Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF

7. August 2026

23.062 Bankengesetz. Änderung («Public Liquidity Backstop», PLB)

Antrag aus der WAK-S:

1. Das EFD/SIF ist gebeten, gestützt auf Artikel 32c des Bankengesetzes gemäss Botschaft des Bundesrats eine **PLB-Variante auszuarbeiten, die eine ex-ante-Pauschale zur Abgeltung des Risikos einer allfälligen Bereitstellung einer Ausfallgarantie entlang der folgenden Parameter vorsieht**.

   - Die Regelung gilt ausschliesslich für systemrelevante Banken (SIBs), deren Auslandgeschäft einen substanziellen Anteil am Gesamtgeschäft ausmacht.

   - Bei der Festlegung der Bemessungsgrundlage sind die bei ausländischen Zentralbanken vorbereiteten Sicherheiten, Mittel zur langfristigen Finanzierung mit einer Restlaufzeit von mehr als einem Jahr sowie bereits entrichtete Entschädigungen für Staatsgarantien (z.B. Kantonalbanken) zu berücksichtigen. Der Bemessungssatz ist gesetzlich festzulegen und beträgt einen Basispunkt.

2. Das SIF wird zudem beauftragt, Optionen aufzuzeigen, wie eine allfällige PLB-Abgeltung verwendet werden könnte und welchem Zweck sie zugeführt werden sollte, damit sie nicht in den allgemeinen Bundeshaushalt fliesst und nicht als Steuer qualifiziert werden kann.

Begründung

Eine jährlich von den SIBs zu entrichtende Abgeltungspauschale gemäss Art. 32c BankG war nicht Teil der Vorlage, welche der Bundesrat im Mai 2023 in die Vernehmlassung gegeben hat. Im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage führt der Bundesrat vielmehr explizite Argumente gegen diese «ex-ante»-Abgeltung auf. Erst nach der Vernehmlassung hat der Bundesrat den Gesetzesentwurf zum PLB um eine «Pauschale für das Risiko einer Bereitstellung einer Ausfallgarantie» ergänzt.

Die Einführung einer ex-ante-Abgeltung wird insbesondere mit den zusätzlichen Risiken begründet, die mit einem substanziellen Auslandgeschäft verbunden sind. Ausländische Aufsichtsbehörden erachten einen gesetzlich verankerten PLB für SIBs als wichtige Voraussetzung für deren Abwickelbarkeit. Vor diesem Hintergrund ist eine Abgeltung auf SIBs zu beschränken, bei denen das Auslandgeschäft einen substanziellen Anteil des Gesamtgeschäfts ausmacht.

Für SIBs ohne eine vergleichbare internationale Geschäftstätigkeit besteht keine Rechtfertigung für eine zusätzliche Abgeltung; sie sind daher zwingend davon auszunehmen.

Der PLB ist durch ein Konkursprivileg geschützt, ein Rechtsanspruch darauf besteht nicht (Art. 32a Abs. 4 BankG), und bei einer Gewährung des PLB müssen die betroffenen SIBs bereits substanzielle Prämien für die Bereitstellung an den Bund, eine Risikoprämie an den Bund und die SNB sowie Zinsen an die SNB für die ihr entstehenden Darlehenskosten entrichten. Ein

PLB schafft Vertrauen am Kapitalmarkt in einer schweren Krisensituation und dient der Überbrückung temporärer Liquiditätsengpässe infolge zeitlicher Diskrepanzen zwischen Liquiditätsabflüssen und der Verwertung von Aktiven. Das Kreditrisiko wird durch die Kapitalisierung der Bank sowie die im Abwicklungsfall vorgesehene Rekapitalisierung mittels Bail-in Bonds begrenzt. Dies sollte bei der Bemessung der ex-ante-Abgeltung berücksichtigt werden.

Die Bemessungsgrundlage soll, wie vom Bundesrat vorgesehen, zwingend risikobasiert ausgestaltet werden. Da diese auf das Gesamtgeschäft der Bank abstellt, sind bei ausländischen Zentralbanken vorbereitete Sicherheiten, analog zu bei der SNB vorbereitete Sicherheiten, sowie bereits entrichtete Entschädigungen für Staatsgarantien (bspw. bei Kantonalbanken) zu berücksichtigen. Ebenso ist der risikomindernden Wirkung einer langfristigen Finanzierung mit einer Restlaufzeit von mehr als einem Jahr Rechnung zu tragen, da diese das potenzielle Ausmass von Liquiditätsabflüssen reduziert. Hierzu zählen insbesondere AT1-Anleihen, Bail-in Bonds sowie langfristige Emissionen, einschliesslich Covered Bonds und Pfandbriefanleihen. Diesem Umstand trägt der Vorschlag des Bundesrats bislang nicht Rechnung.

Der Bemessungssatz soll im Gesetz festgelegt werden, um den betroffenen Banken Planungs- und Rechtssicherheit zu gewährleisten. Ein Satz eines Basispunkts ist angemessen. Für Banken ohne substanzielles Auslandgeschäft ist der Bemessungssatz auf null festzulegen.

Der Bundesrat beziffert die ex-ante Abgeltung, verteilt auf alle SIBs und gestützt auf das Jahr 2021, in seiner Botschaft (S. 67) auf rund 80 bis 240 Millionen Franken. Eine Pauschale von 80 Millionen ist vorzuziehen, da unbedingt vermieden werden sollte, dass bei zunehmender Abgeltungshöhe ein impliziter Anspruch begründet werden könnte. Aufgrund der mangelnden inhaltlichen Begründung für eine Entschädigung muss deren Höhe zurückhaltend bemessen werden. Andernfalls könnte eine unangemessen hohe Entschädigung den Eindruck erwecken, ein Institut habe einen berechtigten Anspruch auf einen PLB.

Antwort der Verwaltung

Ad. 1

Allgemeine Bemerkungen und Einordnung

Eine ex-ante-Abgeltungspauschale war in der Tat nicht Teil der Vorlage, die der Bundesrat im Mai 2023 in die Vernehmlassung gegeben hat. Aufgrund der breiten Kritik der Kantone und verschiedener politischer Parteien an der fehlenden Abgeltung hat der Bundesrat in der Folge die risikobasierte ex-ante-Pauschale in den Entwurf eingeführt. Der Bundesrat erachtete diesen Schritt als notwendig, um die politische Umsetzbarkeit des PLB zu gewährleisten.

Die unterschiedlichen Vorschläge in der Vernehmlassung und in der Botschaft erfolgten vor dem Hintergrund, dass es einerseits gute Gründe für eine Abgeltung gibt (Entschädigung des Restrisikos des Bundes, Ausgleich eines klaren Wettbewerbsvorteils für SIBs), aber andererseits schwierige Umsetzungsfragen bestehen (z.B. Schwierigkeit der Festlegung einer „objektiv angemessenen“ Abgeltung). Entsprechend hat der Bundesrat in der Botschaft – im Einklang mit vorliegendem Antrag und im Sinne eines Kompromisses – beabsichtigt, eine moderate Abgabe vorzuschlagen.

Die Abgeltungspauschale ist so konzipiert, dass sie sinnvolle Anreize setzt, nämlich zugunsten einer guten Vorbereitung für Liquiditätsbezug auf der Aktivseite und zugunsten von mehr regulatorischen Eigenmitteln (inkl. anrechenbarem Fremdkapital) auf der Passivseite. In einer Gesamtabwägung wurde der Abzug für Liquiditätsvorbereitung bewusst grosszügig vorgeschlagen, während man auf der Passivseite (wie im vorliegenden Antrag vorgeschlagen) allenfalls noch weitere Kapitalinstrumente berücksichtigen könnte. Zu beachten ist allerdings, dass

in der Botschaft des Bundesrates die Eckwerte zur Bemessungsgrundlage und des Abgabesatzes aufeinander abgestimmt wurden. Es gibt keine wissenschaftlich korrekten oder objektive Werte. Die resultierende Abgabe soll einerseits eine Abgeltungswirkung erzielen, aber andererseits für alle SIBs gut tragbar sein. Hätte man die Bemessungsgrundlage strenger oder milder definiert, wären ausgleichend wohl mildere oder strengere Abgabesätze vorgeschlagen worden.

Würdigung der Hauptanliegen des Antrags (siehe jeweils in blau)

Die Regelung gilt ausschliesslich für systemrelevante Banken (SIBs), deren Auslandgeschäft einen substanziellen Anteil am Gesamtgeschäft ausmacht.

Das EFD steht dem Antrag in diesem Punkt **kritisch** gegenüber. Eine Beschränkung der ex-ante-Pauschale auf SIBs mit substanziellem Auslandgeschäft würde nicht alle potenziell von einem PLB profitierenden Banken mit einer ex-ante Pauschale belangen, während die Begründung für die Pauschale mit dem PLB an sich, der für alle systemrelevanten Banken geschaffen werden soll, zusammenhängt. Dies würde auch zu schwer begründbaren Wettbewerbsverzerrungen führen.

- Die vom BR vorgeschlagene Ausgestaltung der Abgeltungspauschale sorgt mit der risikogerechten Ausgestaltung bereits für eine differenzierte Betrachtung zwischen G- und D-SIBs, sodass **dem Risiko der unterschiedlichen Geschäftsmodelle (und somit auch dem Auslandgeschäft) der SIBs** Rechnung getragen wird. SIBs, die mit **mehr anrechenbaren Eigenmitteln** ausgestattet sind und die über **viel Liquidität** verfügen, werden mit geringerer Wahrscheinlichkeit eine Ausfallgarantie beanspruchen und sollen daher auch eine **weniger hohe Pauschale** entrichten müssen.

- Um **Wettbewerbsverzerrungen** entgegenzuwirken, ist eine ex-ante-Pauschale von allen SIBs zu erheben. Mit dem Vorschlag des Bundesrates entstehen zwei Kategorien von Banken: Solche, die von einem PLB profitieren können und dies abgelten, und solche, die nicht vom PLB profitieren und nichts abgelten. Der vorliegende Antrag würde eine dritte Kategorie von Banken schaffen: solche, die von einem PLB profitieren können, aber dies nicht abgelten. Dies wäre sowohl gegenüber der UBS als auch gegenüber allen anderen Banken eine **schwer begründbare Ungleichbehandlung** und Wettbewerbsverzerrung. Zudem würde dies nicht der Berücksichtigung der Kritik aus der Vernehmlassung entsprechen, auf die hin eine Pauschale erst in die Vorlage aufgenommen wurde.
- Die Ergebung der Pauschale soll aus **Rechtsgleichheitsgründen** für alle SIBs gelten.
- Entgegen den Ausführungen im Antrag wurde die Einführung einer ex-ante-Abgeltung nicht mit den zusätzlichen Risiken für den Bund begründet, die mit einem substanziellen Auslandgeschäft einer SIB verbunden sind. Die ex-ante-Abgeltung betrifft vielmehr das **Restrisiko**, welches für den Bund besteht, wenn er bei der Abwicklung einer SIB einen PLB gewährt sowie eine Anerkennung, dass ein PLB einen Wettbewerbsvorteil darstellen kann. Das trifft auch auf **D-SIBs** (aktuell ZKB, Raiffeisen, Post Finance) zu.
- Die zusätzlichen Risiken im Ausland werden in der TBTF-Gesamtvorlage **mit anderen Massnahmen gezielt angegangen**, z.B. indem ausländische Beteiligungen – bereits heute und auch künftig – mit mehr Eigenmitteln zu unterlegen sind als inländische Beteiligungen.

Bei der Festlegung der Bemessungsgrundlage sind (a) die bei ausländischen Zentralbanken vorbereiteten Sicherheiten, (b) Mittel zur langfristigen Finanzierung mit einer Restlaufzeit von mehr als einem Jahr sowie (c) bereits entrichtete Entschädigungen für Staatsgarantien (z.B. Kantonalbanken) zu berücksichtigen. (d) Der Bemessungssatz ist gesetzlich festzulegen und beträgt einen Basispunkt.

Zusammenfassend wird Punkt (a) als sachgerecht eingeschätzt, Punkt (b) ist teilweise bereits umgesetzt und weitere Anpassungen werden als vertretbar eingeschätzt, Punkt (c) bzw. die Besonderheiten kantonaler Staatsgarantien (c.) werden in Art. 32*c* E-BankG bereits berücksichtigt und zu Punkt (d) haben SIF/EFD eine indifferente Haltung.

Bemessungsgrundlage:

a) Das EFD erachtet die Berücksichtigung **vorbereiterer Sicherheiten bei ausländischen Zentralbanken** als zielführend und hat einen entsprechenden Antrag auf Anpassung von Art. 32c Abs. 4 Bst. a Ziff. 3 E-BankG eingereicht.

b) Die Berücksichtigung von **Mitteln zur langfristigen Finanzierung** ist gemäss Ausführungen in der Botschaft zu Art. 32c teilweise bereits vorgesehen. Konkret betrifft dies die AT1-Anleihen sowie das Ergänzungskapital als Teil der berücksichtigten regulatorischen Eigenmittel. Diese zielen darauf ab, die Beanspruchung eines PLBs möglichst zu verhindern. Nicht berücksichtigt wurden bislang Bail-In-Bonds – sie sind ein Grenzfall. Sie kämen zwar erst im Abwicklungsfall zum Zuge und wirken nicht direkt präventiv, d.h. sie könnten eine Krise und einen allfälligen Einsatz eines PLB nicht verhindern. Allerdings reduzieren Sie im Falle einer Abwicklung und der Gewährung eines PLB das Verlustrisiko für den Bund. Dieses Argument kann es rechtfertigen, Bail-in Bonds aus der Bemessungsgrundlage auszunehmen. Dies könnte in Art. 32c Abs. 4 Bst. A Ziff. 1 E-BankG über eine Ergänzung angepasst werden («der regulatorischen Eigenmittel und der Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen»). Weitere langfriste Finanzierungsquellen (zum Beispiel Covered Bonds und Pfandbriefanleihen) können auf der Aktivseite wiederum für Geschäfte eingesetzt werden, die als Sicherheiten bei der Zentralbank für Liquiditätsunterstützung vorbereitet werden können (bspw. Hypotheken). Somit wären diese Finanzierungsquellen indirekt bereits berücksichtigt (Art. 32c Abs. 4 Bst. a Ziff. 3 E-BankG). Das EFD steht einer Anrechnung daher kritisch gegenüber. Möchte man sie dennoch berücksichtigen, sollten im Vergleich zu Bail-in-Bonds die erforderlichen Restlaufzeiten etwas strenger gewählt werden (z.B. mindestens 2 Jahre), da sie als Finanzierungsquelle nicht die gleiche Qualität aufweisen (keine Wandlung in Eigenkapital in Sanierung). Es gilt zudem darauf hinzuweisen, dass solche Anpassungen an der Bemessungsgrundlage bei unverändertem Bemessungssatz zu einer tieferen ex-ante-Abgeltung führen.

c) Der Bundesrat muss gemäss Gesetzesentwurf bei der Festlegung der Abgeltung **kantonale Staatsgarantien berücksichtigen** (Art. 32c E-BankG Abs. 4 lit b). Dieses Anliegen ist somit bereits aufgenommen. Der PLB und kantonale Staatsgarantien sind unterschiedlich geregelt. Im Falle des Kantons Zürich besteht eine in der Verfassung verankerte kantonale Staatsgarantie. Der Kanton ist somit der Kantonalbank verpflichtet, in der Krise beizustehen. Diese Staatsgarantie wird abgegolten. Die Beiträge fliessen seit 2021 in den allgemeinen Finanzhaushalt und dienen der Verminderung der Schuldenlast. Hingegen deckt die Pauschale nach Art. 32c E-BankG das mögliche Risiko des Bundes aus der Ausfallgarantie und es besteht kein gesetzlicher Rechtsanspruch auf Gewährung eines PLB. Der Bundesrat wird auf Verordnungsstufe festlegen, wie der kantonalen Staatsgarantie angemessen und unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit Rechnung getragen wird.

Bemessungssatz:

d) Zu dieser Frage hat das EFD eine offene Haltung: man kann den Satz im Gesetz oder in der Verordnung festlegen. Eine Ausgestaltung auf Verordnungsstufe wurde deshalb vorgeschlagen, weil dies mehr Flexibilität ermöglicht und das Prinzip der Verhältnismässigkeit besser wahrt. Dabei bestand nicht das Ziel, möglichst hohe Einnahmen zu erzielen. Vielmehr soll die Abgabe z.B. angepasst werden können, wenn sie entgegen den Erwartungen doch schwieriger zu tragen wäre. Der Bundesrat schlägt in der Botschaft eine Bandbreite von 0,5 bis 1,5 Basispunkten vor. Ein Bemessungssatz von 1 Basispunkt wird nach heutiger Einschätzung als verhältnismässig erachtet. Denkbar wäre auch die Festlegung eines maximalen Bemessungssatzes im Gesetz.

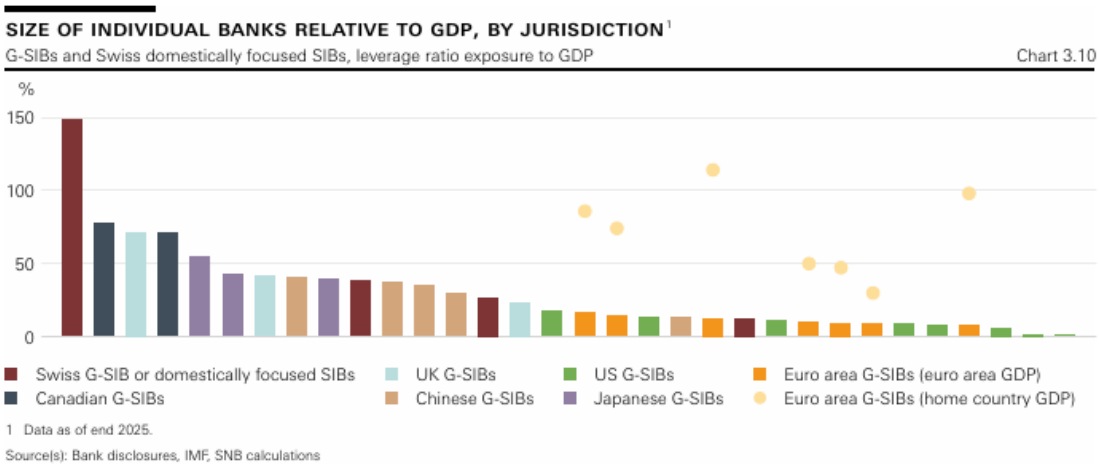
Ad. 2

Optionen zur Verwendung der Pauschale, damit die Pauschale nicht in den allgemeinen Bundeshaushalt fliesst und nicht als Steuer qualifiziert werden kann

Das EFD beurteilt diesen Vorschlag aus folgenden Gründen **kritisch:**

- Für den Fall, dass sich das Risiko aus der Ausfallgarantie realisiert, wird der Bundeshaushalt belastet, weshalb die Verwaltung die Zuführung der Pauschale in den Bundeshaushalt als sachgerecht einstuft. Folglich soll die Pauschale dorthin fliessen, wo sich das Risiko realisiert. Somit besteht eine Kohärenz zwischen Einnahmen und Ausgaben. Der Zweck der Erhebung einer Pauschale ist also die Entlastung des allgemeinen Bundeshaushalts. Zudem wird dadurch finanzpolitisch grosse Flexibilität eingeräumt.
- In einem Bundesgesetz können spezifische Einnahmen des Bundes zweckgebunden werden. Das geschieht beispielsweise im Klimaschutz bei Subventionen mit Auflagen an Unternehmen für zusätzliche Leistungen an die Allgemeinheit. Die Einnahmen werden also umverteilt. Eine vergleichbare Zweckgebundenheit der Pauschale im Bereich des PLB scheint nicht sinnvoll, zumal kein Rechtsanspruch auf die Gewährung eines PLB besteht und die Realisierung eines Verlusts des Bundes aus der Ausfallgarantie ungewiss ist.
- Bei der Abgabe besteht kein fiskalisches Einnahmen-Ziel. Vielmehr werden Anreize gesetzt, dass die SIBs beispielsweise viel Liquidität bzw. zentralbankfähige Sicherheiten vorbereiten. Je besser die SIBs sich anpassen, desto tiefer wird die Abgabe ausfallen. Dieses (erwünschte) Ergebnis sollte ***nicht*** im Nachhinein durch eine Erhöhung des Abgabesatzes kompensiert werden. Wenn man die Abgabe für einen bestimmten Zweck verwendet, welcher von den Einnahmen aus der Abgabe abhängig wird, wird jedoch der Anreiz grösser, genau dies zu tun. Zudem macht bereits die Tatsache, dass die Höhe der Einnahmen im Voraus schwer abschätzbar ist, eine Zweckbindung wenig zielführend.
- Die Pauschale gemäss Entwurf des Bundesrates ist nicht als Steuer zu qualifizieren, da sie insbesondere den allgemeinen Grundsatz der Gruppenäquivalenz berücksichtigt. Es sollen alle Banken unter die Pflicht fallen, eine jährliche Pauschale zu bezahlen, die auch die Möglichkeit haben, in einer Krisensituation Liquidität gemäss PLB zu erhalten.
- Aus den dargelegten Gründen gibt aus Sicht EFD keine sachgerechtere Allokation als den allgemeinen Bundeshaushalt. Wenn die ex-ante-Pauschale dennoch zweckgebunden werden soll, wäre die konkrete Allokation ein politischer Entscheid und dieser vom Parlament zu fällen. Das EFD kann ohne diesen Entscheid keinen konkreten Vorschlag machen.

Anhang



Quelle: Bericht zur Finanzstabilität 2026 vom 2. Juli 2026, Schweizerische Nationalbank