RAIFFEISEN

Staatssekretariat für internationale
Finanzfragen SIF
Bernerhof
Bundesgasse 3
3003 Bern

E-Mail: vernehmlassung@sif.admin.ch

Für Sie zuständig:
Dr. Christian Hofer
christian.hofer@raiffeisen.ch

**Stellungnahme zur Änderung der Liquiditätsverordnung (Vorbereitungsanforderungen für den Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken)**

19. November 2026

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Eröffnung der Vernehmlassung vom 12. August 2026 laden Sie interessierte Kreise ein, zur Änderung der Verordnung über die Liquidität der Banken und Wertpapierhäuser vom 30. November 2012 (Liquiditätsverordnung; LiqV) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns hierzu zu äussern.

**Erfolgte nachvollziehbare Stärkung des Schweizer Liquiditäts- und Krisenbewältigungsdispositivs**

Die Credit Suisse scheiterte im März 2023 an massiven Mittelabflüssen. Ursache war ein Vertrauensverlust infolge hoher Verluste, erheblicher Mängel im Risikomanagement sowie einer Reihe von Skandalen. Seit dem Untergang der Credit Suisse wurden die Liquiditätsanforderungen für systemrelevante Banken (SIBs) deutlich verschärft (1. Verteidigungslinie) und das Dispositiv der Schweizerischen Nationalbank (SNB) zur Liquiditätsversorgung der Banken substanziell erweitert (2. Verteidigungslinie):

- Seit dem 1. Januar 2024 müssen SIBs mit den «besonderen Liquiditätsanforderungen» gemäss Art. 19 ff. LiqV verschärfte Liquiditätsanforderungen (sog. TBTF-Liquiditätsanforderungen) erfüllen.
- Am 1. Juli 2024 erhöhte die SNB die Mindestreservepflicht sowie deren Berechnungsgrundlage. Banken müssen seither deutlich mehr liquide Mittel in Form von Giroguthaben bei der SNB halten. Diese Mittel stehen den SIBs nicht mehr zur Erfüllung der regulatorischen Liquiditätsanforderungen zur Verfügung.
- Ab dem 1. Januar 2027 gelten zusätzliche Vorgaben der LiqV für die Informationsbereitstellung bei Liquiditätsengpässen sowie für die Liquiditäts- und Finanzierungsplanung.
- Am 5. Februar 2026 erliess die SNB Richtlinien zur Liquiditätsunterstützung. Die neu geschaffene Erweiterte Liquiditätsfazilität (ELF) ermöglicht inländischen Banken, gegen ausreichende Sicherheiten, Liquidität von der SNB zu beziehen. Die SNB akzeptiert dabei einen breiteren Kreis von Vermögenswerten als Sicherheiten, insbesondere hypothekarisch besicherten Kreditforderungen und Wertschriften.
- Mit dem Public Liquidity Backstop (PLB) soll schliesslich ein zusätzliches Instrument zur Prävention und Bewältigung schwerwiegender Finanzkrisen geschaffen werden (3. Verteidigungslinie).

Die zusätzlichen Liquiditätsanforderungen sind insbesondere für SIBs wie Raiffeisen mit erheblichen Liquiditätskosten verbunden. Vom Aufbau der ELF profitieren demgegenüber vorwiegend nicht-SIBs, da sich SIBs bereits zuvor im Zusammenhang mit der Emergency Liquidity Assistance (ELA) für Liquiditätsunterstützung der SNB vorzubereiten hatten. Dennoch kann Raiffeisen die Weiterentwicklung des Schweizer Liquiditäts-

und Krisenbewältigungsregimes der letzten Jahre nachvollziehen und mittragen. Das Thema Liquiditätssicherung ist eng mit der Entstehung der Raiffeisen Gruppe verbunden. Ein wesentlicher Grund für die Gründung des Schweizerischen Raiffeisenverbandes im Jahr 1902 war die Erkenntnis, dass die einzelnen Raiffeisenkassen bei Bedarf zentral mit Liquidität versorgt werden müssen. Heute nimmt Raiffeisen Schweiz als Genossenschaftsverband der 208 Raiffeisenbanken faktisch diese «Zentralbankfunktion» innerhalb der Raiffeisen Gruppe wahr. Raiffeisen ist sich seit jeher bewusst, dass ein rascher und verlässlicher Zugang zu Liquidität in Stress- und Krisensituationen für die Stabilität einzelner Banken und des Finanzsystems von zentraler Bedeutung ist. Die Stärkung des Schweizer Liquiditäts- und Krisenbewältigungsregimes der letzten Jahre trägt den Erkenntnissen aus der Credit-Suisse-Krise vom März 2023 Rechnung und stärkt das Vertrauen in die Schweizer Finanzinstitute sowie den Schweizer Finanzplatz.

**Unbegründeter «Swiss Finish»**

Mit der Änderung der LiqV will der Bundesrat die Liquiditätsversorgung durch Zentralbanken, insbesondere durch die SNB, weiter stärken (2. Verteidigungslinie). Der Bundesrat anerkennt auf Seite 11 des Erläuternden Berichts zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, dass andere Jurisdiktionen diesbezüglich weniger weit gehen und spricht deshalb ausdrücklich von einem «Swiss Finish». Denn gemäss VE-LiqV müssen sich insbesondere SIBs nicht nur operationell und rechtlich auf eine Liquiditätsunterstützung durch die SNB vorbereiten. SIBs müssten zusätzlich qualitative sowie hohe quantitative Mindestanforderungen an das Volumen der vorzubereitenden Sicherheiten erfüllen. Vor dem Hintergrund der bereits erwähnten Stärkung des Schweizer Liquiditäts- und Krisenbewältigungsregimes können die Dringlichkeit und die Erforderlichkeit dieses «Swiss Finishs» durchaus hinterfragt werden. Bei dessen Beurteilung müssen deshalb übergeordnete regulatorische Grundsätze wie Verhältnismässigkeit, Proportionalität und Wettbewerbsfähigkeit besondere Beachtung finden. Ebenso sind die den vorgeschlagenen Änderungen zugrunde liegenden Annahmen sorgfältig herzuleiten sowie empirisch und methodisch belastbar zu begründen. Aus Sicht von Raiffeisen werden diese Anforderungen durch die vorgeschlagenen Änderungen der LiqV nicht erfüllt. Raiffeisen kann die vorgeschlagenen Änderungen aus mehreren Gründen nicht unterstützen.

**Deutlicher Kalibrierungsbedarf bei den quantitativen Mindestanforderungen**

SIBs müssen gemäss Art. 25b VE-LiqV quantitative Mindestanforderungen an die vorzubereitenden Sicherheiten erfüllen. Die erforderlichen Volumina sind nach Art. 25c VE-LiqV auf Grundlage vorgegebener Mittelabfluss- und Mittelzuflussrisiken zu berechnen, die in den Anhängen 9 und 10 anhand konkreter Abfluss- und Zuflussraten festgelegt werden. Raiffeisen bringt diesbezüglich folgende Vorbehalte an:

- Erstens erachtet Raiffeisen die vorgesehenen Abflussraten, insbesondere für Retail-Einlagen in kleineren Volumina als unverhältnismässig hoch.
- Zweitens fallen die Abflussraten auch im internationalen Vergleich deutlich höher aus.
- Drittens fehlt eine fundierte, empirisch belastbare, nachvollziehbare Herleitung dieser Abflussraten.
- Viertens werden die Abflussraten im Erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens (insbesondere auf Seiten 40 und 41) nicht nur mit der einfachen und schnellen digitalen Übertragung von Einlagen sowie der raschen Informationsverbreitung über soziale Medien begründet. Als weitere Grundlage werden Mittelabflüsse bei der Credit Suisse und einzelnen spezialisierten US-Regionalbanken herangezogen. Geschäftsmodell, Struktur und Risikoappetit dieser Institute unterscheiden sich jedoch wesentlich von jenen der Raiffeisen. Zudem waren die entsprechenden Mittelabflüsse jeweils auf spezifische Ursachen und besondere Rahmenbedingungen zurückzuführen. Aus Sicht von Raiffeisen können aus diesen Einzelfällen deshalb keine allgemeingültigen Abflussraten für sämtliche Banken abgeleitet werden.
- Fünftens wurde nicht geprüft, welche Abflussraten für eine föderalistisch organisierte Genossenschaftsbankengruppe mit über 2,1 Millionen Genossenschafterinnen und Genossenschaftern sowie 208 in allen Regionen verankerten Genossenschaftsbanken mit eigener Geschäftsleitung und eigenem Verwaltungsrat angemessen sind. So stellt sich beispielsweise die Frage, wie hoch das Risiko gleichzeitiger Mittelabflüsse über sämtliche 208 Banken hinweg angesichts ihrer starken lokalen Verankerung tatsächlich einzustufen ist. Ebenso ist fraglich, welche Wirkung über soziale Medien verbreitete Falschinformationen in einer dezentralen und genossenschaftlich geprägten Struktur überhaupt entfalten können.

Art. 25b und Art. 25c VE-LiqV sowie die Anhänge 9 und 10 sind aus Sicht von Raiffeisen unverhältnismässig und tragen dem Proportionalitätsprinzip nicht ausreichend Rechnung. Das den Mindestanforderungen zugrunde liegende Stressszenario ist deutlich zu streng kalibriert. Bereits die Berechnung der Liquidity Coverage Ratio (LCR; Art. 12 ff. LiqV) sowie der besonderen Liquiditätsanforderungen für SIBs (Art. 19 ff. LiqV) basiert auf schweren Liquiditätsstressszenarien mit erheblichen Mittelabflüssen. SIBs müssen deshalb bereits heute substanzielle Liquiditätspuffer vorhalten.
Es ist nicht ersichtlich, weshalb gerade bei Retailbankstrukturen derart hohe Abflussraten für historisch stabile Retail-Einlagen in kleinen Volumina unterstellt werden. Es fehlt eine empirisch und methodisch belastbare sowie für Raiffeisen als betroffenes Institut nachvollziehbare Begründung.

**Ablehnung unnötiger Unsicherheit und Komplexität durch qualitative Mindestanforderungen**

Gemäss VE-LiqV sollen Banken der Kategorien 1 bis 3, einschliesslich Raiffeisen als Bank der Kategorie 2, zusätzlich zur Erfüllung der definierten quantitativen Mindestanforderungen selbst bestimmen, welches Volumen an Sicherheiten sie für einen allfälligen Liquiditätsbezug bei einer Zentralbank benötigen. Dieses Volumen sollen sie anhand der in Art. 17v VE-LiqV definierten Risikoindikatoren einschätzen.

Raiffeisen hat mehrere Einwände gegen diese qualitativen Mindestanforderungen:

- Erstens sind die beiden in Art. 17v VE-LiqV genannten Risikoindikatoren («Laufzeiten der Positionen auf der Passivseite der Bilanz im Verhältnis zu denjenigen auf der Aktivseite der Bilanz» sowie «aus dem Geschäftsmodell hervorgehende besondere Liquiditätsrisiken») sehr allgemein gehalten und bleiben unbestimmt. Dies erschwert eine konsistente Anwendung und führt zu Rechtsunsicherheit.
- Zweitens tragen bereits die LCR-Liquiditätsanforderungen, die Net Stable Funding Ratio (NSFR; Art. 17f ff. LiqV) sowie die TBTF-Liquiditätsanforderungen dem Risiko hoher Nettomittelabflüsse Rechnung. Im Rahmen der TBTF-Liquiditätsanforderungen müssen SIBs wie Raiffeisen bereits eine institutsspezifische Risikoeinschätzung vornehmen, die auch individuelle Risiken berücksichtigt. Ein Bedarf für zusätzliche Risikoeinschätzungen ist deshalb nicht ersichtlich.
- Drittens sollen FINMA und SNB gemäss Art. 17w VE-LiqV gemeinsam die Angemessenheit der geschätzten Liquiditätsrisiken beurteilen, Quervergleiche zwischen beaufsichtigten Banken durchführen und bei Bedarf Massnahmen anordnen können. Dadurch entsteht ein erheblicher Ermessensspielraum, der zusätzliche Komplexität sowie Rechts- und Planungsunsicherheit schafft.

Art. 17v VE-LiqV und Art. 17w VE-LiqV führen somit zu erheblicher Komplexität und Unsicherheit. Die erforderlichen institutsspezifischen Einschätzungen, die Entwicklung und der Unterhalt entsprechender Modelle sowie deren Prüfung durch interne und externe Stellen sind zudem mit wesentlichen operativen Kosten verbunden. Raiffeisen kann sich schliesslich nicht daran erinnern, dass die Behörden im Rahmen der Vorkonsultationen qualitative Mindestanforderungen dieser Art erwähnt hätten.

**Keine Änderung der Anrechenbarkeit von Sicherheiten**

Ebenso lehnt Raiffeisen die in Art. 20a Abs. 4 VE-LiqV vorgesehene Neuregelung der Anrechenbarkeit vorbereiteter Sicherheiten an die Erfüllung der TBTF-Liquiditätsanforderungen entschieden ab.

Mit Wirkung per 1. Januar 2024 wurde im Rahmen der Einführung zusätzlicher TBTF-Liquiditätsanforderungen die Möglichkeit geschaffen, für die ELA vorbereitete Sicherheiten, insbesondere hypothekarisch besicherte Forderungen, bis zu einem bestimmten Umfang an die Erfüllung der TBTF-Liquiditätsanforderungen anzurechnen. Damit wurde erst kürzlich ein wirksamer Anreiz für die SIBs geschaffen, die für eine effektive Liquiditätsunterstützung erforderlichen Sicherheiten vorzubereiten.

Gemäss Art. 25b VE-LiqV sollen SIBs künftig jedoch nur noch jenen Teil der vorbereiteten Sicherheiten an die besonderen Liquiditätsanforderungen anrechnen können, der nach Erfüllung der quantitativen Mindestanforderungen gemäss Art. 25b ff. VE-LiqV verbleibt. Im Fall von Raiffeisen würde dieser neu anrechenbare Betrag mit den sehr streng kalibrierten quantitativen Mindestanforderungen deutlich geringer ausfallen als heute, denn das Potenzial zur Erschliessung zusätzlicher Sicherheiten ist bei Raiffeisen sehr begrenzt: Raiffeisen hat im Zusammenhang mit der ELA bereits grosse Anstrengungen unternommen, um Papierschuldbriefe in von der SNB akzeptierte Sicherheiten umzuwandeln. Die noch verbleibenden Papierschuldbriefe sind auf Raiffeisenbanken in der ganzen Schweiz verteilt. Deren Digitalisierung wäre mit erheblichem Aufwand und

hohen Kosten verbunden. Eine Anpassung der auf hypothekarischen Sicherheiten angewendeten hohen Abschläge («Haircuts») würde das Potenzial von Raiffeisen zwar erhöhen. Es ist jedoch nicht absehbar, dass die SNB diese Abschläge reduzieren wird.

Die vorgeschlagene Regelung führt für Raiffeisen somit zu weiteren substanziellen Liquiditätsanforderungen in der ersten Verteidigungslinie, obwohl diese erst kürzlich verschärft wurden. Im Ergebnis müsste Raiffeisen zusätzliche niedrig rentierende High Quality Liquid Assets (HQLA) beschaffen und könnte diese Mittel nicht für die Kreditversorgung der Realwirtschaft einsetzen. Dies verursacht Raiffeisen wesentliche Mehrkosten und ist nachteilig für die Volkswirtschaft.

Auch konzeptionell ist die Beibehaltung der Anrechenbarkeit überzeugend, denn die zur Erfüllung der quantitativen Mindestanforderungen gemäss VE-LiqV vorbereitenten Sicherheiten stehen der Bank beim Stressszenario, das der Berechnung der TBTF-Liquiditätsanforderungen zugrunde liegt, weiterhin zur Verfügung. Dass die Sicherheiten neu rechtlich verbindlich im Rahmen der quantitativen Vorbereitungsanforderungen vorbereitet werden müssen und nicht wie bis anhin im TBTF-Stressszenario basierend auf einem Anreizmechanismus vorbereitet werden, spielt dabei keine Rolle.

Raiffeisen ist deshalb der Ansicht, dass die vorbereiteten Sicherheiten weiterhin im heutigen Umfang an die Erfüllung der TBTF-Liquiditätsanforderungen angerechnet werden können müssen. Die in der VE-LiqV vorgesehene Einschränkung der Anrechenbarkeit wäre weder sachgerecht noch verhältnismässig. Sie würde die Liquiditätskosten für Raiffeisen substanziell erhöhen und sich zudem nachteilig auf die Volkswirtschaft auswirken.

**Zusammenfassung und Würdigung**

Der Bundesrat hielt in seinem Bericht zur Bankenstabilität vom 10. April 2024 fest, dass die Stärkung der ersten Verteidigungslinie mit der Umsetzung der seit dem 1. Januar 2024 geltenden zusätzlichen TBTF-Liquiditätsanforderungen bereits erfolgt ist. In den Eckwerten zur Änderung des Bankengesetzes vom 6. Juni 2025 stellte der Bundesrat zudem in Aussicht, dass die Liquiditätsanforderungen der ersten Verteidigungslinie durch die vorgeschlagenen Änderungen der Liquiditätsverordnung nicht wesentlich verändert werden sollen. Aus Sicht von Raiffeisen überschreitet die VE-LiqV diesen vom Bundesrat gesetzten Rahmen.

- Die quantitativen Vorgaben sind aus Sicht von Raiffeisen falsch kalibriert und resultieren in zu hohen Mindestanforderungen an Sicherheiten.
- Die qualitativen Mindestanforderungen der VE-LiqV führen zu Rechts- und Planungsunsicherheit und verursachen operative Kosten ohne erkennbaren Nutzen.
- Die Reduktion der an die Erfüllung der TBTF-Anforderungen anrechenbaren vorbereiteten Sicherheiten führt zu erheblichen zusätzlichen Liquiditätskosten.
- Muss Raiffeisen als national systemrelevante Bank die qualitativen Mindestanforderungen zusätzlich zu den quantitativen Mindestanforderungen erfüllen, nehmen Komplexität und Unsicherheit weiter zu, und es entstehen zusätzliche Kosten.

Raiffeisen ist der Ansicht, dass die vorgeschlagenen Mindestanforderungen nicht mit dem in Art. 5 LiqV verankerten Proportionalitätsprinzip vereinbar sind. Sie tragen den Besonderheiten des genossenschaftlichen Geschäftsmodells von Raiffeisen nicht ausreichend Rechnung. Es ist nicht ersichtlich, weshalb Stressszenarien, die aus den Erfahrungen mit der Credit Suisse und spezialisierten US-Regionalbanken abgeleitet werden, für eine lokal stark verankerte genossenschaftliche Retailbankengruppe gelten sollen.

Zudem schränken die wesentlichen Mehrkosten die Wettbewerbsfähigkeit von Raiffeisen unnötig ein. Zwar wird Raiffeisen aufgrund ihrer Grösse als Gruppe als SIB reguliert. Im Markt tritt Raiffeisen jedoch mit 208 Genossenschaftsbanken in direkte Konkurrenz zu weniger stark regulierten Instituten der Aufsichtskategorien 3 bis 5, die teilweise von kantonalen Staatsgarantien und den damit verbundenen Refinanzierungsvorteilen profitieren. Zusätzliche Kosten sind für Raiffeisen deshalb besonders einschneidend.

Höhere Liquiditätsanforderungen binden darüber hinaus zusätzliche Mittel, verteuern die Finanzierung der Kreditvergabe und beeinträchtigen somit die Kreditversorgung der Schweizer Volkswirtschaft. Die volkswirtschaftlich bedeutende Rolle von Raiffeisen als Finanzintermediärin für die Schweizer Wirtschaft und Bevölkerung würde dadurch geschwächt.

Aufgrund des Wettbewerbsnachteils und der negativen volkswirtschaftlichen Folgen erachtet Raiffeisen die in der VE-LiqV vorgeschlagenen Änderungen als unverhältnismässig.

Raiffeisen kann nicht nachvollziehen, weshalb ausgerechnet eine Bankengruppe mit zusätzlichen Liquiditätskosten in diesem Ausmass belastet werden soll, die sich durch eine hohe Krisenresistenz, einen nachweislich tiefen Risikoappetit, eine starke Kapitalisierung und eine solide Reputation auszeichnet und damit seit jeher einen wichtigen Beitrag zur Stabilität des Schweizer Finanzplatzes leistet.

Raiffeisen lädt den Bundesrat deshalb ein, sich an vergleichbaren ausländischen Jurisdiktionen zu orientieren und im Zusammenhang mit der Liquiditätsunterstützung durch Zentralbanken primär auf operationelle und rechtliche Vorbereitungsmassnahmen zu fokussieren. Gleichzeitig sollte an der erst kürzlich eingeführten Anrechenbarkeit vorbereiteter Sicherheiten festgehalten, auf qualitative Mindestanforderungen an Sicherheiten verzichtet und bei den quantitativen Mindestanforderungen eine deutlich zurückhaltendere und verhältnismässigere Kalibrierung vorgenommen werden.

Raiffeisen steht den zuständigen Behörden zudem jederzeit gerne für die Fortführung des konstruktiven Dialogs über eine angemessene Ausgestaltung des schweizerischen Liquiditäts- und Krisenbewältigungsdispositivs zur Verfügung.

Im Übrigen unterstützt Raiffeisen die Stellungnahmen der Schweizerischen Bankiervereinigung sowie der systemrelevanten Banken zu den vorgeschlagenen Änderungen der Liquiditätsverordnung.

Freundliche Grüsse

Dr. Gabriel Brenna
Vorsitzender der Geschäftsleitung
Raiffeisen Schweiz Genossenschaft

Dr. Christian Hofer
Leiter Nachhaltigkeit, Politik & Genossenschaft
Raiffeisen Schweiz Genossenschaft