

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

Vernehmlassung zur Änderung der Eigenmittelverordnung (Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität und dem Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission)

29. September 2025

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Eröffnung der Vernehmlassung vom 6. Juni 2025 laden Sie interessierte Kreise ein, zur Änderung der Eigenmittelverordnung Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit. Gleichzeitig teilen wir gerne auch unsere Gedanken zu den weiteren beabsichtigten Massnahmen, da wir eine Gesamtschau sämtlicher Massnahmen als wichtig erachten. Raiffeisen unterstützt die von den Behörden verfolgte Stossrichtung «Prävention stärken», «Liquiditätsdispositiv stärken» und «Instrumentarium für den Krisenfall erweitern». Weiter begrüsst Raiffeisen, dass der status quo bezüglich der Leverage Ratio und der progressiven Eigenmittelzuschläge beibehalten wird und keine (wesentlichen) zusätzlichen Liquiditätsanforderungen vorgesehen sind. Aus der Perspektive der Raiffeisen sind auch der Verzicht auf die zu Beginn geprüfte Abschaffung der dualen Aufsicht, auf die Direktmandatierung der Prüfgesellschaften durch die FINMA sowie auf eine Bussenkompetenz gegen natürliche Personen positiv.

Einordnung

Raiffeisen unterscheidet sich bezüglich Geschäftsmodell, Risiken, internationaler Verflechtung, Komplexität und Unternehmenskultur entscheidend von der global systemrelevanten Credit Suisse. Die Raiffeisen Gruppe ist genossenschaftlich organisiert und fast ausschliesslich in der Schweiz tätig. In der Schweiz vergibt Raiffeisen rund jede fünfte Hypothek, zählt jedes dritte Unternehmen – insbesondere KMU – zu ihren Kunden und bietet der breiten Bevölkerung Lösungen für Sparen, Anlegen, Vorsorgen und Zahlungsverkehr an. Die Gruppe umfasst heute 212 selbständige Banken sowie die Raiffeisen Schweiz Genossenschaft. Sie schafft Arbeitsplätze in allen Schweizer Regionen. Über zwei Millionen Genossenschaftserinnen und Genossenschafter sowie 3,7 Millionen Kundinnen und Kunden tragen die Gruppe. Mit einer Bilanzsumme von 306 Milliarden Franken, rund 200 Millionen Franken jährlicher Steuerleistung und dem dichtesten Filial- und Bancomatennetz ist Raiffeisen tief in der Schweiz verankert. Raiffeisen Schweiz ist die Genossenschaft der Raiffeisenbanken und sichert unter anderem mit der konsolidierten Prüf- und Aufsichtsfunktion die Stabilität der Gruppe. Ein mit 340 Millionen Franken gespiesener Solidaritätsfonds, die reziproke Haftung in der Gruppe sowie ein allgemein tiefer Risikoappetit sorgen zusätzlich für Sicherheit und Stabilität. Zudem werden über 90 Prozent des Gewinns thesauriert und stärken so das Eigenkapital. Vergangene Finanzkrisen – zum Beispiel die nationale Immobilienkrise der 1990er Jahre oder die globale Finanzkrise der Jahre 2007/2008 – hat Raiffeisen gut überstanden. Seit dem Jahr 2014 gilt Raiffeisen als systemrelevant – allerdings national systemrelevant und nicht

global systemrelevant wie die UBS. Systemrelevante Banken (SIB) müssen erhöhte Anforderungen an Eigenkapital und Liquidität erfüllen. Diese werden von Raiffeisen übertroffen. In den vergangenen Jahren wurde der Stabilisierungsplan der Raiffeisen Gruppe von der FINMA jeweils genehmigt und auch der Notfallplan entspricht gemäss FINMA den regulatorischen Anforderungen. Kreditratings von Fitch (A+) und Standard & Poor's (AA-) sowie Spitzenplätze bei verschiedenen, anerkannten ESG-Ratings bestätigen die Stabilität der Gruppe.

Die Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) befand, dass Missmanagement ursächlich war für den Fall der Credit Suisse. Zudem bemängelte die PUK die Wirksamkeit der FINMA. Basierend auf diesen Erkenntnissen auf einen generellen Handlungsbedarf bei der national systemrelevanten Raiffeisen Gruppe zu schliessen, ist für Raiffeisen nicht nachvollziehbar. Gleichzeitig sind die 212 Raiffeisenbanken und damit indirekt auch die Raiffeisen Schweiz Genossenschaft im Besitz von zwei Millionen Genossenschaftserinnen und Genossenschaftern. Raiffeisen gehört damit faktisch der Schweizer Bevölkerung und den Schweizer Steuerzahrenden. Trotzdem ist Raiffeisen offen für die Diskussion über die Stabilität des Bankenplatzes, wenn diese Diskussion in der Schweiz geführt werden soll. Bevor allerdings zusätzliche Regulierung erlassen wird, ist nachvollziehbar darzulegen, weshalb ein Handlungsbedarf besteht, zumal gewisse aktuell zur Debatte stehende Massnahmen bereits früher analysiert und aus überzeugenden Gründen nicht weiterverfolgt wurden.

Leitprinzipien

Raiffeisen steht für folgende Prinzipien ein, welche die Ausgestaltung von Bankenregulierung leiten müssen:

Verhältnismässigkeit

Regulierung ist immer auch ein Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der regulierten Banken. Für die regulierten Banken muss deshalb klar ersichtlich und nachvollziehbar sein, welches Ziel mit einer Regulierung erreicht werden soll. Sie müssen verstehen können, weshalb die Regulierung erforderlich ist, um dieses Ziel zu erreichen. Der gewählte Regulierungsansatz muss am besten geeignet sein für die Erreichung des gewünschten Ziels, und Regulierung darf nicht mehr Kosten verursachen als sie Nutzen bringt.

Proportionalität

Regulierung muss konsequent die Grösse, das Geschäftsmodell, die Risiken, die Rechtsstruktur sowie die internationale Verflechtung und Komplexität der Banken berücksichtigen. Die Regulierung muss entsprechend proportional ausgestaltet sein. Im Kontext der genossenschaftlichen Raiffeisen Gruppe muss dabei dem Umstand Rechnung getragen werden, dass das Geschäftsmodell und Risiken der genossenschaftlich organisierten Retailbankengruppe Raiffeisen überschaubar sind. Während die Raiffeisen Gruppe als Gesamtes der Aufsichtskategorie 2 der FINMA zugeordnet wird, fallen die einzelnen 212 Raiffeisenbanken unter die Aufsichtskategorien 4 und 5. Es sind kleine bis sehr kleine Banken, die ausschliesslich lokale Kundinnen und Kunden mit Basis-Bankdienstleistungen versorgen. Diesem Umstand ist gebührend Rechnung zu tragen. Regulierung, die sich bloss an der Unterscheidung zwischen SIB und übrigen Banken orientiert, wäre nicht sachgerecht. Ebenso ist aus Sicht Raiffeisen die Anwendung der Proportionalität bloss entlang der Aufsichtskategorien 1 bis 5 nicht sachgerecht. Proportionalität ist entlang verschiedener Massnahmen unterschiedlich zu definieren.

Wettbewerbsfähigkeit

Regulierung darf die Wettbewerbsfähigkeit nicht stärker als nötig einschränken. Dabei gilt es, nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Institute im Auge zu behalten, sondern auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz sowie die Wettbewerbsfähigkeit der von den Banken finanzierten Realwirtschaft. Übermässige Bankenregulierung wirkt sich auf allen drei Ebenen negativ aus.

Änderung der Eigenmittelverordnung

Nachvollziehbare Bewertung und Werthaltigkeit gewisser Bilanzpositionen

Raiffeisen kann nachvollziehen, dass sich im Zuge der Finanzturbulenzen in den USA und in der Schweiz Anfang 2023 Fragen rund um die Bewertung gewisser Bilanzpositionen stellen. Dass Positionen ohne tatsächlichen Marktpreis oder Bewertungsgrundlage neu entsprechend den Regeln der European Banking Authority bewertet werden sollen, kann Raiffeisen akzeptieren. Software vollständig vom harten Eigenkapital abzuziehen, erscheint Raiffeisen demgegenüber überzogen. Ein Ansatz, bei dem Software ein über die Zeit abnehmender Wert beigemessen wird, erachtet Raiffeisen als sachgerechter. Wie latente Steuerpositionen

bewertet werden, ist für Raiffeisen nicht relevant. Entsprechend umgesetzte Bewertungsmassnahmen werden sich spürbar, aber nicht wesentlich, auf das harte Eigenkapital von Raiffeisen auswirken. Wichtig ist für Raiffeisen, dass der Bundesrat beim am 6. Juni 2025 kommunizierten Regulierungsumfang bleibt und keine weiteren Vermögenswerte neuen Bewertungsregeln unterstellt werden.

Stärkung der risikotragenden Funktion der AT1-Kapitalinstrumente

Raiffeisen teilt das Ziel, AT1-Kapitalinstrumente zu stärken. Aktuelle Markterwartungen müssen korrigiert werden, damit AT1-Kapitalinstrumente ihre risikotragende Funktion wieder besser erfüllen können. Dabei müssen diese Instrumente auch für genossenschaftlich organisierte Bankengruppen ein- bzw. umsetzbar sein. Diesem Grundsatz gilt es bei allfälligen weiteren Anpassungen nach der Vernehmlassung Rechnung zu tragen. Wir setzen uns zudem dafür ein, die Ausnahme der TBTF-Kapitalinstrumente von der Verrechnungssteuer unbefristet zu verlängern. Auch dies ist für deren Funktionieren zentral.

Liquiditätsanforderungen – zweckmässige Informationsbereitstellung ohne unnötige Kosten

Angesichts des durch die veränderten Rahmenbedingungen begünstigten sehr hohen und schnellen Liquiditätsabflusses bei der Credit Suisse kann Raiffeisen die Einführung zusätzlicher Regulierung zur Bereitstellung von Information über die Liquidität nachvollziehen. Die Systemstabilität kann dadurch noch besser geschützt werden. Die Frequenz und Aktualisierung bestehender Liquiditätsnachweise zu erhöhen, ist vertretbar, so lange dies nicht zu einer untertägigen Informationspflicht führt. Hier stünden Kosten und Nutzen in einem Missverhältnis. Raiffeisen nimmt weiter zur Kenntnis, dass Banken mit einer Gruppenstruktur fähig sein sollen, bei einer Reorganisation die Reporting-Infrastruktur anzupassen. Vor diesem Hintergrund regt Raiffeisen an, dass die FINMA Qualität, Form und Frequenz der Übermittlung nach einer Reorganisation allgemein festlegt. So können sich Banken darauf einstellen und operationelle Risiken entsprechend minimieren.

Eckwerte der Gesetzesänderungen

Proportionalität bei den Corporate Governance-Massnahmen berücksichtigen

Die Details der Massnahmen zur Stärkung der Corporate Governance, die Einführung eines Senior Managers Regimes und die Grundsätze zur Vergütung sind im Rahmen der Folgearbeiten zu klären. Bei der Umsetzung entsprechender Massnahmen ist der genossenschaftlichen Struktur der Raiffeisen Gruppe sowie den oben genannten Prinzipien der Proportionalität, Verhältnismässigkeit und Wettbewerbsfähigkeit Rechnung zu tragen. Die Anzahl Personen, die dem Verantwortlichkeitsregime unterliegen, ist auf das notwendige Minimum zu beschränken und das Zusammenspiel bzw. die Abgrenzung zwischen dem Gewährsträger- und dem Verantwortlichkeitsregime ist zu klären. Die Organisationsfreiheit des Unternehmens ist zu respektieren und sachgerechte Gremienentscheide sind weiterhin zuzulassen.

Stabilisierungsplanung und Abwicklungsfähigkeit weiter stärken

Die weitere Stärkung der Stabilisierungsplanung sowie die Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit kann Raiffeisen als national systemrelevante Bankengruppe nachvollziehen. Auch hier müssen die institutsspezifischen Gegebenheiten wie das Geschäftsmodell und das damit verbundene Risiko berücksichtigt werden. Allfällige zusätzliche Anforderungen müssen zwingend auch für eine genossenschaftliche Bankengruppe umsetzbar, nachvollziehbar und verhältnismässig sein. Zur neu zu schaffenden Rechtsgrundlage für Anordnungen der FINMA zur Behebung von Mängeln sind zum jetzigen Zeitpunkt die Details noch zu wenig bekannt. Die nachfolgenden Grundsatzfragen rund um die Stärkung der FINMA stellen sich aber auch hier.

Kritische Beurteilung der weiteren Massnahmen zur Stärkung der FINMA

Raiffeisen arbeitet bereits heute wirksam mit der FINMA zusammen und respektiert deren Aufsicht. Dementsprechend sieht Raiffeisen auch nach dem Fall der Credit Suisse keinen wesentlichen Handlungsbedarf. Als beaufsichtigtes Institut nimmt Raiffeisen die Stossrichtung zur Stärkung der FINMA deshalb kritisch zur Kenntnis. Die zur Diskussion stehenden Massnahmen müssen im Kontext der Wirtschaftsfreiheit und rechtsstaatlicher Garantien eingehend analysiert werden. Es stellt sich die Frage, inwieweit die geltenden oder allfällige neue Verfahrensregeln genügend Rechtssicherheit gewährleisten. Im Zusammenhang mit der (i) Bussenkompetenz gegenüber juristischen Personen, (ii) dem erweiterten Berufsverbot auch bei internen Verstössen, (iii) der erweiterten Gewinneinziehung auf alle Personen, (iv) den erweiterten Auskunfts- und Meldepflichten für alle natürlichen Personen, und (v) der jährlichen Genehmigung der Prüfgesellschaften stellt Raiffeisen insbe-

sondere die Verhältnismässigkeit und die Zweckmässigkeit in Frage. Besonders kritisch sehen wir (vi) weitergehende (Früh-)Interventionsrechte der FINMA. Die FINMA soll damit bei Schwachstellen auf Strategie und das operative Geschäft Einfluss nehmen können. Konkret soll die FINMA in solchen Fällen z.B. Akquisitionen verhindern, Vermögenswerte tiefer bewerten, Dividendenzahlungen verzögern, Massnahmen zur «Stabilisierung» anordnen oder Bonuszahlungen untersagen können. Solche Frühinterventionsrechte greifen zu stark in die Organisations- und Entscheidungsfreiheit eines Unternehmens ein. Falls klare Kriterien, wie eine Verletzung von Aufsichtsrecht, und prozessuale Vorgaben für Frühinterventionen fehlen, erhält die Aufsicht zudem einen sehr grossen Ermessensspielraum. Auch stellen sich bei derartigen Eingriffen Fragen der Verantwortungsübernahme durch die Aufsicht. Wenn schliesslich (vii) die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln aufgehoben wird, damit die Umsetzung von FINMA-Verfügungen nicht über Jahre durch Rechtsverfahren verzögert werden kann, werden grundlegende Verfahrensrechte beschnitten. Dass die FINMA (viii) die Öffentlichkeit über Verfahren weitergehend informieren soll, ist aus Transparenzgründen nachvollziehbar. Es stellt sich jedoch die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt. Wird etwa bereits informiert, wenn eine Untersuchung gegen ein Finanzinstitut eröffnet wird, kann dessen Stabilität und Integrität mit entsprechenden Folgen wesentlich beeinträchtigt werden, ohne dass zu diesem Zeitpunkt ein Verschulden belegt wäre.

Liquiditätsversorgung muss ausgebaut werden

Wir begrüssen die Stärkung der Liquiditätsversorgung durch die SNB. Die Turbulenzen an Finanzmärkten im Frühling 2023 haben gezeigt, dass Liquidität heute viel schneller und in grösseren Volumina abgezogen werden kann. Die Liquiditätsanforderungen an die SIB, einschliesslich Raiffeisen, wurden seither bereits substanziell erhöht (1. Verteidigungslinie). Es ist somit sachgerecht, bei der Diskussion von Massnahmen zur Sicherstellung der Liquidität den Fokus auf die 2. und die 3. Verteidigungslinie zu legen. Raiffeisen unterstützt deshalb, dass die SNB eine neue Fazilität zur Versorgung aller Banken mit Liquidität schafft und so deren 2. Verteidigungslinie stärkt – auch wenn diese Fazilität der Raiffeisen als SIB im Vergleich zur aktuellen Situation keinen wesentlichen Zusatznutzen bringt.

Public Liquidity Backstop ohne Abgeltungspauschale

Die rechtliche Verankerung des auf die SIB ausgerichteten Ultima Ratio-Instruments "Public Liquidity Backstop" (PLB) im Bankengesetz stärkt als 3. Verteidigungslinie den Finanzplatz und indirekt auch die Volkswirtschaft. Deshalb unterstützt Raiffeisen diese Massnahme. Es ist selbstverständlich, dass eine Bank, die Liquidität von der SNB bezieht, einen angemessenen Preis dafür bezahlen soll – wie bei jedem anderen Kredit auch. Eine jährlich zu bezahlende pauschale Abgeltung für den PLB, welche die SIB bezahlen müssten, selbst wenn sie einen PLB nie in Anspruch nehmen, lehnt Raiffeisen jedoch dezidiert ab. Gemäss 32a Abs. 4 BankG haben SIB keinen Rechtsanspruch auf ein PLB-Darlehen der SNB. Es handelt sich nicht um eine Staatsgarantie und es kann nicht von einer Versicherungsleistung gesprochen werden. Mit der rechtlichen Verankerung des PLB entsteht für Raiffeisen kein Wettbewerbsvorteil. Es ist für Raiffeisen deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb sie im Nachgang zu den durch den Fall der Credit Suisse ausgelösten Finanzturbulenzen, zu denen Raiffeisen nichts beitrug, für eine bloss hypothetische Gegenleistung finanziell mehrbelastet werden soll. Als nationale SIB muss Raiffeisen bereits höhere Anforderungen an Eigenkapital und Liquidität sowie eine Notfallplanung erfüllen. Bereits dadurch entstehen Mehrkosten, die letztlich die Kundinnen und Kunden zu tragen haben.

Im Übrigen verweisen wir auf die Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg).

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen bei Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Dr. Christian Poerschke
Vorsitzender der Geschäftsleitung a.i.
Raiffeisen Schweiz Genossenschaft



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