzlicher Aufträge bzw. Vorgaben zentrale Bedeutung zukommen. Auch sind allfällige Wechselwirkungen mit Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen sowie mit Massnahmen im Bereich der Corporate Governance zu berücksichtigen. Zusätzlich stellt sich die Frage nach der Verantwortlichkeit der FINMA bzw. nach den Mitteln, die einer Bank offenstehen, um die FINMA für allfällige Folgen ihrer Interventionen zur Verantwortung ziehen zu können.

b) *Pekuniäre Verwaltungssanktionen (Massnahme 4)*

Inhalt

Die Eckwerte des Bundesrats zur Änderung des Bankengesetzes sehen die Einführung pekuniärer Verwaltungssanktionen der FINMA gegen beaufsichtigte juristische Personen aller Finanzinstitute vor. Damit sollen die Aufsicht gestärkt und schwerwiegende Verstösse gegen das Aufsichtsrecht geahndet werden, die jedoch keinen Bewilligungsentzug rechtfertigen.

Beurteilung

Der zentrale Zweck pekuniärer Verwaltungssanktionen besteht darin, präventiv das Fehlverhalten von Finanzinstituten zu verhindern, indem finanzielle Sanktionen in Aussicht gestellt werden. Die Credit Suisse war über Jahre hinweg die meistgebüsste Bank der Schweiz, die verhängten Bussen bewirkten jedoch keine Verhaltensänderung der Bank. Dieser Fall zeigt deutlich, dass Bussen weder präventiv noch repressiv die erwünschte Wirkung erzielen, sondern im Gegenteil durch den Reputationsschaden eher zu einer zusätzlichen Schwächung der Bank führten.

Des Weiteren verfügt die FINMA bereits heute über das notwendige und hinreichende Instrumentarium an Verwaltungssanktionen, wie bspw. das Berufsverbot oder die Gewinneinziehung. Dabei hat die FINMA diese Instrumente in der Vergangenheit noch nicht einmal vollständig ausgeschöpft (vgl. PUK-Bericht, S. 506 ff.). Weiter bestehen im Finanzmarktrecht bereits ausreichende verwaltungsstrafrechtliche Instrumente des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), welche durch die FINMA mittels Anzeigepflicht angestossen werden können.

Die FINMA als Aufsichtsbehörde mit Untersuchungskompetenz und teilweise gar mit Rechtsetzungskompetenzen darf sodann nicht zugleich Sanktionsinstanz sein, da dies fundamentale rechtsstaatliche Prinzipien (Stichwort «Gewaltenteilung») verletzen würde. Sie würde damit Recht setzen, dieses bei der ordentlichen Aufsicht als Exekutivbehörde anwenden und zugleich als Strafbehörde sanktionieren. Finanzinstitute würden damit im ordentlichen Verwaltungsverfahren gegenüber anderen Gruppen von Wirtschaftsakteuren rechtsstaatlich schlechter gestellt.

Wir betrachten in diesem Zusammenhang insbesondere die vorgesehene Festlegung einer Mitwirkungspflicht im FINMAG und den Zwang zur Bereitstellung sämtlicher vorbestehender Sachverhaltselemente als äusserst kritisch. Dies kann sich negativ auf das Aufsichtsverhältnis auswirken, welches damit potenziell viel formeller und damit zeit- und ressourcenintensiver werden könnte. Auch der Vorschlag zur Einführung von Zwangsmassnahmen würde dieses Aufsichtsverhältnis möglicherweise nachhaltig schädigen, weil damit die freiwillige Kooperation der Beaufsichtigten mit der ständigen gesetzlich angedrohten Zwangsmassnahme geradezu torpediert wird. Es drohen komplexere Verfahren und potenzielle Konflikte mit rechtsstaatlichen Prinzipien wie dem nemo tenetur-Grundsatz. Richtigerweise fungiert das EFD denn auch in diesem Bereich heute als Strafbehörde und es sind keine Gründe ersichtlich, auf diese Gewaltenteilung zu verzichten. Derart fundamentale Prinzipien des Rechtsstaats dürfen keinesfalls leichtfertig unter dem Eindruck eines konkreten Ereignisses aufgegeben werden, insbesondere nicht für eine spezifische Gruppe wie vorliegend der Finanzinstitute. Das Urteil 7B_45/2022 des Bundesgerichts vom 21. Juli 2025 verdeutlicht, dass bereits unter der aktuellen Rechtslage – trotz fehlender Bussenkompetenz der FINMA – Verletzungen des nemo tenetur-Grundsatzes auftreten können. Eine Erweiterung der Kompetenzen der FINMA um die Möglichkeit, selber Bussen verhängen zu können, würde diese Problematik noch zusätzlich verschärfen. Die Verhängung einer Busse durch die FINMA kann für das betroffene Institut auch auf internationaler Ebene unbeabsichtigte und unter Umständen verheerende Auswirkungen haben (bspw. drohender Entzug einer Lizenz in bestimmten Jurisdiktionen, falls diese einer Busse einen strafrechtlichen Charakter attestieren). Entsprechend ist es zu begrüssen, dass immerhin der Vorschlag für eine rechtsstaatlich erst recht problematische Bussenkompetenz gegenüber natürlichen Personen fallengelassen wurde.

Vor dem Hintergrund der genannten Argumente halten wir pekuniäre Verwaltungssanktionen für rechtsstaatlich bedenklich und weder für ein geeignetes noch für ein erforderliches Mittel zur Erreichung des angestrebten Zwecks. Die Schweiz ist gut beraten, ihre bewährten aufsichtsrechtlichen Instrumente beizubehalten und sich nicht voreilig und ohne sorgfältige Evaluation der internationalen Entwicklungen anzuschliessen.

c) Verkürzung der Verfahrensdauer (Massnahme 9)

Inhalt

Der Prüfauftrag des Berichts des Bundesrats bezüglich einer Verkürzung der Verfahrensdauer ergab, dass ein gezielter Entzug der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden umgesetzt werden soll, darüber hinaus jedoch keine weiteren Eingriffe in Verfahren erfolgen sollen. Ansinnen ist eine Stärkung der Effizienz und Effektivität der Aufsicht durch eine angedachte Beschleunigung der Verfahren.

Beurteilung

Eine Beschleunigung der Verfahren ist auch im Interesse der Banken, jedoch nicht, soweit sie durch einen einseitigen Abbau der Verfahrensrechte erreicht werden soll. In solchen Verfahren müssen vielmehr zwingend rechtsstaatliche Grundsätze gewahrt bleiben. Statt die aufschiebende Wirkung von Beschwerden zu beseitigen, könnte die Einführung von Behandlungsfristen an den Gerichten sowie die Einführung von Fachrichtern am Bundesverwaltungsgericht geprüft werden, wie dies der Bundesrat selbst im Rahmen der

laufenden Reform der Wettbewerbsbehörden vorschlägt. Dies könnte zudem die Rechtsprechung in diesem Bereich professionalisieren, ist deshalb auch in anderen Ländern üblich und würde der Bedeutung des Finanzmarktes für die Schweizer Wirtschaft entsprechend Rechnung tragen. Beide Massnahmen würden die Verfahren deutlich beschleunigen, ohne dass rechtsstaatliche Garantien über Bord geworfen werden müssen.

Generell ist im Sinne der Rechtssicherheit zudem darauf zu achten, dass der Handlungsspielraum der FINMA möglichst konkret und abschliessend definiert wird. Die Beibehaltung der Möglichkeit der Wiederherstellung einer aufschiebenden Wirkung durch eine Beschwerdeinstanz sowie der Verzicht auf weitere Verfahrenseingriffe (Ausschluss von Rechtsmitteln, Einschränkung von Beschwerdegründen, Verkürzung von Beschwerdefristen und Einführung von Fristen in der Aufsichtsphase) sind daher zu begrüssen.

d) *Duale Aufsicht stärken (Massnahme 10)*

Inhalt

Diese Massnahme soll die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften durch Einführung einer Pflichtrotation und durch jährliche FINMA-Genehmigung der Wahl der Prüfgesellschaft stärken. Von einer Einführung der Direktmandatierung wird abgesehen.

Beurteilung

Zunächst begrüssen wir, dass auf eine Abschaffung des dualen Aufsichtsmodells verzichtet wird bzw. dass die bisherige Massnahme 11 nicht weiterverfolgt wird. Insbesondere unterstützen wir die diesbezügliche Argumentation des Bundesrats, wonach bei einer Abschaffung der entsprechende Ressourcenbedarf der FINMA sehr hoch wäre und die Expertise und internationale Verflechtung der Prüfgesellschaften verloren gingen. Als weniger invasive Massnahme ist nun vorgesehen, die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften durch Einführung einer Pflichtrotation und jährliche FINMA-Genehmigung der Wahl der Prüfgesellschaft zu stärken, wobei von einer Direktmandatierung durch die FINMA jedoch abgesehen wird.

Nach unserer klaren Überzeugung hat sich das duale Aufsichtssystem der Schweiz bisher bewährt. Dass die Breite der regulatorischen Anforderungen von einer Prüfgesellschaft abgedeckt wird und die FINMA gezielte und risikobasierte Vor-Ort-Kontrollen vornimmt, entspricht unseres Erachtens einer optimalen Arbeitsteilung. Mit Blick auf den überdies fehlenden Problembezug zur Krise der Credit Suisse sehen wir in diesem Bereich keinen Handlungsbedarf. Auch der PUK-Bericht teilt diese Einschätzung explizit und sieht weder Mängel im Prüfwesen noch eine entsprechende Relevanz in der Krise der Credit Suisse. In diesem Sinne – wie auch mit Blick auf Synergien zwischen Aufsichts- und Rechnungsprüfung – begrüssen wir den Verzicht auf eine Direktmandatierung.

Die nun vorgesehene Rotationspflicht (Wechsel der Prüfgesellschaft alle 10 Jahre) wird als Beitrag an die weitere Stärkung der Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften ins Feld geführt. Allerdings würden sowohl eine entsprechende Pflichtrotation als auch das Verbot für Prüfgesellschaften, neben dem Prüfmandat weitere Dienstleistungen zu erbringen, für Banken und Prüfgesellschaften zu substanziellen zusätzlichen Kosten führen. Vor diesem Hintergrund wird die Ausgestaltung allfälliger Einzelheiten (z.B. Rotationsfrequenz) von hoher Bedeutung sein. Insbesondere sollte, ähnlich wie in der EU und im UK, die Möglichkeit von Verlängerungen in Betracht gezogen werden, indem nach Ablauf der ersten 10 Jahre das Prüfmandat für eine weitere Periode von 10 Jahren an die gleiche Prüfgesellschaft vergeben werden kann. Zudem wird es wichtig sein, für eine Nicht-Genehmigung durch die FINMA klare Grenzen bzw. Kriterien festzulegen, damit die Genehmigungspflicht nicht zu einer faktischen Direktmandatierung (oder zu einer übertriebenen Rotationsfrequenz) Anlass geben kann.

e) *Geschäfte von grosser Tragweite (Massnahme 13)*

Inhalt

Der Prüfauftrag des Berichts des Bundesrats zur Zuständigkeit des FINMA-Verwaltungsrats für Geschäfte von grosser Tragweite ergab einen Anpassungsvorschlag der gesetzlichen Regelung insoweit, als der Kreis der durch den Verwaltungsrat zu entscheidenden Geschäfte auf Gesetzesstufe geregelt werden soll.

Beurteilung

Eine gesetzliche Regelung, welche dem FINMA-Verwaltungsrat die Zuständigkeit zum Entscheid über bestimmte Geschäftskategorien zuweist, und welche diese Kategorien in geeigneter Weise aufzählt, dient der Rechtssicherheit und der Klarstellung der Gewaltentrennung zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung der FINMA. Die Geschäfte von grosser Tragweite sollen im Gesetz hinreichend detailliert umschrieben werden. Dabei sollen die Kriterien zur Bestimmung, was als Geschäft von grosser Tragweite gelten soll, klar, einheitlich und nachvollziehbar sein. Der Gesetzgeber hat insbesondere zu prüfen, ob gewisse Enforcement-Verfahren als Geschäft von grosser Tragweite behandelt werden sollen (PUK-Bericht, S. 510). Die Aufzählung der Geschäfte von grosser Tragweite, für welche der FINMA-Verwaltungsrat zuständig sein soll, sollte jedoch abschliessender Natur sein. Es sollte dann nicht mehr im Ermessen des Verwaltungsrates liegen, darüber hinaus im Einzelfall bezeichnen zu können, was als Geschäft von grosser Tragweite gilt, um es an sich ziehen zu können. Richtigerweise wurde die Ausgestaltung der neuen Regelung als Kann-Vorschrift aus Gründen der Rechtsunsicherheit und der Komplexität in der Umsetzung vom Bundesrat in den Eckwerten denn auch verworfen.

f) *Information der Öffentlichkeit (Massnahme 5)*

Inhalt

Die Eckwerte des Bundesrats zur Änderung des Bankengesetzes schlagen eine umfassende Information der Öffentlichkeit über Verfahren der Aufsicht mittels einer erhöhten Transparenz über die Enforcement-Praxis der FINMA vor. Ziel dieser Massnahme sollen die präventive Vermeidung von Fehlverhalten von Finanzinstituten und deren Personal, eine Erhöhung der Berechenbarkeit der FINMA-Praxis sowie eine Stärkung der Glaubwürdigkeit des Finanzplatzes sein.

Beurteilung

Wir befürworten grundsätzlich ein hohes Mass an Transparenz über das Handeln staatlicher Behörden. Die FINMA verfügt jedoch bereits heute über ein ausreichendes Instrumentarium, um die Öffentlichkeit sowohl über ihre Aufsichtstätigkeit und -praxis im Allgemeinen als auch über einzelne Verfahren zu informieren (Art. 22 und 34 FINMAG). Die FINMA informierte denn auch bereits bisher relativ häufig in Medienmitteilungen über entsprechende Verfahren.

Speziell vor dem Hintergrund, dass die vorgeschlagenen Massnahmen die Finanzstabilität stärken sollen, ist die Kommunikation der Aufsicht in den Markt jedoch äusserst kritisch zu würdigen. Die auch aus unserer Sicht grundsätzliche Wünschbarkeit einer hohen Behörden-Transparenz muss sich in diesem Fall ihrer Zweckmässigkeit für das Ziel der Massnahme unterordnen. Namentlich kann übermässige Transparenz in diesem sensiblen Bereich das Gegenteil bewirken, indem sie den Markt verunsichert und so gerade prozyklisch wirkt – im schlimmsten Fall eine Krise also überhaupt erst auslöst oder verstärkt (unberechenbare Dynamiken von Reputationsrisiken). Aus diesen Gründen ist die FINMA derzeit denn auch vom BGÖ ausgenommen.

Gemäss Art. 22 FINMAG erfolgt die Information der Öffentlichkeit heute grundsätzlich erst nach rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens, auch um ungerechtfertigte Vorverurteilungen zu vermeiden. Eine Information der Öffentlichkeit über laufende Verfahren muss die Ausnahme bleiben und sich nach klaren sachlichen Kriterien richten. Von der Einführung gesetzlicher Kann-Bestimmungen, wonach die FINMA ohne klare sachliche Kriterien nach eigenem Ermessen die Öffentlichkeit über laufende Untersuchungen und Verfahrenseröffnungen sowie Frühinterventionsmassnahmen informieren können soll, ist aus diesen Gründen zwingend abzusehen. Das Instrument soll zudem ein Informationsbedürfnis abdecken, nicht als Druckmittel missbraucht werden können. Die Rechtssicherheit und der Rechtsschutz müssen deshalb garantiert werden, keinesfalls darf ein willkürliches «Naming & Shaming» und damit eine öffentliche Vorverurteilung die Integrität der Bank und ihrer Mitarbeitenden und/oder die Stabilität des Finanzmarkts gefährden.

Vor allem auch vor dem Hintergrund, dass die FINMA gemäss PUK-Bericht ihre diesbezüglich bereits bestehenden Kompetenzen nicht ausgeschöpft hat, ist die Notwendigkeit zusätzlicher Kompetenzen nicht gegeben. Es ist nicht ersichtlich, weshalb das bestehende Instrumentarium der FINMA nicht ausreichend sein soll und sie solche potenziell kontraproduktiven Massnahmen überhaupt braucht.

g) *Berufsverbot / Gewinneinziehung (Massnahme 6)*

Inhalt

Die Eckwerte des Bundesrats zur Änderung des Bankengesetzes schlagen vor, das Berufsverbot an das Tätigkeitsverbot anzugleichen und das bestehende Instrument der Gewinneinziehung auf alle natürlichen Personen auszuweiten.

Beurteilung

Wir erachten die Angleichung des Berufs- an das Tätigkeitsverbot als sehr problematisch und für das beabsichtigte Ziel auch kontraproduktiv, insbesondere weil damit das Berufsverbot auf Verstösse gegen interne Richtlinien ausgedehnt werden soll. Dies ist rechtsstaatlich nicht vertretbar und die Massnahme in dieser Form daher klar abzulehnen. Ein Verstoß gegen interne Richtlinien rechtfertigt noch keine Intervention durch die FINMA, sofern damit nicht gleichzeitig gegen zwingendes Aufsichtsrecht verstossen wird. Diese Massnahme wäre zudem kontraproduktiv, könnte sie doch dazu führen, dass interne Richtlinien stets weniger weit gehen würden als das entsprechende Aufsichtsrecht. Davon abgesehen ist der Begriff der «internen Vorschriften» auch deutlich zu vage und deshalb auch aus Gründen der Rechtssicherheit abzulehnen.

Auch die vorgeschlagene Erweiterung des Anwendungsbereichs von Gewinneinzahlungen auf alle natürlichen Personen, auf die das Tätigkeitsverbot Anwendung finden könnte und die nicht in leitender Stellung sind, ist nicht verhältnismässig, rechtlich problematisch und deshalb abzulehnen. Die FINMA kann Gewinne gemäss Art. 35 FINMAG bereits heute einziehen, jedoch bei natürlichen Personen sinnvollerweise nur dann, wenn diese den Gewinn in leitender Stellung durch schwere Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen erzielt hat. Die Gewinneinziehung von Lohnbestandteilen von Bankmitarbeitenden, die in einem Anstellungsverhältnis stehen, ist zudem aus arbeitsrechtlicher Sicht problematisch.

h) *Auskunfts- und Meldepflicht (Massnahme 8)*

Inhalt

Der Bundesrat schlägt in den Eckwerten zur Änderung des Bankengesetzes vor, die Informationsbeschaffung der FINMA mittels einer Erweiterung der Auskunfts- und Meldepflicht zu erleichtern.

Beurteilung

Die Beaufsichtigten müssen der FINMA bereits heute alle Auskünfte erteilen und Unterlagen herausgeben, welche die FINMA zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt (Art. 29 Abs. 1 FINMAG). Es ist nicht ersichtlich, weshalb diese bereits sehr weitgehende Auskunftspflicht verschärft werden soll. Die vorgeschlagene Erweiterung des Adressatenkreises ist zu weitreichend. Die Einführung einer expliziten Auskunftspflicht für Organmitglieder und weitere Gewährspersonen und *alle* Mitarbeitenden ist vor allem vor dem Hintergrund, dass die FINMA gemäss PUK-Bericht ihre bestehenden Kompetenzen nicht ausgeschöpft hat, nicht notwendig. Sodann ist auch die Zweckmässigkeit dieser Massnahme fragwürdig (Stichwort «Kooperation vs. Selbstbelastung»). Ebenso bestehen aus rechtsstaatlicher (Frage der Beweisverwertung) und arbeitsrechtlicher Sicht (Verhältnis zur Fürsorgepflicht des Arbeitgebers) erhebliche Bedenken. Die den betroffenen Personen zustehenden Rechte gemäss Bundesverfassung und anwendbarer Verfahrensordnung dürfen in jedem Fall nicht tangiert werden.

3. Eigenmittelanforderungen

a) *Eigenmittelunterlegung für ausländische Beteiligungen (Massnahme 15)*

Inhalt

Der Bundesrat schlägt den vollständigen Abzug der Beteiligungswerte der ausländischen Tochtergesellschaften vom harten Kernkapital CET1 des Schweizer Stammhauses (Parent Bank) vor, was einer vollständigen Unterlegung mit harten Eigenmitteln entspricht. Diese Massnahme soll für systemrelevante Banken gelten.

Beurteilung

Grundsätzliche Massnahmen zur Verringerung der Prozyklizität und des Verlustpotenzials anerkennen wir als Lehren aus der Krise der Credit Suisse. Im Fall der vorliegenden Massnahme mit vollständigem Abzug der Beteiligungswerte der ausländischen Tochtergesellschaften vom harten Kernkapital CET1 des Schweizer Stammhauses mangelt es jedoch an einer soliden Begründung. Diese Extremmassnahme ist weder nötig noch verhältnismässig. Es gibt Optionen, die ebenfalls weitreichend wären, jedoch in der Umsetzung gezielter und verhältnismässiger. Eine faktenbasierte Kosten/Nutzen-Analyse unterschiedlicher Umsetzungsoptionen ist daher zwingend nötig. Mit diesem erneuten «Swiss Finish» fehlt es an internationaler Vergleichbarkeit; mit direkten Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit, während alternative Bewertungsansätze als Lösungsoption nicht in Betracht gezogen werden.

Folglich lehnen wir diese Massnahme entschieden ab und fordern eine Prüfung weiterer Alternativlösungen im Kontext des gesamten Massnahmenpakets.

Der PUK-Bericht bestätigte im Dezember 2024, dass die Credit Suisse weder über ein tragfähiges Geschäftsmodell noch über eine adäquate Risikokultur verfügte. Dies hinderte sie daran, fehlendes, regulatorisch vorgesehene Kapital aufzubauen und weitete die Kapitallücke über die Jahre weiter aus. Tatsächlich hielt die Credit Suisse im Jahr 2022 auf ihre ausländischen Beteiligungen nur etwa die Hälfte des Kapitals, das gemäss den vollständig angewandten Schweizer TBTF-Anforderungen (Phase-in bis 2028) erforderlich gewesen wäre. Die vom EFD beauftragte «Expertengruppe für Bankenstabilität» kommt unter anderem auf Basis dieser Erkenntnisse zur Schlussfolgerung (Bericht vom September 2023), dass die Krise der Credit Suisse eine Erhöhung der Kapitalanforderungen über die Basel-III-Anforderungen hinaus nicht rechtfertigt. Folglich fehlt bei der vorliegenden Massnahme der Bezug zur eigentlichen Krise und es ist keine Übertragbarkeit auf die betroffenen Banken gegeben.

Die Annahme eines Szenarios, in welchem alle ausländischen Tochtergesellschaften einen vollständigen Wertverlust erleiden, ist zudem völlig unrealistisch. Dies gilt nicht nur für Stresssituationen, sondern selbst in Abwicklungsfällen, wenn TLAC zur Rekapitalisierung der Gruppe zur Verfügung steht. Folglich ist es unverhältnismässig, dass das CET1 der Parent Bank vollständig vor Bewertungsminderungen geschützt werden muss.

Im internationalen Vergleich gibt es unseres Wissens keine relevante Vergleichsjurisdiktion, die einen vollständigen Abzug der Beteiligungswerte der ausländischen Tochtergesellschaften vom harten Kernkapital CET1 des Stammhauses ohne erhebliche Ausnahmen oder institutsbezogene Befreiungen vorsieht. Dies gilt vor allem in Hinblick auf die EU und die USA. Die Einführung der Massnahme und die damit einhergehende massive Überkapitalisierung auf Konzernebene würde die internationale und nationale Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Banken empfindlich beeinträchtigen. Dies beträfe entgegen der Argumentation des Bundesrats auch direkt die Kunden und Kundinnen in der Schweiz sowie Aktionäre und Investoren, wie auch das vom Bundesrat in Auftrag gegebene Gutachten von Alvarez & Marsal explizit erwähnt. Faktisch wäre primär UBS von dieser Massnahme betroffen. Die Konsequenzen dieser Massnahme, beispielsweise in Form von Kostenweitergaben oder einer Einschränkung von Dienstleistungen, die nur eine international tätige Grossbank anbieten kann, wären jedoch schädlich für den gesamten Bankensektor wie auch den Schweizer Finanzplatz.

b) *Zukunftsgerichtete Elemente bei institutsspezifischen Säule-2-Eigenmittelzuschlägen (Massnahme 14)*

Inhalt

In den Eckwerten des Bundesrats zur Bankenstabilität wird vorgeschlagen, zukunftsgerichtete Elemente bei institutsspezifischen Säule-2-Eigenmittelzuschlägen einzuführen. Dadurch soll eine angemessene Abdeckung bankspezifischer Risiken durch eine Berücksichtigung zukunftsgerichteter Elemente bei gleichzeitiger Vermeidung von Prozyklizität sichergestellt werden.

Beurteilung

Gemäss Eckwerten ist vorgesehen, dass die FINMA jährlich und basierend auf Stresstests sowie Erkenntnissen aus der laufenden Aufsicht die Erforderlichkeit von institutsspezifischen Eigenmittelzuschlägen überprüft. Wir anerkennen die Einschätzung des Bundesrats, wonach die Konkretisierung der entsprechenden Anforderungen und des Prozesses mit Frühinterventionen (Massnahme 22) zusammenhängt. Allerdings legen wir grossen Wert darauf, dass der Bereich der Eigenkapitalregulierung integral beurteilt wird; allfällige Verschärfungen im Bereich von «Pillar 2» müssen deshalb im Gesamtzusammenhang mit anderen Verschärfungen der Kapitalanforderungen und auch hinsichtlich aggregierter ökonomischer Effekte analysiert werden können. Im Speziellen ist aus unserer Sicht bedeutsam, dass Zuschläge im Rahmen von «Pillar 2» nicht nach rein mechanistischen Kriterien erfolgen und nach Möglichkeit prozyklische Implikationen vermieden werden. Zusätzlich ist bei der Ausarbeitung der Massnahme wie auch bei der praktischen Handhabung grosser Wert darauf zu legen, dass «Pillar 2» definitionsgemäss institutsspezifischen Charakter aufweisen muss.

II. Stossrichtung: Liquidität stärken

4. Liquiditätsversorgung in der Krise (Massnahmen 28 und 29)

Inhalt

Gemäss Eckwerten ist vorgesehen, das Potenzial zur Liquiditätsversorgung unter anderem über den «Lender of Last Resort» (LoLR) deutlich auszuweiten, um die zweite Verteidigungslinie in der Krise zu stärken. Dabei sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Dies umfasst

ebenfalls die Einführung von Anforderungen an Banken zur Vorbereitung der entsprechenden Sicherheiten. Weiter soll das Instrument des «Public Liquidity Backstop» (PLB) für systemrelevante Banken in das ordentliche Recht überführt werden. Dies soll die Liquiditätsversorgung in der Abwicklung einer systemrelevanten Bank sichern und als dritte Verteidigungslinie subsidiär agieren.

Beurteilung

Eine Stärkung der Liquiditätsversorgung ist auch aus unserer Perspektive explizit zu begrüßen und wird im Grundsatz umfassend unterstützt. Der Problembezug zur Krise der Credit Suisse ist gegeben und spiegelt sich auch im PUK-Bericht wider. Dabei zielen die Massnahmen im Sinne der zweiten und dritten Verteidigungslinie in die richtige Richtung. Mit diesem Ansatz wird die Stabilität des Finanzsystems wesentlich gestärkt.

Auch eine Überführung des PLB in das ordentliche Recht ist richtig und wünschenswert und unterstützt diesen Effekt. Allerdings darf die rechtliche Verankerung des PLB im Gesetz nicht zu einer pauschalen Abgeltung führen. Nur wenn ein PLB-Liquiditätshilfedarlehen tatsächlich gewährt wird, soll eine Bank entsprechend Zinsen und Prämien bezahlen müssen. Eine pauschale Abgeltung ist nicht gerechtfertigt.

In Bezug auf Massnahme 28 wird der Bundesrat gemäss Ankündigung im zweiten Halbjahr 2026 diverse Teilaspekte in die Vernehmlassung schicken. Auf Gesetzesstufe sollen 1) das Universum anrechenbarer Sicherheiten erweitert, 2) die Übertragung von Sicherheiten an die SNB vereinfacht und 3) eine verzögerte ad-hoc-Publizität für den allfälligen Liquiditätsbezug bei der SNB eingeführt werden. Alle Teilaspekte zielen dabei grundsätzlich in die richtige Richtung und dürften die Liquiditätsprogramme der SNB sowohl wirkungsvoller machen als auch zu ihrer Entstigmatisierung beitragen.

Gemäss bisheriger Praxis obliegt die Bezeichnung der zulässigen Sicherheiten sowie die Festlegung der Anforderungen an die Übertragung der Sicherheiten der SNB. In diesem Zusammenhang muss aus unserer Sicht das Universum anrechenbarer Sicherheiten zwingend über Hypotheken und Wertschriften hinaus ausgedehnt werden, unter anderem auch auf geeignet strukturierte Lombardkredite und Leasingforderungen sowie Schuldscheindarlehen. Zusätzlich sollten Sicherheiten, die bei ausländischen Zentralbanken hinterlegt sind, ebenfalls zugelassen werden, solange eine Übertragung im Krisenfall sichergestellt und die Liquidität nicht durch lokale aufsichtsrechtliche Massnahmen blockiert ist.

Um bei den Banken das für die zweite Verteidigungslinie zur Verfügung stehende Sicherheiten-Volumen innert nützlicher Frist zu maximieren, ist eine gesetzliche Lösung für die vereinfachte Übertragung von Sicherheiten an die SNB im Bedarfsfall unabdingbar. Dies ist ansatzweise im Eckwertepapier angedeutet, aber im Detail noch weiter auszuführen. Insbesondere sollen gesetzliche Übertragungsmöglichkeiten nicht nur für Hypotheken zur Verfügung stehen, für welche die Behörden im Dialog mit der Branche bereits sehr zielführende Lösungswege definiert haben, sondern zusätzlich auch für weitere zulässige Vermögenswerte auf der Bankbilanz. Als Vorlage könnte diesbezüglich das deutsche Refinanzierungsregister dienen, welches erlaubt, illiquide Vermögenswerte einer Bank in liquide Mittel umzuwandeln. Eine solche gesetzliche Lösung würde auch die konkursfeste Übertragung, die Fragen der Einwilligung gemäss Bankkundengeheimnis und Datenschutz etc. für alle involvierten Akteure lösen. Wir stehen selbstverständlich gerne bereit, um in einem entsprechenden Dialog mit den Behörden an der Ausdehnung des Sicherheiten-Universums und der Erarbeitung umfassender Übertragungsmöglichkeiten an die SNB mitzuwirken.

Schliesslich sollen auf Verordnungsstufe 4) sämtliche Banken zur Vorbereitung eines allfälligen Liquiditätsbezugs bei der SNB verpflichtet werden (de facto ELF-Obligatorium). Als Voraussetzung für jedwedes Obligatorium (ungeachtet der Art und des Umfangs) erachten wir den vorgängigen Ausbau des Universums anrechenbarer Sicherheiten, die rechtliche Verankerung einer vereinfachten Übertragung derselben im Bedarfsfall und die Einführung einer verzögerten ad-hoc-Publizität.

Für systemrelevante Banken soll das Obligatorium mit quantitativen Mindestvorgaben versehen werden, was mit hohen Opportunitätskosten verbunden sein kann. Folglich sind die betroffenen Banken frühzeitig in die Diskussionen einzubeziehen. Für nicht systemrelevante Banken sieht der Bundesrat nur qualitative Vorgaben vor, was das Vorhaben jedoch nicht weniger kritisch macht. Aus unserer Sicht müssten diese qualitativen Vorgaben zwingend die verschiedenen Geschäftsmodelle und die institutsspezifischen Strategien hinsichtlich freiwilliger Liquiditäts- und Eigenkapitalpuffer berücksichtigen (z.B. LCR-Übererfüllung als Alternative zu LGHS-Teilnahme). Zudem ist – sowohl aus Gründen der Proportionalität als auch mit Blick auf die fehlende Systemrelevanz – ein Obligatorium für Klein- und Kleinstbanken abzulehnen.

III. Stossrichtung: Kriseninstrumentarium erweitern

5. Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung

a) *Stabilisierungsplanung (Massnahme 23)*

Inhalt

Gemäss Eckwerten soll durch klarere regulatorische Anforderungen und Kriterien eine Stärkung der Fähigkeit systemrelevanter Banken zur «Stabilisierung aus eigener Kraft» erreicht werden, um so die Wahrscheinlichkeit der Insolvenz zu reduzieren. Insbesondere sollen die Anforderungen für die Ausarbeitung des Stabilisierungsplans konkretisiert werden und eine Rechtsgrundlage für die FINMA geschaffen werden, um Massnahmen (z.B. Zuschläge auf Going-Concern-Eigenmittel oder Liquidität) zur Behebung allfälliger Mängel anordnen zu können.

Beurteilung

Wir haben Verständnis für das regulatorische Bedürfnis, den Bereich der Stabilisierungsplanung auf Gesetzesstufe zu verankern und stehen insbesondere der nach unserem Verständnis bereits laufenden Konkretisierung der Genehmigungskriterien für Stabilisierungspläne offen gegenüber. Hingegen ist eine detaillierte Beurteilung auf Basis der vorliegenden Eckwerte noch nicht möglich; gerne werden wir uns konstruktiv in die weiteren Arbeiten zur Optimierung der Stabilisierungsplanung einbringen. Dabei scheinen uns Umsetzbarkeit und Verhältnismässigkeit wesentliche Grundsätze zu sein. Die Etablierung einer gesetzlichen Grundlage zur Anordnung von Massnahmen zur Behebung festgestellter Mängel beurteilen wir allerdings kritisch. Mindestens wird der Festlegung geeigneter Grenzen für entsprechende Massnahmen der FINMA Bedeutung zukommen müssen.

b) *Abwicklungsplan für Stammhäuser (Massnahme 32)*

Inhalt

Die Eckwerte des Bundesrats zur Änderung des Bankengesetzes schlagen eine Erweiterung der Abwicklungsplanung für SIBs vor. Konkret sollen SIBs einen geordneten Marktaustritt für Stammhäuser planen. Dies soll neben der Sicherstellung zur Weiterführung der systemrelevanten Funktionen in der Schweiz auch die nationale und internationale Finanzstabilität wahren.

Beurteilung

Diese Massnahme muss verhältnismässig umgesetzt werden und ein klares, positives Kosten/Nutzen-Verhältnis aufweisen. Ihre Wirksamkeit sowie die Gesamtkosten müssen jedoch, wie oben ausgeführt, klar ausgewiesen werden. Das Kosten/Nutzen-Verhältnis muss in die Priorisierung und Ausgestaltung dieser Massnahme zwingend einbezogen werden. Dabei darf die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit

nicht gefährdet werden. Entsprechend ist auch grosser Wert auf Konsistenz bzw. Abstimmung mit Regelungen auf relevanten Vergleichsfinanzplätzen zu legen.

Sorgfältig zu berücksichtigen sind deshalb weitergehende Analysen und Erfahrungen zur internationalen Verbreitung und zur Wirksamkeit von Abwicklungsplänen für Stammhäuser und zur Frage, ob diese Auflage zwingend einer gesetzlichen Anpassung bedarf. Dabei sind auch die Unabhängigkeitsanforderungen für Stammhäuser und Tochtergesellschaften als kritisch zu betrachten, würden sie doch ein zentrales Funding durch den bisherigen zentralen Treasury-Ansatz in Frage stellen, gruppeninterne Finanzierungen einschränken und die Kosten für die Finanzierung der Bank in die Höhe treiben, was sich letztlich negativ auf die Stabilität der Bank auswirken würde.

In jedem Fall muss sich zudem auch diese Massnahme strikt am Grundsatz der Proportionalität orientieren. Die Beschränkung der Abwicklungsplanung auf die SIBs ist beizubehalten.

c) *Optionen für Abwicklung erweitern (Massnahme 31)*

Inhalt

Die Eckwerte des Bundesrats zur Änderung des Bankengesetzes schlagen vor, die Auswahl an Optionen für die Abwicklung zu erweitern. Ziel der Massnahme ist es, die Abwicklungsfähigkeit systemrelevanter Banken zu verbessern und die Handlungsfähigkeit in diversen möglichen Krisenszenarien zu erhöhen.

Beurteilung

Die Krise hat gezeigt, dass unsichere Erfolgsaussichten des aktuellen «One Size Fits All»-Ansatzes für die Abwicklung einer SIB die Entscheidungsfindung zur Umsetzung einschränken können. Die Empfehlung einer Ausdehnung des Handlungsspielraums ist deshalb nachvollziehbar. Vor diesem Hintergrund unterstützen wir sinnvolle und angemessene Verbesserungen der Abwicklungsfähigkeit systemrelevanter Banken.

Aus den Eckwerten erschliesst sich jedoch nicht, wer handeln und für die Sicherstellung verantwortlich sein soll. So muss sich bei der Abwicklung nicht nur die FINMA mit ausländischen Finanzmarktaufsichten im Sinne von «Single Point of Entry» koordinieren. Auch innerstaatlich besteht dieses Bedürfnis, etwa wenn unterschiedliche Bundesbehörden oder kantonale Instanzen betroffen sind.

Die Kosten der Vorkehrungen und der Vorbereitung für die Ausdehnung des Handlungsspielraums müssen sodann angemessen bleiben. Allfällige zusätzliche Anforderungen, wie bspw. verschiedene Abwicklungsstrategien, müssen für SIBs umsetzbar, nachvollziehbar und verhältnismässig sein.

Ferner müssen gesetzliche Aufträge auf eidgenössischer und kantonaler Ebene respektiert werden, nicht zuletzt bei der Abwicklung. Dabei sind auch explizite und implizite Garantien bzw. die staatliche Pflicht zur Sicherstellung des entsprechenden «Service Public» schon in der Gesetzgebung mitzubedenken.

In jedem Fall muss sich zudem auch diese Massnahme strikt am Grundsatz der Proportionalität orientieren und, wie vorgeschlagen, auf SIBs beschränkt bleiben.

d) *Erhöhung der Rechtssicherheit für Bail-in auf internationaler Ebene (Massnahme 33)*

Inhalt

Die Eckwerte des Bundesrats zur Änderung des Bankengesetzes schlagen vor, die Rechtssicherheit bei der Umwandlung von Fremd- in Eigenkapital im Rahmen einer Sanierung (sog. Bail-in) insbesondere auf internationaler Ebene zu erhöhen. Dies zielt darauf ab, die nationale und internationale Finanzstabilität in einer Krise auch international abgestimmt zu gewährleisten.

Beurteilung

Die Massnahme zur Erhöhung der Rechtssicherheit eines Bail-ins für SIBs ist im Grundsatz zu begrüessen. Weitere Abklärungen und Analysen durch den Bund sind jedoch nötig. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die geplante Vereinfachung des Wertausgleichs für das bestehende Aktionariat im Falle einer Kapitalmassnahme. Eine Abstimmung auf internationaler Ebene zur Verbesserung der Rechtssicherheit beim Bail-in ist dabei unerlässlich.

e) *Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten und Zusammenarbeit unter den Behörden in einer Krise optimieren (Massnahme 37)*

Inhalt

Der Prüfauftrag aus dem Bericht des Bundesrats zur Bankenstabilität resultierte in dem Vorschlag einer rechtlichen Stärkung und klaren Definition der Zusammenarbeit der Behörden im Bereich Finanzstabilität und Krisenorganisation.

Beurteilung

Die SBVg ist in Übereinstimmung mit der PUK der Ansicht, dass sowohl die Verantwortlichkeiten als auch die Zuständigkeiten der Behörden grundsätzlich zweckmässig sind. Einer allfälligen Formalisierung der Zusammenarbeit steht aus unserer Sicht wenig entgegen.

IV. Weitere Massnahmen

6. Überprüfung der Kompetenzverteilung zwischen WEKO und FINMA bei der Beurteilung von Zusammenschlüssen von Banken

Inhalt

Der PUK-Bericht empfiehlt, die Kompetenzverteilung zwischen WEKO und FINMA bei der Beurteilung von Zusammenschlüssen von Banken zu überprüfen. Hierbei geht es vor allem um die Überprüfung des im Kontext der Finanzstabilität stehenden gesetzgeberischen Handlungsbedarfs im Kartellrecht betreffend Art. 10 Abs. 3 KG, wonach die FINMA die Kompetenzen der WEKO bei Zusammenschlüssen von Banken in bestimmten Fällen übernehmen kann.

Beurteilung

Im Status quo kann die FINMA in bestimmten Fällen die Kompetenzen bei Bankzusammenschlüssen übernehmen, wenn Handlungsbedarf im Zusammenhang mit der Finanzstabilität besteht. Grund für die gegenwärtige Regelung ist die Sicherstellung der Finanzstabilität in akuten Risikosituationen. Gerade im Fall der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS hat sich diese Regelung gut bewährt. Sie hat bewirkt, dass die Übernahmetransaktion zur Sicherstellung der Systemstabilität inmitten einer akuten Krise nicht durch legitime, aber längerfristige Bedenken bezüglich einer Einschränkung des Wettbewerbs gefährdet worden ist. Ebenso hat sich gezeigt, dass die Massnahme nicht perpetuiert wurde und die rechtmässigen Kompetenzen nach erfolgreicher Transaktion zügig wieder der WEKO zurück übertragen wurden. Gerade wegen dieser positiven Erfahrungen und der Tatsachen, dass (i) in bestimmten, akuten Situationen der Schutz der Systemstabilität temporär höher zu gewichten ist als ein reibungslos funktionierender Wettbewerb und (ii) die FINMA in diesen Situationen gleichsam mittels kartellrechtlichen Kontrollverfahren den Wettbewerb sicherstellen muss, sehen wir derzeit keinen weiteren Handlungsbedarf.

* * *

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Überlegungen für die weiteren Arbeiten.

Unser Verständnis ist, dass zusätzlich zur laufenden Vernehmlassung und zur spezifischen Vernehmlassung über die Eigenmittelunterlegung ausländischer Beteiligungen (Massnahme 15) weitere Vernehmlassungen zur Gesetzesstufe sowie zur Liquiditätsverordnung vorgesehen sind. Vor diesem Hintergrund behalten wir uns spätere und detaillierte Stellungnahmen zu diesen Massnahmen vor. Zusätzlich befindet sich bekanntlich der «Public Liquidity Backstop» (Massnahme 29) bereits in der parlamentarischen Beratung.

In diesem Kontext möchten wir an dieser Stelle nochmals betonen, dass nach unserer Überzeugung – und mit Blick auf Interdependenzen und aggregierte Effekte auf Finanzplatz und Gesamtwirtschaft – eine ganzheitliche Beurteilung aller Massnahmen auf den verschiedenen Stufen zwingend nötig und von hoher Relevanz ist.

Selbstverständlich stehen wir Ihnen für Gespräche und ergänzende Auskünfte zur Verfügung. Gerne werden wir uns auch weiterhin konstruktiv in die entsprechenden Arbeiten einbringen.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung

Dr. Marcel Rohner
Präsident

Dr. Roman Studer
CEO