

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 17. September 2025

942. Änderung der Eigenmittelverordnung, Vernehmlassung

1. Ausgangslage

Das Eidgenössische Finanzdepartement hat am 6. Juni 2025 die Vernehmlassung zur Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV, SR 952.03) eröffnet.

Der Bundesrat hat im April 2024 die Regulierung systemrelevanter Banken evaluiert und in seinem Bericht zur Bankenstabilität ein Massnahmenpaket vorgestellt. Die parlamentarische Untersuchungskommission «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» stellte in ihrem Bericht vom Dezember 2024 ebenfalls Handlungsbedarf fest. Der Bundesrat hat gestützt auf diese Berichte sein Massnahmenpaket zur Stärkung des Too-Big-To-Fail-Dispositivs konkretisiert. Es sieht Massnahmen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe vor, die gestaffelt in die Vernehmlassung gehen. Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage enthält die Massnahmen auf Verordnungsstufe, die nicht nur systemrelevante Banken betreffen. Insbesondere verschärft sie die Vorgaben zur Bewertung bestimmter Bilanzpositionen sowie zu ATi-Kapitalinstrumenten (Additional-Tier-I-Anleihen) und statuiert neue Pflichten zur Informationsbereitstellung bezüglich Liquidität. Die Massnahmen auf Gesetzesstufe (insbesondere strengere Eigenkapitalvorschriften für systemrelevante Banken mit Tochtergesellschaften im Ausland, Erweiterung der Aufsichtskompetenzen der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht sowie die Einführung eines Verantwortlichkeitsregimes für Banken) sind nicht Teil der vorliegenden Vernehmlassung.

2. Auswirkungen der Vorlage

Gemäss erläuterndem Bericht bewirkt die Vorlage keine direkten Mehrausgaben oder Mindereinnahmen für die Kantone und Gemeinden. Für betroffene Banken, zu denen insbesondere die UBS und die Zürcher Kantonalbank zählen, führe die Vorlage zu zusätzlichen Kosten. Diese könnten je nach Geschäftstätigkeit der Institute unterschiedlich ausfallen. Zu rechnen sei mit höherem Personal-, Sach- und Revisionsaufwand sowie mit höherem Kapitalbedarf. Die Vorlage könne folglich den steuerbaren Gewinn von Banken schmälern und so bei Kantonen zu tieferen Steuereinnahmen und Gewinnausschüttungen führen.

Auf den gesamtem Bankensektor gesehen sei der negative Effekt jedoch gering. Gemäss erläuterndem Bericht können die entstehenden Zusatzkosten an die Bankkundinnen und -kunden weitergegeben werden.

Eine umfassende Regulierungsfolgeabschätzung zum gesamten Massnahmenpaket (vorliegende und geplante Massnahmen auf Verordnungs- und Gesetzesstufe) liegt nicht vor. Ob die Auswirkungen tatsächlich so gering ausfallen werden, wie im erläuternden Bericht angenommen, ist daher zweifelhaft. Das Massnahmenpaket als Gesamtes könnte erhebliche negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit sowohl des Finanzplatzes als auch der Realwirtschaft haben, da es die Finanzierungskosten erhöht.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement, 3000 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an vernehmlassungen@sif.admin.ch):

Mit Schreiben vom 6. Juni 2025 haben Sie uns eingeladen, zur Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV, SR 952.03) Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

1. Grundsätzliches zur Vernehmlassungsvorlage und zu den geplanten Massnahmen (Massnahmenpaket)

Der Kanton Zürich ist ein internationaler Finanzplatz, der eine sehr hohe Arbeitsplatzproduktivität aufweist – mit 10% der Arbeitsplätze werden 16% der Wertschöpfung der regionalen Gesamtwirtschaft erwirtschaftet. Deshalb hat der Kanton ein bedeutendes Interesse daran, dass die Bankenregulierung die Finanzstabilität gewährleistet und gleichzeitig die internationale Wettbewerbsfähigkeit wahrt. Diesem Ziel wird das vorliegende Massnahmenpaket nicht gerecht. Die vorgeschlagenen und geplanten Massnahmen sind teilweise nicht verhältnismässig und bedeutend strenger als die Regulierungen in vergleichbaren Konkurrenzstandorten. Ihre möglichen Auswirkungen auf die Wirtschaftsstruktur werden in der Vernehmlassungsvorlage nicht erläutert. Die Kapitalvorgaben würden Schweizer Banken deutlich höhere Anforderungen auferlegen und weichen von den global anerkannten Basel-Standards ab. Dies verteuert die Kapitalkosten der betroffenen Banken und schränkt ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit ein. In der Folge wären Preissteigerungen, Leistungsreduktionen, Stellenabbau oder sogar Standort-

verlagerungen ins Ausland nicht ausgeschlossen. Die Vernehmlassungsvorlage untersucht diesbezüglich keine möglichen Szenarien, sodass die Gefahr besteht, von nachfolgenden Entscheiden der Marktteilnehmenden unangenehm überrascht zu werden, sollten beispielsweise namhafte Arbeitsplatzverluste die Folge sein.

Für den Finanzplatz Zürich wie auch für die gesamte Volkswirtschaft der Schweiz sind einheimische international tätige Banken sehr wichtig. Beispielsweise ist die Grossbank UBS die drittgrösste private Arbeitgeberin in der Schweiz und bietet entsprechend viele attraktive Arbeitsplätze im Kanton Zürich. Schweizer KMU sind aus Kostengründen auf Konkurrenz im Bankenmarkt angewiesen. Aus diesen Gründen sind wir der Ansicht, dass das Massnahmenpaket nicht nur ausschliesslich auf die Finanzstabilität ausgerichtet werden, sondern insbesondere auch der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Realwirtschaft genügend Rechnung tragen soll. Zudem sind für kleine Banken Erleichterungen vorzusehen, sodass der Bankenmarkt nicht noch weiter verknappt wird, worunter durchschnittliche Individualkundinnen und -kunden besonders leiden würden.

Es ist nachvollziehbar, dass der Bundesrat Lehren aus der Krise der Credit Suisse ziehen möchte. Jedoch werden zukünftige Krisen anders aussehen als bisherige. Es ist daher zu hinterfragen, ob der Einzelfall der Credit Suisse zum Anlass genommen werden soll für einen breiten Ausbau der Bankenregulierung. Es ist unklar, ob die neuen Regulierungsmassnahmen ihren Zweck hinsichtlich der gewünschten Ziele erfüllen werden. Könnte ein «Swiss Finish» präziser, einfacher und fördernder ausgestaltet werden? Wie können neue innovative Geschäftsideen so reguliert werden, dass die Innovation hierzulande und nicht an anderen Standorten stattfindet?

Antrag: Es sind alternative Regulierungsansätze in Betracht zu ziehen, welche die Resilienz stärken, ohne die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes zu gefährden.

Das vom Bundesrat gewählte Vorgehen mit gestaffelten Vernehmlassungen zu den einzelnen Teilen des Massnahmenpakets erlaubt keine umfassende Gesamtbeurteilung der vorgesehenen Regulierungsmassnahmen. Aus unserer Sicht braucht es deshalb eine Vernehmlassung zum gesamten Massnahmenpaket. Zudem ist eine Kosten-Nutzen-Analyse erforderlich, welche die Auswirkungen und Regulierungskosten des Gesamtpakets auf den Finanzplatz und die Volkswirtschaft vertieft analysiert. Ferner wurden alternative Regulierungsansätze zu wenig berücksichtigt oder zumindest ist deren Prüfung – mangels umfassender Regulierungsfolgeabschätzung – nicht ersichtlich. Bei jeder Mass-

nahme ist deshalb zu prüfen, ob sie tatsächlich zur Bankenstabilität beiträgt und ob die angestrebte Wirkung allenfalls auch mit weniger weitreichenden Eingriffen erreicht werden kann (Verhältnismässigkeit). Die Massnahmen dürfen nicht strenger sein als in Konkurrenzstandorten.

Wir haben grundsätzliche Bedenken hinsichtlich der zu erwartenden negativen Auswirkungen des Regulierungspakets auf die gesamte Volkswirtschaft. Die Regulierungskosten der Banken treffen die Realwirtschaft auf der ganzen Breite in Form von höheren Finanzierungskosten und machen sie im internationalen Umfeld weniger konkurrenzfähig. Innovationen wie neue Businessmodelle würden gehemmt. Es ist nicht im Interesse des Standorts Zürich, als bürokratischer Finanzplatz wahrgenommen zu werden.

Antrag: Es ist eine Vernehmlassung zum Massnahmenpaket als Ganzes durchzuführen und eine umfassende Regulierungsfolgeabschätzung vorzulegen, die insbesondere eine Kosten-Nutzen-Analyse für den Finanzplatz und die gesamte Volkswirtschaft umfasst.

Bei der angestrebten Verringerung von Risiken ist zu beachten, dass das Bankgeschäft inhärent mit Risiken verbunden ist, ohne die auch keine Wertschöpfung bzw. Gewinne möglich wären. Bankenregulierung sollte vor allem verhältnismässig und folglich risikoorientiert sein, um der Heterogenität des schweizerischen Bankensektors Rechnung zu tragen. Das Massnahmenpaket und insbesondere auch die vorliegende Vernehmlassungsvorlage verschärfen auch die Anforderungen für kleinere Banken erheblich. Es besteht die Gefahr, dass Kleinbanken überreguliert werden und sich aus dem Markt zurückziehen oder ihre Kundenstruktur anpassen. Insbesondere könnten Kleinkundinnen und -kunden abgestossen werden, weil die Banken diese nicht mehr rentabel betreuen können.

Antrag: Auf Massnahmen, die kleine Banken (Aufsichtskategorien 3–5 ohne internationale Verflechtung) betreffen, ist zu verzichten.

Unsere voranstehenden Ausführungen und Anträge machen deutlich, dass wir eine grundlegende Überarbeitung des Massnahmenpakets fordern. **Wir beantragen einen Marschhalt**, um die Regulierung des Finanzmarkts insgesamt zu überdenken.

Für den Fall, dass der Bundesrat am geplanten Vorgehen und an den Grundzügen der Vorlage zur Eigenmittelverordnung festhalten sollte, haben wir im Einzelnen folgende Anträge zur Vernehmlassungsvorlage:

2. Vorsichtige Bewertung und Werthaltigkeit von Bilanzpositionen

Die Vorlage sieht bei einzelnen Bilanzpositionen eine Abkehr von der bisherigen Fortführungsoptik (Going Concern) vor, die im Basler Eigenmittel-Berechnungsmodell verankert ist. Handelsbuchpositionen sollen neu mittels Abschlägen (Additional Valuation Adjustments, AVA) vorsichtiger bewertet werden und Software sowie latente Steueransprüche vollständig vom Eigenkapital bzw. harten Kernkapital abgezogen werden, dies im Sinne einer Liquidationsoptik (Gone Concern).

Die Liquidationsoptik widerspricht dem internationalen Standard des Basler Modells und führt zu einer im internationalen Vergleich überdurchschnittlich konservativen Bewertung. Zur Bewertung von Handelsbuchpositionen bestehen bereits angemessene, standardisierte Vorgaben. So müssen Handelsbuchpositionen bereits heute zum Fair Value bewertet werden. Dabei entstehende Bewertungsunsicherheiten werden über den vorgegebenen Eigenmittelpuffer abgedeckt. Die regulatorische Bewertung folgt in der Schweiz dem Massgeblichkeitsprinzip des Finanzabschlusses, wobei Rechnungslegungsstandards die massgeblichen Bewertungsgrundlagen definieren. Grundsätzliche Bewertungsfragen sollten daher im Rahmen dieser Standards angegangen werden und nicht durch regulatorische Eingriffe. Die Einführung von AVA-Abschlägen für Handelsbuchpositionen in der vorgeschlagenen Form ist daher abzulehnen. Falls der Bundesrat dennoch Änderungen einführen will, sollte er den Banken eine Übergangslösung ermöglichen, welche die Heterogenität der Finanzinstitute berücksichtigen und ausschliesslich der Überbrückung bis zu einer möglichen Anpassung der Rechnungslegung dienen würde. Zudem wären beim Abstellen auf Liquidationswerte konsequenterweise auch die Vorgaben zum Eigenmittelpuffer zu reduzieren.

Antrag: Bezüglich Art. 5b Abs. 4 VE-ERV ist auf die Einführung von Bewertungsabschlägen auf Handelsbuchpositionen in der vorgeschlagenen Form zu verzichten.

Eventualantrag: Sollte dennoch an einer Bewertungsanpassung für Handelsbuchpositionen festgehalten werden, ist den Banken eine angemessene Übergangslösung zu gewähren. Denkbar wäre beispielsweise eine Anwendung der bestehenden EU-Regelung (EU-Verordnung Nr. 2016/101) oder pauschale, abgestufte Bewertungsabschläge, die sich nach dem Volumen des Handelsbuchs richten. Zudem müssten die heutigen Vorgaben zum Eigenmittelpuffer gelockert werden, falls auf Liquidationswerte abgestellt werden sollte.

Eine pauschale Einstufung von Software und latenten Steueransprüchen als wertlos bezogen auf das Eigenkapital ignoriert deren tatsächlichen wirtschaftlichen Wert vollständig. Dies ist unverhältnismässig,

insbesondere auch im Vergleich mit den Regelungen in anderen Jurisdiktionen. Damit würde die internationale Vergleichbarkeit der Werte erschwert, Eigenmittelanforderungen unnötig erhöht und folglich die Wettbewerbsfähigkeit betroffener Banken geschwächt. Banken sind faktisch Technologieunternehmen, die durch Investitionen in IT-Lösungen massgeblich zu Verbesserungen im Kundenservice und zu Effizienzsteigerungen im Prozessbereich beitragen. Software stellt damit eindeutig eine relevante Wertschöpfung dar.

Antrag: Der vollständige Abzug von Software und latenten Steueransprüchen vom harten Kernkapital gemäss Art. 32 Abs. 1 VE-ERV ist abzulehnen. Stattdessen sollte geprüft werden, ob der wirtschaftliche Wert von Software durch eine konservativere Vorgabe für deren maximale Aktivierungsdauer (beispielsweise höchstens drei Jahre) angemessen berücksichtigt werden könnte.

3. Risikotragende Funktion der ATi-Kapitalinstrumente

ATi-Anleihen sind von Banken ausgegebene Anleihen, die im Krisenfall in Eigenkapital umgewandelt oder abgeschrieben werden können und dadurch Verluste absorbieren sollen. Mit der Vorlage soll die Markterwartung in Bezug auf das Kündigungs- bzw. Rückzahlungsverhalten der Banken bei diesen Anleihen angepasst werden. Mit Art. 27 Abs. 1 Bst. f VE-ERV wird der bestehende Absatz um eine Bedingung ergänzt, wonach die freiwilligen Couponzahlungen bei ATi-Instrumenten nur erfolgen sollen, falls die Summe der Gewinne der vorangehenden vier Quartale positiv ist. Viele Banken führen jedoch keine Quartalsberichterstattung. Es stellt sich daher die Frage, ob diese neue Bedingung Auswirkungen auf die Reporting-Anforderungen an die Banken haben wird. Jedenfalls zu vermeiden wäre eine Pflicht zur Einführung von Quartalsabschlüssen und -berichten, da dies den Banken zusätzliche Kosten verursachen würde. Da der Schweizer ATi-Markt nur einen kleinen Teil der homogen regulierten ATi-Märkte der EU und des Vereinigten Königreichs ausmacht, sind ein funktionierender Marktzugang, wettbewerbsfähige Preise und eine Orientierung an internationalen Standards von Relevanz. Der aktuelle Vorschlag könnte entweder dazu führen, dass neue ATi-Emissionen für Schweizer Banken deutlich teurer werden oder im schlimmsten Fall mangels Investoreninteresse gar nicht mehr brauchbar wären. Allgemein sollte bei Art. 27 VE-ERV zugunsten der Rechtssicherheit auf eine klare Formulierung geachtet werden, um klare Markterwartungen zu erhalten.

Antrag: Die Umsetzung von Art. 27 Abs. 1 Bst. f VE-ERV darf nicht zu einer Pflicht der Banken zu Quartalsabschlüssen und -berichten führen. Zudem ist die Formulierung in Abs. 1 wie folgt zu präzisieren:

«Ein Kapitalinstrument ist als zusätzliches Kernkapital anrechenbar, wenn:

- d. die Bank bei der Ausgabe darauf hinweist, dass in der Regel kein Anspruch auf Rückzahlung besteht und eine allfällige Rückzahlung der Genehmigung durch die FINMA bedarf und diese die Genehmigung nur erteilt, wenn:
 - 1. die verbleibenden Eigenmittel die Anforderungen nach den Artikeln 41–45a um ein erforderliches Mindestmass übersteigen; oder
 - 2. ersatzweise genügend mindestens gleichwertige Eigenmittel ausgegeben werden und;
 - die Bedingungen der Ersatzausgabe die Zinskosten der Anleihe für die Ertragskraft der Bank deutlich reduziert oder [...]
- f. die Bank [...] positiv ist, die FINMA kein Ausschüttungsverbot gemäss Absatz 5 Buchstabe c angeordnet hat und [...]

4. Pflicht zur Informationsbereitstellung bei Liquiditätsengpässen

Mit der Vorlage soll ein neuer Art. 11 in die Liquiditätsverordnung (LiqV, SR 952.06) eingefügt werden. Gemäss dieser Bestimmung müsste eine Bank bei einem sich abzeichnenden oder bereits eingetretenen Liquiditätsengpass aktuelle Informationen und Szenarioanalysen an die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) liefern. Die FINMA würde die einzureichenden Informationen konkretisieren. Im erläuternden Bericht wird hierzu auch auf Innertages-Informationen wie z. B. Einlagenabflüsse unter dem Tag oder Cash-Positionen und Saldi bei Korrespondenzbanken verwiesen. Die Bereitstellung solcher Innertages-Informationen ist besonders für kleine Banken mit erheblichem Aufwand verbunden, und zugleich wären solche Informationen aufgrund der Dynamik des Bankgeschäfts nur eingeschränkt aussagekräftig. Ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis im Hinblick auf die Bewältigung von Liquiditätsengpässen ist somit hier nicht gegeben.

Antrag: Art. 11 VE-LiqV sei so zu formulieren, dass die FINMA bei den Banken nicht Innertages-Informationen einholen kann.

II. Mitteilung an die Zürcher Kantonalbank, Generaldirektion, Bahnhofstrasse 9, Postfach, 8010 Zürich, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli