Kanton Zug

Regierungsrat

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail
Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bernerhof
3003 Bern

Zug, 10. November 2026 sa

Änderung des Bankengesetzes (Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität und dem Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission); Stellungnahme des Kantons Zug

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 12. August 2026 haben Sie uns eingeladen, bis zum 19. November 2026 zur Änderung des Bankengesetzes Stellung zu nehmen. Die Bestimmungen des Vorentwurfs werden nachfolgend als VE-BankG, VE-FINMAG und VE-ZGB zitiert. Der Kanton Zug dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich wie folgt:

Anträge

1. Die Vorlage sei konsequent auf die systemrelevanten Banken auszurichten. Massnahmen für die übrigen Banken und Finanzinstitute seien nur vorzusehen, wo sie sich zwingend aufdrängen, und sind proportional auszugestalten. Die Massnahmen seien international abzustimmen. Vor der Verabschiedung der Botschaft sei eine Folgenabschätzung für das Gesamtpaket vorzulegen, welche auch die kumulierte Belastung der nicht systemrelevanten Banken ausweist.
2. Die besonderen Bestimmungen über die Kantonalbanken (Art. 28d und Art. 30b Abs. 6 VE-BankG) seien ausdrücklich als vorrangig gegenüber den allgemeinen Abwicklungsbestimmungen zu erklären, insbesondere gegenüber Art. 28c Abs. 2 Bst. a und Art. 30 Abs. 2 VE-BankG. Vor Massnahmen nach Art. 24 Abs. 1 Bst. c, d, g und i VE-BankG gegenüber einer Kantonalbank sei der Eignerkanton zu informieren und anzuhören.
3. Auf die Unterstellung nicht systemrelevanter Banken unter das Verantwortlichkeitsregime allein aufgrund einer Schwelle von 250 Vollzeitäquivalenten sei zu verzichten. Massgebend seien Geschäftsmodell, Risikoprofil und tatsächliche Komplexität. Die Kriterien seien im Gesetz festzulegen und der Kreis der Gewährspersonen sei auf klar definierte Schlüsselfunktionen zu beschränken. Gegenüber nicht systemrelevanten Banken seien die Vergütungsvorgaben auf Grundsätze zu beschränken und Anordnungen der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) zum Vergütungssystem (Art. 19 Abs. 1 Bst. e VE-BankG) nur bei einem konkreten aufsichtsrechtlichen Anlass zuzulassen. Die

Übergangsfrist von einem Jahr für Verantwortlichkeitsregime und Vergütungen sei angemessen zu verlängern.

4. Die Voraussetzungen für Frühinterventionsmassnahmen (Art. 24 VE-BankG) seien im Gesetz klar und überprüfbar zu umschreiben. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden (Art. 52f VE-BankG) sei auf dringende Massnahmen zur Wahrung der Stabilität zu beschränken.

5. Die pekuniäre Verwaltungssanktion der FINMA (Art. 37a ff. VE-FINMAG) sei auf systemrelevante Banken zu beschränken. Untersuchung und Entscheid seien innerhalb der FINMA organisatorisch zu trennen. Bei der Information über Endverfügungen (Art. 22 VE-FINMAG) seien die Schwere der Verletzung und die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. Vor Eintritt der Rechtskraft sei auf eine Namensnennung grundsätzlich zu verzichten.

6. Den Erleichterungen bei der Übertragung von Sicherheiten an die Schweizerische Nationalbank (SNB) gemäss Art. 17 bis 17d VE-BankG und Art. 865a VE-ZGB sowie dem Bekanntgabeaufschub (Art. 5a VE-BankG) sei zuzustimmen. Diese Erleichterungen seien spätestens gleichzeitig mit den Vorbereitungsanforderungen der Liquiditätsverordnung in Kraft zu setzen.

Begründung

1. Ausrichtung auf die systemrelevanten Banken und Gesamtsicht

Der Kanton Zug unterstützt das Ziel, die Stabilität des Finanzplatzes Schweiz zu stärken. Die Lehren aus der Krise der Credit Suisse müssen gezogen werden. Für die systemrelevanten Banken unterstützt der Kanton Zug wirksame Vorgaben zu Verantwortlichkeit, Vergütung und Aufsicht. Das Risiko, dass die öffentliche Hand für eine systemrelevante Bank einstehen muss, ist so gering wie möglich zu halten.

Die Krise war das Ergebnis spezifischer Managementfehler und Aufsichtsdefizite bei einer einzelnen Bank. Sie rechtfertigt keine pauschale Verschärfung für den gesamten Bankensektor. Der erläuternde Bericht hält fest, dass die Massnahmen gezielt für systemrelevante Banken eingeführt werden sollen (Ziff. 1.1). Zahlreiche Massnahmen gelten aber für alle Banken oder für sämtliche Beaufsichtigten, darunter die Frühintervention, die neuen Sanktionsinstrumente der FINMA, die Vergütungsgrundsätze und die Vorgaben zum Prüfwesen (Ziff. 1.1.9). Unterschiedliche Geschäftsmodelle stärken den Finanzplatz. Ein stabiler Finanzplatz muss zudem attraktiv bleiben. Wie in seinen Stellungnahmen vom 23. September 2025 und vom 16. Dezember 2025 verlangt der Kanton Zug deshalb international abgestimmte Regeln, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Banken nicht beeinträchtigen.

Die Regulierungsfolgenabschätzung gibt die Ergebnisse der übrigen vier Vorlagen des Pakets nach eigener Aussage teilweise nur in verkürzter Form wieder (S. 13). Der Rücklauf der nicht systemrelevanten Banken auf die Umfragen war oft nur marginal, weshalb zu den Auswirkungen auf sämtliche Banken keine verlässlichen Angaben möglich sind (S. 19). Gleichwohl

schliesst die Regulierungsfolgenabschätzung auf insgesamt tiefe Kosten (S. 3). Eine Gesamtrechnung der kumulierten Kosten für die nicht systemrelevanten Banken fehlt. Der Kanton Zug hält an seiner Forderung fest, Kosten und Nutzen des Gesamtpakets systematisch auszuweisen, und verlangt dies bereits vor der Verabschiedung der Botschaft.

2. Stellung der Kantone als Eigentümer von Kantonalbanken

Der Kanton Zug ist als Hauptaktionär und Garantiegeber der Zuger Kantonalbank, einer nicht systemrelevanten Bank der Aufsichtskategorie 3, von der Vorlage direkt betroffen. Art. 28d VE-BankG übernimmt den heutigen Art. 28a BankG ohne inhaltliche Begründung (Erläuterungen zu Art. 28d VE-BankG). Danach trägt die FINMA der besonderen Stellung, Eignerstruktur und gegebenenfalls Rechtsform der Kantonalbanken Rechnung und informiert und konsultiert den Kanton bei Insolvenzgefahr. Gleichzeitig soll die FINMA die Rechte der Eigner in der Abwicklung suspendieren oder aufheben und die Abwicklung, etwa einen geordneten Marktaustritt, an den Abwicklungszielen statt an den Interessen der Eigner ausrichten können (Erläuterungen zu Art. 28c Abs. 2 Bst. a VE-BankG). Zudem übernimmt Art. 30 Abs. 2 VE-BankG für die Abwicklungsinstrumente den Grundsatz des heutigen Art. 31 Abs. 2 BankG, wonach die Zustimmung der Eigner nicht notwendig ist (Erläuterungen zu Art. 30 VE-BankG). Das Verhältnis dieser Befugnisse zu Art. 28d VE-BankG bleibt offen und ist zugunsten der Sonderbestimmungen für Kantonalbanken zu klären. Dasselbe gilt für die Sonderregel zugunsten der Kantonalbanken bei der Herabsetzung des Gesellschaftskapitals (Art. 30b Abs. 6 VE-BankG).

Einschneidende Massnahmen werden zudem bereits in der Frühintervention möglich: das Verbot von Ausschüttungen, die Anordnung einer Stärkung der Eigenmittel, die Einberufung einer ausserordentlichen Generalversammlung sowie die Abberufung und Einsetzung von Organen (Art. 24 Abs. 1 Bst. c, d, g und i VE-BankG). Diese Massnahmen berühren unmittelbar die Gewinnablieferung an den Kanton, seine Stellung als Aktionär und die kantonale Wahl- und Governanceordnung. Als Garantiegeber trägt der Kanton das wirtschaftliche Risiko. Er ist deshalb nicht erst bei Insolvenzgefahr, sondern bereits vor solchen Massnahmen einzubeziehen. In den Ausführungen zu den Auswirkungen auf die Kantone bleibt diese Rolle unerwähnt (Ziff. 5.2). Auch bei der Festlegung der Anforderungen an die Organisation (Art. 3b Abs. 5 VE-BankG) sind die besonderen Strukturen und gesetzlichen Rahmenbedingungen der Kantonalbanken zu berücksichtigen.

3. Corporate Governance bei nicht systemrelevanten Banken

Das Verantwortlichkeitsregime soll für Banken mit komplexer Organisation gelten. Darunter fallen nach dem erläuternden Bericht Banken mit 250 oder mehr Vollzeitäquivalenten, in Anlehnung an die Schwelle für kleine und mittlere Unternehmen. Diese Schwelle soll erst auf Verordnungsstufe festgelegt werden, und die FINMA kann weitere Banken unterstellen (Erläuterungen zu Art. 3c Abs. 4 und Art. 19 Abs. 1 Bst. b VE-BankG). Die Zahl der Mitarbeitenden sagt wenig über Komplexität und Risiko aus. Eine Bank mit breitem Retailgeschäft beschäftigt viele Mitarbeitende, ohne dass ihr Risikoprofil deshalb höher ist. Die Schwelle würde auch die Zuger Kantonalbank erfassen, die nicht in komplexen Geschäftsfeldern wie dem Investment Banking tätig ist.

Bei Banken mit komplexer Organisation wird der Kreis der Gewährspersonen erheblich ausgeweitet, unter anderem auf die Leitungen von Risikokontrolle, Compliance, Operations, Finanzen und Informatik sowie auf weitere zentrale Funktionen (Art. 3c Abs. 2 VE-BankG). Ein Wechsel dieser Personen bedarf der vorgängigen Bewilligung durch die FINMA (Erläuterungen zu Art. 3c VE-BankG). Das kann die Besetzung von Schlüsselfunktionen verzögern und verlagert Verantwortung von den Bankorganen zur Aufsicht. Die Zuordnung individueller Verantwortlichkeiten darf zudem die Gesamtverantwortung der Organe und die gesellschaftsrechtliche Kompetenzordnung nicht relativieren. Betroffene nicht systemrelevante Banken schätzen ihre einmaligen Kosten auf bis zu 3 Mio. Franken und die jährlichen Kosten in ähnlicher Höhe (Regulierungsfolgenabschätzung, S. 20).

Die Grundsätze einer langfristigen und risikoorientierten Vergütung sind unbestritten. Bei der Zuger Kantonalbank sind sie in der kantonalen Eigentümer- und Governanceordnung verankert. Nach Art. 19 Abs. 1 Bst. e VE-BankG soll die FINMA bei allen Banken die Ausgestaltung und Anwendung des Vergütungssystems ändern lassen können, wenn dieses die Vorgaben verletzt oder in absehbarer Zeit verletzen könnte, bis hin zur Senkung der Gesamtsumme der variablen Vergütungen (Erläuterungen zu Art. 19 Abs. 1 Bst. e VE-BankG). Diese prognostische Schwelle ist für nicht systemrelevante Banken zu unbestimmt. Da die massgebenden Einzelheiten erst auf Verordnungsstufe festgelegt werden, ist die Übergangsfrist von einem Jahr für Verantwortlichkeitsregime und Vergütungen zudem zu kurz (Abs. 2 der Übergangsbestimmungen VE-BankG).

4. Frühintervention und Rechtsschutz

Gezielte Eingriffe der Aufsicht vor einer Krise sind sinnvoll. Nach dem erläuternden Bericht kann die FINMA bei einer drohenden erheblichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage aber auch dann eingreifen, wenn die regulatorischen Anforderungen erfüllt sind, und sich dabei auf Marktindikatoren sowie auf Berichte von Analystinnen und Analysten oder Ratingagenturen stützen (Erläuterungen zu Art. 24 VE-BankG). Der Massnahmenkatalog ist nicht abschliessend. Je früher und je tiefer ein Eingriff möglich ist, desto klarer müssen seine Voraussetzungen im Gesetz umschrieben sein.

Beschwerden gegen solche Verfügungen sollen keine aufschiebende Wirkung haben (Art. 52f Abs. 1 VE-BankG). Der Kanton Zug anerkennt das Anliegen rascherer Verfahren. Bei schwer reversiblen Eingriffen in Organisation, Geschäftstätigkeit und Vergütung muss aber ein wirksamer gerichtlicher Rechtsschutz gewährleistet bleiben.

5. Sanktionen und Information der FINMA

Die pekuniäre Verwaltungssanktion soll bis zu 10 Prozent des durchschnittlichen jährlichen Bruttobetriebsertrags der letzten drei Geschäftsjahre betragen und gegenüber sämtlichen Beaufsichtigten gelten (Erläuterungen zu Art. 37a VE-FINMAG). Der erläuternde Bericht anerkennt, dass sie strafrechtlichen Charakter hat. Die FINMA würde damit Regulierung, Aufsicht, Untersuchung und Sanktion in einer Hand vereinen. Das erfordert eine klare Trennung von

Untersuchung und Entscheid. Eine Ausdehnung über die systemrelevanten Banken hinaus lässt sich mit der Krise der Credit Suisse nicht begründen. Bei einer Kantonalbank treffen Sanktionen zudem mittelbar den Kanton als Eigentümer und damit die öffentliche Hand.

Die FINMA soll künftig über alle Endverfügungen in Enforcementverfahren informieren, und zwar bereits vor Eintritt der Rechtskraft (Erläuterungen zu Art. 22 Abs. 1bis VE-FINMAG). Reputationsschäden lassen sich auch bei einer späteren Aufhebung durch ein Gericht nicht rückgängig machen. Gerade Kantonalbanken stehen wegen ihrer Nähe zum Kanton unter besonderer öffentlicher Aufmerksamkeit.

6. Liquiditätssicherung in der Krise

Ein besserer Zugang der Banken zur Liquidität der SNB ist eine zentrale Lehre aus der Krise der Credit Suisse. Die gesetzliche Übertragbarkeit von Kreditforderungen und Schuldbriefen an die SNB vermeidet eine aufwendige Anpassung bestehender Kundenverträge. Übertragungsklauseln sind in bestehenden Hypothekarverträgen nach dem erläuternden Bericht insbesondere bei kleineren Banken heute unüblich (Ziff. 6.1.4). Die vereinfachte Umwandlung von Papier- in Registerschuldbriefe ohne öffentliche Beurkundung senkt die Kosten der Vorbereitung. Der Bekanntgabeaufschub verringert das Risiko, dass Banken aus Angst vor einer Stigmatisierung auf einen Liquiditätsbezug verzichten. Die Erleichterungen unterstützen die Banken zudem bei der Erfüllung der Vorbereitungsanforderungen gemäss der gleichzeitig laufenden Änderung der Liquiditätsverordnung, der der Kanton Zug im Grundsatz zugestimmt hat. Er hat in seiner Stellungnahme vom 21. Oktober 2026 deshalb verlangt, die Vorbereitungsanforderungen frühestens gleichzeitig mit diesen Erleichterungen in Kraft zu setzen.

Weitere Bemerkungen

Bei der Ausdehnung der Auskunftspflicht auf alle Mitarbeitenden und der persönlichen Meldepflicht der Gewährspersonen (Art. 29 VE-FINMAG) sind der Schutz vor Selbstbelastung und die bankinternen Melde- und Abklärungsprozesse zu wahren.

Die Genehmigungspflicht für Wahl und Wechsel der Prüfgesellschaft und die Rotationspflicht (Art. 28a und 28b VE-FINMAG) verursachen auch bei nicht systemrelevanten Banken wiederkehrende Kosten (Regulierungsfolgenabschätzung, S. 28). Sie sind für diese Banken verhältnismässig auszugestalten.

Redaktionell: Die Erläuterungen zu Art. 10b und Art. 37n VE-BankG verweisen für die Gewährspersonen auf Art. 3e Abs. 1 VE-BankG. Gemeint ist wohl Art. 3c Abs. 1 VE-BankG.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anträge bei der weiteren Ausarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Zug, 10. November 2026

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Andreas Hostettler
Landammann

Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Versand per E-Mail an:
- Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (vernehmlassung@sif.admin.ch, PDF und Word)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei (Geschäftskontrolle, info.staatskanzlei@zg.ch)
- Finanzdirektion (info.fd@zg.ch)
- Volkswirtschaftsdirektion (info.vd@zg.ch)
- Zuger Kantonalbank (andreas.henseler@zugerkb.ch)