Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
Finanzsystem & Finanzmärkte

12. August 2026

Regulierungsfolgenabschätzung

Änderung des Bankengesetzes und Umsetzung der weiteren Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität und des Berichts der Parlamentarischen Untersuchungskommission

Aktenzeichen: 523-05-4/1/4/2/2

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht fasst das Vorgehen und die Ergebnisse der Regulierungsfolgenabschätzungen (RFA) des «Too-Big-To-Fail»-(TBTF)-Gesamtpakets zusammen. Dies ermöglicht eine Gesamtbetrachtung des Pakets. Die Abschätzung der Folgen möglicher Regulierungen wurden seit der Krise der Credit Suisse im März 2023 kontinuierlich durchgeführt. Insbesondere zu nennen sind hierzu: der Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität vom 10. April 2024, die Eckwerte des Bundesrates für die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage vom 6. Juni 2025, die Botschaft vom 6. September 2023 zur Änderung des Bankengesetzes zur Einführung einer staatlichen Liquiditätssicherung für systemrelevante Banken (Public Liquidity Backstop, PLB), die Botschaft vom 22. April 2026 zur Änderung des Bankengesetzes zur Eigenmittelunterlegung ausländischer Beteiligungen im Stammhaus von systemrelevanten Banken, die Änderung der Eigenmittelverordnung vom 22. April 2026 zur Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität und des Berichts der parlamentarischen Untersuchungskommission, die Änderung der Liquiditätsverordnung zu Vorbereitungsanforderungen für den Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken, sowie die Vorlage zur Änderung des Bankengesetzes zur Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität und des Berichts der parlamentarischen Untersuchungskommission. Der RFA-Bericht kommt zum Schluss, dass die Umsetzung der TBTF-Massnahmen gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist.

Der vorliegende RFA-Bericht behandelt gemäss Handbuch des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF folgende RFA-Prüfpunkte:

- Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
- Handlungsoptionen
- Zweckmässigkeit im Vollzug
- Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
- Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Die Ereignisse in Zusammenhang mit der Credit Suisse haben Schwächen am bestehenden TBTF-Dispositiv aufgezeigt. Die Ziele konnten mit der bestehenden Regulierung ungenügend erreicht werden (Regulierungsversagen). Durch eine Anpassung der Regulierung soll die Zielerreichung sichergestellt und die Wahrscheinlichkeit für staatliches Handeln in Zusammenhang mit der TBTF-Problematik verringert werden. Damit reduzieren sich Risiken für die Volkswirtschaft und die Steuerzahlenden. Es liegt damit ein überwiegend öffentliches Interesse vor.

Im Zeitablauf betrachtet kann eine systemrelevante Bank (SIB) verschiedene Phasen vom normalen Betrieb bis zur Krise durchlaufen (normaler Betrieb, Stabilisierungsphase, Abwicklung). Ziel des Gesamtpakets der TBTF-Massnahmen ist es, die Wahrscheinlichkeit zu senken, dass die Bank von einer Phase in die nächste wechselt. Die Stärkung und Weiterentwicklung des TBTF-Dispositivs erfolgt mit drei Stossrichtungen: i) Prävention und ii) Liquiditätsdispositiv stärken sowie iii) Kriseninstrumentarium erweitern. Insgesamt kann so die Wahrscheinlichkeit gesenkt werden, dass es zu einem Ausfall der systemrelevanten Funktionen und somit zu negativen Folgen für die Gesamtwirtschaft kommt oder staatliche Rettungsmassnahmen unter Einsatz von Steuergeldern erforderlich werden könnten.

Handlungsoptionen

Der Bundesrat hat im Bericht zur Bankenstabilität für die festgelegten drei Stossrichtungen sechs Handlungsfelder identifiziert:

1. Corporate Governance und Aufsicht
2. Eigenmittelanforderungen
3. Frühintervention und Stabilisierung
4. Liquiditätssicherung in der Krise
5. Abwicklungsplanung

6. Krisenorganisation und Zusammenarbeit der Behörden

Für jedes Handlungsfeld wurde im Bericht ein internationaler Vergleich und eine Beurteilung vorgenommen. Auf dieser Grundlage wurden mögliche Massnahmen als Handlungsoptionen dargelegt. Der Bundesrat hat schliesslich 22 Massnahmen zur Umsetzung und sieben Massnahmen zur Prüfung vorgeschlagen. Acht Massnahmen hat er verworfen. Damit hat er sehr weitreichende und unspezifisch wirkende Massnahmen nach der ersten Prüfung abgelehnt.

Im Rahmen der Ausarbeitung der fünf Vorlagen des TBTF-Pakets wurden wiederum drei Massnahmen verworfen oder sistiert sowie bei verschiedenen Massnahmen insbesondere der Geltungsbereich weiter präzisiert.

Zweckmässigkeit im Vollzug

Bei den regulatorischen Änderungen, die bei den betroffenen Instituten den Aufbau von zusätzlichem Eigenkapital oder die Einführung neuer und aufwändiger Prozesse nötig machen können, wurden bewusst angemessene Übergangsfristen bis zur Erfüllung der Anforderungen eingeräumt. Damit können die resultierenden Kosten möglichst niedrig gehalten werden. Für die Durchsetzung der geänderten oder neuen Regulierung im Bankenbereich ist die FINMA zuständig. Um bei Fehlverhalten oder Verstössen gegen Aufsichtsrecht frühzeitig und effektiv eingreifen zu können, wird die Aufsicht durch die FINMA im Zuge der TBTF-Vorlagen gestärkt. Verschiedene Massnahmen verbessern die Wirksamkeit der Aufsicht der FINMA und damit den Vollzug der Regulierung deutlich.

Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

Die grössten Auswirkungen der Regulierung ergeben sich für die direkt betroffenen und insbesondere die systemrelevanten Banken. Dabei zeitigen die strengeren Eigenmittelanforderungen für Beteiligungen an ausländischen Tochtergesellschaften im Schweizer Stammhaus die grösste Auswirkung. Diese betrifft ausschliesslich die UBS als aktuell einzige international tätige SIB. An zweiter Stelle sind die nicht international tätigen SIBs PostFinance, Raiffeisen und Zürcher Kantonalbank (ZKB) zu nennen, da die Eigenmittelmassnahmen mit Ausnahme der vorsichtigen Bewertungsanpassungen, die quantitativen Vorbereitungsanforderungen für den Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken, der PLB, die erhöhten Anforderungen zur Bereitstellung von Liquiditätsinformationen, die weiterreichenden Massnahmen zu den Vergütungen von Gewährpersonen und Personen mit hoher Gesamtvergütung sowie sämtliche Massnahmen zur Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung auf SIBs und die Einführung eines Verantwortlichkeitsregimes im Grundsatz auf komplexe Institute beschränkt sind. Die nicht systemrelevanten Banken sind lediglich von den übrigen Massnahmen betroffen. Bei diesen Massnahmen wäre eine Eingrenzung auf systemrelevante Banken nicht zweckmässig und mit Blick auf die Rechtsgleichheit schwer zu begründen. Diese Massnahmen sind wo möglich proportional ausgestaltet oder betreffen die Banken und teilweise andere Finanzinstitute nur direkt, wenn es zu Fehlverhalten oder Verstössen gegen Aufsichtsrecht kommt. Die Ergebnisse der freiwilligen Umfrage zu den Regulierungsfolgen weisen darauf hin, dass die Kosten dieser Massnahmen für die nicht systemrelevanten Banken und die weiteren Finanzinstitute insgesamt tief sind.

Der Nutzen der Massnahmen ergibt sich für die Banken indirekt und eher mittel- bis langfristig. Die Sicherstellung angemessener Anreize (Corporate Governance und Aufsicht) verringert bei den Banken Fehlverhalten und Verstösse gegen Aufsichtsrecht. Durch höhere Anforderungen bezüglich Eigenmittel und Liquiditätssicherung können die Banken Verluste und Liquiditätsabflüsse besser verkraften. Insgesamt können die Banken dadurch ihre Geschäftstätigkeit stabiler wahrnehmen und schädlichen Vertrauensverlust sowie Sanktionen – beispielsweise im Ausland – besser vermeiden. Die verbesserte Stabilisierungsplanung erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass eine SIB in einer Krisensituation ihre Geschäftstätigkeit ohne staatliche Eingriffe fortführen kann und die Stabilisierung erfolgreich ist. Dadurch werden potenziell hohe Kosten einer Krise vermieden. Die Massnahmen zur Liquiditätssicherung (Bekanntgabeaufschub bei Liquiditätsunterstützung durch eine Zentralbank; Erleichterungen bezüglich der Bestellung und Verwertung von Sicherheiten im Zusammenhang mit einer Liquiditätsunterstützung der

SNB) verbessern die Möglichkeiten der Banken zur Nutzung von Zentralbankfazilitäten in einem Krisenfall.

Die mit der Regulierung einhergehenden Mehrkosten können die Banken an die Kundinnen und -kunden weiterverrechnen, durch Kosteneinsparungen kompensieren oder eine Schmälerung des Gewinns in Kauf nehmen. Für die meisten betroffenen Institute werden diese Kosten jedoch als eher gering eingeschätzt. Dies kann somit zu geringfügig höheren Kosten für die Bankkundinnen und -kunden oder zu geringfügig tieferen Steuereinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden führen. Langfristig profitieren diese gesellschaftlichen Gruppen jedoch durch die tiefere Wahrscheinlichkeit für staatliches Handeln in Zusammenhang mit der TBTF-Problematik und damit verringerten Risiken und Kosten für die Volkswirtschaft und die Steuerzahlenden.

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die Stabilität einer SIB ist für die Gesamtwirtschaft eines Landes von zentraler Bedeutung, da eine in finanzielle Not geratene SIB aufgrund von deren Grösse, Marktbedeutung und Vernetzung zu erheblichen Schwierigkeiten sowie Verwerfungen im Finanzsystem und zu negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen führen kann. Für die Schweiz, die im internationalen Vergleich im Verhältnis zur Grösse des Landes sehr grosse Finanzinstitute beheimatet, ist diese Problematik von besonderer Bedeutung. Die negativen Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft können im Fall einer Krise beträchtlich sein. Der Nutzen des Gesamtpakets der TBTF-Massnahmen liegt darin, die Wahrscheinlichkeit zu senken, dass es zu einem Ausfall der systemrelevanten Funktionen und somit zu negativen Folgen für die Gesamtwirtschaft kommt oder staatliche Rettungsmassnahmen unter Einsatz von Steuergeldern erforderlich werden könnten. Die langfristige Vermeidung von beträchtlichen Kosten steht somit eher geringfügigen Kosten für die Gesamtwirtschaft auf Grund der angepassten Regulierung gegenüber. Der gesamtwirtschaftliche Nutzen wird daher positiv eingeschätzt.

Synthese und Bilanz

Bereits heute bezweckt die TBTF-Regulierung die Reduktion von Risiken für das schweizerische Finanzsystem, die Gewährleistung der Fortführung volkswirtschaftlich wichtiger Funktionen und die Vermeidung staatlicher Beihilfen. Zur besseren Erreichung der Ziele des TBTF-Dispositivs werden Anpassungen an der bestehenden Regulierung vorgenommen. Die Wahrscheinlichkeit einer Krise und staatlicher Beihilfe kann damit verringert, jedoch der Krisenfall auch künftig nicht ganz ausgeschlossen werden. Das TBTF-Dispositiv sowie dessen aktuelle Weiterentwicklung haben ihren Ursprung in den Krisen von international tätigen SIBs. Im Zusammenspiel sämtlicher Massnahmen des TBTF-Gesamtpakets wird die angestrebte Wirkung am besten erreicht. Die Stärkung der Prävention und der Liquidität sowie auch die Erweiterung des Kriseninstrumentariums leisten je einen wichtigen und unabdingbaren Beitrag dazu.

Der vollständige Abzug von Beteiligungen an ausländischen Tochtergesellschaften vom harten Kernkapital des Stammhauses leistet dabei den grössten Beitrag zur Erreichung der Ziele des TBTF-Dispositivs. Dieser grösste Nutzen steht im Einklang damit, dass auch die grössten Kosten des vorliegenden TBTF-Pakets aus dieser Massnahme resultieren und damit vor allem die UBS als aktuell einzige international tätige SIB der Schweiz betreffen. Die übrigen Massnahmen betreffen zu einem grossen Teil sämtliche SIBs, für welche die TBTF-Problematik besteht. Im Verlauf des Regulierungsprozesses wurden mehrmals Handlungsoptionen geprüft, nicht effektive oder zu weitreichende Massnahmen verworfen und die gewählten Massnahmen bezüglich ihrer Effizienz präzisiert.

Im Ergebnis ergibt sich ein ausgewogenes Gesamtpaket, das die Zielerreichung und damit einen hohen Nutzen für die Gesamtwirtschaft sicherstellt und gleichzeitig den Aufwand und damit die Kosten für die betroffenen Institute und die Volkswirtschaft so gering wie möglich hält.

Résumé

Le présent rapport expose la procédure suivie pour l'élaboration du train de mesures applicables aux établissements trop grands pour être mis en faillite (*too big to fail*, TBTF) et résume les résultats de l'analyse d'impact de la réglementation. Il offre ainsi une vue d'ensemble du dispositif prévu. Depuis la crise de Credit Suisse de mars 2023, les analyses d'impact des réglementations envisageables ont été régulièrement effectuées, notamment dans le cadre des travaux suivants : rapport du Conseil fédéral du 10 avril 2024 sur la stabilité des banques ; lignes directrices du 6 juin 2025 définies par le Conseil fédéral en vue de l'élaboration d'un projet de loi ; message du 6 septembre 2023 concernant une modification de la loi sur les banques destinée à la mise en place d'un mécanisme public de garantie des liquidités (*public liquidity backstop*, PLB) pour les banques d'importance systémique (*systemically important banks*, SIB) ; message du 22 avril 2026 concernant une modification de la loi sur les banques qui prévoit la couverture des participations étrangères au moyen des fonds propres de la banque mère d'une SIB ; modification du 22 avril 2026 de l'ordonnance sur les fonds propres portant mise en œuvre des mesures proposées dans le rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques et dans le rapport de la Commission d'enquête parlementaire ; modification de l'ordonnance sur les liquidités concernant les préparatifs à effectuer en vue du recours à un soutien en liquidités auprès de banques centrales ; projet de modification de la loi sur les banques visant à mettre en œuvre les mesures proposées dans le rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques et dans le rapport de la Commission d'enquête parlementaire. En conclusion, le présent rapport indique que l'exécution des mesures TBTF est utile pour l'économie dans son ensemble.

Ainsi que l'exige le manuel du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche sur l'analyse d'impact de la réglementation, le présent rapport examine les points suivants :

- nécessité et possibilité d'une intervention de l'État ;
- options envisageables ;
- aspects pratiques de l'exécution ;
- conséquences pour les différents groupes de la société ;
- conséquences pour l'économie dans son ensemble.

Nécessité et possibilité d'une intervention de l'État

Les événements qui ont causé les difficultés de Credit Suisse ont mis en évidence les faiblesses du dispositif TBTF en place, qui n'a pas permis d'atteindre entièrement les objectifs (échec de la réglementation). La modification de ce dispositif vise à garantir que les objectifs soient atteints, à réduire la probabilité d'une intervention de l'État lorsque des établissements trop grands pour être mis en faillite ont des problèmes et à répondre à des intérêts publics prépondérants en limitant les risques pour l'économie et les contribuables.

Au cours de son existence, une SIB peut passer par différentes phases (exploitation ordinaire, phase de stabilisation, résolution) avant qu'elle ne doive faire face à une crise. Le train de mesures proposé vise à réduire la probabilité qu'une banque passe d'une phase à l'autre. Le renforcement et le développement du dispositif TBTF s'articulent autour de trois axes prioritaires : i) le renforcement du dispositif de prévention, ii) le renforcement du dispositif de liquidité et iii) l'élargissement du dispositif de lutte contre les crises. Le but est de réduire la probabilité d'une défaillance des fonctions d'importance systémique et, partant, de prévenir les incidences négatives pour l'ensemble de l'économie ou d'éviter une intervention de l'État aux frais des contribuables.

Options envisageables

Dans son rapport sur la stabilité des banques, le Conseil fédéral a défini, en lien avec les trois axes prioritaires précités, les six champs d'action suivants :

1. gouvernance d'entreprise et surveillance ;
2. exigences en matière de fonds propres ;

3. intervention précoce et stabilisation ;
4. garantie des liquidités en cas de crise ;
5. planification de la résolution ;
6. organisation de crise et collaboration des autorités.

Il y a procédé pour chaque champ d'action à une comparaison avec les mesures prises à l'étranger et à une évaluation. Sur cette base, il a ensuite présenté diverses options avant de proposer la mise en œuvre de 22 mesures, un examen approfondi de sept autres et le rejet des huit restantes. Le Conseil fédéral a rejeté ces mesures après le premier examen, les jugeant excessives et trop peu ciblées.

Au moment de l'élaboration des cinq projets concernant le train de mesures TBTF, trois mesures supplémentaires ont été abandonnées ou suspendues, alors que d'autres ont été précisées (p. ex. champ d'application).

Aspects pratiques de l'exécution

Le Conseil fédéral a veillé à ménager aux établissements concernés des délais transitoires appropriés pour leur permettre de répondre aux exigences réglementaires remaniées, à savoir constituer des fonds propres supplémentaires ou mettre en place de nouveaux processus complexes. Les coûts liés à ces modifications pourront donc être réduits au maximum. L'Autorité fédérale de surveillance de marchés financiers (FINMA) sera chargée de vérifier l'application des dispositions modifiées ou nouvellement introduites dans le secteur bancaire. Ses instruments de surveillance seront également renforcés dans le cadre des projets TBTF afin qu'elle puisse intervenir rapidement et efficacement en cas de comportement fautif ou de violation du droit de la surveillance. Plusieurs mesures accroîtront l'efficacité du travail de surveillance de la FINMA et, partant, de l'exécution de la réglementation.

Conséquences pour les différents groupes de la société

La nouvelle réglementation aura des conséquences surtout pour les banques directement concernées, en particulier les SIB. Le relèvement des exigences en matière de fonds propres relatives à la couverture des participations détenues par la banque mère dans des filiales étrangères est en l'occurrence la mesure qui déploiera les effets les plus importants. Il concerne exclusivement UBS, la seule SIB de Suisse actuellement active au niveau international. Les nouvelles dispositions auront aussi des conséquences pour les SIB qui ne sont pas actives au niveau international, à savoir PostFinance, Raiffeisen et la Banque cantonale de Zurich. En effet, seules les SIB devront satisfaire aux exigences en matière de fonds propres (à l'exception des ajustements d'évaluation prudents), aux exigences quantitatives en matière de préparatifs en vue du recours à un soutien en liquidités auprès de banques centrales, aux règles concernant le PLB, aux exigences accrues concernant la mise à disposition d'informations relatives aux liquidités, aux mesures supplémentaires relatives à la rémunération des personnes devant présenter toutes les garanties d'une activité irréprochable ou percevant une rémunération globale élevée ainsi qu'à toutes les mesures concernant la planification de la stabilisation et de la résolution. En outre, le déploiement d'un régime de responsabilité se limitera en principe aux établissements qui ont une structure complexe. Quant aux banques sans importance systémique, elles devront appliquer uniquement les autres mesures. Il serait peu pertinent, eu égard notamment au principe d'égalité, de limiter aux SIB le champ d'application de ces autres mesures. Celles-ci sont conçues de manière aussi proportionnelle que possible ou alors elles ne touchent directement les banques et d'autres établissements financiers qu'en cas de comportement fautif ou de violation du droit de la surveillance. Les résultats de l'enquête facultative sur l'impact de la réglementation ont montré que les mesures en question n'engendreront dans l'ensemble que de faibles coûts pour les banques sans importance systémique et les autres établissements financiers.

Les avantages que les banques tireront de ces mesures seront indirects et n'apparaîtront qu'à moyen ou long terme. La création d'incitations opportunes (gouvernance d'entreprise et surveillance) réduira les comportements fautifs et les violations du droit de la surveillance dans les banques. Celles-ci seront par ailleurs plus aptes à supporter les pertes et les sorties de liquidités grâce au relèvement des exigences en matière de fonds propres et de garantie des liquidités. De manière générale, les banques

pourront ainsi stabiliser leur activité et mieux éviter les pertes de confiance, qui leur sont dommageables, et les sanctions, notamment à l'étranger. L'amélioration de la planification de la stabilisation augmentera la probabilité qu'une SIB puisse, en situation de crise, poursuivre son activité sans intervention de l'État et que la procédure de stabilisation soit efficace. Elle permettra également d'éviter des coûts potentiellement élevés. Les mesures relatives à la garantie des liquidités (report de la publication d'informations d'initiés en cas de recours à un soutien en liquidités auprès d'une banque centrale et allégement des exigences liées à la constitution et à la réalisation de sûretés en vue du recours à un soutien en liquidités auprès de la Banque nationale suisse) offriront aux banques davantage de possibilités de recourir à des facilités de banques centrales en cas de crise.

Les banques pourront répercuter sur leur clientèle les coûts supplémentaires liés à la nouvelle réglementation, les compenser par des économies ou accepter une diminution de leurs bénéfices. Selon les estimations, ces coûts devraient toutefois être assez faibles pour la plupart des établissements concernés. Les mesures prévues risquent donc d'entraîner une très légère hausse des coûts pour la clientèle bancaire ou un très faible recul des recettes fiscales pour la Confédération, les cantons et les communes. À long terme, ces groupes de la société en tireront cependant un avantage, car il deviendra moins probable que l'État doive intervenir pour atténuer les difficultés d'un établissement trop grand pour être mis en faillite et les risques et les coûts pour l'économie nationale et les contribuables seront par conséquent réduits.

Conséquences pour l'économie dans son ensemble

La stabilité d'une SIB est essentielle pour l'économie d'un pays, car les difficultés financières d'une banque de ce genre peuvent, en raison de sa taille, de sa position sur le marché et des réseaux qu'elle entretient, engendrer de graves turbulences et failles dans le système financier et nuire à l'ensemble de l'économie. Ce problème revêt une importance particulière pour la Suisse qui, en comparaison internationale, compte de très grands établissements financiers par rapport à la taille de son territoire. Une crise peut donc causer beaucoup de tort à l'économie dans son ensemble. Le train de mesures TBTF vise à réduire la probabilité d'une défaillance des fonctions d'importance systémique et, partant, à prévenir les incidences négatives pour l'ensemble de l'économie ou à éviter une intervention de l'État aux frais des contribuables. La réglementation révisée s'accompagnera certes d'une légère augmentation des coûts pour l'économie, mais elle permettra d'éviter des frais considérables à long terme. Ses effets sur l'économie dans son ensemble sont donc jugés positifs.

Synthèse et bilan

La réglementation TBTF en vigueur a pour but de réduire les risques encourus par le système financier suisse, d'assurer le maintien des fonctions économiques importantes et d'éviter le recours à une aide de l'État. Il est prévu de la modifier pour mieux garantir l'atteinte des objectifs. La révision proposée vise à diminuer la probabilité d'une crise et d'un recours à une aide de l'État, mais elle ne permettra pas d'éliminer tout risque de crise. Les difficultés qui se sont posées aux SIB actives au niveau international ont conduit à la mise en place du dispositif TBTF et fondent les modifications qu'il est prévu d'y apporter. La combinaison de toutes les mesures TBTF est le meilleur moyen d'obtenir l'effet recherché. Le renforcement des dispositifs de prévention et de liquidité et l'élargissement des instruments de lutte contre les crises apporteront une contribution essentielle et indispensable à cette fin.

La mesure qui contribuera le mieux à atteindre les objectifs du dispositif TBTF consiste en l'assujettissement des SIB à l'obligation de déduire des fonds propres de base durs de la banque mère l'intégralité des participations dans des filiales étrangères. Si cette mesure démontre la plus grande utilité, elle est aussi celle qui engendrera les coûts les plus importants. Elle concernera avant tout UBS, qui est actuellement la seule SIB de Suisse active au niveau international. La plupart des autres mesures s'appliqueront à toutes les SIB trop grandes pour être mises en faillite. Lors de l'élaboration de la réglementation, plusieurs options ont été examinées. Les mesures jugées inutiles ou excessives ont été rejetées, et les mesures retenues ont été précisées afin d'accroître leur efficacité.

Le résultat est un train de mesures équilibré, qui permet d’atteindre les objectifs et bénéficie à l’économie dans son ensemble, tout en limitant au possible la charge de travail et donc les coûts pour les établissements concernés et pour l’économie nationale.

Riassunto

Il presente rapporto riassume la procedura e i risultati delle analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) relative al pacchetto complessivo «too big to fail» (TBTF), al fine di fornire una visione d'insieme. La valutazione dell'impatto di eventuali regolamentazioni è stata effettuata costantemente sin dall'insorgere della crisi di Credit Suisse nel mese di marzo 2023. A tale proposito vanno menzionati in particolare il rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche, i parametri di riferimento del Consiglio federale del 6 giugno 2025 per la modifica della legge sulle banche, il messaggio del 6 settembre 2023 concernente la modifica della legge sulle banche volta a introdurre una garanzia statale della liquidità («public liquidity backstop», PLB) per le banche di rilevanza sistemica, il messaggio del 22 aprile 2026 concernente la modifica della legge sulle banche volta a garantire la copertura delle partecipazioni estere con fondi propri della casa madre delle banche di rilevanza sistemica, la modifica dell'ordinanza del 22 aprile 2026 sui fondi propri volta ad attuare le misure definite nel rapporto del Consiglio federale sulla stabilità delle banche e nel rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta, la modifica dell'ordinanza sulla liquidità relativa alle esigenze in materia di preparazione per l'ottenimento di un sostegno alla liquidità da banche centrali nonché il progetto di modifica della legge sulle banche volto ad attuare le misure definite nel rapporto del Consiglio federale sulla stabilità delle banche e nel rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta. Il presente rapporto AIR giunge alla conclusione che l'attuazione delle misure TBTF sia opportuna per l'insieme dell'economia.

Conformemente al manuale AIR del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca, il presente rapporto AIR esamina i punti seguenti:

- necessità e possibilità d'intervento dello Stato;
- opzioni d'intervento alternative;
- aspetti pratici dell'esecuzione;
- conseguenze per i singoli gruppi della società;
- Conseguenze per l'insieme dell'economia

Necessità e possibilità d'intervento dello Stato

Gli eventi legati a Credit Suisse hanno messo in luce le lacune dell'attuale dispositivo TBTF, che non ha permesso di raggiungere gli obiettivi in misura sufficiente (regolamentazione inefficace). L'adeguamento dell'attuale normativa mira a garantire il raggiungimento degli obiettivi e a ridurre le probabilità che lo Stato debba intervenire in relazione alla problematica TBTF. In questo modo si limitano i rischi per l'economia nazionale e per i contribuenti. Sussiste quindi un interesse pubblico preponderante.

Nel corso del tempo, una banca di rilevanza sistemica («systemically important bank», SIB) può attraversare diverse fasi, dalla normale attività alla crisi (normale attività, fase di stabilizzazione, risoluzione). L'obiettivo del pacchetto complessivo delle misure TBTF è ridurre le probabilità che la banca passi da una fase all'altra. Il rafforzamento e l'ulteriore sviluppo del dispositivo TBTF si articolano su tre linee di intervento: i) rafforzare la prevenzione, ii) rafforzare la regolamentazione in materia di liquidità e iii) ampliare il panorama degli strumenti applicabili in caso di crisi. Nel complesso, ciò consente di ridurre le probabilità che si verifichi un dissesto delle funzioni di rilevanza sistemica, con conseguenti effetti negativi sull'intera economia, o che si rendano necessarie misure statali di salvataggio finanziate con il denaro dei contribuenti.

Opzioni d'intervento alternative

Nel rapporto sulla stabilità delle banche, il Consiglio federale ha definito per le tre linee di intervento i sei campi di azione seguenti:

7. governo d'impresa e vigilanza;
8. esigenze in materia di fondi propri;

9. intervento precoce e stabilizzazione;
10. garanzia della liquidità durante la crisi;
11. pianificazione della liquidazione;
12. organizzazione di crisi e collaborazione tra le autorità.

Per ciascun campo di azione, il Consiglio federale ha proceduto a un confronto con le misure adottate all'estero e a una valutazione. Su questa base ha in seguito illustrato diverse opzioni di intervento, per poi proporre di attuare 22 misure, esaminarne sette e respingerne otto. Il Consiglio federale ha escluso tali misure nel corso di un primo esame, giudicandole di portata molto vasta e poco mirate.

Nel quadro dell'elaborazione dei cinque progetti del pacchetto TBTF sono state scartate o sospese altre tre misure, mentre di altre ancora si è precisato in particolare il campo di applicazione.

Aspetti pratici dell'esecuzione

Per quanto riguarda le modifiche normative che potrebbero imporre agli istituti finanziari interessati la costituzione di capitale proprio supplementare o l'introduzione di processi nuovi e onerosi, sono stati deliberatamente previsti periodi transitori adeguati, al fine di consentire il rispetto delle nuove esigenze. In questo modo, i costi che ne derivano possono essere ridotti al minimo. La FINMA è responsabile dell'applicazione della normativa modificata o nuova nel settore bancario. Per poter intervenire tempestivamente ed efficacemente in caso di comportamenti scorretti o violazioni del diritto in materia di vigilanza, nell'ambito dei progetti TBTF la vigilanza esercitata dalla FINMA viene rafforzata. Diverse misure permettono di migliorare notevolmente l'efficacia della vigilanza della FINMA e, di conseguenza, l'esecuzione della normativa.

Conseguenze per i singoli gruppi della società

Le principali conseguenze della normativa riguardano le banche direttamente interessate, in particolare quelle di rilevanza sistemica. In tale contesto, le esigenze più severe in materia di fondi propri per le partecipazioni in filiali estere della casa madre svizzera producono l'impatto maggiore. Al momento ne è interessata esclusivamente UBS, l'unica SIB attiva a livello internazionale. Le SIB non attive a livello internazionale, ovvero PostFinance, Raiffeisen e la Banca cantonale di Zurigo, sono toccate in misura minore dalle nuove disposizioni. Infatti, sono solo gli istituti complessi, in sostanza, a dover applicare le misure in materia di fondi propri – ad eccezione degli adeguamenti della valutazione prudente –, le esigenze quantitative relative alla preparazione per l'ottenimento di un sostegno alla liquidità da banche centrali, il PLB, le esigenze più severe per la fornitura di informazioni sulla liquidità, le misure più incisive relative alle retribuzioni di garanti e persone con una retribuzione complessiva elevata, tutte le misure relative alla piano di stabilizzazione e al piano di risoluzione delle SIB come pure l'introduzione di un regime di responsabilità. Le banche senza rilevanza sistemica, dal canto loro, sono interessate unicamente dalle altre misure. Per queste ultime, limitare l'applicazione alle sole banche di rilevanza sistemica non sarebbe appropriato e difficile da giustificare sotto il profilo dell'uguaglianza giuridica. Tali misure sono strutturate in modo proporzionale, ove possibile, o riguardano direttamente le banche e, in parte, altri istituti finanziari soltanto in caso di comportamenti scorretti o di violazioni del diritto in materia di vigilanza. I risultati del sondaggio volontario sull'impatto della regolamentazione indicano che i costi delle altre misure sono complessivamente contenuti per le banche senza rilevanza sistemica e gli altri istituti finanziari.

L'utilità delle misure si concretizza per le banche in modo indiretto e piuttosto nel medio e lungo termine. La garanzia di incentivi adeguati (governo d'impresa e vigilanza) contribuisce a ridurre i comportamenti scorretti e le violazioni del diritto in materia di vigilanza da parte delle banche. Grazie a esigenze più elevate in materia di fondi propri e liquidità, le banche sono in grado di sopportare meglio le perdite e i deflussi di liquidità. Nel complesso, ciò consente loro di svolgere la propria attività in modo più stabile e di evitare meglio una dannosa perdita di fiducia nonché sanzioni, anche a livello internazionale. Il miglioramento del piano di stabilizzazione aumenta le probabilità che, in una situazione di crisi, una SIB possa continuare la propria attività senza interventi da parte dello Stato e che la stabilizzazione abbia esito positivo. In questo modo si evitano i costi potenzialmente elevati di

una crisi. Le misure volte a garantire la liquidità (differimento della pubblicazione in caso di sostegno alla liquidità da parte di una banca centrale; agevolazioni concernenti la costituzione e la realizzazione di garanzie in relazione con un sostegno alla liquidità concesso dalla BNS) migliorano le possibilità delle banche di accedere alle linee di liquidità delle banche centrali in caso di crisi.

Le banche possono trasferire ai clienti i costi aggiuntivi derivanti dalla normativa oppure compensarli attraverso risparmi o accettare una riduzione dell'utile. Secondo le stime, tali costi dovrebbero tuttavia essere piuttosto contenuti per la maggior parte degli istituti interessati. La normativa rischia quindi di comportare un leggero aumento dei costi per i clienti bancari o una lieve diminuzione delle entrate fiscali per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. A lungo termine, tuttavia, questi gruppi della società beneficeranno della ridotta probabilità che lo Stato debba intervenire in relazione alla problematica TBTF e, di conseguenza, della riduzione dei rischi e dei costi per l'economia nazionale e i contribuenti.

Conseguenze per l'insieme dell'economia

La stabilità di una SIB riveste un'importanza fondamentale per l'intera economia di un Paese, poiché una SIB in difficoltà finanziarie, date le sue dimensioni, la sua importanza sul mercato e le sue interconnessioni, può causare notevoli problemi e squilibri nel sistema finanziario, con conseguenze negative per l'economia nel suo insieme. Per la Svizzera, che nel confronto internazionale ospita istituti finanziari molto grandi rispetto alle sue dimensioni, questa problematica è particolarmente cruciale. In caso di crisi, le conseguenze negative per l'insieme dell'economia possono essere notevoli. L'utilità del pacchetto complessivo delle misure TBTF consiste nel ridurre le probabilità che si verifichi un dissesto delle funzioni di rilevanza sistemica, con conseguenti effetti negativi sull'intera economia, oppure che si rendano necessarie misure statali di salvataggio finanziate con il denaro dei contribuenti. L'adeguamento della normativa sarà accompagnato da un lieve aumento dei costi per l'economia, ma consentirà di evitare spese considerevoli nel lungo periodo. I benefici per l'economia nel suo insieme sono quindi ritenuti positivi.

Sintesi e bilancio

Già oggi la regolamentazione TBTF persegue lo scopo di ridurre i rischi per il sistema finanziario svizzero, di assicurare il mantenimento delle funzioni importanti dal punto di vista economico e di evitare l'erogazione di aiuti statali. Per conseguire più efficacemente tali obiettivi, vengono introdotte alcune modifiche alla normativa vigente. La revisione proposta può ridurre le probabilità che si verifichi una crisi e si rendano necessari aiuti statali, ma non permette di escludere del tutto l'insorgere di crisi anche in futuro. Il dispositivo TBTF e il suo attuale sviluppo traggono origine dalle crisi che hanno colpito le SIB attive a livello internazionale. Il modo migliore per ottenere l'effetto auspicato è la combinazione di tutte le misure del pacchetto complessivo TBTF. Il rafforzamento della prevenzione e della liquidità come pure l'ampliamento del panorama degli strumenti applicabili in caso di crisi apportano un contributo importante e indispensabile in tal senso.

La deduzione integrale delle partecipazioni in filiali estere dai fondi propri di base di qualità primaria della casa madre fornisce il massimo contributo al raggiungimento degli obiettivi del dispositivo TBTF. Questo vantaggio è coerente con il fatto che anche i costi più elevati del pacchetto derivano da tale misura e che essa interessa quindi soprattutto UBS, ossia l'unica SIB svizzera attualmente attiva a livello internazionale. Le rimanenti misure riguardano in gran parte tutte le SIB per le quali sussiste la problematica TBTF. Nel corso del processo di regolamentazione, varie opzioni di intervento sono state più volte esaminate. Le misure ritenute inefficaci o di portata eccessiva sono state scartate e le misure scelte sono state precisate al fine di accrescerne l'efficacia.

Il risultato è un pacchetto complessivo equilibrato che garantisce il raggiungimento degli obiettivi e quindi un elevato beneficio per l'intera economia, contenendo il più possibile l'onere e i costi per gli istituti interessati e per l'economia nazionale.

Inhalt

1 Einleitung ... 13
2 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns ... 14
3 (Alternative) Handlungsoptionen ... 15
4 Auswirkungen auf den Bund ... 16
5 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete ... 18
6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft ... 18
6.1 Auswirkungen auf Banken und andere Finanzinstitute ... 18
6.1.1 Corporate Governance ... 19
6.1.2 Aufsicht ... 22
6.1.3 Eigenmittelanforderungen ... 29
6.1.4 Liquiditätssicherung in der Krise ... 34
6.1.5 Stabilisierungsplanung und Abwicklung ... 38
6.1.6 Einlegerschutz (Umsetzung Motion SR Hegglin) ... 40
6.2 Auswirkungen auf weitere Unternehmen ... 41
6.3 Auswirkungen auf weitere volkswirtschaftliche Gruppen/Akteure ... 42
6.3.1 Auswirkungen auf Bankkunden und Bankgläubiger ... 42
6.3.2 Auswirkungen auf Bankangestellte ... 43
6.3.3 Auswirkungen auf die FINMA ... 44
6.3.4 Auswirkungen auf die SNB ... 46
6.4 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft ... 46
6.4.1 Nutzen durch erhöhte Finanzstabilität ... 46
6.4.2 Auswirkung auf den Wettbewerb ... 52
7 Auswirkungen auf die Gesellschaft ... 54
8 Synthese und Bilanz der Auswirkungen ... 54
9 Zweckmässigkeit im Vollzug ... 55
10 Übersichtstabelle über die in der Regulierungsfolgenabschätzung verwendeten Daten ... 55

1 Einleitung

Infolge der Krise der Credit Suisse im März 2023 hat der Bundesrat am 10. April 2024 den Bericht zur Bankenstabilität einschliesslich Evaluation gemäss Artikel 52 des Bankengesetzes (BankG; SR *952.0*) verabschiedet und ein Massnahmenpaket bestehend aus Gesetzes- und Verordnungsänderungen zur Weiterentwicklung des «Too-Big-To-Fail»-(TBTF)-Dispositivs vorgeschlagen.[1] Die eingesetzte Parlamentarische Untersuchungskommission «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» (PUK) hat zudem in ihrem Bericht vom 17. Dezember 2024 weitere Empfehlungen ausgesprochen und Vorstösse eingereicht.[2] In seinen Eckwerten für die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage vom 6. Juni 2025 präsentierte der Bundesrat ein Gesamtpaket mit Massnahmen dieser beiden Berichte und weiteren überwiesenen parlamentarischen Vorstössen.[3]

Die Umsetzung der Massnahmen des Gesamtpakets erfolgt durch folgende Vorlagen:

1. Botschaft vom 6. September 2023[4] zur Änderung des BankG zur Einführung einer staatliche Liquiditätssicherung für systemrelevante Banken (Public Liquidity Backstop, PLB)

2. Botschaft vom 22. April 2026[5] zur Änderung des BankG zur Eigenmittelunterlegung ausländischer Beteiligungen im Stammhaus von systemrelevanten Banken

3. Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV; SR *952.03*) vom 22. April 2026[6] zur Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität und des Berichts der parlamentarischen Untersuchungskommission

4. Vorlage zur Änderung der Liquiditätsverordnung (LiqV; SR *952.06*) zu Vorbereitungsanforderungen für den Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken

5. Vorlage zur Änderung des BankG zur Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität und des Berichts der parlamentarischen Untersuchungskommission.

Der vorliegende separate Bericht zu den Regulierungsfolgenabschätzungen (RFA) deckt das gesamte TBTF-Paket ab. Dies ermöglicht eine Gesamtbetrachtung. Die Vorlagen 1–4 enthalten je eine RFA zu den spezifischen regulatorischen Anpassungen in der jeweiligen Botschaft beziehungsweise im jeweiligen erläuternden Bericht. Die Ergebnisse dieser vier RFA werden in der vorliegenden separaten RFA teilweise in verkürzter From wiedergegeben. Die Regulierungsfolgen der 5. Vorlage sind vollständig in der vorliegenden separaten Regulierungsfolgenabschätzung enthalten. Das EFD hat zudem für die

---

1 BBl **2024** 1023

2 BBl **2025** 515

3 https://www.efd.admin.ch > Faktenblätter > Eckwerte des Bundesrates zur Änderung des Bankengesetzes.

4 BBl **2023** 2165

5 Too-Big-To-Fail-Regulierung: Bundesrat verabschiedet Botschaft und Eigenmittelverordnung

6 Too-Big-To-Fail-Regulierung: Bundesrat verabschiedet Botschaft und Eigenmittelverordnung

Einschätzung der Auswirkungen des Gesamtpakets ein Gutachten[7] bei BSS Volkswirtschaftliche Beratung in Auftrag gegeben (zu RFA-Prüfpunkt 4 «Auswirklungen auf die Gesamtwirtschaft», vgl. 6.4). Zur Massnahme mit der grössten Kostenfolge für das betroffene Institut wurden zudem zwei externe Gutachten eingeholt (vgl. 6.1.3.2).

2 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

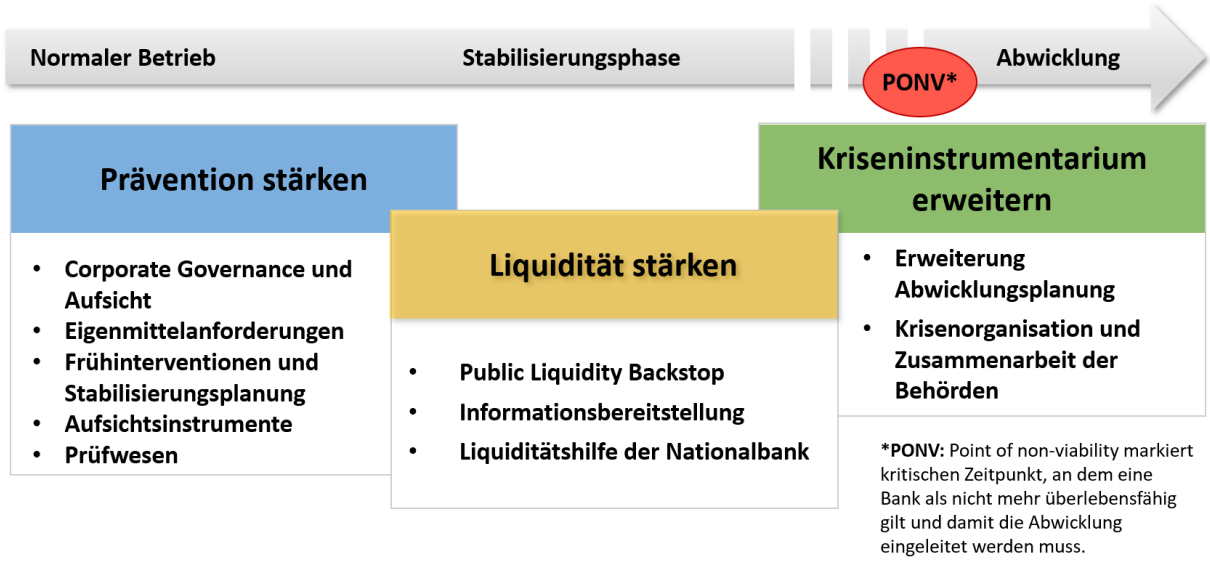
Im März 2023 befand sich die Credit Suisse in einer derart akuten Vertrauenskrise, dass sie am 20. März 2023 ohne Gegenmassnahmen von ausserhalb der Bank in einen ungeordneten Konkurs gegangen wäre. Aus diesem Grund verabschiedete der Bundesrat am 16. und 19. März 2023 gestützt auf Notrecht ein Massnahmenpaket mit staatlichen Garantien und hat damit eine Übernahme der Credit Suisse durch die UBS ermöglicht. Ziel des Massnahmenpakets war es, die Finanzstabilität zu gewährleisten und hohen Schaden von der Volkswirtschaft abzuwenden. Gestützt auf Artikel 52 BankG und Aufträgen des Parlaments hat der Bundesrat eine eingehende Evaluation der Regulierung systemrelevanter Banken (*Systemically Important Banks*, SIBs) durchgeführt. An seiner Sitzung vom 10. April 2024 hat er den entsprechenden Bericht zur Bankenstabilität verabschiedet. Die Ereignisse in Zusammenhang mit der Credit Suisse haben Schwächen am bestehenden Too-Big-To-Fail-Dispositiv aufgezeigt. Die Zielsetzungen – namentlich die Verminderung der Risiken für das schweizerische Finanzsystem, die Gewährleistung der volkswirtschaftlich wichtigen Funktionen der SIBs und die Vermeidung staatlicher Beihilfen – konnten mit der bestehenden Regulierung ungenügend erreicht werden (Regulierungsversagen). Durch Anpassung der Regulierung soll die Wahrscheinlichkeit für staatliches Handeln in Zusammenhang mit der TBTF-Problematik verringert werden. Damit reduzieren sich Risiken für die Volkswirtschaft und die Steuerzahlenden.

SIBs nehmen unter anderem die im BankG statuierten systemrelevanten Funktionen wahr – namentlich im Bereich des inländischen Einlagen- und Kreditgeschäfts sowie des Zahlungsverkehrs. Aufgrund des unverzichtbaren und nicht kurzfristig substituierbaren Charakters dieser Funktionen ist deren Aufrechterhaltung auch im Krisenfall für die Schweizer Volkswirtschaft und das schweizerische Finanzsystem von zentraler Bedeutung (vgl. Art. 7 Abs. 1 BankG). Aufgrund der Grösse, Marktbedeutung und Vernetzung der SIBs kann eine Notlage oder ein Konkurs einer SIB erhebliche Verwerfungen im Finanzsystem verursachen. Der Konkurs einer SIB hätte zudem über den Interbankenmarkt weitreichende Folgen für das gesamte Schweizer Bankensystem und könnte – insbesondere im Fall einer international tätigen SIB[8] – auch das internationale Finanzsystem erheblich treffen. Des Weiteren wäre eine grosse Anzahl von Bankkunden (z. B. Haushalte und Unternehmen) infolge der Blockierung ihrer Konten und der Unterbrechung ihrer Kreditbeziehungen nicht mehr in der Lage, laufende Ausgaben und Investitionen zu tätigen. Der Verlust der systemrelevanten Funktionen würde die Liquiditätsversorgung und das Zahlungssystem der Schweiz gefährden und destabilisieren. Die Volkswirtschaft würde dadurch erheblich geschädigt. Ebenso wäre mit weitreichenden negativen Folgen auf dem Arbeitsmarkt zu rechnen. Insbesondere bei einer international tätigen SIB kommt hinzu, dass dies das Vertrauen internationaler Kunden und Investoren in den Schweizer Finanzplatz insgesamt erschüttern und damit den globalen Vermögensverwaltungsstandort Schweiz erheblich und langfristig schwächen würde. Dies hätte weitere erhebliche und lang andauernde negative Folgen für Arbeitsplätze, Wertschöpfung und Steuereinnahmen in der Schweiz (vgl. 6.4).

[7] Abrufbar unter www.efd.admin.ch > Finanzplatz > Too Big To Fail > Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität > Dokumentation > Externe Berichte / Gutachten.

[8] Gemäss Art. 124*a* der Eigenmittelverordnung vom 1. Juni 2012 (ERV, SR 952.03) gilt die vom Financial Stability Board (FSB) als «Global Systemically Important Bank» bezeichnete Grossbank UBS als international tätige SIB.

Abbildung 1: TBTF-Massnahmen im Zeitablauf



Im Zeitablauf betrachtet kann eine SIB verschiedene Phasen vom normalen Betrieb bis zur Abwicklung durchlaufen (vgl. Abbildung 1). Ziel des Gesamtpakets der TBTF-Massnahmen ist es, die Wahrscheinlichkeit zu senken, dass die SIB von einer Phase in die nächste wechselt. Insgesamt kann so die Wahrscheinlichkeit gesenkt werden, dass es zu einem Ausfall der systemrelevanten Funktionen und somit zu negativen Folgen für die Gesamtwirtschaft kommt oder staatliche Rettungsmassnahmen unter Einsatz von Steuergeldern erforderlich werden könnten. Der Bundesrat erachtet die bestehenden Zielsetzungen des TBTF-Dispositivs – namentlich die Verminderung der Risiken für das schweizerische Finanzsystem, die Gewährleistung der volkswirtschaftlich wichtigen Funktionen der SIBs und die Vermeidung staatlicher Beihilfen – als weiterhin grundsätzlich wichtig und zweckmässig. Jedoch sieht er klaren Handlungsbedarf für eine Stärkung und Weiterentwicklung des TBTF-Dispositivs mit drei Stossrichtungen: i) Prävention und ii) Liquiditätsdispositiv stärken sowie iii) Kriseninstrumentarium erweitern.

Sämtliche Banken in der Schweiz unterstehen einer umfassenden Regulierung und werden von der FINMA beaufsichtigt. Die Regulierung und die Aufsicht über Finanzmärkte im Allgemeinen und Banken im Besonderen bezwecken den Gläubiger- und Anlegerschutz sowie den Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte. Im Nachgang zur Finanzkrise 2007/08 führten Bundesrat und Parlament das TBTF-Dispositiv mit den entsprechenden Zielen ein. Daraus ergaben sich besondere regulatorische Bestimmungen für SIBs. Bereits heute bezweckt die TBTF-Regulierung die Reduktion von Risiken für das schweizerische Finanzsystem, die Gewährleistung der Fortführung volkswirtschaftlich wichtiger Funktionen und die Vermeidung staatlicher Beihilfen. Zur besseren Erreichung der Ziele des TBTF-Dispositivs sind Anpassungen an der bestehenden Regulierung erforderlich. Die Wahrscheinlichkeit einer Krise kann damit verringert, jedoch der Krisenfall auch künftig nicht ganz ausgeschlossen werden. Die Regulierung dient somit einem übergeordneten öffentlichen Interesse.

Für sämtliche Massnahmen werden Handlungsbedarf und Ziele ausführlich in den Erläuterungen der jeweiligen Vorlage des TBTF-Pakets (vgl. 1) dargelegt.

3 (Alternative) Handlungsoptionen

In der frühen Phase des Regulierungsprozesses hat der Bundesrat in seinem Bericht zur Bankenstabilität für die festgelegten drei Stossrichtungen sechs Handlungsfelder identifiziert:

1. Corporate Governance und Aufsicht
2. Eigenmittelanforderungen
3. Frühintervention und Stabilisierung

4. Liquiditätssicherung in der Krise
5. Abwicklungsplanung
6. Krisenorganisation und Zusammenarbeit der Behörden

Für jedes Handlungsfeld wurden ein internationaler Vergleich und eine Beurteilung vorgenommen. Auf dieser Grundlage wurden mögliche Massnahmen als Handlungsoptionen dargelegt. Der Bundesrat hat schliesslich 22 Massnahmen zur Umsetzung und sieben Massnahmen zur Prüfung vorgeschlagen. Acht Massnahmen hat er verworfen. Damit hat er sehr weitreichende und unspezifisch wirkende Massnahmen wie eine Erhöhung der progressiven Komponente der Eigenmittelanforderungen von SIBs, eine generelle Erhöhung der Leverage-Ratio-Anforderung, die Abschaffung von AT1-Kapitalinstrumenten[9], die Schaffung eines Abwicklungsfonds, die Schaffung von rechtlichen Grundlagen für temporäre Staatsbeteiligung (*Temporary Public Ownership*, TPO) oder grundlegende Einschränkungen hinsichtlich der Gruppenstruktur von SIBs (z. B. Trennbankensystem oder Grössenbeschränkungen) nach der ersten Prüfung abgelehnt. Daraufhin hat der Bundesrat in seinen Eckwerten für die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage die Resultate der erfolgten Prüfungen vorgestellt sowie für die Massnahmen aus seinem Bericht zur Bankenstabilität und für die Empfehlungen der PUK die inhaltliche Stossrichtung festgelegt. In diesen Eckwerten wurden aus Nutzen- und Kostenüberlegungen weitere der zu prüfenden Massnahmen, wie die Abschaffung der dualen Aufsicht oder die Einführung einer Direktmandatierung, verworfen.

In der späteren Phase des Regulierungsprozesses wurden im Rahmen der Ausarbeitung der fünf Vorlagen des TBTF-Pakets (vgl. 1) wiederum drei Massnahmen verworfen oder sistiert sowie bei verschiedenen Massnahmen insbesondere der Geltungsbereich weiter präzisiert. Im Handlungsfeld Corporate Governance (vgl. 6.1.1) und Aufsicht (vgl. 6.1.2) wurde eine ursprünglich angedachte Anforderung zur jährlichen Genehmigung der Prüfgesellschaft durch die FINMA verworfen sowie weitergehende Anforderungen bezüglich Vergütungen sollen lediglich für SIBs gelten und die Einführung eines Verantwortlichkeitsregimes im Grundsatz soll auf komplexe Institute beschränkt sein. Hingegen soll der gezielte gesetzliche Entzug der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde (vgl. 6.1.2.2) nicht nur auf SIBs, sondern auf sämtliche Banken angewendet werden. In Bezug auf die Eigenmittelanforderungen (vgl. 6.1.3) wurde auf den ursprünglich für alle Banken vorgesehenen vollständigen Abzug sowohl von als immaterieller Wert wie auch von als Sachwert verbuchter Software vom harten Kernkapital verzichtet. Für aktivierte Software gilt neu eine prudentielle Abschreibungsdauer von maximal drei Jahren analog zur Regelung in der EU. Die neue Regelung gilt ausschliesslich für SIBs. Auf den vollständigen Abzug latenter Steueransprüche (*Deferred Tax Assets*, DTA) aus zeitlichen Diskrepanzen vom harten Kernkapital wurde verzichtet. Die bisherige DTA-Regelung, die im Einklang steht mit dem internationalen Standard, wird somit unverändert beibehalten. Die vorgeschlagene Änderung zur Stärkung der risikotragenden Funktion der AT1-Kapitalinstrumente wurden vorerst nicht umgesetzt, sondern es sollen die internationalen Entwicklungen zu diesen Instrumenten, welche weiter im Gange sind, abgewartet werden. In Bezug auf die Liquiditätssicherung in der Krise wurde der Geltungsbereich der neuen Bestimmungen zur Informationsbereitstellung bei sich abzeichnenden oder bereits eingetretenen Liquiditätsengpässen auf die SIBs eingeschränkt. Zudem wurden die Institute der Kategorien 4 und 5 gemäss Anhang 3 der Bankenverordnung (BankV; 952.02) von den Vorbereitungsanforderungen für den Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken in der Vorlage zur Änderung der LiqV ausgenommen.

Für sämtliche Massnahmen werden die geprüften Alternativen ausführlich in den Erläuterungen der jeweiligen Vorlage des TBTF-Pakets dargelegt.

4 Auswirkungen auf den Bund

Die mit den Vorlagen erzielte Stärkung und Weiterentwicklung des TBTF-Dispositivs bringt einen Nutzen für den Bund, indem die Risiken für das schweizerische Finanzsystem vermindert, die volkswirt-

[9] Zusätzlichem Kernkapital (*Additional Tier 1*, AT1).

schaftlich wichtigen Funktionen der SIBs besser gewährleistet und staatliche Beihilfen stärker vermieden werden. Negative Auswirkungen auf das Finanzsystem oder der Ausfall von volkswirtschaftlichen Funktionen würden zu einer Beeinträchtigung der Gesamtwirtschaft und damit zu steuerlichen Mindereinnahmen für den Bund führen. Kann eine staatliche Beihilfe nicht vermieden werden, so können direkte Kosten für den Bund entstehen. Ein ungeordneter Konkurs einer SIB könnte die Schweizer Volkwirtschaft erheblich schädigen und damit den Staat zu einer Rettung beispielsweise durch eine temporäre Verstaatlichung zwingen mit möglicherweise erheblichen Kostenfolgen für den Staatshaushalt. Die Ratingagenturen weisen in ihren Analysen regelmässig auf dieses substanzielle Risiko für die Bilanz der Eidgenossenschaft hin. Im Fall einer Krise im Finanzsektor ist deshalb davon auszugehen, dass die Ratingagenturen das Rating der Eigenossenschaft überprüfen und insbesondere beim Konkurs einer SIB den Ausblick auf negativ setzen würden, wodurch eine Ratingherabstufung wahrscheinlich würde. Eine allfällige Herabstufung des Ratings der Eigenossenschaft auf eine tiefere Bonitätsstufe würde dazu führen, dass Investoren eine höhere Risikoprämie für das eingegangene Kreditrisiko verlangen. Für den Bund würden dadurch der Schuldzins und damit die Refinanzierungskosten steigen. Die Vorlagen verringern die Wahrscheinlichkeit zur Entstehung der genannten direkten und indirekten Kosten für den Bund. Im Fall der PostFinance, die eine der SIBs ist, reduzieren sich durch die erhöhte Stabilität der Bank die direkten Risiken für den Bund als Eigner sowie für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler des Bundes.

Eine besondere Aufgabe nimmt der Bund im Rahmen des PLB wahr (vgl. 6.1.4.1). Seine Rolle liegt in der potenziellen Gewährung einer Ausfallgarantie in einer schweren Liquiditätskrise einer SIB sowie in der Deckung eines allfälligen Verlustes der Schweizerischen Nationalbank (SNB) im Fall eines Konkurses der betroffenen SIB. Ausserhalb von Krisensituationen ergeben sich mit der Einführung dieses Instruments aufgrund der Ex-Ante-Abgeltungspauschale, die SIBs an den Bund entrichten müssen, direkte Mehreinnahmen für den Bund. Für das Jahr 2022 hätten sich dadurch gesamthafte Mehreinnahmen von rund 70–210 Millionen Franken ergeben. In einem Krisenfall, in dem die gewährten Liquiditätsunterstützungs-Darlehen mit Ausfallgarantie von der betroffenen Bank vollständig zurückbezahlt werden können, ergeben sich beim Bund aufgrund der während der Krisenperiode erhaltenen Bereitstellungs- und Risikoprämien ebenfalls direkte Mehreinnahmen. In einem ungünstigsten Krisenszenario, in dem eine Sanierung trotz Einsatz von durch den Bund garantierten Liquiditätsunterstützungs-Darlehen scheitert und der Konkurs der SIB eröffnet würde, ist mit dem in der Vorlage vorgesehenen Konkursprivileg ein wirksames Mittel zur Reduzierung des Verlustrisikos für den Bund vorgesehen. Ein Verlust tritt nur ein, wenn es zu einem Konkurs und einer Liquidation kommt und wenn im Rahmen der Liquidation die Aktiven der betroffenen Bank stark an Wert verlieren, sodass nicht einmal die zweite Konkursklasse vollständig ausbezahlt werden könnte. Trotz aller Vorkehrungen kann jedoch zumindest ein gewisser Teilverlust nie gänzlich ausgeschlossen werden. Für dieses Restrisiko wird der Bund mit der vorgesehenen Ex-Ante-Abgeltungspauschale entschädigt.

Direkte Mehreinnahmen können neben dem PLB auch aus Zwangsgeld und pekuniären Verwaltungssanktionen der FINMA resultieren. Die Höhe dieser Mehreinnahmen lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt schwer abschätzen, da unklar ist, wie stark die präventive Wirkung sein wird und wie viele Institute schliesslich davon betroffen sein werden. Aus den übrigen Massnahmen ergeben sich keine weiteren direkten Mehreinnahmen oder -ausgaben für den Bund.

Indirekte Mindereinahmen der öffentlichen Hand können jedoch entstehen. Wie in 6.1 aufgezeigt wird, ergeben sich für die betroffenen Banken und andere Finanzinstitute durch die Vorlagen zusätzliche einmalige und jährlich wiederkehrende Kosten. Die zusätzlich anfallenden Kosten sind je Institut sehr unterschiedlich, je nach Ausgangslage und Geschäftstätigkeit der Bank. Mehrheitlich sind die SIBs und dabei insbesondere die UBS betroffen. Die Vorlagen können bei den betroffenen Instituten daher zu einer Schmälerung des steuerbaren Gewinns führen. Dieser Effekt ist insgesamt nicht quantifizierbar, da Kostendaten nur für einen Teil der betroffenen Institute vorhanden sind. Er dürfte aber für den Bankensektor insgesamt gering sein. Die betroffenen Institute können die Kosten auch ganz oder teilweise an ihre Kunden weiterverrechnen. So sind geringe Kosten für Unternehmen und Haushalte möglich, die Kunden der betroffenen Finanzinstitute sind (vgl. 6.2 und 6.3). Insgesamt sind dadurch sehr geringe steuerliche Mindereinahmen für den Bund möglich (Gewinnsteuern, Einkommenssteuern). Die

von der PostFinance zu entrichtende Abgeltung kann den Gewinn der Bank beeinträchtigen. Dadurch können die von der Post an den Bund ausbezahlten Dividenden geschmälert werden.

Aus den Vorlagen ergeben sich keine personellen Auswirkungen auf den Bund.

5 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die mit den Vorlagen erzielte Stärkung und Weiterentwicklung des TBTF-Dispositivs bringt einen Nutzen für Kantone und Gemeinden, indem die Risiken für das schweizerische Finanzsystem reduziert, die volkswirtschaftlich wichtigen Funktionen der SIBs besser gewährleistet und staatliche Beihilfen stärker vermieden werden. Negative Auswirkungen auf das Finanzsystem oder der Ausfall volkswirtschaftlicher Funktionen würden zu einer Beeinträchtigung der Gesamtwirtschaft und damit zu steuerlichen Mindereinnahmen (vgl. 4) für Kantone und Gemeinden führen. Die Vorlagen verringern die Wahrscheinlichkeit zur Entstehung der genannten Mindereinnahmen für Kantone und Gemeinden. Im Fall der Zürcher Kantonalbank (ZKB), die eine der SIBs ist, reduzieren sich durch die erhöhte Stabilität der Bank die direkten Risiken für den Kanton Zürich als Eigner sowie für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler des Kantons Zürich.

Die TBTF-Vorlagen beinhalten generell keine direkten Mehrausgaben oder Mindereinnahmen für Kantone und Gemeinden. Indirekte Mindereinahmen der öffentlichen Hand können jedoch entstehen. Wie in 6.1 aufgezeigt wird, ergeben sich für die betroffenen Banken und anderen Finanzinstitute durch die Vorlagen zusätzliche einmalige und jährlich wiederkehrende Kosten. Die zusätzlich anfallenden Kosten sind je Institut sehr unterschiedlich, je nach Ausgangslage und Geschäftstätigkeit der Bank. Mehrheitlich sind die SIBs und dabei insbesondere die UBS betroffen. Die Vorlagen können bei den betroffenen Instituten daher zu einer Schmälerung des steuerbaren Gewinns führen. Dieser Effekt ist insgesamt nicht quantifizierbar, da Kostendaten nur für einen Teil der betroffenen Institute vorhanden sind. Er dürfte aber für den Bankensektor insgesamt gering sein. Die betroffenen Institute können die Kosten auch ganz oder teilweise an ihre Kunden weiterverrechnen. In diesem Fall werden die Gewinne der betroffenen Institute und die entsprechenden Gewinnsteuern weniger geschmälert, dafür sind geringe Kosten für Unternehmen und Haushalte, die Kunden der betroffenen Finanzinstitute sind, möglich (vgl. 6.2 und 6.3). Insgesamt sind dadurch sehr geringe steuerliche Mindereinahmen für Kantone und Gemeinden möglich (Gewinnsteuern, Einkommenssteuern).

Die von der ZKB zu entrichtende Abgeltung für den PLB kann den Gewinn der Kantonalbank und damit die Dividendenausschüttungen an den Kanton Zürich beeinträchtigen.

Weitere regionsspezifische Auswirkungen sind keine ersichtlich.

6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

6.1 Auswirkungen auf Banken und andere Finanzinstitute

Die grössten Auswirkungen betreffen die UBS, welche als aktuell einzige international tätige SIB grundsätzlich vom gesamten Massnahmenpaket betroffen ist. Diese Auswirkungen ergeben sich in erster Linie durch die strengeren Eigenmittelanforderungen für Beteiligungen an ausländischen Tochtergesellschaften im Schweizer Stammhaus. An zweiter Stelle sind die nicht international tätigen SIBs PostFinance, Raiffeisen und ZKB zu nennen, da die Eigenmittelmassnahmen mit Ausnahme der vorsichtigen Bewertungsanpassungen, die quantitativen Vorbereitungsanforderungen für den Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken, der PLB, die erhöhten Anforderungen zur Bereitstellung von Liquiditätsinformationen, die weiterreichenden Massnahmen zu den Vergütungen von Gewährpersonen und Personen mit hoher Gesamtvergütung sowie sämtliche Massnahmen zur Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung auf SIBs beschränkt sind. Die nicht systemrelevanten Banken sind lediglich von den übrigen Massnahmen betroffen. Viele der neuen oder verschärften Regelungen betreffen die

Banken und teilweise[10] andere Finanzinstitute nur direkt, wenn es zu Fehlverhalten oder Verstössen gegen Aufsichtsrecht kommt. Dazu zählen die Frühintervention, pekuniäre Verwaltungssanktionen, Zwangsgeld, Berufsverbot und Einziehung durch die FINMA sowie der Entzug der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden. Bei Massnahmen, die eine grössere Anzahl von Banken betreffen, erfolgt eine proportionale Ausgestaltung und Anwendung. Bei den vorsichtigen Bewertungsanpassungen kann die Mehrheit der Banken einen vereinfachten und damit kostengünstiger umzusetzenden Ansatz anwenden und das Verantwortlichkeitsregime findet grundsätzlich nur Anwendung auf Banken mit einer Mitarbeiterzahl ab 250 Vollzeitäquivalenten. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich das Massnahmenpaket damit in hohem Masse proportional zur Grösse und zum Geschäftsmodell sowie Geschäftsgebaren auf die betroffenen Institute auswirkt.

Der Nutzen der Massnahmen ergibt sich für die Banken und anderen Finanzinstitute indirekt und eher mittel- bis langfristig. Die Sicherstellung korrekter Anreize (Corporate Governance und Aufsicht) verringert bei den Banken Fehlverhalten und Verstösse gegen Aufsichtsrecht. Durch höhere Anforderungen bezüglich Eigenmittel und Liquiditätssicherung können die Banken Verluste und Liquiditätsabflüsse besser verkraften. Insgesamt können die Institute damit ihre Geschäftstätigkeit stabiler wahrnehmen und schädlichen Vertrauensverlust besser vermeiden. Die verbesserte Stabilisierungsplanung erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass eine SIB in einer Krisensituation ihre Geschäftstätigkeit ohne staatliche Eingriffe fortführen kann und die Stabilisierung erfolgreich ist. Die Massnahmen zur Liquiditätssicherung (Bekanntgabeaufschub bei Liquiditätsunterstützung durch eine Zentralbank; Erleichterungen bezüglich der Bestellung und Verwertung von Sicherheiten im Zusammenhang mit einer Liquiditätsunterstützung der SNB) verbessern die Möglichkeiten der Banken zur Nutzung von Zentralbankfazilitäten in einem Krisenfall. Insbesondere auch durch die Kombination der Massnahmen werden die Wahrscheinlichkeit und das Ausmass von Krisen und somit die damit verbundenen hohen Kosten reduziert.

Nachfolgend sind die Auswirkungen auf Banken und andere Finanzinstitute aufgeteilt nach Handlungsfeldern und Massnahmen des gesamten TBTF-Pakets im Detail aufgeführt. Um die Kosten für die betroffenen Banken abschätzen zu können, wurden Umfragen zu den Regulierungsfolgen bei den Banken durchgeführt. Da keine gesetzliche Grundlage zur zwingenden Erhebung von Regulierungsfolgen bei den betroffenen Instituten besteht, konnten lediglich freiwillige Umfragen durchgeführt werden. Je konkreter ein Regulierungsvorschlag ist (bspw. auf Verordnungsstufe) und je mehr sich ein Vorschlag auf quantifizierbare Elemente wie Kapital und Liquidität bezieht, desto eher sind quantitative Schätzungen möglich. Bei Gesetzesbestimmungen ist oftmals lediglich eine qualitative Einschätzung möglich. Bei den SIBs war der Rücklauf in den freiwilligen Umfragen meistens sehr gut, bei den nicht systemrelevanten Banken jedoch oft lediglich marginal. Insbesondere von den kleineren Banken haben nur wenige Institute auf die Umfragen reagiert. Daher können zu den Auswirkungen auf sämtliche Banken keine verlässlichen Angaben gemacht werden.

6.1.1 Corporate Governance

6.1.1.1 Verantwortlichkeitsregime und Sorgfaltspflicht

Corporate Governance bezweckt, dass die Bank Grundsätze, Strukturen und Prozesse entwickelt, aufrechterhält und weiterentwickelt, die eine wirksame Steuerung und Kontrolle ihrer Tätigkeit durch die Organe sicherstellen. Sie sorgt für klare Zuständigkeiten, ein wirksames Risikomanagement und eine verantwortungsvolle Führungskultur. Je besser diese gute Unternehmensführung in einer Bank sichergestellt ist, desto stabiler kann die Bank ihre Geschäftstätigkeit wahrnehmen und schädlichen Reputationsverlust besser vermeiden. Das Verantwortlichkeitsregime stellt sicher, dass die Bank Verantwortlichkeiten präzise zuordnet. Bei einer Pflichtverletzung kann die Bank die verantwortliche Person damit einfacher identifizieren und gegebenenfalls sanktionieren. Dies wirkt sich positiv auf die Unterneh-

[10] Pekuniäre Verwaltungssanktionen, Zwangsgeld, Genehmigung Wechsel und Wahl sowie Pflichtrotation der Prüfgesellschaft, Information der Öffentlichkeit über Verfahren der Aufsicht, Berufsverbot, Auskunfts- und Meldepflicht gegenüber der FINMA.

menskultur aus und fördert eine verantwortungsvolle Unternehmensführung. Dies führt in den betroffenen Banken grundsätzlich zu weniger Fehlverhalten und weniger unsachgemässen Entscheidungen und damit zu einer Kostenreduktion, die sich aber nicht beziffern lässt.

Basierend auf den Eckwerten des Bundesrates zum Verantwortlichkeitsregime führte das EFD im Herbst 2025 eine freiwillige Umfrage bei den Banken zu den Regulierungsfolgen und insbesondere zu den Kosten durch. Insgesamt nahmen 31 Banken an der Umfrage teil. Neben den vier SIBs gaben je neun Banken aus den Kategorien 3 bis 5 gemäss Anhang 3 der BankV eine Rückmeldung. Auch die Schweizerische Bankiervereinigung hat eine rein qualitative Rückmeldung abgegeben.

Die Umfrage zum Verantwortlichkeitsregime enthielt folgende Merkmale:

- Geltungsbereich: sämtliche Banken
- Erfasster Personenkreis: Gewährspersonen bestehend aus den Mitgliedern der Organe für Oberleitung und Geschäftsführung zuzüglich weiterer Funktionen (z. B. Leitung Interne Revision, Leitung Risikokontrolle, Leitung Compliance, Leitung wichtiger Geschäftssparten); alle diese Personen gelten als Gewährspersonen. Diese Personen unterstehen dem Verantwortlichkeitsregime.
- Nur UBS: Personen, die direkt einem Mitglied der Geschäftsleitung unterstellt sind, gelten ebenfalls als Gewährspersonen, da sie aufgrund ihrer breiten Verantwortung einen erheblichen Einfluss auf die Unternehmensführung, die Risiken und die internen Kontrollen ausüben können.
- Einbezug der Gewährspersonen in die Dokumentationspflichten (Verantwortlichkeitsübersicht für die ganze Bank; individuelle Verantwortlichkeitserklärung, die jede Gewährsperson zu unterschreiben hat)
- Die Gewährspersonen unterliegen einer Sorgfaltspflicht, die einschliesst, dass sie in ihrem Verantwortungsbereich für die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen und betriebsinternen Bestimmungen zu sorgen haben.
- Ahndung einer Verletzung der Sorgfaltspflicht durch Vergütungsmassnahmen oder disziplinarische Massnahmen

Die **SIBs** schätzen die Initialkosten, das heisst die Kosten für die Vorbereitung zur Umsetzung der neuen Anforderungen, zwischen 1,1 bis 8 Millionen Franken. In diesen Kosten sind unter anderem enthalten: die Identifikation, Zuordnung und Dokumentation von Verantwortlichkeiten, die Anpassungen an der IT-Infrastruktur, die Schulung des Managements, die Erstellung Schnittstelle zur Erhebungsplattform der FINMA, die Erstprüfung durch die Prüfgesellschaft, die externe Beratung). Die wiederkehrenden Kosten schätzen die SIBs auf 1 bis 3 Millionen Franken pro Jahr. Treiber dieser Kosten sind unter anderem: der Betrieb und Unterhalt der Systeme, der Personalaufwand für die fortlaufende Erstellung und Aktualisierung der Verantwortlichkeitsdokumentationen, die höheren Saläre für Gewährsfunktionen, die regelmässigen Kontrollen. Bei der UBS soll das Verantwortlichkeitsregime auf Personen auf der Hierarchieebene unterhalb der Geschäftsleitung anwendbar sein, wobei Ausnahmen gelten sollen. Diese Personen müssen von der FINMA genehmigt werden.

Die **nicht systemrelevanten Banken** schätzen ihre Initialkosten für das Verantwortlichkeitsregime in Abhängigkeit ihrer Grösse als sehr gering (tiefe fünfstellige Beträge) bis auf 3 Millionen Franken. Die laufenden Kosten pro Jahr schätzen die Banken ähnlich ein. Die nicht systemrelevanten Banken erwähnen ähnliche Kostentreiber wie die SIBs. Folgende Punkte sind aber speziell erwähnenswert: Die Ausweitung des Kreises der Gewährspersonen kann einen Anstieg der Saläre neuer Gewährspersonen bewirken. Ebenso wird erwähnt, dass aufgrund der gestiegenen Verantwortlichkeiten der Gewährspersonen die Saläre insgesamt steigen werden. Die Kosten für Organhaftpflichtversicherungen könnten steigen. Die nicht systemrelevanten Banken erwarten zudem einen hohen administrativen Aufwand. Die Umfrage ergab, dass insbesondere die kleineren Banken überproportional mit zusätzlichen Kosten belastet würden, weshalb die Anwendung des Verantwortlichkeitsregime nach der Umfrage auf komplex organisierte Banken beschränkt wird. Somit soll nur eine Minderheit der Banken dem Verantwortlichkeitsregime unterstellt werden.

Das Festschreiben einer **Sorgfaltspflicht** im BankG unterstützt das Verantwortlichkeitsregime massgeblich. Die Sorgfaltspflicht und die damit einhergehende Pflicht, Fehlverhalten im Verantwortungsbereich zu verhindern, gelten für alle Gewährspersonen bei sämtlichen Banken, nicht nur für solche, die dem Verantwortlichkeitsregime unterworfen sind. Diese Sorgfaltspflicht betont die Verantwortung der Gewährspersonen. Die Sorgfaltspflicht stiess in der Umfrage nicht auf Ablehnung, sondern wurde in einem Fall sogar explizit begrüsst. Die Auswirkung dieser Pflicht ist somit sehr begrenzt, solange eine Gewährsperson ihr nachkommt und Fehlverhalten verhindert. Sobald aber ein Fehlverhalten passiert, kann entweder die Bank selbst auf ihrer Grundlage eine Gewährsperson sanktionieren oder die FINMA kann abgestützt auf die Verletzung der Sorgfaltspflicht eines ihrer Instrumente anwenden (z. B. Berufsverbot oder Gewährsentzug).

Die Einführung des Verantwortlichkeitsregimes begründet für die betroffenen Banken neue Handlungspflichten. Sie müssen zusätzliche Gewährspersonen bezeichnen und der FINMA zusätzliche Dokumente einreichen. Falls eine Gewährsperson ihrer Sorgfaltspflicht nicht nachkommt, müssen die Banken dieses Fehlverhalten ahnden. Zugleich bringt das Verantwortlichkeitsregime neue Duldungspflichten mit sich. Die Gewährspersonen unterliegen dem Verantwortlichkeitsregime, das aufgrund der Dokumentationspflichten (Zuordnung der Verantwortlichkeiten) den Nachweis von Fehlverhalten verbessert und somit die Ahnung von Fehlverhalten erleichtert.

6.1.1.2 Vergütungen

Wenn Banken variable Vergütungen ihrer Mitarbeitenden teilweise über mehrere Jahre aufschieben und bei Fehlverhalten diese aufgeschobenen Vergütungsbestandteile ganz oder teilweise kürzen können, lassen sich Fehlanreize wirksamer präventiv vermeiden. Dies kommt der guten Unternehmensführung und damit der Bank zugute. Mit der Vermeidung von Fehlverhalten werden zudem bei der betroffenen Bank Kosten vermieden, und soweit sich dennoch ein Fehlverhalten ergibt, wirkt sich die Kürzung von Vergütungsbestandteilen aus Sicht der Bank kostensenkend aus.

In der unter dem vorangehenden Kapitel erwähnten freiwilligen Umfrage bei den Banken wurden auch die Vergütungsregulierung thematisiert. Die Umfrage enthielt folgende Merkmale:

- Minimale Grundsätze für alle Banken (einfache und transparente Ausgestaltung des Vergütungssystems langfristige Ausrichtung, Übereinstimmung des Vergütungssystems mit der Risikopolitik, keine Fehlanreize durch Vergütungssysteme, Deckung der variablen Vergütungen durch wirtschaftlichen Erfolg)
- Weitergehende Anforderungen für SIBs (Sperrfristen für variable Vergütungen, Kürzung oder Streichung von gesperrter und Rückforderung bereits ausbezahlter variabler Vergütungen bei Fehlverhalten)

Die **SIBs** gehen von Initialkosten von 0 bis 3,5 Millionen Franken aus. Der breite Bereich der Kostenschätzungen ist dem Umstand geschuldet, dass nicht alle SIBs ein Vergütungssystem mit variablen Bestandteilen kennen. Das heisst, SIBs ohne variable Vergütungen gehen von keinen bis sehr tiefen Umsetzungskosten aus, da sie die Grundsätze heute schon erfüllen. Höhere Kosten fallen an, wenn eine Bank unter anderem ihre IT-Systeme, die internen Weisungen und die Arbeitsverträge anpassen und externe Beratung einholen muss. Die wiederkehrenden Kosten schätzen die SIBs auf 0 bis 1 Million Franken. Bei Banken ohne variable Vergütung fallen keine bis sehr geringe Kosten an. Bei solchen mit variablen Vergütungen fallen Kosten für die Verwaltung der aufgeschobenen Vergütungen an. Eine Bank erwähnt in der Rückmeldung mögliche Kosten für Verfahren in Bezug auf die Aberkennung von gesperrten variablen Vergütungen oder die Rückforderung von Vergütungen.

Die **nicht systemrelevanten Banken** schätzen die Initialkosten auf 0 bis 1 Million Franken und die laufenden auf 0 bis 200 000 Franken. Ähnlich wie bei den SIBs schätzen die nicht systemrelevanten Banken, dass bei ihnen keine oder sehr geringe Kosten anfallen, wenn sie keine variablen Vergütungen ausrichten. Höhere Kosten fallen an, wenn eine Bank ihr (variables) Vergütungssystem den regulatorischen Anforderungen anpassen muss. Viele Banken gehen davon aus, dass sie die minimalen

Grundsätze für alle Banken schon erfüllen, so dass insbesondere eher geringe Kosten für die regelmässige Überwachung oder die externe Prüfung anfallen.

Die Einführung von Anforderungen an Vergütungssysteme bringt für die Banken eine neue Handlungspflicht mit sich. Sämtliche Banken müssen sicherstellen, dass sie den minimalen Grundsätzen, die für alle gelten, nachkommen. Die SIBs müssen zusätzlich weitergehende Anforderungen umsetzen. Die neuen Anforderungen bewirken eine neue Duldungspflicht für die Banken, denn sie müssen nach Einführung der neuen Regeln zusätzliche Kontrollen durch die Aufsichtsbehörden gewärtigen.

6.1.1.3 Allgemeine Anforderungen an die Corporate Governance

Die Anpassungen in den Bewilligungsvoraussetzungen des BankG beinhalten keine materiellen Anpassungen der Anforderungen, sondern heben einzelne Regeln aus tieferen Regelungshierarchien auf die Ebene des Gesetzes an. Dies erhöht die Legitimität der Anforderungen an die Corporate Governance und bewirkt eine verbesserte Rechtssicherheit. Ziel ist nicht die Ausweitung der allgemeinen Anforderungen. Zugleich sollen die Anforderungen auf allen Ebenen der Regulierungshierarchie konkretisiert und somit die Rechtsgrundlagen klarer werden. Diese Klärung der Rechtsgrundlagen kann die Unsicherheiten bei den Banken verringern und somit auch den Diskussionsbedarf mit der FINMA senken. Für die Banken fallen hierfür keine zusätzlichen Kosten an. Es fallen keine zusätzlichen Handlungs- oder Duldungspflichten an.

6.1.2 Aufsicht

6.1.2.1 Frühintervention

Es wurden mehrere Alternativen zur Präzisierung des Instrumentariums der FINMA zur Frühintervention geprüft. Die Analyse der Ausgestaltung der Frühintervention ergab, dass die FINMA mehr Rechtssicherheit benötigt, um im Rahmen der laufenden Aufsicht und in Situationen mit erhöhten Risiken ausreichend frühzeitig eingreifen zu können. Es wurde daher geprüft, inwieweit neue Bestimmungen erforderlich sind und welche bereits bestehenden Bestimmungen verschärft werden müssen. Zudem wurde untersucht, welche Interventionskriterien vorgesehen sein und inwieweit feste Interventionsschwellen festgelegt werden sollten (siehe Kapitel 1.2.2 der Erläuterungen zu den geprüften Alternativen und der gewählten Lösung). Die vorgeschlagene Lösung sieht vor, einige bestehende Bestimmungen zu verschärfen (z. B. die Bestimmungen über zusätzliche Eigenmittel sowie über die Schutzmassnahmen bei Insolvenzgefahr) und zwei neue Bestimmungen in das BankG aufzunehmen. Um die Rechtssicherheit zu gewährleisten und ein rechtzeitiges Eingreifen der FINMA zu ermöglichen, wird im BankG zudem präzisiert, welche Arten von Massnahmen der FINMA je nach Situation (laufende Aufsicht, bei erhöhten Risiken oder bei Insolvenzgefahr) zur Verfügung stehen. Es handelt sich dabei nicht um eine abschliessende Auflistung. Die Massnahmen sind sehr unterschiedlich und umfassen für die Banken Duldungspflichten (z. B. die Einsetzung neuer Organe gemäss Art. 24 Abs. 1 Bst. i VE-BankG), Handlungspflichten (z. B. die Anpassung der Ausgestaltung des Vergütungssystems gemäss Art. 19 Abs. 1 Bst. e VE-BankG) und Unterlassungspflichten (z. B. das Verbot der Ausschüttung von Dividenden gemäss Art. 24 Abs. 1 Bst. c VE-BankG).

In diesem Zusammenhang und gestützt auf die Eckwerte des Bundesrates für die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage hat das EFD im Herbst 2025 eine freiwillige Umfrage bei den Banken und der FINMA zu den Regulierungsfolgen durchgeführt (siehe Kapitel 6.1.1.1). Zum Thema Frühintervention gingen 22 Stellungnahmen der Banken sowie je eine Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung und der FINMA ein. Dabei handelte es sich überwiegend um qualitative Einschätzungen.

Da die Frühinterventionsmassnahmen situationsgerecht konzipiert sind und die Bestimmungen zukunftsgerichtete Elemente enthalten, wird der FINMA ermöglicht, früher als heute zu handeln. Dadurch werden die Kosten für die Banken reduziert, da ein gezieltes präventives Eingreifen geringere Kosten verursacht als einschneidendere Massnahmen, die erst zu einem späteren Zeitpunkt ergriffen werden können (z. B. Beauftragung eines Untersuchungsbeauftragten und Enforcementverfahren). Die Gesamtkosten der Banken im Zusammenhang mit allfälligen Massnahmen der FINMA dürften sich dementsprechend verringern.

In den von den Banken für die RFA vorgelegten Analysen (23 überwiegend qualitative Stellungnahmen) rechnet die Hälfte von ihnen mit höheren Initialkosten, da die FINMA mehr Informationen benötigen und mehr Tests durchführen wird (z. B. Stresstests, Vor-Ort-Prüfungen usw.), um zu entscheiden, ob eine Frühintervention erforderlich ist. Die Banken gehen zudem davon aus, dass sie grössere Sicherheitsmargen vorsehen werden (z. B. eine De-facto-Erhöhung ihrer Eigenmittel), um ein präventives Eingreifen der FINMA zu vermeiden. Die Beschaffung der von der FINMA benötigten Informationen und der Austausch mit ihr dürfte zu einem Anstieg des IT- und des Personalaufwands sowie der Kosten für Prüfungen durch die Prüfgesellschaften führen. Andere Banken gehen nicht davon aus, dass ihre Initialkosten steigen werden, da Kosten lediglich dann entstehen würden, wenn von der FINMA verlangte Massnahmen umgesetzt werden müssten, und die Banken in Anbetracht ihres Geschäftsmodells der Ansicht sind, dass die FINMA keine Frühinterventionsmassnahmen gegen sie ergreifen wird. Die Mehrheit der Banken gibt jedoch an, dass im Falle einer Intervention durch die FINMA ihre Kosten aufgrund der Umsetzung der Massnahmen (z. B. Personalaufwand, Erhöhung der Eigenmittel und Einschränkung der Geschäftstätigkeit) sowie aufgrund der möglichen Folgen dieser Massnahmen (z. B. prozyklische Effekte) erheblich steigen würden. Die Banken haben überwiegend qualitative Analysen vorgelegt, da sie der Ansicht sind, dass die Kosten für die Interventionen der FINMA beim geplanten Frühinterventionssystem nicht vorhersehbar sind. Anders als in anderen Staaten seien nämlich keine festen Interventionskriterien vorgesehen (in den USA gebe es z. B. fixe Interventionsschwellen, die an die Kapitalquote gekoppelt sind). Insgesamt rechnen die Banken also mit einem Anstieg ihrer Kosten, können diesen Anstieg jedoch nicht beziffern, weil dieser von den allfälligen Interventionsmassnahmen der FINMA im Einzelfall abhängt.

Diese Art von Kosten ist allerdings nicht neu. Bereits heute kann die FINMA mit einer Reihe von Massnahmen intervenieren (z. B. Art. 4 Abs. 3 BankG, Art. 31 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes [FINMAG; SR *956.1*] sowie Art. 26 BankG). Die mit den Massnahmen verbundenen Kosten sind für die Bank umso erheblicher, je schwerwiegender das Fehlverhalten ist und je später es aufgedeckt wird. Je frühzeitiger Massnahmen ergriffen werden, desto geringer dürften demnach die Kosten für die Banken ausfallen. Die Gesamtkosten der Banken dürften demnach nicht steigen, da die Stärkung ihrer Resilienz und Stabilität dazu führen wird, dass hohe Folgekosten (z. B. Verlust des Kundenvertrauens und dringender Liquiditätsbedarf) vermieden werden. Zudem kann ein rasches und gezieltes Eingreifen in bestimmten Fällen verhindern, dass die Mängel einer Bank erhebliche Kosten für das gesamte Finanzsystem verursachen (z. B. durch eine Finanzkrise).

6.1.2.2 Aufsichtsinstrumente

Die vorgeschlagenen Instrumente sollen die Wirksamkeit des Aufsichtsrechts stärken, die Transparenz verbessern und dafür sorgen, dass die Vorschriften kohärent und angemessen umgesetzt werden. Sie zielen ausschliesslich auf diejenigen Beaufsichtigten ab, die das Aufsichtsrecht verletzen.

Sie tragen dazu bei, dass regelwidriges Verhalten zurückgeht und die damit verbundenen Kosten abnehmen und stärken somit die Glaubwürdigkeit der Aufsichtsbehörde und das Vertrauen, das der Finanzplatz Schweiz auf internationaler Ebene geniesst. Solange die Vorschriften nicht verletzt werden, verursachen die meisten dieser Instrumente keine zusätzlichen Kosten oder Belastungen.

6.1.2.2.1 Information der Öffentlichkeit

Die systematische namentliche Information der Öffentlichkeit über mittels einer materiellen Endverfügung abgeschlossene Enforcementverfahren betrifft nur juristische Personen und Personengesellschaften, bei denen eine Verletzung des Aufsichtsrechts festgestellt wurde. Marktakteurinnen und Marktakteure, die sich an das geltende Recht halten, sind nicht betroffen und tragen keinerlei Kosten. Verfügungen gegen natürliche Personen werden hingegen anonym veröffentlicht, sodass diese ebenfalls keine Kosten tragen müssen.

Für die betroffenen juristischen Personen und Personengesellschaften kann die namentliche Veröffentlichung Auswirkungen auf ihre Reputation haben. Diese sind jedoch eine unmittelbare Folge des

rechtsverletzenden Verhaltens und durch das öffentliche Interesse an Transparenz, an der Glaubwürdigkeit der Aufsicht und an der Gleichbehandlung der Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer gerechtfertigt. Die FINMA ist der Ansicht, dass anfangs zwar ein erheblicher Aufwand erforderlich sein könnte, langfristig jedoch nicht mit einem wesentlichen Anstieg des Ressourcenbedarfs zu rechnen ist.

6.1.2.2.2 Pekuniäre Verwaltungssanktionen

Pekuniäre Verwaltungssanktionen sind gegen juristische Personen und Personengesellschaften vorgesehen, die das Aufsichtsrecht in schwerer Weise verletzen, und belaufen sich auf höchstens zehn Prozent des durchschnittlichen jährlichen Bruttobetriebsertrags. Die Höhe der Sanktionen darf zudem nicht zu einer Insolvenzgefahr für das Institut führen. Die Beaufsichtigten, die ihren gesetzlichen Pflichten nachkommen, sowie natürliche Personen sind davon nicht betroffen, sodass für sie keine Kosten anfallen.

Durch die Kopplung des Sanktionsbetrags an den Betriebsertrag wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des betreffenden Unternehmens berücksichtigt. Dadurch wird eine angemessene abschreckende Wirkung erzielt und zugleich der Verhältnismässigkeitsgrundsatz gewahrt. Für die Aufsichtsbehörde bringt die Einführung dieser Sanktionen keinen wesentlichen Mehraufwand mit sich, da diese in die bestehenden Enforcementverfahren integriert werden.

Durch die Entscheidung, auch die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) mit dieser Sanktionsbefugnis auszustatten, wird eine Lücke bei der Aufsicht der staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen geschlossen. Es handelt sich dabei aber auch um einen Grundsatzentscheid im Bereich der Regulierungspolitik. Wenn man davon ausgeht, dass die pekuniären Verwaltungssanktionen und die damit verbundenen Begleitmassnahmen tatsächlich nur als *Ultima Ratio* verhängt werden – nach aktueller Einschätzung etwa einmal alle zwei bis drei Jahre –, dann sind nur marginale wirtschaftliche Auswirkungen zu erwarten. In einem solchen Fall dürften die finanziellen Folgen sowohl für das staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen als auch für die RAB sowie die Auswirkungen auf die Wirtschaft insgesamt vernachlässigbar gering sein. Die operative Anwendung dieser Instrumente verursacht aufgrund ihres seltenen Einsatzes keine strukturellen Mehrkosten.

6.1.2.2.3 Gütliche Einigung

Die gütliche Einigung – international auch «*Settlement*» genannt – ist ein fakultatives Instrument. Für Beaufsichtigte, die sich an das geltende Recht halten, ergeben sich daraus keine zusätzlichen Verpflichtungen.

Bei Unternehmen, gegen die ein Enforcementverfahren läuft, kann eine gütliche Einigung zu einer Herabsetzung des Sanktionsbetrags und der Verfahrenskosten führen. Gütliche Einigungen reduzieren ausserdem die Dauer und die Komplexität der Verfahren, was sowohl für die Unternehmen als auch für die Aufsichtsbehörde zu Effizienzgewinnen führt.

6.1.2.2.4 Zwangsgeld

Zwangsgelder – international auch *Periodic Penalty Payments* genannt – dürfen erst nach formeller Androhung und der Einräumung einer Frist zur Vollziehung einer vollstreckbaren Verfügung verhängt werden. Sie kommen erst dann zur Anwendung, wenn die Verfügung der FINMA auch nach Ablauf dieser Frist nicht umgesetzt worden ist. Unternehmen, die sich an das Aufsichtsrecht halten oder den ordnungsgemässen Zustand innerhalb der gesetzten Frist wiederherstellen, sind davon nicht betroffen.

Die Zwangsgelder führen für die betroffenen Unternehmen zu einem vorübergehenden finanziellen Aufwand. Sie sind allerdings streng zeitlich begrenzt (maximal sechs Monate), belaufen sich auf höchstens fünf Prozent des täglichen Betriebsertrags und sind nicht mehr geschuldet, sobald der ordnungsgemässe Zustand wiederhergestellt ist. Es handelt sich somit um ein Instrument, das zielgerichtet, verhältnismässig und zeitlich begrenzt ist und zu keinem dauerhaften strukturellen Aufwand führt.

6.1.2.2.5 Mitwirkungs- und Meldepflicht

Durch die Ausweitung der Mitwirkungs- und Meldepflicht auf die Mitarbeitenden der Beaufsichtigten entsteht kein materieller Mehraufwand. In der Praxis äussern sich die dieser Pflicht unterstellten juristischen Personen bereits heute über natürliche Personen. Durch diese Ausweitung wird in erster Linie die gesetzliche Grundlage präzisiert und die Rechtssicherheit gestärkt, ohne dass bestehende Praktiken verändert werden.

Insgesamt verursachen die vorgeschlagenen Instrumente für diejenigen, die sich an das Aufsichtsrecht halten, keine Mehrkosten. Wirtschaftliche und administrative Auswirkungen ergeben sich nur bei Verletzung der Vorschriften und bewegen sich in einem angemessenen Rahmen. Somit tragen die Instrumente zu einer wirksameren und glaubwürdigeren Aufsicht bei und stellen gleichzeitig sicher, dass die Wettbewerbsfähigkeit und Rechtssicherheit von Marktakteurinnen und Marktakteuren, die sich an das Aufsichtsrecht halten, gewahrt wird.

6.1.2.2.6 Berufsverbot

Der Bundesrat hat geprüft, welche Möglichkeiten ihm zur Verfügung stehen, um das Instrument des Berufsverbots wirksamer zu gestalten (Art. 33 FINMAG). Zwischen 2020 und 2024 hat die FINMA fünf Berufsverbote verfügt.[11] In Bezug auf dieses Instrument wurde festgestellt, dass zwischen dem Berufsverbot (Art. 33 FINMAG) und dem Tätigkeitsverbot (Art. 33*a* FINMAG) zwei wesentliche Unterschiede bestehen: Der erste betrifft den Umfang der Vorschriften, deren Verletzung die FINMA zum Ergreifen dieser Massnahmen berechtigt, der zweite die Dauer der jeweiligen Massnahme. Es erschien angezeigt, diese Unterschiede zu beseitigen, um diese beiden der FINMA zur Verfügung stehenden Interventionsmassnahmen in Einklang zu bringen. Daher wurde entschieden, die schwere Verletzung von aufsichtsrechtlich relevanten betriebsinternen Vorschriften in Artikel 33 FINMAG aufzunehmen. Zudem wurde hinzugefügt, dass die FINMA das Berufsverbot im Falle einer Wiederholung auf unbestimmte Zeit aussprechen kann, so wie dies beim Tätigkeitsverbot bereits der Fall ist (siehe Kapitel 1.2.2 der Erläuterungen zu den geprüften Alternativen und der gewählten Lösung). Durch die beiden Änderungen entstehen für die Beaufsichtigten keine neuen Pflichten, da sie lediglich den Kreis der von der Bestimmung erfassten Vorschriften und die Dauer des Verbots ausweiten. Die beiden Änderungen dürften jedoch positive Nebeneffekte für die Beaufsichtigten haben: Während die Aufnahme der schweren Verletzung von aufsichtsrechtlich relevanten betriebsinternen Vorschriften dazu führen wird, dass die Mitarbeitenden diese Vorschriften stärker beachten, wird das längere Berufsverbot die präventive Wirkung der Massnahme verstärken. Insgesamt ist weder für die Beaufsichtigten noch für die FINMA mit einem nennenswerten Anstieg der einmaligen oder wiederkehrenden Kosten zu rechnen.

6.1.2.2.7 Einziehung

Der Bundesrat hat geprüft, welche Möglichkeiten ihm zur Verfügung stehen, um das Instrument der Einziehung wirksamer zu gestalten (Art. 35 FINMAG). Zwischen 2020 und 2024 hat die FINMA zwei Einziehungen gegen natürliche Personen verfügt.[12] In Bezug auf dieses Instrument hat sich gezeigt, dass die Einziehung auf dieselben Personen anwendbar sein sollte wie das Tätigkeitsverbot, namentlich auf alle bei der oder dem Beaufsichtigten tätigen natürlichen Personen, und nicht mehr nur auf Personen in leitender Stellung (siehe Kapitel 1.2.2 der Erläuterungen zu den die geprüften Alternativen und der gewählten Lösung). Mit dieser Änderung würden insbesondere auch Kundenberaterinnen und Kundenberater sowie Händlerinnen und Händler erfasst, auf die das Tätigkeitsverbot aktuell Anwendung finden könnte und die nicht in leitender Stellung sind (Art. 33*a* FINMAG). Durch diese Änderung entstehen für die Beaufsichtigten keine neuen Pflichten, da sie lediglich den Anwendungsbereich der Bestimmung auf alle Mitarbeitenden der Beaufsichtigten ausdehnt. Diese Änderung dürfte jedoch positive Nebeneffekte für die Beaufsichtigten haben, da die Ausweitung des Anwendungsbereichs dazu führen wird, dass bestehende negative Anreize – z. B., dass ein Gewinn, den eine Mitarbeiterin oder

[11] www.finma.ch > Dokumentation > Enforcementberichterstattung > Kasuistik (Stand: 8. Januar 2026).

[12] www.finma.ch > Dokumentation > Enforcementberichterstattung > Kasuistik (Stand: 8. Januar 2026).

ein Mitarbeiter durch schwere Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen erzielt hat, nicht eingezogen werden kann – beseitigt werden. Diese Änderung führt somit dazu, dass die Mitarbeitenden die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen stärker beachten und Verstösse vermieden werden, die negative Auswirkungen auf die Beaufsichtigten hätten. Insgesamt sind dadurch für die Beaufsichtigten weder einmalige noch wiederkehrende Kosten zu erwarten. Für die FINMA ist ebenfalls kein nennenswerter Anstieg der Kosten zu erwarten, da Verfahren dieser Art nur selten vorkommen.

6.1.2.2.8 Verfahrensdauer

In Bezug auf die Verfahrensdauer wurden mehrere Alternativen geprüft, um die Verfahren im Bankensektor effizienter zu gestalten (siehe Kapitel 1.2.2 der Erläuterungen zu den geprüften Alternativen und der gewählten Lösung). Eine wesentliche Erkenntnis der verschiedenen Analysen war, dass die Verfügungen, mit denen die FINMA Massnahmen zur Risikominderung anordnet, unverzüglich vollstreckbar sein sollten, damit langwierige Beschwerdeverfahren nicht die beabsichtigte Wirkung beeinträchtigen (Art. 52*f* Abs. 1 Bst. a VE-BankG). Eine solche Änderung der allgemeinen Regelung (Art. 55 Abs. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968[13] über das Verwaltungsverfahren [VwVG]) wirkt sich auf die Banken aus, da die FINMA eine Massnahme anordnet, die zu den Verfahren gehört, bei denen die Beschwerde keine aufschiebende Wirkung hat, ist dieser Verfügung sofort vollstreckbar, und die Bank muss die Massnahme daher umsetzen, auch wenn sie beabsichtigt, Beschwerde einzulegen. Auf die Kosten der Banken wird dies jedoch nur sehr geringe Auswirkungen haben, da die FINMA bereits heute die aufschiebende Wirkung entziehen kann, wenn sie dies für notwendig erachtet (Art. 55 Abs. 2 VwVG). Ausserdem betrifft diese Änderung nur eine begrenzte Anzahl von Verfahren (Art. 52*f* Abs. 1 Bst. a Ziff. 1–4 VE-BankG), und die Banken werden weiterhin die Möglichkeit haben, beim Gericht um die aufschiebende Wirkung zu ersuchen (Art 52*f* Abs. 2 VE-BankG). Insgesamt ist bei den Kosten der Banken kein signifikanter Anstieg zu erwarten. Kosten entstehen den Banken lediglich im Zusammenhang mit der Umsetzung der von der FINMA angeordneten Massnahmen. Eine rasche Umsetzung stärkt grundsätzlich die Resilienz der Banken und ist für sie vorteilhafter als eine verzögerte Durchsetzung. Bei den Kosten der FINMA ist kein nennenswerter Anstieg zu erwarten.

6.1.2.3 Erleichterungen

Von der FINMA auf Grundlage von Art. 4 Absatz 3 VE-BankG gewährte Erleichterungen bezüglich Mindestanforderungen bei Eigenmitteln und Liquidität müssen für SIBs künftig zeitlich begrenzt oder – bei bereits bestehenden dauerhaften Erleichterungen – regelmässig überprüft werden. Die FINMA hat eine Liste sämtlicher Erleichterungen zu veröffentlichen. Die SIBs müssen darüber hinaus die Öffentlichkeit über die konkreten Auswirkungen der sie betreffenden Erleichterungen informieren.

Kosten können somit potenziell durch die zwingende zeitliche Begrenzung zukünftiger Erleichterungen, die erhöhten Transparenzvorgaben sowie die verpflichtenden Prüfungen bereits vorhandener Erleichterungen entstehen. Da die Änderungen gezielt nur SIBs betreffen, bleiben nicht-systemrelevante Banken hiervon unberührt.

Die zwingende zeitliche Begrenzung von zukünftigen Erleichterungen kann dazu führen, dass seitens der SIB aktiv Massnahmen ergriffen werden müssen, um sicherzustellen, dass ein Ausstieg zum festgelegten Zeitpunkt tatsächlich erfolgt. Sofern hieraus Kosten entstehen könnten, so liessen sich diese jedoch nur im jeweiligen, in der Zukunft liegenden Einzelfall konkret beziffern. Zugleich aber stellt jede Begrenzung selbst stets eine sachbezogene Einzelfallentscheidung dar, in die entsprechende Kostenaspekte dann mit einbezogen werden können. In den Analysen nahmen zudem die bereits vor der Neuregelung bestehenden dauerhaften Erleichterungen für verschiedene Institute grossen Raum ein. Diese können weiter unbefristet gewährt werden. Damit entstehen in diesen Fällen unter diesem Ge-

[13] RS **172.021**

sichtspunkt keine zusätzlichen Kosten. Im Gegenteil wurde somit für die bereits bestehenden dauerhaften Erleichterungen eine Lösung gefunden, bei welcher potenziell grössere Kosten vermieden werden können.

Die Transparenzanforderungen können zu zusätzlichen Kosten sowohl bei der FINMA als auch bei den SIBs führen. Die Veröffentlichung einer Liste der Erleichterungen stellt eine neue Anforderung an die FINMA, wohingegen gegenüber den Banken die Transparenzanforderungen nur dahingehend explizit gemacht wurden, dass diese auch «die Öffentlichkeit über die konkreten Auswirkungen» informieren müssen. Folglich entsteht für die FINMA in dieser Hinsicht der zusätzliche Aufwand, welcher mit dem Aggregieren und Publizieren der gewährten Erleichterungen in Listenform einhergeht. Die Banken haben grundsätzlich bereits bisher zu den Erleichterungen publiziert, müssen dies jetzt aber ggf. in transparenterer Form tun. Damit können geringfügig höhere Kosten entstehen. Diese dürften aber in der Regel in einem deutlich untergeordneten Verhältnis zu den Vorteilen aus den betreffenden Erleichterungen für die SIB und den generellen Vorteilen erhöhter Transparenz für die Finanzmarktstabilität stehen.

Die obligatorische regelmässige Überprüfung der Zweckmässigkeit bestehender Erleichterungen führt zu zusätzlichem Aufwand bei der FINMA, die diese Überprüfung vorzunehmen hat, wie auch potenziell bei der SIB, welche diese zu dulden und aktiv zu begleiten hat. Gemäss FINMA existiert derzeit überdies nur eine sehr begrenzte Anzahl unbefristeter Erleichterungen, für die dieser Mehraufwand zum Tragen kommen würde. Grundsätzlich in Rechnung zu stellen ist ferner, dass die Kosten deutlich geringer ausfallen als bei einer strikten Umsetzung der Motionen, die eine zeitliche Begrenzung sämtlicher Erleichterungen fordern. Dies hätte z. B. bedeutet, dass die FINMA fortan bei einer SIB-Bankengruppe jedes einzelne Institut weitgehend individuell hätte beaufsichtigen müssen. Für diese SIB hätte dies zu höheren Aufsichtsabgaben sowie Folgen für die Gruppenorganisation und möglicherweise für das Geschäftsmodell geführt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit der gewählten Lösung zusätzliche Kosten und Handlungs- sowie Duldungspflichten für SIBs entstehen. Jedoch sind diese für zukünftige Erleichterungen nach Artikel 4 Absatz 3^{bis} VE-BankG vernachlässigbar gering und für bereits bestehende Erleichterungen erheblich weniger kostenintensiv als bei einer strikten zeitlichen Begrenzung auch für bereits bestehende Erleichterungen.

6.1.2.4 Prüfwesen

Gleichzeitig mit der Umfrage bei den Banken zum Verantwortlichkeitsregime und zu den Vergütungen (siehe Kapitel 6.1.1.1 und 6.1.1.2) erfolgte auch eine ebenfalls freiwillige Umfrage zu den Regulierungsfolgen der geplanten Anpassungen im Prüfwesen. Neben den Banken wurden für die Umfrage sämtliche weiteren Finanzsektoren einbezogen, die der Aufsicht der FINMA unterstehen. Expertsuisse, den Branchenverband der Revisionsunternehmen, hat das EFD ebenfalls in die Umfrage einbezogen. Gegenstand der Umfrage waren folgende Elemente zum Prüfwesen:

- Streichung des Nebensatzes in Art. 23 BankG, der die Prüfkompetenz der FINMA bei Banken einschränkt, die die dort genannten Bedingungen nicht erfüllen
- Jährliche Genehmigung der Wahl der Prüfgesellschaft durch die FINMA
- Höchstlaufzeit des Prüfmandats einer Prüfgesellschaft von zehn Jahren
- Mindestdauer des Mandats von drei Jahren
- Verbot von Dienstleistungen, die nicht mit dem Prüfmandat im Zusammenhang stehen
- Verbot für leitende Prüferinnen und Prüfer von weiteren Tätigkeiten im Finanzmarkt

Von den 31 Banken, die Rückmeldung zum Verantwortlichkeitsregime und zu den Vergütungen geben haben, haben insgesamt 19 Institute Kostenschätzungen zum Prüfwesen abgegeben. Bei den **SIBs** ging lediglich eine einzige Schätzung der Initialkosten ein. Diese betrug 27 000 Franken. Die wiederkehrenden Kosten wurden maximal auf 2 Millionen Franken geschätzt. Alle SIBs rechnen mit erheblichen Mehrkosten durch die Pflichtrotation für die Ausschreibung und Einarbeitung der neuen Prüfgesellschaft. Diese wiederkehrenden Mehrkosten fallen jedoch nicht jährlich an. Die SIBs sehen den

Mehrwert der jährlichen Genehmigung im Vergleich zu Artikel 28*a* Absatz 2 BankG nicht, denn dieser gibt der FINMA die Möglichkeit, eine Prüfgesellschaft abzusetzen. Bei einer Anpassung von Artikel 23 BankG verlangen die SIBs, dass klare Leitlinien dazu bestehen müssen, welche Prüfungen die FINMA vornimmt und welche die Prüfgesellschaften.

Die **nicht systemrelevanten Banken** schätzen die Initialkosten auf 0 bis 450 000 Franken und die wiederkehrenden Kosten auf 0 bis 750 000 Franken. Sie gehen insbesondere von höheren Kosten aufgrund der Pflichtrotation (Ausschreibung und Einarbeitung der neuen Prüfgesellschaft) aus. Der grösste Teil der wiederkehrenden Kosten fällt somit nicht jährlich an. Gemäss aktuellem Vorschlag muss die Prüfgesellschaft (spätestens) alle 14 Jahre gewechselt werden. Die nicht systemrelevanten Banken erwarten zudem einen Anstieg der Honorare und eine Verringerung des Wettbewerbs zwischen den Prüfgesellschaften. Einzelne Banken gehen aufgrund der Anpassung von Artikel 23 BankG von vermehrten Prüfungen durch die FINMA und somit von höheren Kosten für die Aufsicht aus.

Neben den Banken gaben fünf **Vermögensverwalter** Kostenschätzungen ab. Sie schätzen die Initialkosten auf 5000 bis 472 000 Franken und die laufenden Kosten auf 0 bis 301 000 Franken.

Zudem haben eine **Finanzmarktinfrastruktur** und ein **Versicherer** Kostenschätzungen abgegeben. Sie schätzen die initialen Kosten auf 40 000 und 167 000 Franken und die wiederkehrenden Kosten auf 6000 und 57 000 Franken.

Expertsuisse schätzt die Kosten der Massnahmen auf 21,5 Millionen Franken jährlich. Diese Schätzung basiert auf einer maximalen Mandatsdauer von 10 Jahren und schliesst sämtliche Beaufsichtigte, auch die den Aufsichtsorganisationen angeschlossenen Beaufsichtigten mit ein. Letztere wurden nach der Umfrage explizit in der Vorlage von den geplanten Massnahmen ausgeschlossen (vgl. Art. 28*a* Abs. 8 VE-BankG und Art. 28*b* Abs. 4 VE-BankG). Zudem wurde die Mandatsdauer nach der Umfrage auf 14 Jahre erhöht (vgl. Art. 28*b* Abs. 1 VE-BankG). Die Schätzung von Expertsuisse schloss auch einen Mehraufwand von 0,9 Millionen Franken für die jährliche Genehmigung der Prüfgesellschaft ein. Diese wurde nach der Umfrage in der Vorlage gestrichen. Basierend auf diesen neuen Annahmen beträgt die Kostenschätzung von Expertsuisse 12,7 Millionen Franken, was einer Verringerung von 41 Prozent gegenüber der ursprünglichen Schätzung entspricht. Die Kostenschätzung von Expertsuisse überschneidet sich mit den Kostenschätzungen der Banken.

Die Auswirkungen auf die Beaufsichtigten des im Vergleich zur Umfrage angepassten Vorschlags schätzt das EFD wie folgt ein:

- **Streichung des einschränkenden Nebensatzes in Artikel 23 BankG:** Der Wegfall der Einschränkung bedeutet, dass die FINMA zweifelsfrei auch bei kleineren Banken eigene Prüfungen durchführen kann. Die FINMA nimmt diese Prüfungen jedoch nur bei erhöhten Risiken vor. Insofern ist nicht davon auszugehen, dass sich der Aufwand für die kleineren Banken signifikant erhöhen wird. Zudem sind Prüfungen durch die FINMA keineswegs teurer als solche durch Prüfgesellschaften.
- **Genehmigung der Wahl der Prüfgesellschaft durch die FINMA:** Die jährliche Genehmigung wurde für diese Vorlage gestrichen, da sich gezeigt hat, dass hiermit ein erheblicher administrativer Aufwand verbunden sein kann und der FINMA schon heute Artikel 28*a* Absatz 2 FINMAG (neu: Art. 28*a* Abs. 6 VE-FINMAG) zur Verfügung steht, um eine Prüfgesellschaft abzusetzen. An die Stelle der jährlichen Genehmigung tritt die Einführung der Genehmigung des der Wahl der Prüfgesellschaft. Der Aufwand hierfür wird im Vergleich zur jährlichen Genehmigung sehr gering ausfallen, da der Wechsel der Prüfgesellschaft für die Beaufsichtigten ein sehr seltenes Ereignis darstellt. Die Mindestdauer des Mandats von drei Jahren entfällt in der Vorlage, da mit der Genehmigung der Wahl der Prüfgesellschaft die FINMA einen Wechsel versagen kann, unter anderem wenn dieser zu kurz auf einen vorherigen Wechsel erfolgt (vgl. Art. 28*a* Abs. 3 VE-BankG und die dazugehörigen Erläuterungen).
- **Höchstlaufzeit des Prüfmandats:** Wie in Kapitel 1.2.2 der Erläuterungen zur Änderung des BankG zur Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität

und des Berichts der parlamentarischen Untersuchungskommission ausgeführt, wurde die Höchstlaufzeit des Prüfmandats von zehn auf 14 Jahre angehoben. Damit verteilen sich die Kosten des Prüferwechsels auf mehr Jahre, was eine Kostensenkung von gegen 30 Prozent gegenüber den oben beschriebenen Schätzungen in der Umfrage bedeutet.

- **Verbot von Dienstleistungen ohne Prüfungsbezug:** Dieses gilt für sämtliche Prüfgesellschaften in gleichem Masse und ist somit für den Gesamtmarkt wettbewerbsneutral. Das heisst, wenn der oder dem Beaufsichtigten der Bezug einer Dienstleistung bei der Prüfgesellschaft verboten ist, kann sie oder er sie bei einer anderen Anbieterin oder einem anderen Anbieter beziehen. Die Auswirkungen sind daher unbedeutend.
- **Verbot für leitende Prüferinnen und Prüfer von weiteren Tätigkeiten im Finanzmarkt:** Die Auswirkungen auf Banken und andere Finanzinstitute sind sehr gering, da sie keine leitenden Prüferinnen und Prüfer mehr in ihre Organe aufnehmen können und die Funktionen anderweitig besetzen müssen.

Den Beaufsichtigten entstehen neue Handlungspflichten aus der Genehmigung des Wechsels und der Wahl der Prüfgesellschaft sowie aus der Pflicht des Wechsels der Prüfgesellschaft nach der Höchstlaufzeit. Eine neue Duldungspflicht entsteht für die Beaufsichtigten aus der Anpassung von Artikel 23 BankG, denn dieser bedeutet, dass die FINMA freier wird, eigene Prüfungen bei den Beaufsichtigten anzusetzen, wobei – wie oben dargelegt – der Aufwand für die Beaufsichtigten sich nicht erhöhen wird. Für die Prüfgesellschaften entsteht eine neue Unterlassungspflicht aufgrund des Verbots der Erbringung von prüfungsfremden Dienstleistungen. Für leitende Prüferinnen und Prüfer entsteht auch eine neue Unterlassungspflicht, da sie nicht mehr als Organmitglieder bei Beaufsichtigten amten dürfen.

6.1.3 Eigenmittelanforderungen

6.1.3.1 Generelle Anmerkungen

6.1.3.1.1 Nutzen Eigenmittelanforderungen

Trotz erhöhter Anforderungen im Bereich Corporate Governance und erhöhter Wirksamkeit der Aufsicht bleiben bei einer Bank grössere Verluste möglich. Daher stellen eine erhöhte Eigenmittelanforderung und verbesserte Verlustabsorptionsfähigkeit der Eigenmittel im Going Concern wichtige zusätzliche Elemente der Prävention dar. Dadurch verringert sich die Wahrscheinlichkeit, dass Abwicklungsmassnahmen notwendig werden. Die Bank kann damit ihre Geschäftstätigkeit stabiler wahrnehmen und schädlichen Vertrauensverlust besser vermeiden. Zudem kann sie in der Stabilisierungsphase einer Krise besser eigenverantwortliche strategische Neuausrichtungen vornehmen. Eine gute Eigenmittelunterlegung fördert zudem generell das Vertrauen von Kundinnen und Kunden sowie der Investorinnen und Investoren in eine Bank.

6.1.3.1.2 Zusätzlicher Eigenmittelbedarf

Viele Banken halten anrechenbare Eigenmittel, die zum Teil deutlich höher sind als die erforderlichen Eigenmittel. Daher führt eine Erhöhung der erforderlichen Eigenmittel nicht zwingend im gleichen Ausmass zu einem erhöhten Kapitalbedarf. Zudem können geänderte Eigenmittelanforderungen die Geschäftsentscheide der Bank beeinflussen. Durch eine Änderung der Geschäftstätigkeit kann sich wiederum der Eigenmittelbedarf der Bank ändern. Dadurch kann der zusätzliche Eigenmittelbedarf als Reaktion auf eine geänderte Regulierung für jede Bank sehr unterschiedlich ausfallen, da er von verschiedenen Einflussfaktoren abhängig ist. Die Erfahrung aus vergangenen regulatorischen Anpassungen (u. a. Umsetzung «Basel III final») zeigt klar, dass im Voraus gemachte Schätzungen, selbst wenn sie sorgfältig erstellt werden, den tatsächlichen Kapitalbedarf systematisch überschätzen («*Quantitativ Impact Study Bias*»). Eine Schätzung ist daher äusserst schwierig.

6.1.3.1.3 Finanzierungskosten

Ammann et al.[14] und Zimmermann[15] legen dar, welche Auswirkungen höhere Eigenmittelanforderungen auf die Gesamtkapitalkosten einer Bank haben. Eine isolierte Betrachtung der Eigenkapitalkosten liefert ein unvollständiges Bild der Kapitalkosten. Die Gesamtkapitalkosten sind ausschlaggebend für die Finanzierungsaufwendungen einer Bank. Das Risiko des Eigen- und Fremdkapitals ist unter anderem von der Höhe der Eigenmittelausstattung abhängig. Eine höhere Eigenkapitalquote reduziert das Anlagerisiko sowohl für die Fremd- als auch Eigenkapitalgeber, was die verlangten Risikoprämien und daher die Fremd- und Eigenkapitalkosten reduziert. Mit einer höheren Eigenkapitalquote sinken die Eigenkapitalkosten, da die mögliche Eigenkapitalrendite abhängig von der Gesamtprofitabilität des Unternehmens weniger stark fluktuiert und daher das Eigenkapital weniger riskant ist. In der Konsequenz verlangen Eigenkapitalhalter eine geringere Kompensation für das geringere Risiko. Gleichzeitig sind auch die Fremdkapitalkosten bei einer hohen Eigenkapitalquote geringer, da bei einem zu hohen Verschuldungsgrad das Ausfallrisiko für Fremdkapitalhalter steigt. Insgesamt halten Ammann et al. daher fest, dass die Gesamtkapitalkosten bei einer höheren Eigenkapitalquote nicht unbedingt ansteigen. Höhere Eigenmittelanforderungen führen zudem zu einem grösseren finanziellen Engagement der Investoren. Dies kann die Risikopräferenz der Eigentümer reduzieren und ihnen mehr Anreize verschaffen, eine verschärfte Kontrolle und Aufsicht über Managemententscheidungen der Bank auszuüben.

6.1.3.1.4 Umsetzungskosten

Eine regulatorische Änderung der Berechnung der anrechenbaren Eigenmittel oder der Berechnung der erforderlichen Eigenmittel kann zu einmaligen und wiederkehrenden operativen Umsetzungskosten bei den betroffenen Banken führen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es sich um eine neue oder eine aufwendiger zu erfüllende Eigenmittelregelung handelt.

Die wiederkehrenden Kosten auf Grund eines zusätzlichen Eigenmittelbedarfs sind schwierig zu ermitteln, da wie oben dargelegt die Ermittlung sowohl des Eigenmittelbedarfs als auch der damit einhergehenden Finanzierungskosten von vielen, zum Teil unbekannten Einflussfaktoren abhängig und darum nicht präzise möglich ist.

6.1.3.2 Ausländische Beteiligungen[16]

Diese Neuregelung betrifft ausschliesslich SIBs, die über Beteiligungen an ausländischen Tochtergesellschaften verfügen. Aktuell sind dies die UBS, die ZKB und Raiffeisen. Der resultierende zusätzliche Kapitalbedarf ist jedoch für ZKB und Raiffeisen unbedeutend.[17]

Die strengere Eigenmittelunterlegung von Beteiligungen an ausländischen Tochtergesellschaften im Schweizer Stammhaus stärkt die Widerstandskraft der UBS und verbessert ihre Möglichkeiten, eigenverantwortliche strategische Neuausrichtungen in der Stabilisierungsphase einer Krise vorzunehmen, ohne dabei die vorgeschriebene Eigenmittelausstattung ihres Schweizer Stammhauses zu gefährden. Dadurch soll der Eintritt in die nächste und schwerwiegendste Krisenphase, die Abwicklungsphase, vermieden werden, welche stets *Ultima Ratio* bleibt. Da die Neuregelung die Eigenmittelausstattung

---

[14] Ammann et al., Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail»-Banken, 19. Mai 2023, S. 42, abrufbar unter: www.efd.admin.ch > Finanzplatz > Too Big To Fail > Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität > Dokumentation > Externe Berichte.

[15] Heinz Zimmermann, Kurzgutachten zu Kapitalkosteneffekten einer höheren Eigenkapitalausstattung einer systemrelevanten Bank (UBS), 7. April 2025, abrufbar unter: gutachten-zimmermann-tbtf.pdf.

[16] Vgl. Botschaft vom 22. April 2026 (BBl **2026** 1177) für eine detaillierte Übersicht zu den Auswirkungen.

[17] PostFinance weist keine Beteiligungen an ausländischen Tochtergesellschaften aus.

des Schweizer Stammhauses gegenüber dem Status quo stärkt, dürfte sie das Vertrauen von Gläubigerinnen und Gläubigern und Einlegerinnen und Einlegern des Stammhauses stärken.

Bezüglich des zusätzlichen Eigenmittelbedarfs gilt es zu unterscheiden, in welchem Umfang die regulatorischen Anforderungen zunehmen und in welchem Umfang im Vergleich zu heute zusätzliches Kapital aufzubauen ist («effektive Kapitallücke»). Sowohl die zusätzlichen Eigenmittel*anforderungen* als auch der zusätzliche Eigenmittel*bedarf* hängen von künftigen Entwicklungen strategischen Entscheidungen der Bank ab, wie etwa von verschiedenen vom Management festgelegten Puffern und Limiten, von der Grösse und Struktur der UBS, vom Geschäftsmodell, vom künftigen Umfang des Auslandgeschäfts, von der Bewertung der Beteiligungen an ausländischen Tochtergesellschaften oder von deren Kapitalbedarf, der Kapitalrückführungen ermöglichen kann. Die nachfolgenden Schätzungen basieren auf den öffentlich verfügbaren Zahlen der Offenlegung der UBS per 4. Quartal 2025. Sie geben eine statische Schätzung der Auswirkungen wieder und klammern insbesondere die oben genannten Management-Entscheidungen aus. Der vollständige Abzug der Beteiligungen an ausländischen Tochtergesellschaften vom harten Kernkapital des Schweizer Stammhauses erhöht die CET1[18]-Anforderung des UBS-Stammhauses (UBS AG) um rund 19 Milliarden USD. Gemeinsam mit den Eigenmittelmassnahmen auf Verordnungsstufe (vgl. 6.1.3.2) erhöht die CET1-Anforderung des UBS-Stammhauses (UBS AG) um rund 20 Milliarden USD. In diesen Schätzungen ist bereits berücksichtigt, dass das UBS-Stammhaus über die regulatorischen Eigenmittelanforderungen hinaus einen freiwilligen «Management-Puffer» halten wird. Jede Bank hält zusätzlich zu den Anforderungen in der Praxis einen gewissen Puffer, um das Risiko einer Verletzung der Anforderungen zu begrenzen. Gleichzeitig führen die Massnahmen dazu, dass der Bestand an AT1-Anleihen um bis zu 6 Milliarden USD reduziert[19] werden kann.[20]

Die UBS legt Wert auf eine überdurchschnittliche Kapitalstärke und erachtet diese als einen Wettbewerbsvorteil[21]. Sie setzt sich deshalb Kapitalziele, die über den regulatorischen Anforderungen liegen. Ende 2025 lag die Kapitalisierung der UBS etwa dort, wo ihre Zielsetzung ist. Die UBS erachtet die aktuelle Kapitalsituation also gemäss ihren aktuellen Zielen als optimal. Mit anderen Worten möchte sie nicht weniger Kapital halten, als sie Ende 2025 hielt, aber auch nicht mehr. Zu zusätzlichen, allein aufgrund der Vorlage des Bundesrates verursachten Kosten für die UBS führt demnach nicht der Anstieg

---

[18] Hartes Kernkapital (*Common Equity Tier 1*, CET1).

[19] Die Reduktion des AT1-Bedarfs ergibt sich daraus, dass sich die RWA durch den Abzug der Beteiligungen an ausländischen Tochtergesellschaften reduzieren. Sie entspricht 4,3 Prozent der abgezogenen RWA.

[20] Das Stammhaus weist per Ende 2025 Beteiligungen an ausländischen Tochtergesellschaften von rund 42 Milliarden USD aus. Diese werden sich mit den von der UBS angekündigten Repatriierungen aus der UK- und US-Tochtergesellschaft voraussichtlich auf rund 37 Milliarden USD reduzieren. Mit einem CET1-Kapitalziel der UBS von 12,5 Prozent erfordern sie eine Unterlegung zu 50 Prozent (Risikogewicht von 400 Prozent × 12,5 Prozent). Die Differenz zu einer vollständigen Unterlegung entspricht daher rund 19 Milliarden USD. Zudem entsteht aus den Massnahmen der Verordnungsvorlage ein zusätzlicher CET1-Bedarf von voraussichtlich knapp 2 Milliarden USD auf Stufe Stammhaus. Die CET1-Anforderungen erhöhen sich folglich insgesamt um rund 20 Milliarden USD. Diese Angaben treffen nur in einer statischen Betrachtung zu, d. h. unter anderem unter den Annahmen, dass es keine Veränderung der Bilanzgrösse und RWA, keine Bewertungsanpassungen der Beteiligungen, keine Anpassung des Managementpuffers, keine weiteren Repatriierungen oder Strukturanpassungen, keine Veränderung der relevanten Wechselkurse und keine sonstigen Anpassungen der regulatorischen Anforderungen gibt.

[21] «Wir legen grossen Wert auf überdurchschnittliche Kapitalstärke. Diese verschafft uns Flexibilität im Umgang mit erwarteten und unerwarteten Ereignissen und einen einzigartigen Wettbewerbsvorteil.» Unsere Kultur | UBS Globale Themen.

der Kapitalanforderungen, sondern das Kapital, das die UBS im Vergleich zu heute und entgegen ihrer eigenen Präferenz aufbauen muss, also die effektive Kapitallücke.

Die effektive CET1-Kapitallücke liegt deutlich tiefer als der Anstieg der Eigenmittelanforderung. Gemäss einer Pro-forma-Rechnung[22] per Ende 2025 müsste die UBS rund 9 Milliarden USD hartes Kernkapital aufbauen, um die vorgeschlagenen Anforderungen zu erfüllen. Diese Berechnung berücksichtigt sowohl die Auswirkungen der Massnahmen aus der verabschiedeten ERV als auch das von der Bank kommunizierte Kapitalziel für das Stammhaus (CET1-Quote von 12,5 Prozent), welches einen sogenannten Management-Puffer über der regulatorischen Anforderung beinhaltet. Die UBS verfügt zudem über verschiedene Möglichkeiten, die effektive CET1-Kapitallücke noch weiter zu reduzieren, bspw. durch Auflösung von im Stammhaus vorhandenen Kapitalreserven.[23]

Strengere Eigenmittelanforderungen führen zu einem höheren Bestand an Eigenmitteln, was bei gleicher Bilanzlänge einer Bank bedeutet, dass Fremdkapital reduziert wird. Da die erwartete Rendite der Aktionärinnen und Aktionäre auf dem Eigenkapital grundsätzlich höher ist als die Verzinsung des Fremdkapitals, steigen durch strengere Eigenmittelanforderungen insgesamt die jährlichen Gesamtfinanzierungskosten, also die gesamten Finanzierungskosten von Fremd- und Eigenkapital. Allerdings wird der zu erwartende Anstieg der Gesamtfinanzierungskosten dadurch abgeschwächt, dass sich mit einer Erhöhung der Eigenmittel die Risiken sowohl für Aktionärinnen und Aktionäre als auch für Fremdkapitalgeberinnen und -geber reduzieren, was sich wiederum dämpfend auf die Renditeerwartungen und damit auf die Gesamtfinanzierungskosten auswirken kann.

Für die Schätzung der Kosten insbesondere der Neuregelung bzgl. ausländischen Beteiligungen für die UBS wurden vom EFD zwei externe Gutachten in Auftrag gegeben (Gutachten Prof. Dr. Heinz Zimmermann[24] und Gutachten Alvarez & Marsal[25]). Zimmermann schätzt den Einfluss einer höheren Eigenmittelausstattung auf die durchschnittlichen gewichteten Kapitalkosten unabhängig von deren Ursache. Alvarez & Marsal beurteilt konkret den vollständigen Abzug der Beteiligungen an ausländischen Tochtergesellschaften und versucht aufgrund öffentlich verfügbarer Daten und mittels verschiedener Ansätze die möglichen Auswirkungen (notwendiger Kapitalaufbau und dessen Kosten) für die UBS abzuschätzen.

Gemäss dem Gutachten Zimmermann erhöhen beispielsweise 10 Milliarden USD zusätzliches hartes Kernkapital die durchschnittlichen jährlichen Gesamtfinanzierungskosten um schätzungsweise rund 0,32 Milliarden USD (wobei die Kosten in Bezug auf den Bedarf an Eigenkapital linear skalierbar sind). Das Gutachten Alvarez & Marsal schätzt die jährlichen Gesamtfinanzierungskosten des für die strengere Eigenmittelunterlegung von ausländischen Tochtergesellschaften erforderlichen zusätzlichen harten Kernkapitals (14,7–23,3 Mrd. USD) auf 0,8–1,3 Milliarden USD. Umgerechnet auf 10 Milliarden USD hartes Kernkapital ergäbe dies gemäss Alvarez & Marsal zusätzliche Kosten von rund 0,56 Milliarden USD. Das Gutachten gibt für die Auswirkungen Bandbreiten an und zeigt unter anderem auf, dass die Gesamtfinanzierungskosten bei strengeren Eigenmittelanforderungen in bedeutendem Mass durch Management-Entscheidungen beeinflusst werden können. Der obere Rand von 1,3 Mrd. USD geht zudem davon aus, dass die UBS im Stammhaus eine harte Kernkapitalquote von 13,5 Prozent

---

22 Vgl. Kapitel 6.1.2 in der Botschaft vom 22. April 2026 (BBl **2026** 1177).

23 Vgl. Kapitel 6.1.2 in der Botschaft vom 22. April 2026 (BBl **2026** 1177).

24 Heinz Zimmermann, Kurzgutachten zu Kapitalkosteneffekten einer höheren Eigenkapitalausstattung einer systemrelevanten Bank (UBS), 7. April 2025, abrufbar unter: gutachten-zimmermann-tbtf.pdf.

25 Alvarez & Marsal Management Consulting, Cost-Benefit-Analysis, Analysis of the costs and benefits from proposed changes to the regulatory capital treatment of participations in foreign subsidiaries of Swiss-based SIBs, 26. Mai 2025, abrufbar unter: gutachten-alvarez-marsal-tbtf.pdf.

anstrebt, und stellt insofern eine deutliche Überschätzung der Kosten dar, da das entsprechende Ziel der UBS aktuell bei 12,5 Prozent liegt. Die eigentliche Anforderung für die harte Kernkapitalquote wurde in der jüngsten Eigenmittelverordnung gesenkt und dürfte für das Stammhaus künftig bei rund 10,8 Prozent liegen.

Die unterschiedlichen Schätzungen resultieren zudem u. a. daraus, dass Zimmermann davon ausgeht, dass eine höhere Eigenmittelausstattung die Risiken für Aktionäre und Fremdkapitalgeber und damit deren Renditeerwartungen reduziert. Er bezieht sich dabei auf empirische Studien zum Schweizer Kapitalmarkt. Alvarez & Marsal nehmen hingegen bei ihrer Schätzung konstante Renditeerwartungen auf dem Eigen- und Fremdkapital an. Bezüglich Fremdkapitalkosten argumentieren sie mit dem bereits starken Kreditrating der UBS, das teilweise auf die Marktwahrnehmung einer impliziten Staatsgarantie zurückgeführt werden könne. Unter dieser Annahme hätten die Fremdkapitalgeberinnen und -geber die zusätzliche Sicherheit, die ihnen mehr Eigenkapital geben würde, bereits eingepreist, da sie bislang von einer impliziten Staatsgarantie ausgegangen waren. Diese Annahme würde allerdings implizieren, dass bislang ein Teil des Risikos nicht durch die Fremdkapitalgeberinnen und -geber abgegolten, sondern vom Staat getragen wird. Das Gutachten zeigt zudem, dass die Erhöhung der zusätzlichen jährlichen Gesamtfinanzierungskosten tiefer ausfällt, wenn die Bank den Kapitalbedarf für ausländische Tochtergesellschaften durch strategische und operative Anpassungen reduziert. Gewisse dieser im Gutachten erwähnten Anpassungen, nämlich Repatriierungen von Kapital aus ausländischen Tochtergesellschaften in das Stammhaus, sind seit der Veröffentlichung des Gutachtens bereits erfolgt oder wurden angekündigt, was sich mildernd auf den Kapitalbedarf und damit die Kosten auswirken wird.

Aufgrund der Schätzungen aus den beiden Gutachten lassen sich die jährlichen zusätzlichen Kosten von 9 Milliarden USD hartem Kernkapital (CET1) auf rund 0,3 bis 0,5 Milliarden USD schätzen.

6.1.3.3 Regulatorische Vorgaben bzgl. der vorsichtigen Bewertung und der Werthaltigkeit von bestimmten Bilanzpositionen sowie Zuschläge für das Gesamtengagement[26]

Die Änderung der Eigenmittelverordnung (Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität und dem Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission) bezüglich der regulatorischen Anforderungen zur vorsichtigen Bewertung und der Werthaltigkeit von bestimmten Bilanzpositionen und zu den Zuschlägen für das Gesamtengagement führt insgesamt zu einer Erhöhung des Personal-, Sach- und Revisionsaufwandes der betroffenen Banken. Die Kosten werden detailliert in Kapitel 3.1.5 der entsprechenden Erläuterungen aufgeführt. Zur Erhebung der Kostenauswirkungen auf die betroffenen Institute wurde im November 2024 eine freiwillige Befragung durchgeführt. 15 Banken haben den Fragebogen ausgefüllt. Die Erhebung der geschätzten Kosten zeigt auf, dass die Erhöhung dieser Aufwände im Verhältnis zum Gesamtaufwand der betroffenen Banken gering ist. Zum andern führt die Vorlage zu einer Änderung bei den erforderlichen und/oder den anrechenbaren Eigenmitteln. Viele Banken halten anrechenbare Eigenmittel, die zum Teil deutlich höher sind als die erforderlichen Eigenmittel. Daher führen die erwähnten Auswirkungen nicht zwingend und im gleichen Ausmass zu einem erhöhten Kapitalbedarf. Inwiefern sich der Kapitalbedarf und dadurch die Gesamtkapitalkosten für die Banken durch die Vorlage tatsächlich erhöhen, ist schwierig abzuschätzen. Für die UBS ergibt sich aus dieser Verordnungsanpassung bezüglich Software und vorsichtige Bewertungsanpassungen auf Stufe der Gruppe insgesamt eine Erhöhung des erforderlichen harten Kernkapitals um rund 3,5 Milliarden USD. Der daraus erfolgende zusätzliche Kapitalbedarf fällt jedoch auf

[26] Vgl. die Erläuterungen zur Änderung der Eigenmittelverordnung (Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität und dem Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission) für eine detaillierte Übersicht zu den Auswirkungen.

Gruppenstufe nicht kumulativ bzw. nicht zusätzlich zum Kapitalbedarf aufgrund der Eigenmittelunterlegung der ausländischen Beteiligungen an (vgl. 6.1.3.1).[27] Gleichzeitig reduzieren sich die Kapitalanforderungen aufgrund der Anpassung der Schwellenwerte für das Gesamtengagement auf Gruppenstufe um mindestens 1,8 Milliarden USD.

6.1.3.4 Ausnahme für TBTF-Kapitalinstrumente von der Verrechnungssteuer

Die Ausnahmebestimmungen für Zinsen aus Too-big-to-fail-Instrumenten betreffen nur Banken, die solche Instrumente ausgeben. In der ersten Phase des TBTF-Regimes waren ausschliesslich CoCos die emittierten Finanzinstrumente; gegenwärtig stellen sie im Schweizer Markt noch die Ausnahme dar, wobei seit der Abschreibung der AT1-Anleihen der Credit Suisse vermehrt wieder CoCos anstelle von Write-Off-Bonds emittiert wurden. Per Dezember 2025 hatte die UBS Write-off-Bonds und CoCos mit einer regulatorischen Anrechnung von rund 15,5 Milliarden Franken ausstehend. Die übrigen drei systemrelevanten Banken haben gesamthaft Write-off-Bonds mit einer regulatorischen Anrechnung von rund 3 Milliarden Franken ausstehend, alle übrigen Finanzinstitute gesamthaft solche von rund 6 Milliarden Franken. Mit der Änderung im Verrechnungssteuergesetz (VStG; SR 642.21) wird die bestehende befristete Ausnahme durch eine unbefristete Ausnahme ersetzt. Daher ergeben sich daraus für die betroffenen Banken keine Auswirkungen. Mit der Beibehaltung können negative Auswirkungen auf die Attraktivität der TBTF-Instrumente bei internationalen Anlegerinnen und Anlegern und damit einhergehende höhere Kosten für die emittierenden Banken vermieden werden.

6.1.4 Liquiditätssicherung in der Krise

6.1.4.1 Staatliche Liquiditätssicherung für systemrelevante Banken (*Public Liquidity Backstop*, PLB) [28]

Schon die blosse Existenz der Möglichkeit zur Gewährung von Liquiditätsunterstützungs-Darlehen mit Ausfallgarantie kann im Markt präventiv wirken und gegebenenfalls einen Ansturm der Einleger auf die Banken verhindern. Die Schaffung eines PLB für SIBs kann das Vertrauen von Investoren und Kunden steigern und dazu beitragen, dass diese auch in einer Krise mit der betreffenden Bank Geschäftsbeziehungen aufrechterhalten beziehungsweise eingehen. Im Fall einer international tätigen SIB wird gleichzeitig das Vertrauen der ausländischen Aufsichtsbehörden in deren Sanierbarkeit gestärkt. Dadurch sinkt die Gefahr, dass ausländische Aufsichtsbehörden höhere regulatorische Anforderungen für in ihrem Land domizilierte Rechtseinheiten der international tätigen SIBs (*Global Systemically Important Banks*, G-SIBs) anordnen beziehungsweise die Übertragbarkeit von Kapital- und Liquidität einschränken würden (*Ring Fencing*).

Die Vergabe von Liquiditätsunterstützungs-Darlehen durch Zentralbanken mit staatlichen Absicherungsmechanismen gehört international zum Standard-Kriseninstrumentarium. Der PLB reduziert daher allfällige Wettbewerbsverzerrungen zulasten der international tätigen SIB der Schweiz und stellt sie mit ihren ausländischen Konkurrenten in führenden Finanzplätzen gleich oder – aufgrund der vorgeschlagenen Ausgestaltung und der hohen Glaubwürdigkeit des Schweizer PLB – sogar besser.

Zur Entschädigung des Risikos, dass der Bund der SNB eine allfällige Ausfallgarantie für Liquiditätsunterstützungs-Darlehen an eine SIB bereitstellt und damit ein potenzielles Verlustrisiko eingeht, sowie zur Kompensation von Wettbewerbsvorteilen gegenüber inländischen Banken, die nicht systemrele-

[27] Da der zusätzliche Eigenmittelbedarf aufgrund der Änderung der ERV primär auf Stufe der konsolidierten UBS-Gruppe anfällt, während die Eigenmittelmassnahme bezüglich der ausländischen Beteiligungen die Anforderungen des Stammhauses (Parent-Bank) betrifft, kann man die Auswirkungen der beiden Massnahmen auf den Eigenmittelbedarf nicht addieren. Vielmehr können dieselben zusätzlichen Eigenmittel grösstenteils gleichzeitig für die Erfüllung beider Anforderungen verwendet werden.

[28] Vgl. Botschaft vom 6. September 2023 (BBl **2023** 2165) für eine detaillierte Übersicht zu den Auswirkungen.

vant sind und keinen Zugang zum PLB haben, ist als Abgeltung eine von den SIBs zu entrichtende risikobasierte Ex-ante-Pauschale zuhanden des allgemeinen Bundeshaushalts vorgesehen. Diese ist jährlich von den SIBs geschuldet, unabhängig davon, ob ein Liquiditätsunterstützungs-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes gewährt wird.

Diese Pauschale, welche aus Sicht des Bundes eine Einnahme ist, stellt aus Sicht der betroffenen Banken einen Kostenpunkt dar. Gemäss Schätzungen in der Botschaft vom 6. September 2023 hätten sich für das Jahr 2022 über alle SIBs gesamthafte Kosten für die Pauschale – je nach Höhe des anzuwendenden Bemessungssatzes – von rund 70–210 Millionen Franken ergeben (dies entspricht rund 0,6–1,8 Prozent der Summe aller im Jahr 2022 von den SIBs erwirtschafteten Konzerngewinne vor Steuern). Die Höhe der zu entrichtenden Ex-ante-Pauschale fällt allerdings umso tiefer aus, je höher der Umfang der bei SIBs vorhandenen regulatorischen Eigenmittel, Liquidität und der für den Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken vorbereiteten Sicherheiten ist. Mit der geplanten Einführung der regulatorischen Vorbereitungsanforderungen in der LiqV (vgl. 6.1.4.3) ist deshalb davon auszugehen, dass für SIBs die Kosten für die Ex-ante-Pauschale sinken werden.

6.1.4.2 Liquiditätsanforderungen: Informationsbereitstellung[29]

Damit die FINMA und die Behörden zur Bewältigung einer Liquiditätskrise die Liquiditätslage betroffener SIBs jederzeit beurteilen können, müssen diese Institute der FINMA gemäss Artikel 28*a* LiqV zeitnah vollständige und aktuelle Informationen sowie Szenarioanalysen, die für die Beurteilung der aktuellen und zukünftigen Liquiditätslage notwendig sind, übermitteln. Somit wird sichergestellt, dass die Behörden in der Lage sind, einer SIB bei einem sich abzeichnenden oder bereits eingetretenen Engpass rasch Liquidität zu gewähren.

Um die Kosten der Einführung dieser Regulierung abschätzen zu können, wurde bei Banken im November 2024 eine freiwillige Umfrage zu den Kosten für den Aufbau und Unterhalt der diesbezüglichen Fähigkeiten durchgeführt.[30] Während eine der SIBs keine zusätzlichen Kosten aus der Einführung von Artikel 28*a* LiqV erwartet, weil sie heute schon über die entsprechenden Fähigkeiten verfügt, zeigen die Kostenschätzungen der übrigen SIBs, dass der überwiegende Teil der Gesamtaufwände für den einmaligen Aufbau dieser Fähigkeiten anfällt (im Durchschnitt rund 77 Prozent der Gesamtkosten). Dabei sind die höchsten Kostenpositionen auf IT-bezogene Personal- und Sachaufwände für den Aufbau der notwendigen Technik zurückzuführen.

Weil die Fähigkeiten zur täglichen Einreichung von Informationen in Bezug auf die *Liquidity Coverage Ratio* (LCR), den *Liquidity Monitoring Tools* (LMT) und des Liquiditätsnachweises nach Artikel 28 LiqV (besondere Liquiditätsanforderungen für SIBs) bei den SIBs bereits weitestgehend vorhanden sind, fallen die höchsten Kosten für den Aufbau der Fähigkeit zur täglichen Rapportierung von relevanten Szenarioanalysen an (die höchste Kostenschätzung einer SIB beträgt 4,4 Millionen Franken). Kosten für den Aufbau und Unterhalt der Fähigkeit zur Anpassung der Infrastruktur im Falle von Reorganisationen ihrer Gruppenstruktur fallen nur bei SIBs mit einer entsprechenden Organisationsstruktur an.

[29] Vgl. die Erläuterungen zur Änderung der Eigenmittelverordnung (Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität und dem Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission) für eine detaillierte Übersicht zu den Auswirkungen.

[30] Vgl. 6.1.3.2 bzgl. freiwilliger Umfrage bei den Banken zur Schätzung der Regulierungsfolgekosten.

6.1.4.3 Vorbereitungsanforderungen für den Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken[31]

Die Einführung einer regulatorischen Vorbereitungsanforderung für Banken für den Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass eine solide Bank auch bei schweren Liquiditätsschocks widerstandsfähig bleibt, ohne dass eine grundlegende Umschichtung ihrer Bilanz erforderlich ist. Zudem reduziert sich das Risiko, dass die Bank ihre Vermögenswerte unter Zeitdruck und zu tiefen Preisen monetisieren muss (sog. *Fire Sales*). Sie verhindert möglicherweise weitreichende behördliche Massnahmen und stellt eine längere eigenverantwortliche Handlungsfähigkeit der Banken sicher. In Situationen grosser Liquiditätsabflüsse verschafft die geplante Regulierung der Bank und den Aufsichtsbehörden ausserdem die dringend benötigte Zeit, um Krisenmassnahmen oder eine allfällige Abwicklung geordnet einzuleiten. Nicht zuletzt kann die Regulierung präventiv wirken und stärkt durch die verbesserte Reaktionsfähigkeit auf eine kritische Liquiditätslage das Vertrauen der in- und ausländischen Behörden in die Bank – mit positiven Auswirkungen auch auf Kundinnen und Kunden sowie Investorinnen und Investoren.

Gemäss den vom Bundesrat am 6. Juni 2025 verabschiedeten Eckwerten soll die neue Regulierung auch die unterschiedlichen Geschäftsmodelle der Banken berücksichtigen. Die neue Regulierung soll entsprechend ohne massgebliche Anpassung der Aktivseite erfüllt werden können. Allerdings müssen Banken – damit sie Zugang zu Liquiditätsunterstützung von Zentralbanken erhalten – im Voraus entsprechende rechtliche und operationelle Vorbereitungsarbeiten durchführen. Während für Banken der Kategorie 3 gemäss Anhang 3 der BankV im Sinne einer proportionalen Ausgestaltung der Regulierung lediglich Risikoindikatoren zur institutsspezifischen Schätzung des vorzubereitenden Volumens an Vermögenswerten regulatorisch verankert werden, ist für SIBs zusätzlich die Einführung einer quantitativen Mindestvorbereitungsanforderung vorgesehen. Im Sinne einer proportionalen und kosteneffizienten Umsetzung der Vorbereitungsanforderungen sind Banken der Kategorien 4 und 5 von der regulatorischen Vorbereitungspflicht ausgenommen, wobei das EFD spätestens im Jahr 2033 dem Bundesrat eine Berichterstattung darüber vorlegen wird, ob der Stand der von diesen Banken vorgenommenen Vorbereitungen zur Deckung von Liquiditätsrisiken unter Berücksichtigung des Proportionalitätsprinzips ausreichend ist.

Um die anfallenden rechtlichen und operationellen Vorbereitungskosten abschätzen zu können, wurden im Oktober 2025 bei Banken der Kategorie 3, die sich für die Teilnahme am Programm der erweiterten Liquiditätsfazilität (ELF) der SNB entschieden haben, entsprechende Schätzungen eingeholt. Die Kostenschätzungen zeigen, dass die an der Erhebung freiwillig teilnehmenden Banken der Kategorie 3 durchschnittliche Vorbereitungskosten im ersten Jahr von rund 1,5 Millionen Franken pro Institut erwarten. Ab dem zweiten Jahr fallen insbesondere wiederkehrende Betriebskosten an, die im Durchschnitt über alle Banken, die an der freiwilligen Umfrage teilgenommen haben, rund 208 000 Franken respektive rund 0,05 Prozent ihrer durchschnittlichen Aufwände für Informations- und Kommunikationstechnik ausmachen. Gestützt auf Datenaufnahmen, die von November bis Dezember 2025 im Rahmen einer Vorkonsultation bei allen SIBs vorgenommen wurden, werden über alle SIBs aggregiert auf Gruppenstufe per 30. November 2024 respektive per 30. Juni 2025 unter Anwendung eines geschätzten Kostensatzes von 0,1 Prozent gesamthafte Einmalkosten aufgrund von rechtlichen und operationellen Vorbereitungen von rund 55 respektive rund 50 Millionen Franken geschätzt.

Die Vorkonsultation mit den SIBs diente insbesondere auch zur Schätzung der mit der Einführung der quantitativen Mindestvorbereitungsanforderung für SIBs einhergehenden Liquiditätskosten. Aggregiert über alle SIBs auf Gruppenstufe resultieren per 30. November 2024 respektive per 30. Juni 2025 unter Anwendung eines Liquiditätskostensatzes von 0,5 Prozent gesamthafte jährliche Kosten von rund 34 respektive rund 46 Millionen Franken. Ein grosser Anteil davon fällt auf eine einzelne nicht international

[31] Vgl. die Erläuterungen zur Änderung der Liquiditätsverordnung (Vorbereitungsanforderungen für den Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken) für eine detaillierte Übersicht zu den Auswirkungen.

tätige SIB. Hierbei handelt es sich um eine sehr vorsichtige Kostenschätzung und die tatsächlichen Liquiditätskosten dürften wesentlich tiefer liegen. Einerseits ist der Kostensatz eher hoch gewählt. Wiederkehrende Liquiditätskosten entstehen nämlich vor allem dann, wenn eine betroffene Bank erstens die Vorbereitungsanforderungen teilweise mit qualitativ hochwertigen, liquiden Aktiven (*High-Quality Liquid Assets*, HQLA) erfüllt und zweitens die Bank aufgrund der gehaltenen HQLA auf das Halten von Vermögenswerten mit einer höheren Rendite verzichtet. Es ist unklar, ob der Regulierungsvorschlag zu einer solchen Situation führt. Andererseits ist davon auszugehen, dass die betroffenen Banken die jeweils effizienteste Form der Liquiditätssicherung betreiben und sich mittels Finanzierungs- und Prozessoptimierungen an die Regulierung anpassen werden (z. B. über die Verlängerung der Fristigkeit von ausgewählten Positionen auf der Passivseite der Bilanz). Zu den genannten Stichtagen erfüllte keine der SIBs die regulatorischen Vorbereitungsanforderungen. Behördliche Schätzungen, die mit den SIBs im Rahmen der Vorkonsultation validiert wurden, deuten allerdings darauf hin, dass alle SIBs bereits heute ein realistisches Potential an Vermögenswerten aufweisen, um nach den notwendigen rechtlichen und operationellen Vorbereitungen die regulatorischen Vorbereitungsanforderungen erfüllen zu können.

6.1.4.4 Bekanntgabeaufschub bei Liquiditätsunterstützung durch eine Zentralbank

Zur Reduktion des Stigmas, das bei Nutzung von Zentralbankfazilitäten aufkommen und dazu führen kann, dass eine Bank im akuten Krisenfall Liquiditätsbezüge über Zentralbanken vermeidet, sieht die gewählte Lösung in Artikel 5*a* VE-BankG die explizite Möglichkeit eines Aufschubs der Veröffentlichung und Meldung (sog. Bekanntgabeaufschub) bei einem Bedarf an oder einem Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken vor. Weil es sich hierbei um die explizite Anhebung einer bestehenden Selbstregulierung der Schweizer Börse auf Gesetzesstufe handelt, verursacht die neue Bestimmung keine zusätzlichen Kosten durch Vorbereitungshandlungen bei den betroffenen Banken. So hat die betroffene Bank wie bisher eine Interessenabwägung vorzunehmen. Ebenso muss sie bereits heute über Prozesse verfügen, die die Geheimhaltung der aufgeschobenen Insiderinformationen sicherstellen. Durch die explizite Verankerung des Bekanntgabeaufschubs auf Gesetzesstufe erhöht sich die Rechtssicherheit der betroffenen Bank. Auch kann die FINMA gestützt auf die Artikel 24 und 26 Absatz 2 VE-BankG einen Bekanntgabeaufschub explizit bei Frühinterventionen und Schutzmassnahmen anordnen. Dadurch kann sie ungewollte Nebenwirkungen für die betroffene Bank im Zusammenhang mit den angeordneten Frühinterventions- und Schutzmassnahmen mitigieren. Die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Stabilisierung oder gelungenen allfälligen späteren Sanierung der notleidenden Bank erhöht sich. Durch die neue Kompetenz der FINMA ergibt sich eine neue Duldungspflicht für die betroffene Bank.

6.1.4.5 Erleichterungen bezüglich der Bestellung und Verwertung von Sicherheiten im Zusammenhang mit einer Liquiditätsunterstützung der SNB

Damit der Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken im Notfall rasch erfolgen kann, müssen Banken im Voraus zentralbankfähige Vermögenswerte rechtlich und operationell derart vorbereiten, dass sie im Krisenfall ohne Hindernisse an die Zentralbank übertragen werden können. Vor diesem Hintergrund bezwecken die geplanten rechtlichen Anpassungen, Hürden und Kosten zur Teilnahme der Banken an die Liquiditätsunterstützungsprogramme der SNB abzubauen und dadurch die Schweizer Finanzstabilität bei gleichzeitigem Erhalt der Rechtssicherheit im Geschäftsverkehr von Banken nachhaltig zu stärken.

Durch die Einführung der geplanten Gesetzesanpassungen sollen Prozesse für die Vorbereitung des Bezugs von Liquiditätsunterstützung bei der SNB für die Banken einfacher und kostengünstiger werden. Es soll zum Beispiel vermieden werden, dass Banken während der Laufzeit eines Vertrags kosten- und zeitintensive Anpassungen von Kundenverträgen vornehmen müssen. Solche Anpassungen bedingen nicht nur, dass zum Beispiel der damit einhergehende kostenintensive Massenversand von Vertragsänderungen an Kunden durchgeführt wird, Kundenberater im Hinblick auf mögliche Kundenfragen geschult und Publikationen im Internet aufgeschaltet werden müssen. Vertragsänderungen während der Laufzeit und ohne offensichtlichen Vorteil für Kunden dürften in der Praxis oft abgelehnt werden. Dies, obwohl solche Vertragsänderungen im Hinblick auf eine potentielle künftige Krise auch

im Kundeninteresse sein können, da ein Ausfall einer notleidenden Bank verhindert werden soll. Statt der einzelfallweisen Anpassung von Verträgen und Information der Kundinnen und Kunden ist es Banken gemäss dem Regulierungsvorschlag im Bankengesetz zudem gestattet, ihrer Informationspflicht gegenüber Kunden und Kundinnen bezüglich des Inhalts und der Bedeutung dieser gesetzlichen Anpassungen in geeigneter Weise nachzukommen, wobei diese Information in standardisierter Form erfolgen kann. Aus der Sicht von Banken weisen die vorgesehenen rechtlichen Anpassungen somit insbesondere einen nutzenstiftenden Charakter auf, weil dadurch Hürden und Kosten zur Teilnahme an die Liquiditätsunterstützungsprogramme der SNB abgebaut werden.

Die vorgesehenen rechtlichen Anpassungen beinhalten auch Vereinfachungen in Bezug auf die Verwahrung von Schuldbriefen bei einer von der SNB bezeichneten Verwahrstelle. Es ist davon auszugehen, dass die vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen die Digitalisierung fördern und dadurch die Stabilität sowie Qualität bestehender Geschäftsprozesse bei Banken verbessern werden. Über reduzierte Kontrollaufwände entfaltet dies eine zusätzliche positive Folgewirkung innerhalb der betroffenen Institute. Die mit der notwendigen Eintragung von Anpassungen bei Grundbuchämtern entstehenden Kosten fallen allerdings unverändert gemäss aktueller Praxis an, die sich in Abhängigkeit von kantonalen Tarifstrukturen unterschiedlich stark auswirken.

Auf der anderen Seite wird mit den vorgesehenen Änderungen bestehendes Zivil- und öffentliches Recht für sehr spezifische Konstellationen im Hinblick auf den Liquiditätsbezug bei der SNB überschrieben. Die damit verbundene Einschränkung der Vertragsfreiheit ist angesichts des Nutzens aber ebenso gerechtfertigt wie die Relativierung des Bankkundengeheimnisses und Datenschutzgesetzes.

6.1.5 Stabilisierungsplanung und Abwicklung

6.1.5.1 Stabilisierungsplanung

Bereits heute müssen SIBs einen Stabilisierungsplan erstellen, den die FINMA genehmigt (vgl. Art. 64 Abs. 1 BankV). Neu wird diese Anforderung auf Stufe Gesetz angehoben. Zudem wird der Bundesrat die Anforderungen auf Verordnungsstufe konkretisieren[32]. Mit den Konkretisierungen auf Stufe Verordnung können für SIBs neue Pflichten in beschränktem Umfang verbunden sein.

Es handelt sich hier einerseits um Handlungspflichten, um die heute bestehenden Stabilisierungspläne gemäss den konkretisierten Anforderungen weiterzuentwickeln. Dies kann zu zusätzlichem Personalaufwand führen. Allerdings hat die FINMA im Nachgang zur Krise der Credit Suisse die Erwartungen an die Stabilisierungspläne bereits erhöht und die basierend auf der vorliegenden Gesetzesvorlage vom Bundesrat zu erlassenden Verordnungsanpassungen dürften im Vergleich zur heute geltenden Praxis kaum zu zusätzlichen Handlungspflichten und entsprechendem zusätzlichen Aufwand führen.

Andererseits werden auch die möglichen Massnahmen der FINMA bei Mängeln in der Stabilisierungsplanung konkretisiert. Während mit der Genehmigung der Stabilisierungspläne durch die FINMA bereits heute eine Duldungspflicht für die SIBs besteht, kann die Anordnung der neu explizit aufgeführten Massnahmen zu einer zusätzlichen Handlungs- und Duldungspflicht in Form von allfälligen Eigenmittel- und Liquiditätszuschlägen für SIBs durch die FINMA. Diese wären mit einem finanziellen Mehraufwand verbunden. Allerdings können solche Zuschläge nur erfolgen, wenn eine SIB entgegen den Anforderungen im Gesetz (heute Verordnung) über keinen genehmigten Stabilisierungsplan verfügt. Erfüllt eine SIB die Anforderungen, entstehen daher keine zusätzlichen Pflichten mit entsprechendem Mehraufwand.

Die Regulierungsfolgenabschätzung für die Verordnungsanpassungen wird diese zusätzlichen Pflichten detaillierter ausführen können.

[32] Die Stossrichtung der Verordnungsanpassungen sind in der Botschaft zur Änderung des BankG in Kapitel 4.1. aufgeführt

Nicht systemrelevante Banken müssen keine Stabilisierungspläne erstellen und sind von den Anpassungen nicht betroffen.

6.1.5.2 Abwicklung

Bereits heute müssen SIBs einen Notfallplan erstellen. Die FINMA prüft den Plan und kann bei Mängeln Massnahmen anordnen. Neu wird der Notfallplan in Abwicklungsplan umbenannt und dessen Fokus, der heute auf der Weiterführung der systemrelevanten Funktionen liegt, wird erweitert und beinhaltet neu auch die Verminderung von Stabilitätsrisiken. Die Anforderungen an den neuen Abwicklungsplan werden vom Bundesrat auf Verordnungsstufe konkretisiert werden[33]. In diesen Verordnungsanpassungen soll auch vorgesehen werden, dass die Prüfung des Abwicklungsplans neu im Rahmen der Prüfung der Abwicklungsfähigkeit (heute Beurteilung der Sanier- und Liquidierbarkeit gemäss Art. 65–65b BankV) erfolgt. Zudem sollen die Massnahmen der FINMA bei Mängeln um Kapital- und Liquiditätszuschläge, sowie um Zwangsgeld erweitert werden.

Der im Gegensatz zum heutigen Notfallplan breitere Fokus des Abwicklungsplans betrifft in erster Linie die UBS als heute einzige international tätige SIB. Die UBS hat ihre vom Notfallplan abgedeckten systemrelevanten Funktionen in die Schweizer Tochtergesellschaften verschoben. Neu erweitert der Abwicklungsplan den Fokus auf die Gruppe, insbesondere auf die Parent-Banken. Für diese Einheiten müssen neu mehrere Abwicklungsoptionen vorbereitet werden, insbesondere auch ein Marktaustritt. Diese zusätzlichen Handlungspflichten führen zu höherem Personalaufwand für die Ausarbeitung und Vorbereitung dieser Abwicklungsoptionen. Zusätzlich können auch Kosten für Anpassungen bei Prozessen und der IT-Infrastruktur, für juristische Abklärungen etc. anfallen. Relativierend ist zu beachten, dass international tätige SIBs im Rahmen der Informationsübermittlung an die FINMA gemäss Artikel 64 Absätze 2 und 5 BankV bereits heute Vorbereitungen zur Abwicklung der Gruppe vornehmen, insbesondere mit Blick auf die bevorzugte Abwicklungsstrategie des Bail-in mit Weiterführung der Bank.

Nicht international tätige SIBs sind vom neuen Abwicklungsplan nur bedingt betroffen, da der heutige Notfallplan grösstenteils bereits die gesamte Bank abdeckt und damit die neuen Anforderungen bereits erfüllt. Da die FINMA bereits heute verschiedene Abwicklungsoptionen vorgibt, sind auch mit der expliziten Anforderung, mehrere Abwicklungsoptionen vorzubereiten, grundsätzlich keine neue Handlungspflichten verbunden.

Neu wird die Prüfung des Abwicklungsplans im Rahmen der Beurteilung der Abwicklungsfähigkeit durchgeführt. Da dies der heutigen Beurteilung der Sanier- und Liquidierbarkeit entspricht, entstehen hier für international tätige SIBs keine neuen Handlungspflichten und folglich auch keine Mehrkosten. Da aber die Beurteilung der Sanier- und Liquidierbarkeit für nicht international tätige SIBs heute nicht Pflicht ist, entsteht mit der neuen Regelung eine zusätzliche Handlungspflicht für diese Banken. Inhaltlich wird das aber kaum mit Mehraufwand für die nicht international tätigen SIBs verbunden sein, da die heutige Notfallplanbeurteilung bereits grösstenteils die künftigen Kriterien zur Beurteilung der Abwicklungsfähigkeit abdeckt.

Weiter werden die möglichen Massnahmen der FINMA bei Mängeln in der Abwicklungsplanung konkretisiert und erweitert. Während mit der Prüfung der Notfallpläne und der Sanier- und Liquidierbarkeit durch die FINMA bereits heute eine Duldungspflicht für die SIBs besteht, kann die Anordnung der neu explizit aufgeführten Massnahmen zu einer zusätzlichen Handlungspflicht führen. Konkret wären allfällige Kapital- und Liquiditätszuschläge für SIBs mit einem finanziellen Mehraufwand verbunden. Allerdings können solche Zuschläge nur erfolgen, wenn die SIBs entgegen den Anforderungen im Gesetz über keine ausreichende Abwicklungsplanung verfügen. Erfüllt eine SIB die Anforderungen, entstehen daher keine zusätzlichen Pflichten.

[33] Die Stossrichtung der Verordnungsanpassungen sind in der Botschaft zur Änderung des BankG in Kapitel 4.1. aufgeführt

Die Regulierungsfolgenabschätzung für die Verordnungsanpassungen wird diese zusätzlichen Pflichten detaillierter ausführen können.

Die Anpassungen am Abwicklungsregime in den Artikeln 25–32 VE-BankG zielen darauf ab, den Rechtsrahmen die Umsetzung unterschiedlicher Abwicklungsstrategien zu stärken und die Rechtssicherheit einer Abwicklung zu verbessern. Damit verbundene Handlungs- und Duldungspflichten und allenfalls damit einhergehende Mehrkosten sind bei SIBs im Rahmen der oben beschriebenen Abwicklungsplanung enthalten.

Nicht systemrelevante Banken müssen keine Abwicklungspläne erstellen und sind von den Anpassungen in den Artikeln 7–10 VE-BankG nicht betroffen. Auch die Anpassungen am Abwicklungsregime (vgl. Art. 25–32 VE-BankG) führen bei diesen Banken zu keinen zusätzlichen Handlungspflichten und damit auch zu keinen zusätzlichen Kosten. Da aber auch nicht systemrelevante Banken im Krisenfall abgewickelt werden können und die Artikel 25–32 VE-BankG in einem solchen Fall zur Anwendung kämen, besteht für diese Banken eine Duldungspflicht bezüglich der Anpassungen beim Abwicklungsregime. Damit sind keine zusätzlichen Kosten verbunden. Das gilt auch für die neue Regelung, dass der Abwicklungsplan bei nicht systemrelevanten Banken von den Gläubigerinnen und Gläubiger nicht mehr abgelehnt werden kann: aufgrund der Nicht-Schlechterstellung im Vergleich zum Konkurs fallen auch hier keine höheren Kosten für Gläubigerinnen und Gläubiger an.

6.1.6 Einlegerschutz (Umsetzung Motion SR Hegglin)

Gemäss Artikel 37*a* Absatz 6 BankG müssen Banken im Umfang von 125 Prozent ihrer privilegierten Einlagen ständig inländisch gedeckte Forderungen oder übrige in der Schweiz belegte Aktiven halten. Für diese Aktiven bestehen jedoch keine Anforderungen an die Liquidität. Sie sollen viel mehr sicherstellen, dass in der Kollokation ausreichend Aktiven zur Auszahlung der privilegierten Einlagen vorhanden sind, damit sich keine Verluste für die Einleger ergeben.

Bisher sind Freizügigkeits- und Säule-3a-Guthaben unabhängig von übrigen Einlagen des einzelnen Vorsorgenehmers und Versicherten bis zum Höchstbetrag von 100 000 Franken privilegiert, jedoch nicht gesichert. Mit der Umsetzung der Motion wird dieser Höchstbetrag aufgehoben und diese Einlagen sind unbeschränkt privilegiert. Damit steigt der Betrag der privilegierten Einlagen und somit die erwähnte Anforderung im Umfang von 125 Prozent. Von dieser Anforderung ergeben sich für die Bank keine Einschränkungen in Bezug auf die Vorbereitungsanforderungen für den Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken (vgl. 6.1.4.3).

Ein Vorsorgeguthaben bei einer Freizügigkeitsstiftung ist ein Guthaben, das aus der beruflichen Vorsorge (2. Säule) stammt und auf einem Freizügigkeitskonto oder -depot einer Freizügigkeitsstiftung angelegt ist. Die gesamten Freizügigkeitsguthaben beliefen sich per Ende 2024 auf 65,2 Milliarden Franken von insgesamt 2,4 Millionen Kundinnen und Kunden. Im Durchschnitt belief sich das Guthaben einer Kundin oder eines Kunden auf 27 628 Franken. 62,1 Prozent der Kundinnen und Kunden hatten ein Guthaben von unter 5000 Franken. Freizügigkeitsstiftungen müssen ihnen anvertraute Guthaben bei einer Bank anlegen. Wird keine Depotlösung gewählt, so gilt die Forderung als Einlage des einzelnen Vorsorgenehmers. 5 Prozent der Kundinnen und Kunden hielten per Ende 2024 ihr Vermögen im Umfang von insgesamt 15,9 Milliarden Franken. in einem Depot. Die übrigen hielten ihr Guthaben als Einlage. Diese Guthaben beliefen sich auf insgesamt 49,3 Milliarden Franken. Die gesamte Höhe des privilegierten Anteils dieser Guthaben ist nicht bekannt.

Eine Säule-3a-Stiftung muss eine Bankstiftung sein (Art. 1 Abs. 1 BVV 3). Die gesamten Säule-3a-Guthaben beliefen sich per Ende 2024 auf 88,7 Milliarden Franken von insgesamt 2,6 Millionen Kundinnen und Kunden. Im Durchschnitt belief sich das Guthaben einer Kundin oder eines Kunden auf 35 109 Franken. Die Säule-3a-Guthaben sind bei der Bank angelegt. Wird keine Depotlösung gewählt, so gilt die Forderung als Einlage des einzelnen Vorsorgenehmers. 38 Prozent der Kundinnen und Kunden hielten per Ende 2024 ihr Vermögen im Umfang von insgesamt 35,9 Millionen Franken in einem Depot. Die übrigen hielten ihr Guthaben als Einlage. Diese Guthaben beliefen sich auf insgesamt 52,7 Milliarden Franken.

Auf der Basis der verfügbaren Daten kann nicht ermittelt werden, wie gross der genaue Anteil der Vorsorgegelder, die als Einlage gehalten werden, die Schwelle von 100 000 Franken überschreiten. Wie die Zahlen zeigen, besitzt die Mehrzahl der Kundinnen und Kunden ein Säule-3a-Guthaben unterhalb der Schwelle. Es zeigt sich zudem, dass Kundinnen oder Kunden mit hohen Guthaben tendenziell eine Depotlösung wählen. Um welchen Betrag sich die privilegierten Einlagen bei den einzelnen Banken und im Bankensektor insgesamt durch die Aufhebung der Obergrenze erhöhen, kann auf der Basis der verfügbaren Daten nicht genau beurteilt werden. Die Freizügigkeits- und Säule-3a-Guthaben, die als Einlage gehalten werden, beliefen sich per Ende 2024 auf insgesamt rund 102 Milliarden Franken. Der grösste Teil davon ist schon heute privilegiert. Per 31. Dezember 2025 beläuft sich das Total der privilegierten Einlagen aller Banken auf 579,31 Milliarden Franken. Der Wegfall der Obergrenze betrifft somit lediglich einen Bruchteil dieser Guthaben. Der Verein Vorsorge Schweiz schätzt, dass die Aufhebung der Obergrenze bei den Freizügigkeitsguthaben zu einer Zunahme der privilegierten Einlagen insgesamt im Bereich von 35 bis 85 Prozent und bei den Säule-3a-Guthaben zu einer Zunahme im Bereich von 2,5 bis 15 Prozent führt.

6.2 Auswirkungen auf weitere Unternehmen

Die Sicherstellung korrekter Anreize (Corporate Governance und Aufsicht) verringert bei den Banken Fehlverhalten und Verstösse gegen Aufsichtsrecht. Durch höhere Anforderungen bezüglich Eigenmittel und Liquiditätssicherung kann die Bank Verluste und Liquiditätsabflüsse besser verkraften. Insgesamt kann die Bank ihre Geschäftstätigkeit stabiler wahrnehmen und schädlichen Vertrauensverlust besser vermeiden. Dadurch ergeben sich aus den regulatorischen Anpassungen auch Vorteile für Unternehmen als Kunden der Banken.

Wie in 6.1 aufgezeigt, ergeben sich für die betroffenen Banken und andere Finanzinstitute durch die Vorlagen zusätzliche einmalige und jährlich wiederkehrende Kosten. Die zusätzlich anfallenden Kosten sind je Institut sehr unterschiedlich, je nach Ausgangslage und Geschäftstätigkeit der Bank. Die Kosten werden für den Bankensektor insgesamt als gering eingeschätzt. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Banken die Kosten zumindest zu einem gewissen Teil an ihre Kunden beispielsweise bei der Kreditvergabe weitergeben. Insgesamt sind jedoch höchstens sehr geringe Kosten für Unternehmen als Kunden der Banken aus den regulatorischen Anpassungen zu erwarten.

Die regulatorischen Anpassungen haben zudem direkte Auswirkungen auf Prüfgesellschaften aufgrund derer Rolle im Aufsichtsprozess. Die geplanten Anpassungen wirken sich auf die Prüfgesellschaften wie folgt aus:

- **Streichung des einschränkenden Nebensatzes in Artikel 23 BankG:** Die FINMA wird aufgrund der Anpassung des Artikels ihren Ansatz zum Einsatz der Prüfgesellschaften nicht grundlegend ändern können. Sie wird weiterhin auf die Tätigkeit der Prüfgesellschaften angewiesen sein und risikoorientiert eigene Prüfungen bestimmen. Die Auswirkungen auf die Prüfgesellschaften ist gering.
- **Genehmigung der Wahl der Prüfgesellschaft durch die FINMA:** Die Auswirkung auf die Prüfgesellschaften ist sehr gering, da die Antragstellung durch die Beaufsichtigten erfolgt.
- **Höchstlaufzeit des Prüfmandats:** Der Aufwand für die Prüfgesellschaften steigt, da bei Erreichen der Laufzeitgrenze die Beaufsichtigten Angebote von diversen Prüfgesellschaften einholen müssen. Das Erstellen der Angebote ist für die Prüfgesellschaften mit hohem Aufwand verbunden. Zudem entsteht ihnen Zusatzaufwand für die Einarbeitung in neue Prüfmandate. Diesen Aufwand können sie grösstenteils an die Beaufsichtigten weiterverrechnen.
- **Verbot von Dienstleistungen ohne Prüfungsbezug:** Wie weiter oben beschrieben ist diese Massnahme wettbewerbsneutral.
- **Verbot für leitende Prüferinnen und Prüfer von weiteren Tätigkeiten im Finanzmarkt:** Diese Massnahme hat kaum Auswirkungen auf die Prüfgesellschaften.

6.3 Auswirkungen auf weitere volkswirtschaftliche Gruppen/Akteure

6.3.1 Auswirkungen auf Bankkunden und Bankgläubiger

Die Sicherstellung korrekter Anreize (Corporate Governance und Aufsicht) verringert bei den Banken Fehlverhalten und Verstösse gegen Aufsichtsrecht. Durch höhere Anforderungen bezüglich Eigenmittel und Liquiditätssicherung kann die Bank Verluste und Liquiditätsabflüsse besser verkraften. Insgesamt kann die Bank ihre Geschäftstätigkeit stabiler wahrnehmen und schädlichen Vertrauensverlust besser vermeiden. Dadurch ergeben sich auch Vorteile für die Bankkundinnen und -kunden sowie auch die Bankgläubigerinnen und -gläubiger.

Wie in 6.1 aufgezeigt, ergeben sich für die betroffenen Banken und anderen Finanzinstitute durch die Vorlagen zusätzliche einmalige und jährlich wiederkehrende Kosten. Die zusätzlich anfallenden Kosten sind je Institut sehr unterschiedlich, je nach Ausgangslage und Geschäftstätigkeit der Bank. Die Kosten werden für den Bankensektor insgesamt als gering eingeschätzt. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Banken die Kosten zumindest zu einem gewissen Teil an ihre Kundinnen und Kunden weitergeben. Insgesamt sind jedoch höchstens sehr geringe Kosten für Bankkundinnen und -kunden aus den regulatorischen Anpassungen zu erwarten.

Es werden nachfolgend diejenigen Massnahmen ausführlich erwähnt, die zusätzlich eine besondere Auswirkung auf die Bankkundinnen und -kunden sowie die Bankgläubigerinnen und -gläubiger haben.

6.3.1.1 Staatliche Liquiditätssicherung für systemrelevante Banken

Die Kundinnen und Kunden sowie Gläubigerinnen und Gläubiger der SIBs profitieren in erster Linie von einer erhöhten Stabilität der SIB im Fall einer Liquiditätskrise aufgrund der Möglichkeit des Bezugs von durch den Bund garantierten Liquiditätsunterstützungs-Darlehen. Im Krisenfall haben sämtliche Gläubiger ein erhebliches Interesse, dass die Liquidität der Bank sichergestellt werden kann. Der Nutzen dieser Vorlage für Bankkunden und Bankgläubiger besteht in der Senkung der Wahrscheinlichkeit einer Zahlungsunfähigkeit und damit eines Konkurses einer SIB und den damit verbundenen negativen Folgen. Im Fall eines Konkurses einer SIB soll der Notfallplan sicherstellen, dass die systemrelevanten Funktionen (innerhalb der Schweizer Einheit bei einer international tätigen SIB) unterbruchsfrei weitergeführt werden können. Ganz ausgeschlossen werden kann ein temporärer Unterbruch der systemrelevanten Funktionen in der Praxis jedoch im Fall eines Konkurses der SIB nicht. Je nach konkretem Fall könnten für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen Liquiditätsunterstützungs-Darlehen notwendig sein. Der Konkurs einer SIB erhöht somit das Risiko eines Unterbruchs der systemrelevanten Funktionen mit entsprechenden negativen Folgen für das Schweizer Finanzsystem und die Schweizer Volkswirtschaft und hätte – insbesondere bei den international tätigen SIBs – darüber hinaus negative Auswirkungen auf Bankkunden und Bankgläubiger sowie auf eine Grosszahl von ausländischen Wealth-Management-Kunden. Kann der Notfallplan eine unterbruchfreie Weiterführung des Einlagegeschäfts und des Zahlungsverkehrs nicht sicherstellen, können die Kunden nicht mehr ungehindert über ihre Vermögenswerte bei den konkursiten Einheiten der Bank verfügen. Sie erleiden zudem Verluste auf ihren nicht gesicherten Einlagen. Gewissheit über die tatsächlichen Verluste auf diesen Einlagen besteht erst nach Abschluss des Konkursverfahrens (wahrscheinliche Dauer von über 10 Jahren). Auch können die Kunden erst allmählich über die aussonderbaren Anlagen (Wertschriftendepots) verfügen.

6.3.1.2 Einlegerschutz

Die Umsetzung der Motion von SR Hegglin ermöglicht die Auszahlung der Freizügigkeits- und Säule-3a-Guthaben ausserhalb der Kollokation. Damit erhalten die Vorsorgenehmer und Versicherten ihre Guthaben im Konkursfall deutlich rascher als bisher, das Kollokationsverfahren nicht mehr abgewartet werden muss. Dies ist insbesondere für jene Personen von grosser Wichtigkeit, die auf Grund ihrer Lebenssituation auf die Verwendung dieser Guthaben zur Deckung ihrer Lebenshaltenskosten angewiesen sind.

Mit der Umsetzung der Motion von SR Hegglin steigt der Betrag der privilegierten Einlagen. Auf die Auszahlung der gesicherten Einlagen ergeben sich dadurch keine Einschränkungen, da Freizügigkeits- und Säule-3a-Guthaben und Forderungen des Trägers der Einlagensicherung ausserhalb der Kollokation erst ausbezahlt werden, wenn die Auszahlung der gesicherten Einlagen vollständig sichergestellt ist. Es ergeben sich auch für die gesicherten Einlagen bei den übrigen Banken keine negativen Folgen, da die Auszahlung der Forderungen des Trägers der Einlagensicherung vollständig sichergestellt ist. Somit ist sichergestellt, dass das Einlagensicherungssystem wieder vollständig einsatzbereit ist, bevor Freizügigkeits- und Säule-3a-Guthaben ausbezahlt werden.

6.3.2 Auswirkungen auf Bankangestellte

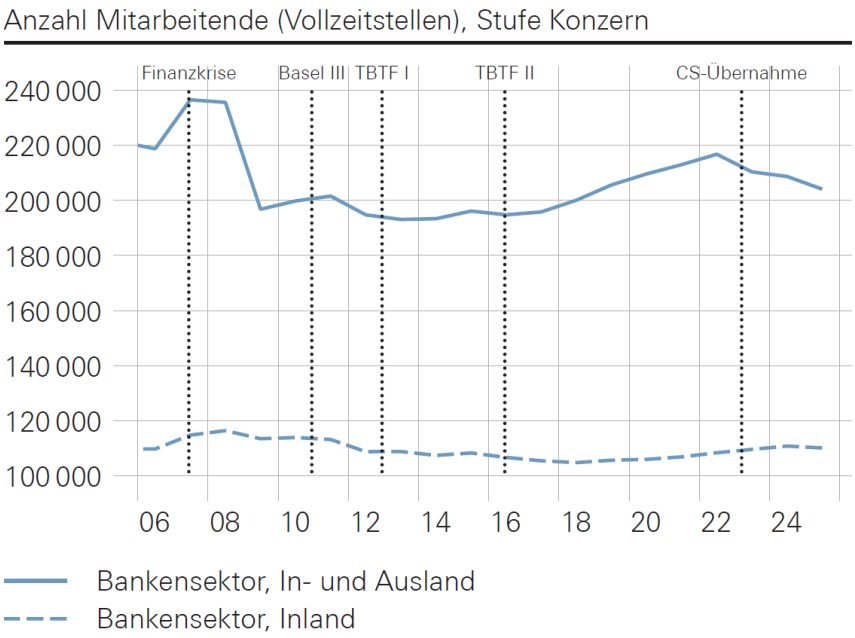
Wie in 6.1 aufgezeigt, wirkt sich das Massnahmenpaket in hohem Masse proportional zur Grösse und zum Geschäftsmodell sowie Geschäftsgebaren auf die betroffenen Institute aus. Der grösste Mehraufwand ergibt sich für die UBS und in deutlich geringerem Ausmass für die übrigen SIBs. Für die übrigen Banken ergibt sich nochmals bedeutend weniger Aufwand. Die Einhaltung zusätzlicher Regelungen wird den Arbeitsaufwand für die Bankangestellte einmalig und wiederkehrend entsprechend der Betroffenheit der jeweiligen Bank erhöhen. Eine genaue Abschätzung für das gesamte Paket ist zu diesem Zeitpunkt nicht möglich. Inwieweit der Mehraufwand zu einer erhöhten Arbeitsbelastung der bestehenden Angestellten oder zur Anstellung zusätzlicher Angestellter führt, ist vom Entscheid der jeweiligen Bank abhängig.

Direkt auf die Mitarbeitenden können die vorgeschlagenen Normen bzgl. der Vergütungen wirken. Die Grundsätze zum Vergütungssystem für alle Banken (Art. 5*c* VE-BankG) legen minimale Standards fest, die für eine gute Unternehmensführung grundlegend sind. Aus diesem Grunde ist davon auszugehen, dass die nicht systemrelevanten Banken diesen Grundsätzen heute schon nachkommen und deshalb keine bis sehr geringe Anpassungen an den Vergütungssystemen mit Auswirkungen auf die Bankangestellten nötig sind. Dies zeigt sich an den Kostenschätzungen (siehe Kapitel 6.1.1.2). Anders kann sich die Situation bei den SIBs darstellen. Die vorgeschlagenen Normen (Art. 10*b* VE-BankG) haben potenziell Auswirkungen auf die Entlöhnung der von den Regeln betroffenen Personen. Es ist denkbar, dass SIBs mit variablen Vergütungen heute keine Sperrfristen anwenden. Mit der Neuerung müssen sie diese anwenden. Das bedeutet, dass die Vergütungen teilweise aufgeschoben werden müssen. Das sagt aber noch nichts über die Höhe der gesamten variablen Vergütung aus. Die SIBs erwarten höhere Löhne für Gewährspersonen, die dem Verantwortlichkeitsregime unterstehen (siehe Kapitel 6.1.1.1). Die Regeln zu den Vergütungen und zum Verantwortlichkeitsregime tragen massgeblich zu einer guten Unternehmensführung bei, wovon letztendlich auch die Mitarbeitenden profitieren.

Was den Umfang der in Art. 29 Abs. 1 VE-FINMAG vorgesehenen Auskunftspflicht der Mitarbeitenden der Beaufsichtigten betrifft, so ist keine zusätzliche Belastung für Bankangestellte vorgesehen. Denn diese Pflicht lag bisher beim Beaufsichtigten selbst, der sich ohnehin nur über seine Mitarbeitenden äussern konnte.

Wie Abbildung 2 zeigt, war die Beschäftigung im Schweizer Bankensektor insgesamt in den letzten 20 Jahren recht robust. Ein Rückgang ist primär im Ausland und nach Krisen auszumachen. In Bezug auf den Rückgang im Ausland lässt sich ableiten, dass Verschiebungen von den beiden Grossbanken hin zu anderen Banken stattgefunden haben.

Abbildung 2: Entwicklung Personal im Schweizer Bankensektor



Source: FINMA, SNB

Durch die Massnahmen verringert sich die Wahrscheinlichkeit, dass eine Bank abgewickelt werden muss oder negative Folgen für die Reputation des Schweizer Finanzplatzes entstehen. Dies gilt insbesondere für SIBs. Damit erhöht sich die Arbeitsplatzsicherheit für die Bankangestellten mittel- bis langfristig (vgl. 6.4.1).

6.3.3 Auswirkungen auf die FINMA

Auf Grund der durch die Vorlagen geschaffenen neuen Kompetenzen der FINMA ergeben sich für die FINMA keine signifikanten Mehrkosten. Es werden nachfolgend diejenigen Massnahmen ausführlich erwähnt, die eine besondere Auswirkung auf die FINMA haben.

6.3.3.1 Corporate Governance

Die Umsetzung und der Betrieb des Verantwortlichkeitsregime bettet sich ohne Weiteres in den heute schon bestehenden Organmutationsprozess der FINMA ein. Die etablierte Erhebungsplattform (EHP) wird die Prozesse der FINMA in Bezug auf das Verantwortlichkeitsregime massgeblich unterstützen. Der heutige Organmutationsprozess bedient sich heute schon der EHP und wird dies weiterhin tun. Für die Umsetzung und den Betrieb des Verantwortlichkeitsregimes geht die FINMA von nicht signifikanten Kosten für die Erstellung der Muster und die technische Integration aus. Es ist nicht davon auszugehen, dass die FINMA hierfür zusätzliche neue Ressourcen wird beschaffen müssen. Vielmehr wird sie insbesondere in der initialen Phase ihre Ressourcen derart priorisieren, dass die zusätzlichen anfallenden Arbeiten mit bestehenden Ressourcen bewältigt werden können.

6.3.3.2 Aufsicht

Gemäss Artikel 4 FINMAG bezweckt die Finanzmarktaufsicht den Schutz der Gläubigerinnen und Gläubiger, der Anlegerinnen und Anleger, der Versicherten sowie den Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte. Sie trägt damit zur Stärkung des Ansehens, der Wettbewerbsfähigkeit und der Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz bei. Die Aufarbeitung der Krise der Credit Suisse hat aufgezeigt, dass diese Zwecke zum Teil zu wenig gut erfüllt werden konnten. Durch präzisere Interventionskriterien soll erreicht werden, dass die FINMA bei Verstössen gegen Aufsichtsrecht frühzeitiger und effektiver als heute eingreifen kann. Zusätzlich kann die FINMA neu in der laufenden Aufsicht auch bereits vor einem konkreten Verstoss gegen Aufsichtsrecht tätig werden. Im Rahmen der laufenden Aufsicht ist bezüglich der Unternehmensführung neu eine Interventionsmöglichkeit vorgesehen, damit die

FINMA die notwendigen Änderungen in der Organisation der Bank verlangen kann, wenn die Organisation der Bank beispielsweise kein angemessenes Risikomanagement zulässt. Auch wenn eine Bank aufgrund ihrer finanziellen Lage oder aus anderen Gründen, die die Interessen ihrer Kundinnen und Kunden gefährden, einem hohen Risiko ausgesetzt ist, soll die FINMA eingreifen können. Zudem haben Beschwerden gegen entsprechende Massnahmen keine aufschiebende Wirkung, damit das Eingreifen der FINMA auch unverzüglich seine Wirkung entfalten kann, sofern die Beschwerdeinstanz die aufschiebende Wirkung nicht gewährt. Neu muss die FINMA die Öffentlichkeit über die Endverfügungen in Verfahren, die sie nach Artikel 30 FINMAG eröffnet hat, informieren. Dies trägt dazu bei, die Transparenz und damit das Vertrauen in die FINMA zu stärken. Es werden auch die Schutzmassnahmen der FINMA bei drohender Insolvenz, bevor Sanierungs- oder Liquidationsmassnahmen erforderlich werden, präzisiert. Um die Massnahmen gegenüber wenig kooperativen Instituten besser durchsetzen zu können, kann die FINMA neu ein Zwangsgeld verhängen. Das fehlbare Institut hat dadurch einen Anreiz zur raschen Behebung der Mängel, da ansonsten tägliche Zahlungen anfallen. Darüber hinaus kann die FINMA bei schweren Verstössen gegen das Aufsichtsrecht Geldstrafen gegen juristische Personen verhängen und bei schweren Verstössen gegen interne Vorschriften der Bank ein Berufsverbot verhängen.

In Bezug auf die **Frühintervention** geht die FINMA davon aus, dass sie ihre Personalressourcen für die Einrichtung des Frühinterventionssystems anders verteilen muss. Es wird somit ihre Aufgabe sein, Prioritäten zu setzen und ihre Ressourcen so einzusetzen, wie sie es für am effizientesten erachtet. Die wiederkehrenden Kosten der FINMA dürften jedenfalls nicht signifikant steigen. Die FINMA wird zwar potenziell mehr Verfügungen im Rahmen der laufenden Aufsicht erlassen, vermeidet dadurch jedoch, dass sie in einer weiter fortgeschrittenen Krisensituation einer Bank komplexere Entscheide fällen muss (z. B. intensive Gespräche mit der Bank über geeignete Massnahmen zur Bewältigung weitreichender Schwierigkeiten sowie langwierige und kostspielige Enforcementverfügungen). Aufgrund der stärker auf Prävention ausgerichteten Massnahmen rechnet die FINMA daher nicht mit einem erheblichen Anstieg ihrer wiederkehrenden Kosten.

Bezüglich der **Erleichterungen** führt das Aggregieren und Publizieren der gewährten Erleichterungen in Listenform sowie die obligatorische regelmässige Überprüfung der Zweckmässigkeit bestehender Erleichterungen zu zusätzlichem Aufwand bei der FINMA. Grundsätzlich ist indes davon auszugehen, dass man sich auch bisher bereits regelmässig der Existenz und Zweckmässigkeit der Erleichterungen vergegenwärtigt hat. Der zusätzliche Aufwand resultiert daher neu aus dem Obligatorium und der damit einhergehenden notwendigen höheren Formalisierung. Gemäss FINMA existiert derzeit überdies nur eine sehr begrenzte Anzahl unbefristeter Erleichterungen, für die dieser Mehraufwand zum Tragen kommen würde. Grundsätzlich in Rechnung zu stellen ist ferner, dass die Kosten deutlich geringer ausfallen als bei einer strikten Umsetzung der Motionen, die eine zeitliche Begrenzung sämtlicher Erleichterungen fordern. Dies hätte z. B. bedeutet, dass die FINMA fortan bei einer SIB-Bankengruppe jedes einzelne Institut weitgehend individuell hätte beaufsichtigen müssen. Diese Kosten wären dann der betroffenen SIB verrechnet worden.

Für eine höhere Effektivität des bestehenden dualen Aufsichtsmodells soll die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaft durch gezielte Massnahmen beim **Prüfwesen** gestärkt werden. Die Auswirkungen der vorgeschlagenen Anpassungen auf die FINMA stellen sich wie folgt dar:

- Streichung des einschränkenden Nebensatzes in Artikel 23 BankG: Die FINMA wird eigene Prüfungen mit dem Wegfall der Einschränkung in Artikel 23 BankG risikoorientiert planen und mit den bestehenden Ressourcen abdecken. Es ist aufgrund dessen nicht von einer Erhöhung der Prüftätigkeit der FINMA auszugehen.
- Genehmigung des Wechsels und der Wahl der Prüfgesellschaft durch die FINMA: Die FINMA muss jeden Wechsel und jede Neuwahl einer Prüfgesellschaft genehmigen. Sie muss initial die Genehmigungsprozesse definieren und umsetzen. Die Umsetzung und der Betrieb führen bei der FINMA zu erhöhtem Aufwand. Allerdings geht die FINMA davon aus, dass dieser dennoch moderat sein wird und mit bestehenden Ressourcen umgesetzt werden kann.

- Höchstlaufzeit des Prüfmandats: Mit der Umsetzung dieser Massnahme fallen bei Inkrafttreten der Neuerungen zusätzliche Aufwände an, da viele Beaufsichtigte ihre Prüfgesellschaften länger als 14 Jahre beauftragt haben. Um die Aufwände zu glätten, gilt eine Übergangsfrist. Die Pflichtrotation bewirkt im laufenden Betrieb der FINMA zwar regelmässige Wechsel, die aber mit den bestehenden Ressourcen der FINMA abgedeckt werden können.
- Verbot von prüfungsfremden Dienstleistungen: Die Klarheit der Regeln auf Gesetzesebene im Vergleich zu den heutigen Regeln zur Unvereinbarkeit, die auf diversen Hierarchieebenen festgehalten sind, bewirkt, dass die Abklärungen sowohl der FINMA als auch der Prüfgesellschaften sinken. Das heisst, es ist von einem geringeren Aufwand auszugehen.
- Verbot für leitende Prüferinnen und Prüfer von weiteren Tätigkeiten im Finanzmarkt: Diese Massnahme hat keine Auswirkungen auf die Aufwände der FINMA.

Die FINMA geht nicht davon aus, dass zur **Erfüllung der gesamten Massnahmen im Bereich der Aufsicht** zusätzliches Personal erforderlich ist.

6.3.4 Auswirkungen auf die SNB

Eine besondere Rolle nimmt die SNB im Rahmen des PLB ein, wo sie im Krisenfall Liquiditätsunterstützungs-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes an eine SIB leisten kann. Aufgrund der Bundesgarantie ist die SNB bei der Gewährung einer solchen Liquiditätsunterstützung allerdings keinem Verlustrisiko ausgesetzt. Die SNB ist auch massgeblich von der Einführung von Vorbereitungsanforderungen für Banken betroffen. Dabei kann sie als Kreditgeberin in letzter Instanz (*Lender of Last Resort*, LoLR) im Rahmen ihres Finanzstabilitätsmandats einzelnen solventen Banken und dem Bankensystem insgesamt in Zeiten temporärer Liquiditätsengpässe beistehen und dadurch mit dem Ziel der Vermeidung erheblicher Schädigungen der Schweizer Volkswirtschaft zur Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems beitragen. Aufgrund der Arbeiten bezüglich der Aufsetzung der neuen ELF-Fazilität fallen bei der SNB entsprechende Kosten an. Insgesamt weisen die bei ihr anfallenden Kosten aber keinen direkten Bezug zur Regulierung auf.

6.4 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

6.4.1 Nutzen durch erhöhte Finanzstabilität

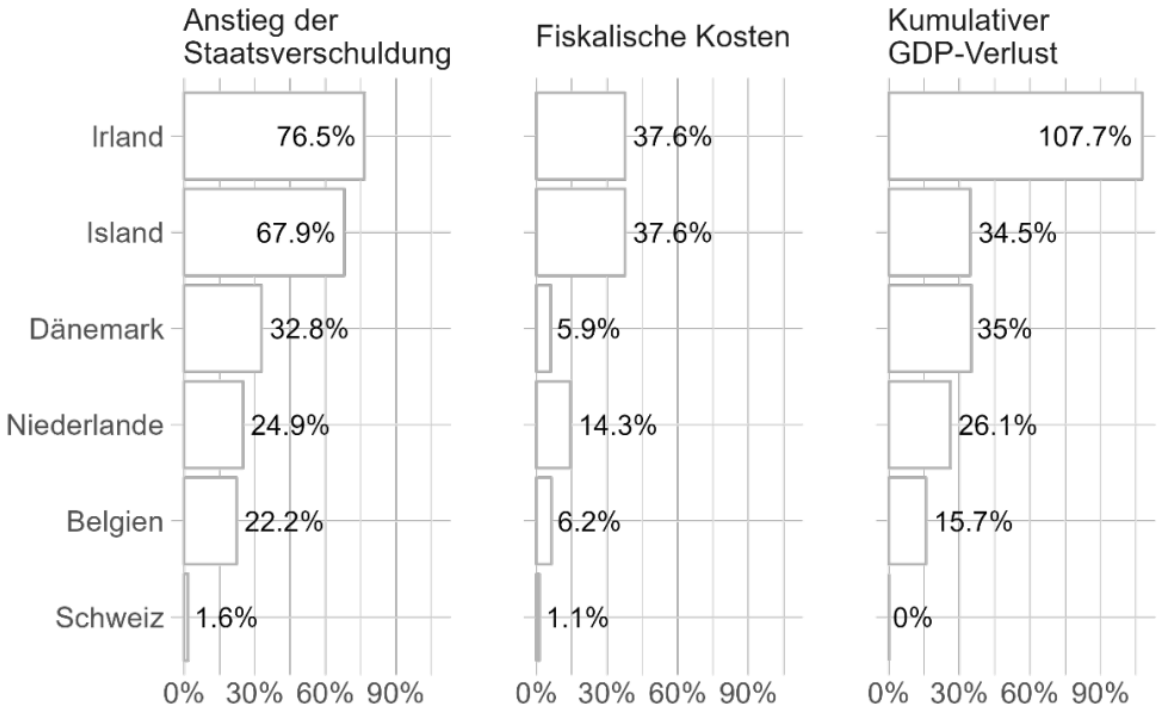
Die Stabilität einer SIB ist für die Gesamtwirtschaft eines Landes von zentraler Bedeutung, da eine in finanzielle Not geratene SIB aufgrund von deren Grösse, Marktbedeutung und Vernetzung zu erheblichen Schwierigkeiten sowie Verwerfungen im Finanzsystem und zu negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen führen kann. Für die Schweiz, die im internationalen Vergleich im Verhältnis zur Grösse des Landes sehr grosse Finanzinstitute beheimatet, ist diese Problematik von besonderer Bedeutung. So betrug Ende 2025 das Gesamtengagement[34] der SIBs im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz 148 Prozent für die UBS, 37 Prozent für Raiffeisen, 26 Prozent für die ZKB und 12 Prozent für die PostFinance.

Der Nutzen des Gesamtpakets der TBTF-Massnahmen liegt darin, die Wahrscheinlichkeit zu senken, dass es zu einem Ausfall der systemrelevanten Funktionen und somit zu negativen Folgen für die Gesamtwirtschaft kommt oder staatliche Rettungsmassnahmen unter Einsatz von Steuergeldern nötig werden. Gemäss Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe d BankG muss die Notfallplanung die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen gewährleisten. Trotzdem kann ein temporärer Unterbruch der systemrelevanten Funktionen in der Praxis nicht ganz ausgeschlossen werden. Ein Ausfall des Einlagen- und Kreditversorgungsgeschäfts bei einer grossen Anzahl Bankkunden würde bei diesen zu Liquiditäts- und Finanzierungsengpässen führen, was den Konsum und die Investitionen in der Schweiz drastisch reduzieren und die Schweizer Volkswirtschaft erheblich schädigen könnte. Dadurch wäre die realwirtschaftliche Aktivität massiv gestört oder käme teilweise sogar zum Erliegen.

[34] Gesamtengagement für Leverage-Ratio-Berechnung.

Die möglichen Kosten für den Ausfall der systemrelevanten Funktionen einer SIB sind abhängig vom konkreten Fall. Eine Studie des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht schätzt die Kosten von vergangenen Bankenkrisen auf 19 Prozent bis 158 Prozent des BIP des betroffenen Landes.[35] Auch die Autoren des Berichts[36] «Evaluation der Analysen für die Notfusion CS-UBS» von BSS Volkswirtschaftliche Beratung halten fest, dass die Abschätzung der Kosten eines ungeordneten Konkurses mit grossen Unsicherheiten verbunden ist, da keine Erfahrungswerte für Banken vorliegen, die hinsichtlich Grösse und Grad internationaler Verflechtung mit der Credit Suisse (oder heute der UBS) vergleichbar sind. Die Analyse vergleicht die Kosten von historischen Bankenkrisen in kleinen offenen Volkswirtschaften (Irland, Island, Dänemark, Niederlande, Belgien und der Schweiz, vgl. Abbildung 3). Der kumulierte BIP-Verlust liegt dabei zwischen 0 Prozent und 108 Prozent. Funktionieren die Sanierungsmassnahmen oder die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im konkreten Krisenfall gut, wird sich der Wert am unteren Ende dieser Spannbreite bewegen und sonst eher am oberen. Ein Konkurs einer Schweizer SIB würde zu Entlassungen und aufgrund der Bedeutung der SIB für die Finanzstabilität zu substanziellen makroökonomischen Auswirkungen führen.

Abbildung 3: Kosten von Bankenkrisen



Anmerkung: Die Kosten sind in Prozent des BIP dargestellt und beziehen sich jeweils auf die Folgen der Weltfinanzkrise.
Quelle: Expertenbericht «Evaluation der Analysen für die Notfusion CS-UBS» von BSS Volkswirtschaftliche Beratung.

Vom Konkurs insbesondere einer international tätigen SIB wären zusätzlich zu den erhöhten Risiken für die Fortführung der systemrelevanten Funktionen in der Schweiz auch die ausländischen Vermö-

[35] Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) (2010), An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements, S. 36, abrufbar unter: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_100818a.pdf.

[36] Expertenbericht im Auftrag der Parlamentarischen Untersuchungskommission «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion», abrufbar unter: https://www.parlament.ch/centers/documents/de/3.%20BSS.pdf.

gensverwaltungs-Kunden betroffen. Zudem bestünden erhebliche Ansteckungsrisiken auf weitere Banken in der Schweiz und weltweit. Der Schweizer Finanzplatz und der Wirtschaftsstandort Schweiz würden in einem solchen Fall einen starken, längerfristig andauernden Vertrauensverlust erfahren. Insbesondere im Bereich der Vermögensverwaltung würden die Kunden Gelder von den Schweizer Banken abziehen mit potenziell weitreichenden Folgen für den Finanz- und Wirtschaftsstandort Schweiz. Die Finanzdienstleistungen des gesamten Bankensektors trugen 2024 direkt und indirekt mit 68,6 Milliarden Franken[37] bzw. 8,0 Prozent zum BIP der Schweiz bei. Der Bankensektor zählte 351 700 direkt und indirekt Beschäftigte (Vollzeitäquivalente, FTE)[38] und generierte geschätzte 8,6 Milliarden Franken an direkten Steuern[39]. Der Anteil des Vermögensverwaltungsgeschäfts am Beitrag des gesamten Bankensektors kann für diese Berechnungen der Auswirkungen auf (maximal) 35 Prozent geschätzt werden (Anteil des Erfolgs aus dem Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft am Gesamterfolg).[40] Von den gesamten Erträgen im Schweizer Wealth Management wurden im Jahr 2025 geschätzte 60 Prozent aus dem grenzüberschreitenden Geschäft generiert. Somit wird für das grenzüberschreitende Vermögensverwaltungsgeschäft 2025 ein direkter BIP-Anteil von 14,4 Milliarden Franken (1,7 %), eine direkte Beschäftigung von 73 857 FTE und 1,8 Milliarden Franken an direkten Steuern gerechnet. Unter der Annahme, dass Vermögensverwaltungsgelder bei Schweizer Banken einen starken Abfluss erfahren und sich das Geschäft der in diesem Bereich tätigen Schweizer Banken daher um 25 Prozent verkleinert, würden unter sonst unveränderten Bedingungen Arbeitsplätze (-18 464 FTE) und direkte Steuereinnahmen (-452 Mio. CHF, -0,27 %) verloren gehen und das BIP würde sinken (-3,6 Mrd. CHF, -0,4 %). Der Vertrauensverlust könnte sich über viele Jahre hinziehen. Die Experten im Bericht «Evaluation der Analysen für die Notfusion CS-UBS» von BSS Volkswirtschaftliche Beratung erachten die Annahme eines Rückgangs des ausländischen Vermögens von 25 Prozent als sehr konservativ gerechnet.[41]

Im Zeitablauf betrachtet kann eine SIB verschiedene Phasen vom normalen Betrieb bis zur Krise mit Stabilisierungsphase und allfälliger Abwicklung durchlaufen (vgl. Abbildung 1). Ziel des Gesamtpakets der TBTF-Massnahmen ist es, die Wahrscheinlichkeit zu senken, dass die SIB von einer Phase in die nächste wechselt. Die Zielerreichung soll durch drei Stossrichtungen erfolgen: i) Prävention und ii) Liquiditätsdispositiv stärken sowie iii) Kriseninstrumentarium erweitern. Nachfolgend wird dargelegt, inwiefern die einzelnen Massnahmen zur Zielerreichung beitragen.

6.4.1.1 Prävention

Die Stärkung der Prävention wird durch eine Kombination erhöhter Anforderungen an die Banken und gestärkter FINMA-Aufsicht erreicht. Verschiedene Massnahmen setzen Anreize, damit das Verhalten der Entscheidungsträger innerhalb der Bank zu einer geringeren Wahrscheinlichkeit von Krisensituationen führt. Die Anforderungen an die **Corporate Governance** bezwecken, dass Banken Grundsätze,

---

[37] Direkte Wertschöpfung und indirekter Effekt in Branchen ausserhalb des Finanzsektors; Quelle: Studie BAK economic intelligence (2025), Volkswirtschaftliche Bedeutung des Schweizer Finanzsektors, Studie im Auftrag der Schweizerischen Bankiervereinigung SBVg und des Schweizerischen Versicherungsverbandes SVV, Ergebnisse 2025, S. 13, abrufbar unter: BAK_Economics_Bedeutungsstudie_Finanzsektor_2025.pdf.

[38] Direkte Beschäftigung und indirekter Effekt in Branchen ausserhalb des Finanzsektors; Quelle: Studie BAK economic intelligence (2025), Volkswirtschaftliche Bedeutung des Schweizer Finanzsektors, S. 14.

[39] Studie BAK economic intelligence (2025), Volkswirtschaftliche Bedeutung des Schweizer Finanzsektors, S. 16.

[40] SNB, Jährliche Bankenstatistik, Ausgewählte Erfolgsrechnungspositionen, abrufbar unter: https://data.snb.ch/de/topics/banken/chart/baerfentkokach.

[41] Vgl. Seite 35 im BSS-Expertenbericht.

Strukturen und Prozesse entwickeln, aufrechterhalten und weiterentwickeln, die eine wirksame Steuerung und Kontrolle ihrer Tätigkeit durch die Organe sicherstellen. Eine gute Corporate Governance ist eine wirksame Grundlage für die Prävention von Krisen. Mit der Einführung eines **Verantwortlichkeitsregimes** werden Verantwortlichkeiten präziser zugeordnet. Damit soll sichergestellt werden, dass Verantwortliche bei einer Pflichtverletzung einfacher und glaubhafter als heute identifiziert und gegebenenfalls sanktioniert werden können. Eine entsprechende Sanktion soll dabei entweder die Bank (z. B. durch eine Kürzung der variablen Vergütung) oder die Aufsichtsbehörde (z. B. durch Auferlegung eines Berufsverbots) aussprechen. Diese Sanktionen sollen den Verantwortlichen starke Anreize setzen, präventiv Pflichtverletzungen im jeweiligen Verantwortungsbereich zu vermeiden und das Risikomanagement zu verbessern. Dies wirkt sich positiv auf die Unternehmenskultur aus und fördert eine verantwortungsvolle Unternehmensführung. In Bezug auf die Anforderungen an **Vergütungssysteme** sollen durch die Änderungen präventiv Fehlanreize besser vermieden und entsprechende Eingriffsmöglichkeiten der FINMA gestärkt werden. Dieses Ziel wird erreicht, indem die Banken variable Vergütungen teilweise um mehrere Jahre aufschieben müssen. Falls sich während dieser Frist herausstellt, dass eine verantwortliche Person ein Fehlverhalten begangen hat, können die noch ausstehenden aufgeschobenen Vergütungsbestandteile ganz oder teilweise gekürzt werden.

Könnte sich die Finanzlage einer Bank hinsichtlich Eigenkapital oder Liquidität in naher Zukunft erheblich verschlechtern oder sind die Interessen der Kundinnen und Kunden auf andere Weise gefährdet oder gibt es Verstösse gegen Aufsichtsrecht, so soll die FINMA frühzeitig und effektiv eingreifen können. Dazu muss die **Aufsicht durch die FINMA** gestärkt werden, indem die Kriterien für die **Frühintervention** präzisiert werden. Im Rahmen der laufenden Aufsicht ist bezüglich der Unternehmensführung neu eine Interventionsmöglichkeit vorgesehen, damit die FINMA die notwendigen Änderungen in der Organisation der Bank verlangen kann, wenn die Organisation der Bank beispielsweise kein angemessenes Risikomanagement zulässt. Auch wenn sich eine Bank bereits in einer Situation mit erhöhten Risiken befindet, kann die FINMA nun wirksamer eingreifen. So kann die FINMA neu in der laufenden Aufsicht bereits vor einem konkreten Verstoss gegen Aufsichtsrecht tätig werden. Zudem haben Beschwerden gegen entsprechende Massnahmen **keine aufschiebende Wirkung**, damit das Eingreifen der FINMA auch unverzüglich seine Wirkung entfalten kann. Neu muss die FINMA die **Öffentlichkeit über Enforcement-Endverfügungen informieren.** Dies trägt dazu bei, die Transparenz und damit das Vertrauen in die FINMA zu stärken. Es werden auch die Schutzmassnahmen der FINMA bei drohender Insolvenz, bevor Abwicklungs- oder Liquidationsmassnahmen erforderlich werden, präzisiert. Um die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes wenig kooperativen Instituten besser durchsetzen zu können, kann die FINMA neu ein **Zwangsgeld** verhängen. Das fehlbare Institut hat dadurch einen Anreiz zur raschen Behebung der Mängel, da ansonsten tägliche Zahlungen anfallen. Darüber hinaus kann die FINMA bei schweren Verstössen gegen das Aufsichtsrecht **pekuniäre Verwaltungssanktionen** gegen juristische Personen verhängen und bei schweren Verstössen gegen aufsichtsrechtlich relevante betriebsinterne Vorschriften der Bank **ein Berufsverbot** verhängen. Für eine höhere Effektivität des bestehenden dualen Aufsichtsmodells soll die Unabhängigkeit der **Prüfgesellschaften** durch die Einführung einer Rotationspflicht gestärkt werden. Die aufgeführten Massnahmen sollen in ihrer Gesamtheit die Wirksamkeit der Aufsicht der FINMA deutlich verbessern, welche eine bedeutende Rolle bei der Prävention einnimmt.

Trotz erhöhter Anforderungen im Bereich Corporate Governance und erhöhter Wirksamkeit der Aufsicht können bei einer Bank grössere Verluste im laufenden Betrieb nicht ausgeschlossen werden. Daher stellen auch eine **erhöhte Eigenmittelanforderung und verbesserte Verlustabsorbtionsfähigkeit der Eigenmittel** im Going Concern wichtige zusätzliche Elemente der Prävention dar. Dadurch verringert sich die Wahrscheinlichkeit, dass Sanierungs- und Abwicklungsmassnahmen notwendig werden. Präzisere Anforderungen an die **vorsichtigen Bewertungsanpassungen** und eine beschränktere Anrechnung von aktivierter **Software** an die Eigenmittel stärkt gezielt die Werthaltigkeit der regulatorischen Eigenmittel. In gleicher Art wirkt auch die Massnahme zur Stärkung der risikotragenden Funktion der **AT1-Kapitalinstrumente** im Going Concern, die Teil des TBTF-Pakets aber vorerst sistiert ist, da zuerst die internationalen Diskussionen in diesem Bereich abgewartet werden soll. Die **vollständige Eigenmittelunterlegung mit hartem Kernkapital für ausländische Beteiligungen** verfolgt das Ziel, dass Verluste auf Bewertungen ausländischer Tochtergesellschaft keine direkten

Auswirkungen auf die regulatorische Kapitalausstattung des Schweizer Stammhauses der international tätigen SIB und damit keine krisenverstärkende Wirkung mehr haben. Entsprechende Beteiligungen, die für die Bankgruppe zu hohe Risiken bergen, ungenügend profitabel sind oder keinen strategischen Nutzen mehr haben, können ohne negative Kapitalfolgen für das Stammhaus veräussert werden. Dies erhöht während der Stabilisierungsphase den eigenverantwortlichen strategischen Handlungsspielraum. Zudem sollen die Eigenmittelanforderungen auch durch die Einführung von zukunftsgerichteten Elementen bei institutsspezifischen **Säule-2-Eigenmittelzuschlägen** noch weiter gestärkt werden. Diese Massnahme soll nachgelagert auf Verordnungsstufe umgesetzt werden.

Trotz sämtlicher bereits aufgeführten Präventionsmassnahmen kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine Bank in eine Krisensituation gerät und Stabilisierungsmassnahmen durch die Bank notwendig sind. Als weitere präventive Massnahme werden für SIBs die Anforderungen für die **Ausarbeitung des Stabilisierungsplans** gestärkt. Indem der Plan einen grösseren Umfang aufweist und die Umsetzbarkeit der Stabilisierungsmassnahmen besser dargelegt werden, steigt im Anwendungsfall die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Stabilisierung.

6.4.1.2 Liquiditätsdispositiv

Banken sind anfällig für Liquiditätskrisen, dies aufgrund ihrer Funktion der Fristentransformation, bei der sie einerseits Einlagen annehmen, die jederzeit oder innert kurzer Frist verfügbar sein müssen, und andererseits längerfristige Kredite vergeben. In einer Krisensituation ist die Liquiditätsversorgung besonders wichtig, um hohe Liquiditätsabflüsse bewältigen zu können.

Zeitnahe und qualitativ verlässliche Daten der SIBs sind eine zentrale Voraussetzung für die Behörden zur Bewältigung einer Liquiditätskrise. Die Präzisierungen der Anforderungen zur **Informationsbereitstellung** verlangen von den SIBs, die notwendigen organisatorischen und technischen Massnahmen zu ergreifen, damit sie bei sich abzeichnenden oder bereits eingetretenen Liquiditätsengpässen die von der Aufsichtsbehörde verlangten Informationen zeitnah und unter Erfüllung der Datenqualitätsanforderungen einreichen können.

Die bankeigene Liquiditätshaltung von SIBs wurde als erste Verteidigungslinie bereits vor wenigen Jahren gestärkt. Als zweite Verteidigungslinie wird das Potenzial zum Bezug von **Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken** als Kreditgeber in letzter Instanz deutlich ausgebaut. Eine Zentralbank gewährt nur gegen ausreichende Sicherheiten diese Liquiditätsunterstützung. Neue Anforderungen an die **Vorbereitung von Sicherheiten** führen dazu, dass die Banken im Anwendungsfall mehr Liquiditätsunterstützung beziehen können sollen. Zudem wird die **Übertragung von Sicherheiten** wie Kreditforderungen und Schuldbriefen vereinfacht. Durch die neue Möglichkeit eines **Bekanntgabeaufschubs** bei Liquiditätsunterstützung durch Zentralbanken reduziert sich das Stigma, das bei Nutzung von Zentralbankfazilitäten aufkommen und dazu führen kann, dass Banken auch im akuten Krisenfall Liquiditätsbezüge über Zentralbanken vermeiden.

Als dritte Verteidigungslinie soll die Möglichkeit einer **staatlichen Liquiditätssicherung** (*Public Liquidity Backstop*, PLB) gesetzlich verankert werden, damit im Bedarfsfall eine Abwicklung einer SIB mit staatlich garantierter Liquiditätsunterstützung unterstützt werden kann. Trotz Anforderungen bezüglich der ersten und zweiten Verteidigungslinie können Vorfälle, die einen abrupten Vertrauensverlust der Marktteilnehmer in die SIB bewirken, dazu führen, dass auch bei einer ausreichenden Eigenmittelausstattung die eigenen liquiden Mittel nicht genügen und die Bank auch über die Liquiditätsunterstützung von Zentralbanken nicht mehr hinreichend Liquidität generieren kann. Damit droht der Bank der Konkurs aufgrund von Liquiditätsproblemen, was selbst dann der Fall sein kann, wenn die Bank die regulatorischen Eigenmittelanforderungen erfüllt und solvent ist. In den dargelegten Fällen kann mittels Liquiditätsunterstützungs-Darlehen mit Ausfallgarantie temporär Liquidität bereitgestellt werden, um eine erfolgreiche Abwicklung zu ermöglichen. Die Darlehen sollen dazu beitragen, dass bisherige oder neue Marktteilnehmer auch im Krisenfall bereit sind, mit der betreffenden Bank Geschäftsbeziehungen aufrechtzuerhalten beziehungsweise einzugehen, und dass die systemrelevanten Funktionen ohne Unterbruch fortgeführt werden können.

6.4.1.3 Kriseninstrumentarium

Im Krisenfall ist auf Grund der präventiven Massnahmen ist die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Stabilisierung erhöht. Kommt es zu erhöhten Liquiditätsabflüssen, kann die Bank dank der vorbereiteten Sicherheiten umfangreicher Liquidität bei Zentralbanken beziehen. Auf der Basis des umfangreicher vorbereiteten **Stabilisierungsplan** stehen der Bank mehr Optionen zur Verfügung und eine erfolgreiche Durchführung ist damit wahrscheinlicher. Der eigenverantwortliche strategische Handlungsspielraum ist nun auch grösser, da Beteiligungen an ausländischen Tochtergesellschaften ohne negative Kapitalfolgen für das Stammhaus veräussert werden können.

Trotz der erhöhten Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Stabilisierung kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine Bank in Insolvenzgefahr gerät und die Abwicklung eingeleitet werden muss. Die **Abwicklungsplanung** muss neu **flexible und variantenreiche Strategien** beinhalten. Neben der Weiterführung der systemrelevanten Funktionen müssen neu auch die Risiken für die nationale und internationale Finanzstabilität berücksichtigt werden. Eine explizite Option stellt dabei der geordnete Marktaustritt dar. Zudem werden die Rechtsgrundlagen verschiedener Faktoren für eine erfolgreiche Abwicklung wie Bewertung, Unternehmensveräusserung, Schaffung einer Übergangsgesellschaft, Ausgliederung von Vermögenswerten und der Wertausgleich für Altaktionäre konkretisiert. Die in der Abwicklung erforderliche Liquidität kann durch den PLB bereitgestellt werden.

Klarere Definitionen der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten erleichtern die **Zusammenarbeit von EFD, FINMA und SNB**. Durch die Durchführung von Krisenübungen, die Entwicklung von Krisenszenarien sowie die Diskussion der wesentlichen Elemente der Abwicklungspläne werden die Behörden besser auf die Bewältigung einer Krisensituation vorbereitet sein. Durch eine zeitnahe und qualitative Informationsbereitstellung durch die Bank haben die Behörden die Möglichkeit, bei sich abzeichnenden oder bereits eingetretenen Liquiditätsengpässen falls erforderlich rasch und angemessen zu reagieren.

Mit den genannten Massnahmen erhöht sich die Wahrscheinlichkeit für eine erfolgreiche Abwicklung.

6.4.1.4 Externe Analyse durch BSS Volkswirtschaftliche Beratung

Das EFD hat für die Einschätzung der Auswirkungen des Gesamtpakets ein Gutachten[42] bei BSS Volkswirtschaftliche Beratung in Auftrag gegeben. BSS hat entsprechend dem Auftrag eine Anzahl Expertinnen und Experten zur Wirksamkeit des Gesamtpaktes zur Vermeidung von Risiken für die Finanzstabilität befragt.

BSS Volkswirtschaftliche Beratung zieht im Gutachten zu den Auswirkungen das Fazit, dass Regulierung dann effektiv ist, wenn sie zugrundeliegende Anreizstrukturen erfasst und berücksichtigt. Ein zentraler Punkt bei der Regulierung von SIBs sei, dass die Eigentümer einer Bank grundlegend anders gelagerte Interessen als die Gesellschaft haben. Eigentümer profitierten von einer niedrigen Eigenkapitalquote, da sie die Hebelwirkung der getätigten Investitionen erhöht. Die Gesellschaft leide tendenziell darunter, weil eine geringe Eigenmittelausstattung die Krisenanfälligkeit einer Bank begünstigt – und die Verluste aufgrund der Systemrelevanz nicht nur von Kapitalgebern, sondern auch von der Gesellschaft getragen werden. Im Massnahmenpaket erkennt BSS Ansätze, die bestehende Anreizstrukturen erfassen und korrigieren. Insbesondere Verschärfungen im Bereich der Eigenmittel, der Ausbau der Funktion der SNB als Lender of Last Resort sowie die Stärkung der Aufsicht dürften aus Sicht von BSS die Verlusttragung verbessern und damit die Interessen der Eigentümer stärker mit jenen der Gesellschaft in Einklang bringen. Zugleich hat BSS in Fachgesprächen mehrfach erwähnt, dass die Massnahmen nicht weit genug gingen: Das Regelwerk bleibt komplex und wird durch zusätzliche Elemente

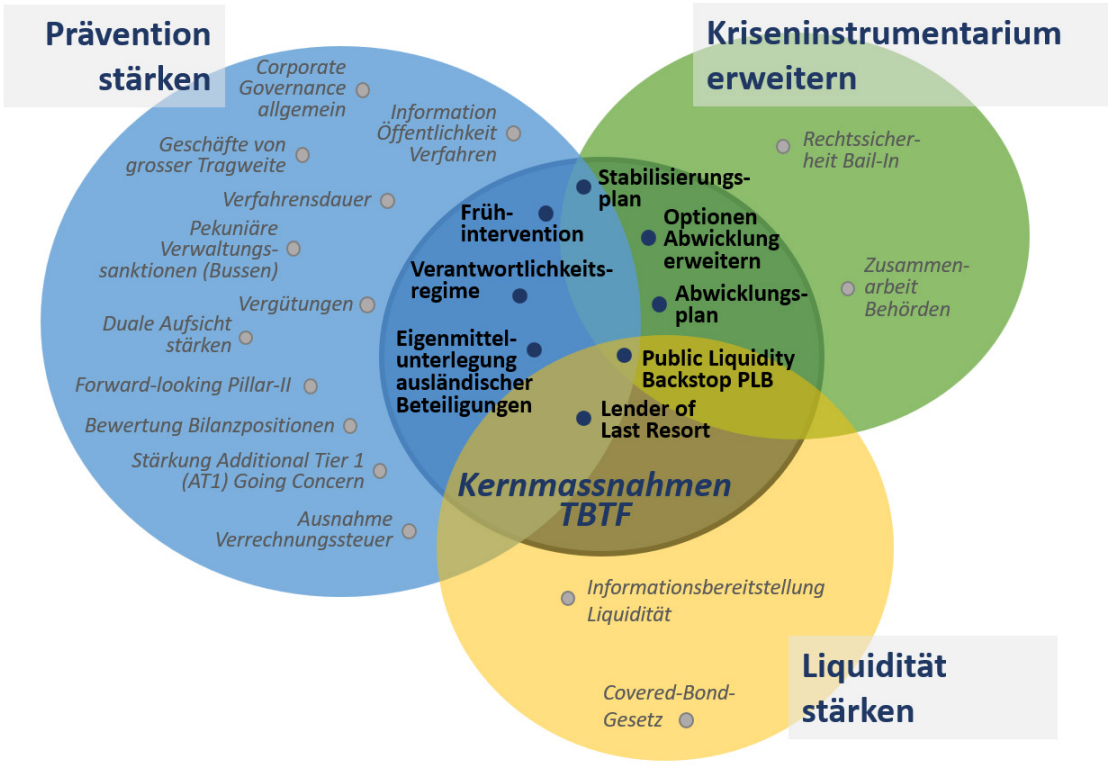
[42] Abrufbar unter www.efd.admin.ch > Finanzplatz > Too Big To Fail > Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität > Dokumentation > Externe Berichte / Gutachten.

weiter verkompliziert, etwa detailliertere, noch umfangreichere Stabilisierungspläne, neue Abwicklungspläne für Stammhäuser oder die Festigung des Status komplexer Instrumente wie AT1. Die gesetzliche Verankerung des PLB und die damit explizit gemachte Staatsgarantie könnte aus Sicht von BSS zudem Anreize in eine gesellschaftlich nachteilige Richtung verschieben.

6.4.1.5 Fazit

Zur Zielerreichung sind bei den drei Stossrichtungen gewisse Massnahmen besonders wichtig, da deren Wirksamkeit besonders hoch eingeschätzt wird. Diese Kernmassnahmen sind in Abbildung 4 aufgeführt. Zur Stärkung der Prävention und des Liquiditätsdispositivs decken sich die Kernmassnahmen mit den in der BSS-Studie hervorgehobenen Massnahmen mit hoher Wirksamkeit. Damit kann die Wahrscheinlichkeit einer Krisensituation zwar gesenkt, aber eine Krise nicht ganz ausgeschlossen werden. Daher wird der Abwicklungsplan mit mehreren Optionen – in Ergänzung zur Einschätzung in der BSS-Studie – als weitere Kernmassnahme zur Zielerreichung eingeschätzt.

Abbildung 4: Kernmassnahmen des TBTF-Pakets



6.4.2 Auswirkung auf den Wettbewerb

Die Auswirkung regulatorischer Massnahmen auf die Wettbewerbssituation einer Bank können gleichzeitig positiv wie negativ sein. Eine Quantifizierung des Nettoeffekts ist kaum möglich. Wird die Bank durch die Massnahmen mittel- bis langfristig sicherer, können insbesondere grössere jedoch seltenere Verlustereignisse besser verhindert werden. Dadurch steigt das Vertrauen in die Bank und sie wird für Bankkunden attraktiver, was sich positiv auf die Wettbewerbssituation auswirkt. Gleichzeitig können die einmaligen und wiederkehrenden Kosten für die Bank steigen, was sich negativ auf ihre Wettbewerbssituation auswirkt.

Auf nationaler Ebene stehen SIBs mit den übrigen Banken im Wettbewerb. Die Möglichkeit von staatlicher Beihilfe führt dabei zu einem Wettbewerbsvorteil für die SIBs, da viele Marktteilnehmer davon ausgehen könnten, dass im Krisenfall eine staatliche Unterstützung bei SIBs wahrscheinlicher ist als bei den übrigen Banken. Im Bereich der Liquiditätshilfe wird diese Erwartung mit der Einführung des PLB nun auf Gesetzesstufe bestätigt. Auf der anderen Seite bestehen für SIBs – gerade um diese Problematik zu begrenzen – erhöhte regulatorische Anforderungen. Bereits heute bezweckt die TBTF-

Regulierung nebst der Reduktion von Risiken für das schweizerische Finanzsystem und der Gewährleistung der Fortführung volkswirtschaftlich wichtiger Funktionen auch die Vermeidung staatlicher Beihilfen. Zur besseren Erreichung der Ziele des TBTF-Dispositivs werden nun Anpassungen an der bestehenden Regulierung vorgenommen. Durch die Verringerung der Wahrscheinlichkeit einer Krise, die staatliche Beihilfe notwendig machen könnte, sowie aufgrund der mit der strengeren Regulierung verbundenen höheren Kosten für SIBs wird auch die zu Gunsten der SIB bestehende Wettbewerbsverzerrung verkleinert und im Idealfall gerade ausgeglichen.

Insbesondere die UBS steht zudem als internationale tätige SIB in einem direkten Wettbewerb mit anderen G-SIBs. Die strengere Eigenmittelunterlegung von Beteiligungen an ausländischen Tochtergesellschaften im Schweizer Stammhaus ist diejenigen TBTF-Massnahme, die die grössten Auswirkungen auf die UBS zeitigt. Auch wenn die internationalen Standards keine explizite Eigenmittelregulierung auf unkonsolidierter Einzelinstitutsebene vorgeben, so ist die vorgeschlagene Abzugsvariante grundsätzlich im Einklang mit Empfehlungen der internationalen Standardgeber (BCBS und FSB) und in der Grundidee vergleichbar mit dem verfolgten Ansatz im UK. Obwohl ein direkter Vergleich nicht einfach ist, ist die vorgeschlagene Eigenmittelunterlegung von Beteiligungen an ausländischen Tochtergesellschaften im Stammhaus in der Schweiz wohl strenger als die entsprechende Regelung für G-SIBs in anderen Jurisdiktionen und namentlich in der EU. Für die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit ist jedoch eine Gesamtsicht auf die regulatorischen Anforderungen und Standortfaktoren notwendig. Während die Schweiz vergleichsweise stark auf die für alle Banken geltenden regulatorischen Grundanforderungen setzt (sogenannte «Pillar 1» Anforderungen), sind beispielsweise die USA oder das UK strenger beim Stresstesting oder bei individuellen Zusatzanforderungen für Banken (sogenannte «Pillar 2» Zuschläge). Der Bundesrat geht in seinen Schätzungen davon aus, dass die Eigenmittelausstattung der UBS auf Gruppenstufe auch bei einer vollständigen Eigenmittelunterlegung ausländischer Beteiligungen nicht in extremem Ausmass über jenen von relevanten Mitbewerbern namentlich im Vermögensverwaltungsgeschäft liegen wird.

Wer die Finanzierungskosten von höheren Eigenmitteln trägt, hängt massgeblich von Entscheidungen der betroffenen Bank ab. Falls diese nicht über tiefere Renditen den Investorinnen und Investoren übertragen werden, sind die Kosten durch das operative Geschäft zu kompensieren. Ursächlich für die höheren Finanzierungskosten ist im Fall der Eigenmittelunterlegung von Beteiligungen an ausländischen Tochtergesellschaften das in diesen Töchtern gebuchte Geschäft, während sich an den Eigenmittelanforderungen für die Schweizer Geschäftsaktivitäten nichts ändert. Bei einer verursachergerechten Umlegung – wie im Bankgeschäft üblich – wären die höheren Finanzierungskosten prinzipiell durch das Geschäft der ausländischen Tochtergesellschaften zu erwirtschaften. Eine Quersubventionierung des Geschäfts ausländischer Tochtergesellschaften durch Einnahmen aus dem inländischen Kreditgeschäft ist dabei denkbar und nicht auszuschliessen, widerspräche jedoch der Annahme eines effizienten, kompetitiven Schweizer Kreditmarkts und dürfte zu Verschiebungen beim Marktanteil führen. Wenn die UBS im inländischen Geschäft von den Kunden höhere Preise verlangen könnte, ohne dass diese auf einen anderen Anbieter ausweichen könnten, wäre diese Möglichkeit bereits heute und unabhängig von den regulatorischen Anpassungen vorhanden. Für die in den ausländischen Tochtergesellschaften verbuchte Geschäft kann die neue Regelung jedoch zu erhöhten Kosten und damit negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der UBS in diesen Geschäftsfeldern haben.

Die UBS Schweiz AG steht als Schweizer Tochtergesellschaft wiederum wie auch die national tätigen SIBs in einem direkten Wettbewerb mit den übrigen in der Schweiz tätigen Banken. Wie zuvor dargelegt sind durch die strengere Eigenmittelunterlegung von Beteiligungen an ausländischen Tochtergesellschaften im Schweizer Stammhaus keine wesentlichen negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation in der Schweiz zu erwarten. Die Eigenmittelanforderungen an die UBS Schweiz AG wurden zudem im Rahmen der Anpassung der progressiven Eigenmittelanforderungen an die BIP-Entwicklung leicht reduziert. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Eigenmittelquoten der UBS sowie der übrigen SIBs ohnehin nur bedingt mit jenen der anderen Banken vergleichbar sind. Im Gegensatz zu den meisten übrigen Inlandbanken, welche zur Berechnung der erforderlichen Eigenmittel im Kreditbereich einen vorgegebenen Standardansatz heranziehen, verwenden die SIBs dazu interne Modelle. Dies führt dazu, dass die Banken mit internen Modellen vergleichbare Bilanzaktiva in der Regel mit

deutlich weniger Eigenmitteln unterlegen müssen. Würden die SIBs wie die meisten inländischen Banken den Standardansatz anwenden und damit vergleichbarere Eigenmittelquoten ausweisen, würden die Eigenmittelquoten der SIBs mit den aktuell gehaltenen Eigenmitteln deutlich tiefer ausfallen. Auch vor diesem Hintergrund sollte die Wettbewerbsfähigkeit der UBS im Inland nicht gefährdet sein.

Die Eigenmittelmassnahme bezüglich Software sowie die Massnahmen zur Stabilisierungsplanung und Abwicklung betreffen ausschliesslich die SIBs. Die Wettbewerbssituation zwischen den SIBs ändert sich damit nicht. Jedoch werden dadurch die bereits bestehenden höheren Anforderungen von SIBs gegenüber den übrigen Banken noch leicht erhöht, was der Natur einer TBTF-Vorlage entspricht. Ein Wettbewerbsnachteil für SIBs im Schweizer Bankgeschäft ist jedoch bereits heute nicht ersichtlich und wird auch in der Zukunft nicht erwartet.

Die übrigen TBTF-Massnahmen betreffen mehr Banken als die SIBs, teilweise sämtliche Banken und auch noch andere Finanzinstitute. Auf Grund der proportionalen Ausgestaltung sind die grösseren Banken etwas mehr betroffen als die kleineren, wie das in der geltenden Bankenregulierung bereits der Fall ist. Eine wesentliche Auswirkung auf die Wettbewerbssituation wird dadurch jedoch nicht erwartet.

7 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Es werden keine wesentlichen oder nennenswerten Auswirkungen auf die Gesellschaft erwartet.

8 Synthese und Bilanz der Auswirkungen

Bereits heute bezweckt die TBTF-Regulierung die Reduktion von Risiken für das schweizerische Finanzsystem, die Gewährleistung der Fortführung volkswirtschaftlich wichtiger Funktionen und die Vermeidung staatlicher Beihilfen. Zur besseren Erreichung der Ziele des TBTF-Dispositivs werden Anpassungen an der bestehenden Regulierung vorgenommen. Die Wahrscheinlichkeit einer Krise und staatlicher Beihilfe kann damit verringert, jedoch der Krisenfall auch künftig nicht ganz ausgeschlossen werden. Die Möglichkeit von staatlicher Beihilfe führt zu einem Wettbewerbsvorteil für die SIBs. Durch die Verringerung der Wahrscheinlichkeit einer Krise, die staatliche Beihilfe notwendig machen könnte, verkleinert sich die zu Gunsten der SIBs bestehende Wettbewerbsverzerrung.

Im März 2023 befand sich die Credit Suisse in einer derart akuten Vertrauenskrise, dass sie am 20. März 2023 ohne Gegenmassnahmen von ausserhalb der Bank in einen ungeordneten Konkurs gegangen wäre. Zur Erreichung der TBTF-Ziele führten Bundesrat und Parlament im Nachgang zur Finanzkrise 2007/08 besondere Bestimmungen für SIBs ein. Das TBTF-Dispositiv sowie dessen aktuelle Weiterentwicklung haben ihren Ursprung in den Krisen von international tätigen systemrelevanten Banken. Im Zusammenspiel sämtlicher Massnahmen des TBTF-Gesamtpaket wird die angestrebte Wirkung am besten erreicht. Die Stärkung von Prävention und Liquidität sowie auch die Erweiterung des Kriseninstrumentariums leisten je einen wichtigen und unabdingbaren Beitrag dazu. In der Einschätzung des Gutachtens von BSS Volkswirtschaftliche Beratung stellt die Erhöhung der Eigenmittelanforderungen das zentrale Element des Gesamtpakets dar. Der vollständige Abzug von Beteiligungen an ausländischen Tochtergesellschaften vom harten Kernkapital des Stammhauses leistet damit den grössten Beitrag zur Erreichung der Ziele des TBTF-Dispositivs. Dies steht im Einklang damit, dass der grösste Nutzen sowie auch die grössten Kosten des vorliegenden TBTF-Pakets aus dieser Kernmassnahme resultieren und damit vor allem die UBS als aktuell einzige international tätige SIB der Schweiz betreffen. Die übrigen Kernmassnahmen betreffen zu einem grossen Teil sämtliche SIBs. Da auch für nicht international tätige SIBs die TBTF-Problematik besteht, ist dies sinnvoll.

Eine RFA ist insbesondere auch als Prozess zu sehen. Aufgrund laufender Beurteilung und Abwägung von Kosten und Nutzen wurden in verschiedenen Etappen laufend Anpassungen an den verschiedenen Teilen des Gesamtpakets zur Stärkung des TBTF-Dispositivs vorgenommen. So wurden im Verlauf des Regulierungsprozesses mehrmals Handlungsoptionen geprüft, nicht effektive oder zu weitreichende Massnahmen verworfen und die gewählten Massnahmen bezüglich ihrer Effizienz präzisiert und teilweise beschränkt. Im Resultat ergibt sich ein ausgewogenes Gesamtpaket, das die Zielerrei-

chung und damit einen hohen Nutzen für die Gesamtwirtschaft sicherstellt und gleichzeitig den Aufwand und damit die Kosten für die betroffenen Institute und die Volkswirtschaft so gering wie möglich hält.

9 Zweckmässigkeit im Vollzug

Bei denjenigen regulatorischen Änderungen, die bei den betroffenen Instituten den Aufbau von zusätzlichen Eigenkapital oder die Einführung neuer und aufwändiger Prozesse nötig machen können, wurden bewusst angemessene Übergangsfristen bis zur Erfüllung der Anforderungen eingeräumt. Damit können die resultierenden Kosten möglichst niedrig gehalten werden.

Für die Durchsetzung der geänderten oder neuen Regulierung im Finanzmarktbereich ist die FINMA zuständig. Um bei Fehlverhalten oder drohenden Verstössen gegen Aufsichtsrecht frühzeitig und effektiv eingreifen zu können, wird die Aufsicht durch die FINMA im Zuge der TBTF-Vorlagen gestärkt. Dazu werden die Interventionskriterien präzisiert. So kann die FINMA neu in der laufenden Aufsicht bereits vor einem konkreten Verstoss gegen Aufsichtsrecht tätig werden. Zudem haben Beschwerden gegen entsprechende Massnahmen keine aufschiebende Wirkung, damit das Eingreifen der FINMA auch unverzüglich seine Wirkung entfalten kann. Um die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes wenig kooperativer Institute besser durchsetzen zu können, kann die FINMA neu Zwangsgeld verhängen. Das fehlbare Institut hat dadurch einen Anreiz zur raschen Behebung der Mängel, da ansonsten tägliche Zahlungen anfallen. Darüber hinaus kann die FINMA bei schweren Verstössen gegen das Aufsichtsrecht Geldstrafen gegen juristische Personen verhängen und bei schweren Verstössen gegen interne Vorschriften der Bank ein Berufsverbot verhängen. Für eine höhere Effektivität des bestehenden dualen Aufsichtsmodells soll die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften durch die Einführung einer Rotationspflicht gestärkt werden. Die aufgeführten Massnahmen sollen in ihrer Gesamtheit die Wirksamkeit der Aufsicht der FINMA und damit den Vollzug der Regulierung deutlich verbessern.

10 Übersichtstabelle über die in der Regulierungsfolgenabschätzung verwendeten Daten

Zitat, Fundstelle	Quelle, Herleitung, Annahmen	Letzte Aktualisierung	Bemerkungen
4 Auswirkungen auf den Bund			
«Für das Jahr 2022 hätten sich gesamthafte Mehreinnahmen für den Bund von rund 70–210 Millionen Franken ergeben.»	Vgl. insgesamt Botschaft vom 6. September 2023 (BBl **2023** 2165)	2023	
6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft			
6.1 Auswirkungen auf Banken und andere Finanzinstitute			
6.1.1 Corporate Governance			
6.1.1.1 «Die SIBs schätzen…», «Die nicht systemrelevanten Banken schätzen…»	Freiwillige Umfrage im Herbst 2025 durch das EFD bei den betroffenen Banken zu den geschätzten Kosten.	2026	
6.1.1.2 «Die SIBs gehen von…», «Die nicht systemrelevanten Banken schätzen…», «Die nicht systemrelevanten Banken schätzen…»	Freiwillige Umfrage im Herbst 2025 durch das EFD bei den betroffenen Banken zu den geschätzten Kosten.	2026	
6.1.2 Aufsicht			
6.1.2.4 «Bei den SIBs ging…», «Die nicht systemrelevanten Banken schätzen… », «Neben den Banken gaben fünf Vermögensverwalter…», «Zudem haben eine Finanzinfrastruktur und ein Versicherer…», «Expertsuisse schätzt…»	Freiwillige Umfrage im Herbst 2025 durch EFD bei den betroffenen Banken, weiteren der Aufsicht durch die FINMA unterstellten Instituten und Expertsuisse zu den geschätzten Kosten.	2026	
6.1.3 Eigenmittelanforderungen			

6.1.3.2 Ausländische Beteiligungen	Vgl. Botschaft vom 22. April 2026 (BBl **2026** 1177)	2026	
6.1.3.3 Regulatorische Vorgaben bzgl. der vorsichtigen Bewertung und der Werthaltigkeit von bestimmten Bilanzpositionen sowie Zuschläge für das Gesamtengagement	Vgl. insgesamt Erläuterungen zur Änderung der Eigenmittelverordnung (Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität und dem Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission)	2026	
6.1.3.4 «Per Dezember 2025 hatte die UBS…»	Angaben der FINMA.	2026	
6.1.4 Liquiditätsanforderungen in der Krise			
6.1.4.2 Liquiditätsanforderungen: Informationsbereitstellung	Vgl. insgesamt Erläuterungen zur Änderung der Eigenmittelverordnung (Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität und dem Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission)	2026	
6.1.4.3 Vorbereitungsanforderungen für den Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken	Vgl. insgesamt Erläuterungen zur Änderung der Liquiditätsverordnung (Vorbereitungsanforderungen für den Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken)	2026	
6.1.6 Einlegerschutz			
«Die gesamten Freizügigkeitsguthaben beliefen sich…»	Verein Vorsorge Schweiz, Medienmitteilung, Vorsorgekennzahlen 2024 für die Freizügigkeit und die Säule 3a, Medienmitteilung-VVS-Vorsorgekennzahlen-2024.pdf	2026	
«Die gesamten Säule-3a-Guthaben beliefen sich…»	Verein Vorsorge Schweiz, Medienmitteilung, Vorsorgekennzahlen 2024 für die Freizügigkeit und die Säule 3a, Medienmitteilung-VVS-Vorsorgekennzahlen-2024.pdf	2026	
«Die freizügigkeits- und Säule-3a-Guthaben…»	Verein Vorsorge Schweiz, Medienmitteilung, Vorsorgekennzahlen 2024 für die Freizügigkeit und die Säule 3a, Medienmitteilung-VVS-Vorsorgekennzahlen-2024.pdf	2026	
«Per 31. Dezember 2025 beläuft sich das Total der privilegierten Einlagen aller Banken auf 579,31 Mrd. Franken»	FINMA	2026	
«Der Verein Vorsorge Schweiz schätzt…»	Verein Vorsorge Schweiz auf Anfrage des EFD.	2026	
6.4 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft			
«So betrug Ende 2024 das Gesamtengagement der SIBs im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz 148 Prozent für die UBS,	Berechnung des SIF, Zahlen zum Gesamtengagement (Leverage Ratio Denominator) gemäss Jah-	2026	

37 Prozent für Raiffeisen, 26 Prozent für die ZKB und 12 Prozent für die PostFinance.»	resberichten 2025 der SIBs. Zahlen zum BIP gemäss Publikation des SECO (Produktionsseite, saison-, kalender- und Sportevent-bereinigt, 27.2.2026)		
«Eine Studie des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht schätzt die Kosten von vergangenen Bankenkrisen auf 19 Prozent bis 158 Prozent des BIP des betroffenen Landes.»	Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS), An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements, August 2010, Seite 36	2010	
«Der kumulierte BIP-Verlust liegt dabei zwischen 0 Prozent und 108 Prozent.»	Expertenbericht «Evaluation der Analysen für die Notfusion CS-UBS» von BSS Volkswirtschaftliche Beratung	2026	
«Die Finanzdienstleistungen des gesamten Bankensektors trugen 2024 direkt und indirekt mit 68,6 Milliarden Franken bzw. 8,0 Prozent zum BIP der Schweiz bei.»	Finanzdienstleistungen Bankensektor per 2024 gemäss Studie BAK economic intelligence (2025), Seite 13. Deren prozentualer Anteil am BIP 2023 resultiert aus einer Berechnung des SIF gestützt auf Daten des SECO (Produktionsseite, unbereinigt», Tabelle «nom_y», siehe detaillierter Quellenverweis oben).	2026	
«Der Bankensektor zählte 351 700 direkt und indirekt Beschäftigte (Vollzeitäquivalente, FTE)»	Beschäftigte im Bankensektor per 2024 gemäss Studie BAK economic intelligence (2025), Seite 14.	2026	
«(…) und generierte geschätzte 8,6 Milliarden Franken an direkten Steuern.»	Studie BAK economic intelligence (2025), Seite 16	2026	
«Der Anteil des Vermögensverwaltungsgeschäfts am Beitrag des gesamten Bankensektors kann für diese Berechnungen der Auswirkungen auf (maximal) 35 Prozent geschätzt werden.»	Berechnungen des SIF gestützt auf Daten der SNB (Jährliche Bankenstatistik, Ausgewählte Erfolgsrechnungspositionen). Der Anteil per 31. Dezember 2024 entspricht dem Resultat aus der Division des «Erfolgs aus dem Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft» durch den Gesamterfolg (d. h. der Summe aus dem «Brutto-Erfolg Zinsengeschäft», dem «Erfolg aus dem Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft», dem «Erfolg aus dem Handelsgeschäft und der Fair-Value-Option» sowie dem «übrigen ordentlichen Erfolg»).	2026	
«Von den gesamten Erträgen im Schweizer Wealth Management wurden im Jahr 2025 geschätzte 60 Prozent aus dem grenzüberschreitenden Geschäft generiert.»	Boston Consulting Group, Global Wealth Report 2025, Global Wealth Market Sizing Database 2025.	2026	
«Somit wird für das grenzüberschreitende Vermögensverwaltungsgeschäft 2025 ein direkter BIP-Anteil von 14,4 Milliarden Franken (1,7 %), (…)»	Berechnung des SIF mit Daten per 31. Dezember 2025. Resultat aus der Multiplikation des «Anteils des grenzüberschreitenden Wealth-Management-Geschäfts	2026	

	an die gesamten Finanzdienstleistungen» mit dem Total des Ertrags aus Finanzdienstleistungen.		
«(….) eine direkte Beschäftigung von 73 857 FTE (….)»	Berechnung des SIF	2026	
«(….) und 1,8 Milliarden Franken an direkten Steuern gerechnet.»	Berechnung des SIF	2026	
«Unter der Annahme, dass Vermögensverwaltungsgelder bei Schweizer Banken einen starken Abfluss erfahren und sich das Geschäft der in diesem Bereich tätigen Schweizer Banken daher um 25 Prozent verkleinert, würden unter sonst unveränderten Bedingungen Arbeitsplätze (-18 464 FTE) und direkte Steuereinnahmen (-452 Mio. CHF, -0,27 %) verloren gehen und das BIP würde sinken (-3,6 Mrd. CHF, -0,4 %).»	Berechnungen des SIF mit Daten per 31. Dezember 2025 unter Annahme eines Stressfaktors von 25 Prozent. Die dargelegten Auswirkungen entstehen – unter der Annahme eines linearen Zusammenhangs – aus der jeweiligen Multiplikation der zuvor errechneten Werte bezüglich Arbeitsstellen, direkten Steuerannahmen und BIP mit 25 Prozent.	2026	