Swiss Banking

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
Bernerhof
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per Mail zugestellt an: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Basel, 19. November 2026
CFA / 058 330 62 53

**Stellungnahme SBVg: «Too-Big-To-Fail-Regulierung» zur Änderung des Bankengesetzes und weiterer Erlasse**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem vorliegenden Schreiben beziehen wir uns auf die am 12. August 2026 eröffnete Vernehmlassung des EFD zur Änderung des Bankengesetzes und der Liquiditätsverordnung. In Bezug auf letztere sowie zu den Massnahmen zum Liquiditätsbereich auf Gesetzesstufe verweisen wir auf unsere separate Stellungnahme. Wir bedanken uns für die Möglichkeit, unsere Position und unsere Überlegungen darlegen zu können.

## Position der SBVg:

Die SBVg hält die vorliegende Reform in ihrer Gesamtheit für überladen und unausgewogen. Sie zeichnet sich durch einen einseitigen Fokus auf Stabilität aus, ohne das Kosten-Nutzen-Verhältnis oder wettbewerbsverträglichere Alternativen angemessen zu berücksichtigen.

Aus dem Versagen der Credit Suisse mit einer Regulierungswelle auf den gesamten Bankensektor zu reagieren, ist unverständlich und international einmalig. Zahlreichen vorgeschlagenen Massnahmen fehlt ein Bezug zu den Ursachen dieser Krise sowie ein nachgewiesener zusätzlicher Beitrag zur Finanzstabilität. Gleichzeitig drohen erhebliche administrative Belastungen, Implementierungskosten und negative Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz.

Massgebend müssen Verhältnismässigkeit, Proportionalität und ein klarer Problembezug sein. Neue regulatorische Anforderungen sind nur dort gerechtfertigt, wo eine konkrete Regelungs- oder Vollzugslücke besteht und ihr Nutzen die damit verbundenen Kosten überwiegt. Die Regulierung muss sich konsequent an Grösse, Komplexität, Geschäftsmodell und Risikoprofil der Institute orientieren. Insbesondere dürfen Anforderungen, die auf global

systemrelevante und hochkomplexe Banken zugeschnitten sind, nicht undifferenziert auf mittlere und kleinere Institute übertragen werden.

Die Regulierungsfolgenabschätzung ist für ein Reformpaket dieser Tragweite ungenügend. Wir vermissen eine umfassende, methodisch belastbare Analyse der direkten, indirekten und kumulativen Kosten sowie der Auswirkungen auf Banken, Kundinnen und Kunden und die Realwirtschaft.

Die SBVg wehrt sich nicht gegen gezielte Massnahmen zur Stärkung der Corporate Governance, sofern sie schlank und praxistauglich ausgestaltet werden. Dazu gehören die Anhebung wesentlicher Governance-Anforderungen auf Gesetzesstufe. Auch bekennt sich die SBVg ausdrücklich zum Ziel einer Stärkung der Verantwortlichkeiten. Das vorgeschlagene Verantwortlichkeitsregime (Senior Managers Regime) unterstützt die SBVg jedoch in dieser Form nicht. Es ist übermässig bürokratisch ausgestaltet und führt für die betroffenen Institute zu hohem Aufwand, ohne erkennbaren Mehrwert für die Corporate Governance und Systemstabilität. Besonders störend ist seine Verknüpfung mit der Gewährsprüfung, die damit auf eine grosse Anzahl weiterer Personen ausgedehnt wird. Verantwortlichkeits- und Gewährsregime verfolgen aber sehr unterschiedliche Zwecke und sind deshalb scharf voneinander zu trennen. Anstatt ein zusätzliches, formalistisches und bürokratisches Regime einzuführen, können klare Verantwortlichkeiten, eine gelebte Verantwortungskultur und wirksame Sanktionierung von Fehlverhalten zudem bereits durch eine gezielte und klar begrenzte Konkretisierung bestehender Instrumente erreicht werden.

Gesetzliche Grundsätze für eine langfristige und risikobewusste Vergütungspolitik können grundsätzlich mitgetragen werden, solange sie proportional ausgestaltet sind. Massgebend sollten insbesondere Komplexität, Geschäftsmodell und Risikoprofil einer Bank sein. Direkte Eingriffe der FINMA in individuelle Vergütungsentscheide lehnen wir ab. Ebenso ist auf obligatorische Rückforderungen bereits ausbezahlter variabler Vergütungen („Clawbacks“) zu verzichten, da diese aus arbeits-, steuer- und sozialversicherungsrechtlicher Sicht höchstproblematisch sind und ihr zusätzlicher Nutzen nicht belegt ist. Vergütungsmassnahmen sollen vielmehr vor der definitiven Zuteilung oder Auszahlung ansetzen.

Den vorgesehenen massiven Ausbau der Kompetenzen der FINMA lehnt die SBVg in wesentlichen Teilen entschieden ab. Die Aufarbeitung der Credit Suisse-Krise zeigt nicht primär einen Mangel an gesetzlichen Aufsichtsinstrumenten, sondern insbesondere Defizite bei deren Anwendung. Die FINMA verfügt bereits heute über weitreichende Instrumente. Bevor zusätzliche Kompetenzen geschaffen werden, sind die bestehenden Möglichkeiten konsequent auszuschöpfen. Zusätzliche Kompetenzen allein gewährleisten keine wirksamere Aufsicht und können das Aufsichtsverhältnis durch eine zunehmende Formalisierung sogar deutlich erschweren.

Besonders problematisch sind die vorgesehene Ausweitung der Auskunfts- und Meldepflicht sowie der Informationsrechte und die Sanktionskompetenz der FINMA. Eine persönliche Meldepflicht zahlreicher Gewährspersonen und eine Auskunftspflicht sämtlicher Mitarbeitender wären unverhältnismässig und würden erhebliche Rechtsunsicherheit sowie zusätzliche Haftungs- und Sanktionsrisiken schaffen. Die Rechte natürlicher Personen, insbesondere das Verbot des Selbstbelastungszwangs, müssen wirksam gewahrt bleiben. Ebenso darf die Öffentlichkeitsarbeit der FINMA nicht zu einem Instrument des „Naming and Shaming" oder zu einem faktischen Durchsetzungs- und Sanktionsmittel werden. Die bestehenden Informationsmöglichkeiten der FINMA reichen aus.

Die Verschärfung von Berufs- und Tätigkeitsverboten sowie der Gewinneinziehung geht deutlich zu weit. Insbesondere die Anknüpfung eines Berufsverbots an schwere Verstösse gegen aufsichtsrechtlich relevante bankinterne Vorschriften, die Möglichkeit eines dauerhaften Berufsverbots und die Ausdehnung der Gewinneinziehung auf sämtliche Mitarbeitenden sind unbegründet und nicht haltbar. Die heute bestehenden Instrumente ermöglichen bereits gezielte Eingriffe bei schweren Aufsichtsrechtsverletzungen. Eine zusätzliche Verschärfung birgt zudem das Risiko, die Attraktivität verantwortungsvoller Führungs- und Schlüsselfunktionen im Schweizer Finanzsektor zu beeinträchtigen.

Der Rechtsschutz darf der Verfahrensbeschleunigung nicht geopfert werden, vielmehr sind die Verfahren selbst zu beschleunigen. Einen generellen gesetzlichen Entzug der aufschiebenden Wirkung bei Beschwerden gegen FINMA-Verfügungen lehnen wir deshalb ab. Einschneidende Kapital-, Liquiditäts- und Organisationsmassnahmen können irreversible wirtschaftliche Folgen auslösen, bevor ihre Rechtmässigkeit durch ein unabhängiges Gericht überprüft werden konnte. Stattdessen sollen verbindliche Behandlungsfristen sowie finanzmarktrechtlich spezialisierte Fachrichterinnen und Fachrichter beim Bundesverwaltungsgericht die Verfahren beschleunigen. Ein Sofortvollzug ist auf dringliche Ausnahmefälle zu beschränken.

Pekuniäre Verwaltungssanktionen gegenüber Beaufsichtigten werden entschieden abgelehnt. Weder ein konkreter Bedarf noch ein hinreichender zusätzlicher aufsichtsrechtlicher Nutzen sind nachgewiesen worden. Zudem bestehen grundlegende rechtsstaatliche Bedenken, insbesondere hinsichtlich Selbstbelastungsfreiheit, Verfahrensgarantien und Kompetenz-Konzentration bei der FINMA. Werden pekuniäre Verwaltungssanktionen dennoch eingeführt, sind als verfahrensrechtliche Mindestanforderungen die Trennung von Untersuchung und Sanktionsentscheid sowie eine umfassende gerichtliche Kontrolle sicherzustellen.

Das vorgeschlagene Frühinterventionsmodell muss grundlegend überarbeitet werden. Die Stufen der laufenden Aufsicht, Frühintervention und Schutzmassnahmen bei Insolvenzgefahr müssen anhand klarer gesetzlicher Kriterien voneinander abgegrenzt werden. Je stärker ein Eingriff in unternehmerische Entscheide und die gesellschaftsrechtliche Kompetenzordnung ausfällt, desto höher müssen die Eingriffsschwellen sein. Frühintervention soll eine

Handlungsoption und keine Handlungspflicht der FINMA sein. Zudem sind hierbei für Banken geltende gesetzliche Aufträge von der FINMA zu berücksichtigen. Wir fordern, dass die Eigenverantwortung von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung sowie die Nutzbarkeit regulatorischer Kapital- und Liquiditätspuffer gewahrt bleiben.

Im Prüfwesen ist am bewährten dualen Aufsichtssystem festzuhalten. Zusätzliche direkte Prüfungen der FINMA müssen streng risikobasiert erfolgen und gesetzlich klar begrenzt werden. Eine automatische Pflichtrotation der Prüfgesellschaften und pauschale Verbote weiterer Dienstleistungen lehnen wir mangels nachgewiesenen Problembezugs ab. Stattdessen ist auf konkrete Interessenkonflikte und tatsächliche Unabhängigkeitsrisiken abzustellen.

Praxistaugliche und glaubwürdige Stabilisierungs- und Abwicklungsregimes sind das A und O einer wirksamen Too-big-to-fail-Regulierung. Die Massnahmen sind risikoadäquat, verhältnismässig und international anschlussfähig auszugestalten. SIB-spezifische Pflichten dürfen nicht auf nicht-systemrelevante Banken übertragen werden. Zusätzliche Kapital- und Liquiditätsanforderungen sind auf konkrete und wesentliche Mängel der Abwicklungsfähigkeit zu beschränken und dürfen nur als letztes Mittel angeordnet werden. Für das Abwicklungsverfahren sind klare gesetzliche Voraussetzungen, hinreichend bestimmte Eingriffskompetenzen und ein wirksamer Rechtsschutz sicherzustellen.

Übergeordnet braucht die Reform eine klare Rückbesinnung auf Rechtssicherheit als Standortfaktor und Wettbewerbsvorteil. Wesentliche Eingriffe in Grundrechte, Organisationsautonomie und wirtschaftliche Freiheit müssen im formellen Gesetz hinreichend bestimmt geregelt werden. Die Vorlage delegiert jedoch an verschiedenen Stellen zu weitreichende Regelungskompetenzen an Bundesrat und FINMA.

Als Spitzenverband des Bankensektors anerkennen wir, dass aufgrund der Krise der Credit Suisse Raum für gewisse regulatorische Anpassungen besteht. Dabei erachten wir einzelne Elemente des vorgesehenen Konzepts als zielführend, um die Stabilität und Reputation des Schweizer Finanzplatzes weiter zu optimieren. Hingegen ist das vom Bundesrat präsentierte Paket mit rund 30 Massnahmen zweifelsohne überladen, würde zu substanziellen und unverhältnismässigen Implementierungskosten führen und könnte bedeutende unerwünschte Auswirkungen auf die Real- bzw. Gesamtwirtschaft haben. Dem aktuellen Vorschlag fehlt eindeutig die nötige Balance zwischen der Erhöhung der Systemstabilität einerseits und der Erhaltung bzw. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes anderseits. Nicht eine systemische Krise, sondern der Untergang eines einzelnen Instituts wird als Anlass für die grösste Regulierungswelle in der Bankenaufsicht der letzten 15 Jahre genommen. Dabei kommt die vorliegende Vernehmlassung zu einem Zeitpunkt, wo sich andere vergleichbare Finanzplätze wie die USA und EU zum Ziel gesetzt haben, die regulatorische Belastung für Unternehmen zu reduzieren und ihre Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität zu fördern. Auch der Bund ist gehalten, die administrative Belastung für Unternehmen zu senken, um die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Schweiz auch in Zukunft zu sichern.[1]

[1] OECD-Analyse zur Wirtschaftspolitik der Schweiz: Schweiz steht gut da – Reformen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit notwendig.

Die Schweiz darf ihre Rahmenbedingungen nicht unnötig schwächen. Genau diese Gefahr birgt das vorliegende Massnahmenpaket jedoch, bringt es doch einen sehr hohen bürokratischen Aufwand mit sich, ohne im Gegenzug einen wesentlichen Beitrag zur Finanzstabilität zu leisten. Dies steht in eklatantem Widerspruch zur geplanten Optimierung der Finanzmarktregulierung, mit welcher das EFD unter anderem die Regulierung und den Aufsichtsrahmen auf administrative Erleichterungen prüfen soll.[2] Die Massnahmen greifen auf Gesetzes-, Verordnungs- und Aufsichtsebene ineinander und müssen daher unbedingt als Gesamtpaket beurteilt werden. Entscheidend ist ihre kumulative Wirkung auf Finanzplatz und Wirtschaft. Jede zusätzliche Regulierung muss klar begründet sein, einen für sich und in der Summe nachgewiesenen Beitrag zur Finanzstabilität leisten und verhältnismässig ausgestaltet werden.

Nachfolgend wird unter Ziff. A zunächst die Bedeutung einiger übergeordneter Prinzipien erläutert, welche für alle geplanten Massnahmen gelten. Anschliessend wird auf die einzelnen Massnahmen zur Corporate Governance (Ziff. B), FINMA-Aufsicht (Ziff. C), Stabilisierung und Abwicklung (Ziff. D), Verrechnungssteuer für TBTF-Instrumente (Ziff. E) sowie zur nachträglichen punktuellen ERV-Anpassung (Ziff. F) eingegangen.

# A. Übergeordnete Feststellungen

## I. Keine Finanzmarktaufsicht mit überbordenden Kompetenzen

Der Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) vom Dezember 2024 hat deutlich gemacht, dass die FINMA im Zusammenhang mit der Krise der Credit Suisse die ihr bereits zur Verfügung stehenden Aufsichtsinstrumente nicht konsequent ausgeschöpft hat und zudem organisatorische Defizite innerhalb der Behörde bestanden. Wie der PUK-Bericht zeigt, waren die meisten Instrumente zur Bewältigung der Krise vorhanden.

Vor diesem Hintergrund sollte der Fokus nicht auf der Ausweitung bestehender Kompetenzen oder der Schaffung neuer Befugnisse liegen. Vielmehr sind die bestehenden Aufsichtsinstrumente konsequent auszuschöpfen. Erweiterungen der Regulierung ohne nachgewiesenen Bezug zu den Ursachen der Krise lehnen wir entschieden ab.

Gleichzeitig sollte die Organisation der FINMA, gerade auch vor dem Hintergrund der zahlreichen hängigen parlamentarischen Vorstösse, kritisch überprüft und gezielt gestärkt werden. Umso weniger nachvollziehbar ist, dass organisatorische Fragen der FINMA in der vorliegenden Vorlage lediglich im Zusammenhang mit der Kodifizierung der Praxis zu Geschäften von grosser Tragweite aufgegriffen werden. Aus unserer Sicht sollten im Verwaltungsrat und in der Geschäftsleitung der FINMA Persönlichkeiten mit einschlägiger praktischer Markterfahrung angemessen vertreten sein. Dies gewährleistet unter anderem ein vertieftes Verständnis der Realitäten und Herausforderungen der beaufsichtigten Institute. Ausserdem sollte die FINMA ihre Ressourcen risikobasiert und verhältnismässig einsetzen.[3] Schliesslich sollten Rundschreiben der FINMA gerichtlich auf ihre Rechtmässigkeit beziehungsweise auf eine mögliche Kompetenzüberschreitung der FINMA überprüft werden können. Auch wenn die Motion 26.3016 «FINMA. Konsultationsmechanismus des Parlaments» die Problematik zutreffend umschreibt, sollte die Prüfung der Rechtmässigkeit von Rundschreiben den Gerichten überlassen bleiben, nicht zuletzt zur Stärkung der Gewaltenteilung. Für weitergehende

[2] Optimierung der Finanzmarktregulierung: EFD setzt externe Arbeitsgruppe ein und Bericht zum Stand der Umsetzung des Pakets zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft verabschiedet
[3] S. dazu nachstehende Ziff. A. II.

Informationen zu organisatorischen Verbesserungsmöglichkeiten der FINMA und der gerichtlichen Überprüfung von FINMA-Rundschreiben stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit Bezug auf die in der Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen weisen wir darauf hin, dass zahlreiche davon erhebliche rechtsstaatliche Bedenken aufwerfen und zu teils schwerwiegenden Eingriffen in verschiedene Grundrechte führen, welche Art. 36 BV nicht standhalten. Einzelne Massnahmen verfehlen die angestrebte Wirkung oder wirken sogar kontraproduktiv. Auch die vorgesehene Kombination entsprechender Massnahmen ist in der Summe unverhältnismässig. Letztlich muss bei all diesen Massnahmen auch berücksichtigt werden, wie sie sich auf das Aufsichtsverhältnis in der Praxis auswirken würden. Viele der genannten Massnahmen würden zu umfangreicheren und vor allem formelleren Verfahren führen. Das würde der FINMA kaum zu einer wirksameren Aufsicht verhelfen, sondern dürfte am Ende zu langwierigen und für alle Beteiligten kostspieligen Verfahren (z.B. bei der Anfechtung von Bussen) sowie zu gesteigertem Misstrauen führen und sich letztlich negativ auf den Informationsfluss auswirken. Eine breit angelegte Formalisierung der Verfahren (z.B. weil Beschuldigtenrechte gewahrt werden müssen oder Zwangsmassnahmen eingeführt werden) wäre nicht im Interesse einer effektiven Aufsicht und würde die Gefahr einer tatsächlichen Lähmung sowohl der Behörde als auch der betroffenen Beaufsichtigten bergen. Wir kommen an entsprechender Stelle auf unsere Bedenken zurück.

## II. Verhältnismässigkeit und Proportionalität

Der *Grundsatz der Verhältnismässigkeit* spielt für die zur Vernehmlassung stehenden Massnahmen zur Corporate Governance und FINMA-Aufsicht eine zentrale Rolle. Verhältnismässigkeit bedeutet dabei, dass bei jeder vorgeschlagenen Massnahme klar ersichtlich sein muss, dass sie für die Behebung eines konkreten Problems erforderlich ist, dass sie für die entsprechende Problemlösung am besten geeignet ist, und dass der «Mehrwert» der Massnahme die entstehenden Kosten klar rechtfertigt. Dabei beginnt Verhältnismässigkeit nicht erst bei einer differenzierten Regulierung für verschiedene Bankengruppen oder -typen, eine unverhältnismässige Regulierung ist selbstverständlich für den gesamten Finanzplatz zu vermeiden. Der Bundesrat hielt in seinem Bericht zur Bankenstabilität vom 10. April 2024 fest: «Die Massnahmen müssen geeignet und notwendig sein für die Zielerreichung und sollen ein vorteilhaftes Verhältnis aufweisen zwischen der erwünschten Wirkung für die Finanzstabilität und der Schwere des Eingriffs in die wirtschaftliche Freiheit der betroffenen Institute».[4] Sämtliche Institute stehen, unabhängig von ihrer Grösse, in einem Wettbewerb, was bei neuer Regulierung zwingend berücksichtigt werden muss.

Der Bundesrat hielt weiter explizit fest: «Insbesondere bekräftigt der Bundesrat mit dem vorliegenden Bericht erneut das in der Finanzplatzstrategie festgehaltene Ziel, dass die Schweiz ein attraktiver Standort für global tätige Finanzinstitute sein soll».[5] Entsprechend ist eine frühzeitige und umfassende Kosten-Nutzen-Analyse zentral, damit unterschiedliche Umsetzungsoptionen hinsichtlich ihrer Zielerreichung zur Verbesserung der Finanzstabilität sowie ihrer Folgekosten für die betroffenen Institute wie auch den Schweizer Finanzplatz und die Schweizer Wirtschaft gegeneinander abgewogen werden können. Die Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit von zusätzlicher Regulierung sind klar auszuweisen.

Proportionalität ist insbesondere auch vor dem Hintergrund der ausgeprägten Heterogenität des schweizerischen Bankensektors von entscheidender Bedeutung. Ohne die Krise der Credit Suisse würden keine

[4] Bericht Bankenstabilität 10.04.2024, S. 33.
[5] Bericht Bankenstabilität 10.04.2024, S. 27.

zusätzlichen Massnahmen diskutiert. Den selbstverschuldeten Untergang einer einzelnen Bank für eine breitflächige Regulierungswelle auszunutzen, ist unnötig und vollkommen unverhältnismässig. Genau dies wird mit den vorliegenden Massnahmen jedoch teilweise beabsichtigt. Dies lehnen wir mangels Problembezug entschieden ab.

Entsprechend sehen wir für die allermeisten Banken keinen Handlungsbedarf bzw. keine zusätzlichen Anforderungen und fordern, dass sich die Massnahmen auf die weitere Stärkung der Finanzstabilität beschränken und proportional sowie verhältnismässig umgesetzt werden. Die Ausgestaltung der Massnahmen hat sich insbesondere an Grösse, Komplexität, Geschäftsmodell und Risikoprofil einer Bank auszurichten und dabei Rechtsform (inkl. Eigentümerstruktur und persönliche Haftung von Gesellschaftern) und gesetzliche Aufträge zu berücksichtigen. Mittlere und kleinere Banken repräsentieren anzahlmässig die überwiegende Mehrheit des Sektors, die nunmehr für die selbstverschuldeten Fehler einer Bank verantwortlich gemacht werden. Deshalb fehlt den vorgeschlagenen Massnahmen insoweit gleich in doppelter Hinsicht jeglicher Problembezug. In diesem Sinne hat auch die PUK in ihrem Bericht von Dezember 2024 keine Verschärfung der Regulierung für sämtliche Finanzinstitute gefordert.

Schliesslich zeichnet sich eine wirksame Aufsichtsbehörde dadurch aus, dass sie ihre Mittel auf die *wesentlichen Risiken* für den Finanzplatz konzentriert. Sie muss mit anderen Worten *ihre Ressourcen risikobasiert und verhältnismässig einsetzen*. In diesem Zusammenhang könnten weitere Erleichterungen für Banken der Kategorie 4 und 5 erwogen werden, insbesondere in Bezug auf die Prüfintensität. Das würde eine Konzentration der Ressourcen auf jene Bereiche erlauben, welche für die Finanzplatzstabilität besonders bedeutsam sind. Dieser risikobasierte Ansatz sollte sich dabei nicht auf die Unterscheidung zwischen Institutskategorien beschränken, sondern die gesamte Aufsichtstätigkeit durchdringen: Bei jedem Thema und gegenüber jedem Institut sollte die Aufsichtsintensität konsequent am konkreten Risiko ausgerichtet werden – nicht nur bei Regulierung, sondern insbesondere auch in der laufenden Aufsicht und dem damit verbundenen administrativen Aufwand für FINMA und Beaufsichtigte. Für Institute mit risikoarmem Geschäftsmodell sollte eine geringere Aufsichtsintensität angewendet werden, etwa durch weniger häufige und weniger tiefgehende aufsichtliche Prüfungen. Zudem sollte darauf hingewirkt werden, dass die Reporting-Anforderungen weiter vereinfacht werden. Art. 21 FINMAG sollte deshalb wie folgt angepasst werden:

**Art. 21 FINMAG**

[1] Die FINMA übt ihre Aufsichtstätigkeit selbstständig und unabhängig aus.

[1bis] Sie setzt dabei ihre Ressourcen risikobasiert ein und passt ihre Aufsichtsintensität dem Risiko an, welches ein Institut im Hinblick auf die Ziele der Finanzmarktaufsicht (Art. 4) darstellt.

[2] Sie erörtert mindestens einmal jährlich mit dem Bundesrat die Strategie ihrer Aufsichtstätigkeit sowie aktuelle Fragen der Finanzplatzpolitik.

[3] Sie verkehrt mit dem Bundesrat über das EFD.

[4] Die eidgenössischen Räte üben die Oberaufsicht aus.

## III. Unzulässige Gesetzesdelegation an Bundesrat und FINMA

Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage macht extensiven Gebrauch von der Möglichkeit der Delegation von Rechtsetzungskompetenzen. Nahezu jede neue bzw. revidierte Bestimmung im VE-BankG und VE-FINMAG delegiert die Ausführung weitergehender Bestimmungen an den Bundesrat und/oder die FINMA. Es gilt jedoch zu beachten, dass die Delegation von Rechtssetzungskompetenzen eine *Durchbrechung des Grundsatzes der Gewaltenteilung* und eine *Einschränkung der demokratischen Rechte* darstellt.[6] Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts und Bundesverwaltungsgerichts ist die Gesetzesdelegation deshalb nur zulässig, wenn sie sich unter anderem auf eine *bestimmte, genau umschriebene Materie* beschränkt (Unzulässigkeit von Blankodelegationen) und die Grundzüge der delegierten Materie, d.h. die wichtigen Regelungen, insbesondere Zweck, Gegenstand und Umfang der übertragenen Befugnisse *im Gesetz umschrieben* sind.[7] Der Gesetzgeber muss entsprechend alle wichtigen Regelungen selbst erlassen; insoweit besteht ein Delegationsverbot.[8] Die Subdelegation von Rechtsetzungsbefugnissen an andere Behörden als die Exekutive ist nach Art. 48 RVOG in gewissem Umfang zulässig.[9] Die Subdelegation von Rechtssetzungskompetenzen an dezentrale Verwaltungsträger wie die FINMA ist noch wenig geklärt, jedoch müssen dafür mindestens die gleichen Voraussetzungen erfüllt sein, wie für eine Delegation an den Bundesrat.[10]

Der vorliegende VE-BankG und VE-FINMAG erfüllt die vorgenannten Anforderungen an eine zulässige Gesetzesdelegation vielfach nicht. Wesentliche Bestimmungen, die ins Gesetz gehören, sollen lediglich auf Verordnungsstufe geregelt werden. Dies betrifft im VE-BankG beispielsweise die Subdelegation von Bundesrat an FINMA zum Erlass von Anforderungen an die Vergütungssysteme der Banken (Art. 5*c* Abs. 4). Im VE-FINMAG kann als Beispiel Art. 37*d* genannt werden, der die Regelung der Grundzüge der Bemessung von Sanktionen an den Bundesrat delegiert. Dies sind Beispiele, wo die Delegation jeweils viel zu offen formuliert und zu umfassend ist sowie nicht auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruht.

Besonders problematisch erscheint, dass die vorgesehenen Delegationen gerade Bereiche betreffen, die für die betroffenen Institute von erheblicher wirtschaftlicher und organisatorischer Bedeutung sind. Je stärker eine Regelung in die unternehmerische Freiheit, die Geschäftstätigkeit oder die Kostenstruktur einer Bank eingreift, desto höher sind die Anforderungen an die Normdichte des Gesetzes. Das Bundesgericht hat jedoch klargestellt, dass eine Gesetzesdelegation bezüglich «wichtiger» oder «grundlegender» Bestimmungen nicht möglich ist.[11] Auf Verordnungsstufe können deshalb lediglich nicht wichtige Bestimmungen geregelt werden, die zur Umsetzung des Gesetzes erforderlich sind wie bspw. technische Einzelheiten, die nicht über den gesetzlichen Rahmen hinausgehen. Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen müssen dagegen *im formellen Gesetz enthalten* sein. Dazu gehören insbesondere Eingriffe in Grundrechte wie die Rechtsgleichheit, Wirtschafts- und Eigentumsfreiheit oder die persönliche Freiheit (Art. 36 Abs. 1 BV). In Bezug auf die Subdelegation an die FINMA ist zudem anzumerken, dass die FINMA bereits heute die Möglichkeit hat, die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung in Rundschreiben zu regeln (Art. 7 Abs. 1 Bst. b FINMAG).

---

[6] Allgemeines Verwaltungsrecht, HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rn 367.
[7] BGE 144 II 376, 379; 143 I 227, 233 = Pra 107 [2018] Nr. 25, S. 9; BGer, Urteil 2C_260/2019 vom 5. Dezember 2019 E. 6 f.; BVGer, Urteil A-5627/2014 vom 12. Januar 2015 E. 4.2); Allgemeines Verwaltungsrecht, a.a.O., Rn 353 ff., 368.
[8] Allgemeines Verwaltungsrecht, a.a.O., Rn 376.
[9] BGE 141 II 169, 173; 128 I 327, 330 ff.; BGer, Urteil 2P.142/2003 vom 7. November 2003 E. 2.3 = ZBl 105 [2004] 322, 323 f.; Schweizerisches Bundesstaatsrecht, HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, 11. Aufl., Zürich 2024, Rn. 1875 ff. m.w.H.
[10] Allgemeines Verwaltungsrecht, a.a.O., Rn 367 m.w.H.
[11] BGE 141 II 169 E. 3.2; s.a. Art. 164 Abs. 1 BV und Schweizerisches Bundesstaatsrecht, a.a.O., Rn. 2303.

## IV. Regulierungsfolgenabschätzung

### 1. Grundsätzliche Würdigung

Die vorliegende Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)[12] wird den gesetzlichen und methodischen Anforderungen an eine belastbare Entscheidungsgrundlage für ein Reformvorhaben dieser Tragweite nicht gerecht. Sie vermittelt weder ein vollständiges Bild der Kosten noch eine methodisch belastbare oder ausgewogene Bewertung des Reformpakets. Die Mängel betreffen nicht nur einzelne Detailfragen, sondern ziehen sich systematisch durch die gesamte Analyse. Die RFA ermöglicht deshalb keine Gesamtbeurteilung des Reformpakets. Je weitreichender der staatliche Eingriff, desto höher sind aber die Anforderungen an eine RFA. Diese sind für einen derart weitreichenden Eingriff nicht erfüllt. Nachfolgend im Einzelnen:

### 2. Die RFA ist als Entscheidungsgrundlage untauglich

Die vorliegende RFA erfüllt ihren zentralen Zweck nicht: Sie ermöglicht nach wie vor keine belastbare Gesamtbeurteilung des Reformpakets, wie sie die SBVg seit Beginn des Gesetzgebungsverfahrens wiederholt einfordert. Mit der künstlichen Aufteilung der Reform auf mehrere Vorlagen hat der Bundesrat eine solche Gesamtschau nicht nur in Aussicht gestellt, sondern auch mehrfach angekündigt.[13] Die nun vorliegende RFA verweist jedoch wiederum auf frühere Reform-Etappen zurück. Das ist zirkulär und gerade keine Gesamtbeurteilung. Auch die Gutachten zu jenen früheren Reform-Etappen ersetzen keine ordnungsgemässe RFA. Denn soweit diese Gutachten die Kosten-Ebene überhaupt behandeln,[14] untersuchen sie nur einzelne Massnahmen[15] und/oder verstehen sich selbst nicht als RFA.[16] Insbesondere fehlt weiterhin eine gesamthafte Abwägung von Kosten, Nutzen und Verhältnismässigkeit des Reformpakets. Stattdessen werden die Massnahmen erneut isoliert behandelt, ohne ihre kumulierten Wirkungen integral zu untersuchen. Die Sinnhaftigkeit des Reformprojekts ist damit nach wie vor nicht erwiesen. Parlament und Öffentlichkeit wird so eine eigenständige und informierte Meinungsbildung vorenthalten.

### 3. Die RFA erfasst die Kosten der Vorlage systematisch unvollständig

Die vorliegende RFA vermittelt zudem ein grob unvollständiges Bild der tatsächlichen Kosten des Reformpakets für Wirtschaft, Gesellschaft und Staat. Sie beschränkt sich auf direkt beobachtbare

---

[12] Regulierungsfolgenabschätzung 12.08.2026

[13] Im Erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 25.05.2023 zur Einführung des Public Liquidity Backstop (PLB) heisst es: "*Das EFD wird – unter Einbezug externer Gutachten – einerseits die Umstände gründlich analysieren, welche die Mitte März 2023 ergriffenen Massnahmen nötig machten, und andererseits auch* ***die Too-big-to-fail-Regulierung umfassend evaluieren****. […] Die Ergebnisse sollen dem Parlament* ***im Rahmen des nächsten Berichts des Bundesrats*** *zu den systemrelevanten Banken gemäss Artikel 52 BankG unterbreitet werden. Dieser Bericht wird auch eine Beurteilung enthalten, inwiefern die Bestimmungen dieser Vorlage in die künftige Regulierung einfliessen sollen.* ***Allfällige Folgen möglicher Regulierungsvorhaben sollen im Bericht ebenfalls aufgezeigt werden.***" Entgegen dieser Ankündigung enthält der Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität vom 10.04.2024 nebst sämtlicher von ihm herangezogenen externen Berichte/Gutachten jedoch keine RFA, denn: «*Der Fokus der vorliegenden Aufarbeitung der Krise der Credit Suisse durch den Bundesrat liegt auf der* ***Identifizierung des Handlungsbedarfs***…» Stattdessen heisst es im Erläuterungsbericht zur Änderung der ERV vom 22.04.2026 zur Änderung der Eigenmittelverordnung erneut: «*Eine abschliessende* ***Analyse der Gesamtwirkung wird im Rahmen der Vorlage zur Änderung des Bankgengesetzes*** *zur Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität und dem Bericht der PUK erfolgen.*»

[14] Dies sind namentlich die Gutachten von Alvarez & Marsal, Prof. Heinz Zimmermann und BSS. Alle anderen bisher erstellen Gutachten behandeln die Kosten-Ebene überhaupt nicht.

[15] Die Gutachten von Alvarez & Marsal sowie von Prof. Heinz Zimmermann beschäftigen sich einzig mit Fragen des Eigenkapitals. Die BSS-Studie vom 11.09.2025 hält selbst fest: «*Die Effektivität einzelner Massnahmen lässt sich kaum beurteilen, ohne das Zusammenspiel mit anderen Massnahmen zu berücksichtigen.*»

[16] Die BSS-Studie vom 11.09.2025 tituliert sich lediglich als «***Beitrag*** *zu einer Regulierungsfolgeabschätzung*», denn: «*Die Expertengespräche fanden jedoch* ***vor Publikation der Eckwerte*** *statt.*» Entsprechend stellt sie klar: «*Der Bericht […] liefert auch keine grundsätzliche Einschätzung dazu, ob TBTF-Regulierungen Sinn machen.*» Zur inhaltlichen Tauglichkeit der Studie siehe Martin Janssen auf www.finews.ch vom 28.11.2025.

*betriebs*wirtschaftliche Kosten der Banken, während real- und *volks*wirtschaftlich wesentlich bedeutsamere Kosten konsequent ausgeblendet werden. Dazu zählen neben Präventions- und Risikokosten insbesondere Opportunitäts- und systemische Anpassungskosten. Bankenregulierung beeinflusst nicht nur Risiken, sondern untrennbar auch das ihnen zugrundeliegende Investitionsverhalten, wirtschaftliche Aktivitäten und Chancen. Der Hinweis auf vermeidbare Krisenkosten ist deshalb zwar nicht falsch, aber grob unvollständig: Die Vermeidung von Krisenkosten ist das angestrebte Ziel der Reform, nicht deren Kosten. Dieser verengten Sicht entspricht auch der Versuch, die Anpassungen an die neue Regulierung als Kostensenkung für die Banken selbst darzustellen. Damit verwechselt die RFA jedoch die Beschreibung von Anpassungsmechanismen mit der Bewertung ihrer Folgen. Dass Banken kostenoptimierend reagieren, ist selbstverständlich. Welche Folgen diese Reaktionen für Investitionen, Geschäftsmodelle, Kreditversorgung oder Risikobereitschaft haben, wird jedoch nicht untersucht.

## 4. Die RFA ist methodisch mangelhaft

Die vorliegende RFA verstösst zudem gegen elementare rechtliche und methodische Standards. So fehlt in Abschnitt 3 («Alternative Handlungsoptionen») die Prüfung der Beibehaltung des Status Quo, obwohl die gemäss Art. 5 Abs. 1 Abs. 2 Unternehmensentlastungsgesetz (UEG) verbindlichen Methoden-Standards des SECO zur RFA[17] dies ausdrücklich vorschreiben. Ohne diese Referenz lässt sich die Kostenwirkung einer Massnahme aber nicht sachgerecht bewerten. Ebenso fehlt die gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. d UEG verbindliche Prüfung möglicher Entlastungen durch die Aufhebung bestehender Regulierungen im gleichen Bereich.

Hinzu kommt eine überaus schwache empirische Basis. Die RFA stützt sich grossteils auf eine freiwillige Branchenumfrage, in der jedoch grobe Kostenschätzungen für lediglich drei Massnahmen erhoben wurden. Auch infolge dieser Unsicherheit war die Umfrage nicht repräsentativ und lässt keine Rückschlüsse auf die Gesamtbranche zu. Die SBVg hatte deshalb ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Umfrage keine RFA ersetzen kann.[18] Dass sie ungeachtet dieser Vorbehalte nun dennoch massgeblich auf die Umfrage abstellt, ist nicht vermittelbar. Noch problematischer sind die daraus gezogenen Schlüsse, etwa von fehlenden Daten auf fehlende Kosten oder von geringen Rücklaufquoten auf geringe Auswirkungen. Teilweise werden Daten-Lücken gar mit Schätzungen des Bundesrats gefüllt, welche die RFA aber gerade kritisch zu überprüfen hat.

Schliesslich arbeitet die RFA mit einer inkonsistenten Vergleichsbasis. Einerseits beurteilt sie Kosten teils nicht gegenüber dem geltenden Recht, sondern gegenüber einer zwischenzeitlich angepassten Praxis. Sie misst damit nicht die Folgen der Gesetzesvorlage, sondern eine faktische Momentaufnahme und weist die Kosten entsprechend zu gering aus. Andererseits gelten für Kosten und Nutzen unterschiedliche Evidenzmassstäbe: Bei den Kosten verweist die RFA auf Datenlücken und mangelnde Quantifizierbarkeit, während

[17] Methoden-Standards SECO RFA

[18] Im Schreiben der SBVg an das SIF vom 01.12.2025, S 1 heisst es wörtlich: «*Weiter möchten wir darauf hinweisen, dass diese **Umfrage keine vollwertige Regulierungsfolgenabschätzung ersetzt**. Einerseits genügt es nicht, eine Kostenanalyse **nur bei gewissen ausgewählten Massnahmen** anzustellen. […] Eine entsprechende integrale Regulierungsfolgenabschätzung, welche sämtliche Massnahmen und ihre ökonomischen Implikationen über beide involvierten Stufen (d.h. Gesetz und Verordnung) hinweg charakterisiert und bestmöglich zu quantifizieren versucht, ist nach unserer Überzeugung **zwingend und dringend nötig**. Eine vollständige Regulierungsfolgenabschätzung müsste gerade zum vorliegenden Thema überdies auch die nachgelagerte FINMA-Regulierung berücksichtigen, **deren Umfang und Inhalt der Natur der Sache nach heute noch gar nicht absehbar sind**. Andererseits ersetzt diese Umfrage bei direkt betroffenen Unternehmen grundsätzlich auch **keine gesamtheitliche Analyse der indirekten Kosten**. […] Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die an dieser Umfrage teilnehmenden Banken auch solche **indirekten Auswirkungen und Kosten** quantifizieren. Im Rahmen der Gesetzgebung sind jedoch auch solche indirekten Kosten zu berücksichtigen. Dies führt dazu, dass derzeit unter den teilnehmenden Banken **Unklarheit darüber herrscht, ob alle relevanten Kosten vollständig berücksichtigt wurden**, da die bisherigen Grundlagen für die Regulierungsfolgenabschätzungen **nicht hinreichend konkret formuliert sind und nicht gesamtheitlich zur Verfügung stehen**.»*

für den erwarteten Nutzen oft qualitative Plausibilitätsüberlegungen genügen. Kosten und Nutzen werden so nach zweierlei Mass gemessen.

5. Die RFA zieht stark verzerrende Schlussfolgerungen

Die Schwächen der RFA beschränken sich schliesslich nicht auf technische Mängel. Ihre Interpretationen und Bewertungen begünstigen die Vorlage in auffällig affirmativer Weise. Wertungen wie «gering», «unbedeutend» oder «vernachlässigbar» finden sich selbst dort, wo die Evidenz als unsicher, lückenhaft oder umstritten anerkannt wird. Die Unsicherheit der Erkenntnislage spiegelt sich damit nicht in der Sicherheit der Schlussfolgerungen wider. Insbesondere das weitreichende Fazit, die Vorlage halte die Kosten «so gering wie möglich», wird nirgends nachvollziehbar belegt.

Besonders schwer wiegt der Widerspruch zu den Einschätzungen unmittelbar Betroffener. So seien gemäss Abschnitt 5 («Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden») keine weiteren regionsspezifischen Auswirkungen ersichtlich, obwohl die Kantone Zürich, Tessin und Genf auf negative Folgen hingewiesen haben.[19] Gemäss Abschnitt 6.3.2. («Auswirkungen auf Bankangestellte») erhöhe sich die Arbeitsplatzsicherheit für die Bankangestellten, obwohl der Bankenpersonalverband gegenteilige Befürchtungen geäussert hat.[20] Und gemäss Abschnitt 6.3.3. («Aufsicht») geht die RFA davon aus, dass zur Erfüllung der geplanten Massnahmen kein zusätzliches Personal erforderlich sei, obwohl die FINMA ihr bisheriges Personalwachstum vor allem mit neuen Aufgaben und Anforderungen begründet.[21]

Insgesamt entsteht damit der Eindruck, dass die RFA weniger eine offene Prüfung der Reformfolgen als vielmehr eine *nachträgliche Begründung bereits getroffener regulatorischer Grundsatzentscheide* darstellt. Ihre Funktion als neutrale und ergebnisoffene Entscheidungsgrundlage wird dadurch erheblich beeinträchtigt, insbesondere angesichts der Tragweite dieser Reform und der entsprechend hohen Anforderungen an Qualität, Nachvollziehbarkeit und Ausgewogenheit.

[19] Gemeinsame Stellungnahme der Kantone Zürich, Tessin und Genf vom 12.12.2025 zur Änderung des Bankengesetzes und der Eigenmittelverordnung.
[20] Stellungnahme des Bankenpersonalverbands vom 27.09.2025 zur Änderung der Eigenmittelverordnung und des Bankengesetzes.
[21] FINMA-Jahresrechnung 2025, S. 56; NZZ-Interview mit Stefan Walter vom 22.04.2026: «*Wir wachsen grundsätzlich nur, wenn wir neue Aufgaben haben und neue Risiken sehen, für die wir zusätzliche Expertise brauchen, oder wenn wir unsere Methoden vertiefen.*»

# B. Corporate Governance

## I. Allgemeine Anforderungen an die Corporate Governance

### 1. Beurteilung

Wir unterstützen nach wie vor die Anhebung relevanter Bestimmungen aus der BankV und dem FINMA-RS 2017/1 auf Gesetzesstufe.[22] Dies dient der Präzisierung und Erhöhung der rechtlichen Verbindlichkeit der Anforderungen an die Corporate Governance. Ebenfalls begrüssen wir die Vereinfachung für kleinere und mittlere Institute in den Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe mittels Differenzierung der Anforderungen nach Bankkategorie.

Die Regelung auf Verordnungsstufe hat sich jedoch auf die Vereinfachung für kleinere und mittlere Institute zu beschränken und darf *keine materielle Erweiterung* beinhalten. Die wesentlichen Anforderungen an die Organisation müssen hinreichend bestimmt und abschliessend auf Gesetzesstufe geregelt werden, so wie in Art. 3*a* und 3*b* Abs. 1 bis 4 VE-BankG vorgesehen. Die in 3*b* Abs. 5 VE-BankG vorgesehene Delegation der Festlegung der «Anforderungen an die Organisation» an den Bundesrat ist ohne weitere Konkretisierung auf Gesetzesstufe nicht zulässig.[23] Art. 3*b* Abs. 5 VE-BankG bildet keine genügende Grundlage, um auf Verordnungsstufe weitergehenden Pflichten für die betroffenen Institute zu statuieren. So wäre es entsprechend nicht zulässig, auf Verordnungsstufe beispielsweise weitergehende Wohnsitz- oder Unabhängigkeitserfordernisse für Personen auf Führungsebene einzuführen, welche wir ohnehin unabhängig von der Regulierungsstufe ablehnen. Die BankV kann folglich Art. 3*a* und 3*b* BankG konkretisieren, technische Einzelheiten regeln oder Vollzugsfragen ordnen, darf jedoch nicht über den gesetzlichen Rahmen hinausgehen.[24] Die weitere Subdelegation vom Bundesrat an die FINMA genügt erst recht nicht den Anforderungen an eine rechtmässige Gesetzesdelegation. Diese ist jedoch auch nicht erforderlich, steht der FINMA doch bereits heute die Möglichkeit zu, die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung in Rundschreiben zu regeln. Ein Bedarf an einer grundlegenden Anpassung der Regeln zur Organisation und Zuständigkeit der Oberleitungs- und Geschäftsführungsorgane besteht ohnehin nicht. Schliesslich müssen bei der Ausgestaltung auf Verordnungsstufe die Realitäten von internationalen Gruppenstrukturen sowie die besonderen Strukturen und gesetzlichen Rahmenbedingungen der Kantonalbanken und Raiffeisen Gruppe sowie die einheitliche Führung im Konzern der PostFinance berücksichtigt werden.

### 2. Antrag

Vor diesem Hintergrund stellen wir folgende Anträge:

- Wir unterstützen die Anhebung relevanter Anforderungen an die Corporate Governance auf Gesetzesstufe zur Präzisierung und Erhöhung der rechtlichen Verbindlichkeit.
- Die Regelung auf Verordnungsstufe hat sich auf die Vereinfachung für kleinere und mittlere Institute zu beschränken und darf keine materielle Erweiterung beinhalten. Zudem hat sie die Realitäten von internationalen Gruppenstrukturen sowie die besonderen Strukturen und gesetzlichen Rahmenbedingungen der Kantonalbanken, Raiffeisen Gruppe und PostFinance zu berücksichtigen.

[22] Vgl. SBVg Stellungnahme 25.09.2025, S. 18.
[23] Vgl. vorstehende Ziff. A. III.
[24] Vgl. vorstehende Ziff. A. III.

- Von einer Ermächtigung der FINMA, an Stelle des Bundesrates Ausführungsbestimmungen zu den Anforderungen an die Organisation der Banken erlassen zu können, ist abzusehen.

Die Vorlage sollte deshalb wie folgt angepasst werden:

**Art. 3*b* VE-BankG**

[1] Die Bank muss besondere Organe für die Geschäftsführung einerseits und für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle andererseits bezeichnen. Die FINMA kann in begründeten Fällen Ausnahmen gewähren.

[2] Die Befugnisse zwischen diesen Organen sind so abzugrenzen, dass eine sachgemässe Überwachung der Geschäftsführung gewährleistet ist.

[3] Die Bank muss angemessene Regeln zur Unternehmensführung festlegen und so organisiert sein, dass sie die gesetzlichen Pflichten erfüllen kann.

[4] Sie muss ihre Risiken einschliesslich der Rechts- und Reputationsrisiken erfassen, begrenzen und überwachen und für wirksame interne Kontrollen sorgen. Sie muss insbesondere eine von der Geschäftsführung unabhängige interne Revision bestellen.

[5] Der Bundesrat legt die Vereinfachung für kleinere und mittlere Institute ~~Anforderungen an die Organisation~~ fest. Er trägt dabei namentlich den Unternehmensgrössen und -strukturen sowie den Risiken der Banken Rechnung. ~~Er kann die FINMA ermächtigen, Ausführungsbestimmungen zu den Anforderungen an die Organisation der Banken zu erlassen.~~

## II. Verantwortlichkeitsregime

### 1. Beurteilung

#### *a) Übermässig bürokratisches Regime auf Basis einer falschen Grundannahme*

In unserer Stellungnahme zu den Eckwerten des Bundesrates zur Änderung des BankG haben wir die Einführung eines schlanken, proportionalen und pragmatischen Verantwortlichkeitsregimes als Ergänzung zur bestehenden Bestimmung zur Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung im Grundsatz unterstützt.[25] Eine gelebte Risikokultur, die Übernahme von Verantwortlichkeit und die Sanktionierung von Fehlverhalten sind auch aus Sicht der Branche zentral für die Glaubwürdigkeit des Bankenplatzes Schweiz. Das im VE-BankG vorgestellte Verantwortlichkeitsregime unterstützen wir in dieser Form jedoch nicht. Es ist übermässig bürokratisch ausgestaltet und leistet keinen nachgewiesenen Beitrag zu Corporate Governance und Systemstabilität, der den hohen Implementierungsaufwand für die betroffenen Institute rechtfertigen würde.

Falsch und realitätsfern ist zunächst die Grundannahme, die Anzahl Mitarbeitender sei allein ausschlaggebend für die Bestimmung der Komplexität einer Bank. Gemäss dieser Definition würden beispielsweise 19 der insgesamt 24 Kantonalbanken vom Verantwortlichkeitsregime erfasst, obwohl die meisten von ihnen ein enges, nicht komplexes und regionales Geschäftsmodell betreiben. Die Orientierung an der Anzahl Mitarbeitender einer Bank allein stellt offensichtlich kein geeignetes Mass für die Bestimmung der Komplexität, des Risikoprofils oder der Bedeutung eines Instituts für die Finanzstabilität dar.

[25] Vgl. SBVg Stellungnahme 25.09.2025, S. 17.

*b) Keine Ausweitung des Gewährsregimes durch Verknüpfung mit Verantwortlichkeitsregime*

Die SBVg hat bereits früh die Klärung des Zusammenwirkens zwischen dem Gewährsträger- und einem Verantwortlichkeitsregime gefordert und sich hierbei ausdrücklich gegen eine Vermischung der beiden zweckverschiedenen Konzepte ausgesprochen.[26] Die Schweiz verfügt bereits über ein Gewährsregime, um der Verantwortlichkeit der obersten Hierarchieebene Rechnung zu tragen. Die *Verknüpfung des Verantwortlichkeits- mit dem Gewährsregime* und damit die Ausdehnung letzteren auf eine unbestimmte Vielzahl weiterer Bankmitarbeitender lehnen wir unverändert entschieden ab.

Der Bundesrat hielt in seinem Bericht zur Bankenstabilität fest, dass das bestehende Gewährserfordernis und die Gewährsprüfung bei konsequentem Einsatz äusserst wirksame Instrumente der Finanzmarktaufsicht sind und insoweit *kein grundsätzlicher Handlungsbedarf* besteht.[27] Die geltenden Regeln zur Gewähr haben denn auch nicht ursächlich zum Untergang der Credit Suisse beigetragen, vielmehr wurden die vorhandenen Instrumente von der FINMA nicht ausgeschöpft.[28]

Verantwortlichkeits- und Gewährsregime verfolgen *unterschiedliche Zielsetzungen*: Das Verantwortlichkeitsregime bezweckt die Bestimmung, Zuordnung und Dokumentation der Verantwortlichkeiten innerhalb einer Bank. Dagegen will das Gewährsregime die fachliche und persönliche Eignung einer Person zwecks Gewähr einer einwandfreien Geschäftstätigkeit sicherstellen. Entsprechend dürfen die beiden Regime nicht verknüpft werden.

Eine Ausdehnung der Gewährsprüfung auf weitere Schlüsselpersonen lässt sich in der Praxis nicht sinnvoll umsetzen. So würde der in Art. 3*c* Abs. 2 VE-BankG vorgeschlagene Katalog bei einer G-SIB 150 Personen erfassen. Letzteres gilt selbst dann, wenn der Kreis der Gewährspersonen «nur» um die einem Geschäftsleitungsmitglied direkt unterstellten Personen erweitert wird.[29] Es trifft deshalb keineswegs zu, dass «die Erweiterung des erfassten Personenkreises bei vielen Banken sehr beschränkt sein wird».[30] Es ist nicht ersichtlich, wie ein Rekrutierungsverfahren für solche Personen unter dem Vorbehalt der Gewährsprüfung der FINMA durchgeführt werden soll. Bereits heute erfolgt die Gewährsprüfung durch die FINMA nicht verlässlich und oftmals mit grosser zeitlicher Verzögerung. Dies erweist sich heute schon für die Rekrutierung von Geschäftsleitungs- und Verwaltungsratsmitgliedern als unbefriedigend, wäre für die Anstellung weiterer Mitarbeitender auf nachgelagerten Hierarchiestufen jedoch erst recht geradezu realitätsfremd und abschreckend. Mit der Unterstellung weiterer Schlüsselpersonen unter die Gewährsprüfung droht die FINMA in Rückstand mit den Zulassungen zu geraten, so wie das unter dem UK-SMR geschehen ist und mittlerweile korrigiert wird. Es bleibt schleierhaft, wie die FINMA dies ohne Beschaffung zusätzlicher neuer Ressourcen bewältigen will.[31] Wenn schon eine Bewilligung der FINMA für zusätzliche Schlüsselpersonen eingeführt werden soll, müsste im Gesetz auch eine sehr kurze verbindliche Frist festgehalten werden, innert der die FINMA eine solche Bewilligung (oder im abschlägigen Fall Nicht-Bewilligung) auszusprechen hätte.[32] Der Mehrheit dieser zusätzlichen Schlüsselpersonen dürfte das Risiko eines überlangen und nicht kalkulierbaren

[26] SBVg Stellungnahe 25.09.2025, S. 17. Dort heisst es: «Das würde nämlich zu einer faktischen Zertifizierung für designierte Führungskräfte mit entsprechender Genehmigungspflicht durch die FINMA führen. Eine Genehmigungspflicht für Verantwortlichkeitsträger, die nicht der Gewährsprüfung unterliegen, würde darüber hinaus einen erheblichen Eingriff in die Organisationsfreiheit der Bank darstellen, der übermässige Bürokratie und Verzögerungen bei Ernennungen nach sich ziehen sowie die Umsetzung rechtzeitiger organisatorischer Änderungen unnötig erschweren würde.».
[27] Bericht Bankenstabilität 10.04.2024, S. 292 (zitiert in SBVg Stellungnahme 25.09.2025, S. 20).
[28] SBVg Stellungnahe 25.09.2025, S. 20.
[29] Vgl. Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 95, jedoch relativiert S. 118.
[30] S. Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 94.
[31] So jedoch Regulierungsfolgenabschätzung 12.08.2026, S. 44.
[32] S.a. Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 120, wonach die FINMA «die Gewährsprüfung ohne Verzögerung» vorzunehmen hat.

Bewerbungsprozesses zu gross sein, vor allem bei Instituten, die sich im Wandel befinden und dringend qualifizierte Fachkräfte suchen. Die Unterstellung weiterer Schlüsselpersonen unter die Gewährsprüfung würde somit einen erheblichen Eingriff in die organisatorische und unternehmerische Freiheit der betroffenen Banken darstellen, der übermässige Bürokratie und Verzögerungen bei Ernennungen nach sich ziehen sowie die Umsetzung rechtzeitiger organisatorischer Änderungen unnötig erschweren würde.

Diese Bedenken sind besonders akut für G-SIBs, da das Regime zusätzlich die gesamte hierarchische Ebene unter dem Group Executive Board abdecken würde, die rund 150 Personen bei der UBS Group AG umfasst. Diese hierarchiebasierte Erweiterung würde vom rollenbasierten Ansatz abweichen, der bei anderen Schweizer Banken und unter allen ausgereiften internationalen Rechenschaftsregimen angewandt wird, und würde effektiv eine massgeschneiderte «Lex G-SIB» ohne objektive Begründung schaffen. Die vorgeschlagene G-SIB-Erweiterung würde eine aussergewöhnlich grosse Population einbeziehen und gleichzeitig Personen ohne nennenswerte Entscheidungsbefugnis oder Einfluss auf das Risikoprofil des Unternehmens erfassen. Darüber hinaus würde dieser Ansatz den Einfluss der FINMA auf die Organisation, Führung und Verwaltung von G-SIBs erheblich erhöhen, da die Vorabgenehmigungsanforderungen, individuelle Informationen und Berichtspflichten, vergütungsbezogene Anforderungen sowie die Befugnisse der FINMA zur frühzeitigen Intervention kumulativ auf diese deutlich erweiterte Gruppe von Personen angewendet würden. Dies würde die organisatorische und unternehmerische Freiheit des Unternehmens unangemessen einschränken und die oben beschriebenen Rekrutierungs- und Administrationsbelastungen verschärfen.

*c) Übermässiger Implementierungsaufwand*

In der nun vorgesehen Form führt ein Verantwortlichkeitsregime zu hoher Bürokratie, hohem Aufwand und hohen Kosten für die betroffenen Institute, ohne erkennbaren Mehrwert. Die geschätzten Initialkosten von 1,1-8 Mio. CHF für SIBs (bzw. ein tiefer fünfstelliger Betrag bis 3 Mio. CHF für weitere Banken mit erhöhter Komplexität) und wiederkehrende jährliche Kosten von 1-3 Mio. CHF für SIBs (bzw. wiederum ein tiefer fünfstelliger Betrag bis 3 Mio. CHF jährlich für weitere Banken mit erhöhter Komplexität) sind nicht realistisch. Letztlich würden die Kosten zudem auf die Bankkunden abgewälzt werden, welche erst recht keine Schuld am Untergang der Credit Suisse trifft, jedoch mit einem breitflächigen und übermässig bürokratischen Verantwortlichkeitsregime ohne erkennbaren Mehrwert zur Kasse gebeten würden. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, wie das EFD zum Schluss gelangt, es seien geringe Kosten für den Bankensektor und «höchstens sehr geringe Kosten» für die Bankkundinnen und -kunden zu erwarten.[33]

*d) Alternative weniger eingriffsintensive Massnahmen zur Sanktionierung von Fehlverhalten*

Für eine gelebte Risikokultur, die Übernahme von Verantwortlichkeit und die Sanktionierung von Fehlverhalten schlägt der Bundesrat zudem andere Massnahmen vor, die dasselbe Ziel wirksamer, aber mit schonenderen Massnahmen verfolgen und welche wir im Grundsatz unterstützen. Klare Verantwortlichkeiten, gelebte Verantwortungskultur und wirksame Sanktionierung von Fehlverhalten lassen sich wirksamer durch eine gezielte und klar begrenzte Konkretisierung bestehender Instrumente erreichen, namentlich eine konsequente Verbindung mit den richtigen Vergütungsmechanismen und einer gesetzlich verankerten Sorgfaltspflicht (vgl. Ziff. B. III. und IV.), anstatt durch ein zusätzliches, formalistisches und bürokratisches Verantwortlichkeitsregime. Bei den Privatbankiers ist überdies zu berücksichtigen, dass deren Gesellschafter bereits heute uneingeschränkt persönlich haften.

[33] Vgl. Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 250, 253 und Regulierungsfolgenabschätzung 12.08.2026, S. 4, 41f.

2. Antrag

Vor diesem Hintergrund stellen wir folgende Anträge:

- Auf ein Verantwortlichkeitsregime in dieser Form ist zu verzichten.
- Die Gewährsprüfung muss bei allen Banken auf die heutigen Gewährsträger beschränkt bleiben und darf nicht auf weitere Schlüsselpersonen ausgedehnt werden.

## III. Sorgfaltspflicht

1. Beurteilung

Die explizite Verankerung einer Sorgfaltspflicht im BankG erscheint grundsätzlich sinnvoll. Zunächst ist Art. 37*n* Abs. 2 VE-BankG jedoch missverständlich, weil *zu weit gefasst*. Eine Verletzung «betriebsinterner Vorschriften» soll keine Sanktionen nach Art. 5*b* VE-BankG zur Folge haben, solange die Verletzung keinen Verstoss gegen aufsichtsrechtliche Bestimmungen zur Folge hat. Andernfalls würden die Banken wegen der Befürchtung von Sanktionen ihre betriebsinternen Vorschriften zurückbauen. Auch geht Art. 37*n* Abs. 2 VE-BankG über die Anforderungen an die Sorgfalt gemäss Art. 717 OR hinaus und suggeriert eine Kausal- anstelle einer Verschuldenshaftung. Art. 37*n* Abs. 2 VE-BankG ist deshalb ersatzlos zu streichen.

Ohnehin sollte nicht jede Verletzung der Sorgfaltspflicht mit Massnahmen im Bereich der variablen Vergütungen oder mit disziplinarischen Massnahmen zwingend geahndet werden müssen. Solche Massnahmen müssen auf *schwere Verletzungen* der Sorgfaltspflicht und aufsichtsrechtlicher Bestimmungen beschränkt sein. Schliesslich ist die Sorgfaltspflicht auf Personen zu beschränken, die dem Gewährsregime unterstehen.

2. Antrag

Vor diesem Hintergrund stellen wir folgende Anträge:

- Die explizite Verankerung einer Sorgfaltspflicht erscheint grundsätzlich sinnvoll.
- Eine Verletzung «betriebsinterner Vorschriften» soll keine Sanktionen nach Art. 5b VE-BankG zur Folge haben, wenn damit nicht gleichzeitig gegen aufsichtsrechtliche Bestimmungen verstossen wird.
- Massnahmen im Bereich der variablen Vergütungen oder disziplinarische Massnahmen sind auf schwere Verletzungen der Sorgfaltspflicht und aufsichtsrechtlicher Bestimmungen zu beschränken.

Die Vorlage sollte deshalb wie folgt angepasst werden:

**Art. 5*b* VE-BankG**
Die Bank muss eine schwere Verletzung der Sorgfaltspflicht nach Artikel 37*n* durch Personen nach Artikel 3*c* Absatz 1, welche eine Verletzung aufsichtsrechtlicher Pflichten zur Folge hat, mit Massnahmen im Bereich der variablen Vergütungen oder mit disziplinarischen Massnahmen ahnden. Die Bank berücksichtigt dabei die Schwere der Verletzung und die Höhe des Verschuldens der fehlbaren Person. Sie muss in ihren betriebsinternen Vorschriften entsprechende Massnahmen vorsehen.

**Art. 37*n* VE-BankG**

[1] Die Personen nach Artikel 3*c* Absätze 1 und 2 müssen ihre Aufgaben mit aller Sorgfalt erfüllen.

~~[2] Sie sorgen in ihrem Verantwortungsbereich für die Einhaltung geltenden Rechts und betriebsinterner Vorschriften.~~

[3]2 Stellt die FINMA eine schwere Verletzung der Sorgfaltspflicht fest, so kann sie die Aufsichtsinstrumente nach dem 3. Kapitel 2. Abschnitt FINMAG anwenden.

## IV. Vergütungen

1. Beurteilung

*a) In Bezug auf die in unserer Stellungnahme zu den Eckwerten gestellten Bedingungen*

Wir haben in unserer Stellungnahme vom 26. September 2025 die gezielte gesetzliche Verankerung von Prinzipien zur Vergütungspolitik im Sinne einer langfristig ausgerichteten, risikobewussten Unternehmensführung unterstützt[34] und unterstützen diesen Ansatz weiterhin. Wir haben dies an drei Bedingungen geknüpft, nämlich an eine *strikt proportionale Umsetzung* mit dem FINMA-Rundschreiben 2010/1 als Richtschnur, an den *Verzicht auf eine Interventionsmöglichkeit der FINMA* im Einzelfall sowie an die *Konsistenz mit dem Arbeits-, Sozialversicherungs- und Steuerrecht und mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit*.[35] Die Vorlage greift die ersten beiden Punkte auf. Wir anerkennen dies ausdrücklich.

Unsere *Ablehnung eines direkten Eingriffs der FINMA in individuelle Vergütungszuteilungen* wurde im Grundsatz aufgenommen. Der Erläuternde Bericht stellt zu Art. 19 Abs. 1 Bst. e VE-BankG ausdrücklich klar, dass die FINMA keine Änderungen an der variablen Vergütung einer bestimmten Person anordnen soll.[36] Diese Klarstellung ist zentral und in die Botschaft zu übernehmen. Für die notwendige Rechtssicherheit sollte in der Botschaft darüber hinaus ausdrücklich festgehalten werden, dass die FINMA im Einzelfall auch weder die Anwendung von Malus- noch von Clawback-Regelungen gegenüber bestimmten Personen anordnen kann. Wie bereits in unserer Stellungnahme vom 26. September 2025 festgehalten, wäre eine Befugnis der FINMA, unmittelbar in individuelle Vergütungszuteilungen einzugreifen, nicht sinnvoll und rechtlich problematisch.[37]

Vor diesem Hintergrund ist auch die Verwendung des Begriffs der «betriebsinternen Vorschriften» in Artikel 10*b* VE-BankG einzuordnen. Der Begriff ist nicht analog zu dessen Verwendung im Zusammenhang mit dem Berufsverbot zu verstehen, da es sich dort um eine hoheitlich angeordnete aufsichtsrechtliche Massnahme handelt, während die Vergütungsfolgen nach Artikel 10*b* VE-BankG im privatrechtlichen Verhältnis umgesetzt werden.

[34] SBVg Stellungnahme 25.09.2025, S. 19.
[35] SBVg Stellungnahme 25.09.2025, S. 19.
[36] Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 152.
[37] SBVg Stellungnahme 25.09.2025, S. 19.

Wir haben bereits in unserer Stellungnahme vom 26. September 2025 verlangt, dass Massnahmen im Vergütungsbereich *aus arbeits-, sozialversicherungs- und steuerrechtlicher Sicht standhalten müssen*, insbesondere auch im internationalen Kontext.[38] Dieses Anliegen bleibt aktuell. Besonders deutlich zeigt sich die Problematik bei der vorgesehenen *Clawback-Möglichkeit*.

Rückforderungen bereits ausbezahlter Vergütungen erachten wir als nicht sachgerecht. Clawbacks sind rechtlich und operativ nur schwer umsetzbar und mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden. Dies gilt insbesondere im Arbeitsrecht sowie bei der Rückabwicklung bereits entrichteter Steuern und Sozialabgaben. Auch das Financial Stability Board (FSB) bestätigt diese Schwierigkeiten und bezeichnet Clawbacks gestützt auf internationale Erfahrungen als das am schwierigsten anzuwendende Vergütungsinstrument.[39] Im internationalen Kontext verschärfen sich diese Herausforderungen zusätzlich, namentlich bei grenzüberschreitenden Arbeitsverhältnissen und unterschiedlichen arbeits-, steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen.

Der Erläuternde Bericht anerkennt diese Schwierigkeiten selbst und hält fest, dass Vergütungsmassnahmen, die vor der definitiven Zuteilung oder Auszahlung ansetzen, vergleichsweise leichter durchsetzbar sind.[40] Hinzu kommen Zweifel an der tatsächlichen Wirksamkeit von Clawbacks. Bereits der Bundesrat wies 2024 auf die begrenzte empirische Evidenz, die Schwierigkeiten bei der praktischen Durchsetzung sowie auf Hinweise hin, wonach Clawback-Regelungen zu höheren Vergütungen für Führungskräfte führen können.

Aus unserer Sicht stehen die mit Clawbacks verbundenen rechtlichen und operativen Schwierigkeiten nicht in einem angemessenen Verhältnis zu ihrem regulatorischen Nutzen. Auf eine gesetzliche Verpflichtung zur Einführung von Rückforderungsmöglichkeiten für bereits ausbezahlte variable Vergütungen sollte daher verzichtet werden. Stattdessen sind Instrumente vorzusehen, die vor der definitiven Zuteilung oder Auszahlung ansetzen und sich rechtssicher sowie praktikabel umsetzen lassen.

*b) Zum Umfang der Delegation*

Ein wesentlicher Vorbehalt gegenüber der Vorlage betrifft die vorgesehene Weiterdelegation von Regelungskompetenzen an die FINMA.

Der Erläuternde Bericht anerkennt selbst, dass Eingriffe in die Vergütungspolitik die Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV und die Vertragsfreiheit einschränken und Vergütungen als vertragliche Leistungen der Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV unterstehen. Die Verfassungsmässigkeit wird im Wesentlichen damit begründet, dass die entsprechenden Änderungen auf Gesetzesebene in Art. 5*b* und 10*b* VE-BankG erfolgen.[41]

Vor diesem Hintergrund kommt der Verteilung der Regelungskompetenzen besondere Bedeutung zu.[42] Die vorgesehene Delegation an den Bundesrat zur Konkretisierung der Vergütungsvorgaben erachten wir grundsätzlich als sachgerecht. Die weitere Ausgestaltung sollte insbesondere den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit angemessen Rechnung tragen. Art. 5*c* Abs. 4 VE-BankG sieht darüber hinaus vor, dass der Bundesrat die FINMA ermächtigen kann, Ausführungsbestimmungen zu Vergütungssystemen zu erlassen. Diese Subdelegation an die FINMA erachten wir als nicht sachgerecht. Art. 5*c* VE-BankG räumt dem Bundesrat bereits einen erheblichen Konkretisierungsspielraum ein. Die erforderlichen Vorgaben sind, soweit

[38] SBVg Stellungnahme 25.09.2025, S. 19.
[39] Legal and Regulatory Challenges to the Use of Compensation Tools 20.11.2024, Ziff. 1.1.5.
[40] Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 97.
[41] Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 256 f.
[42] Vgl. vorstehende Ziff. A. III.

angezeigt, auf Gesetzesstufe und im Übrigen auf Verordnungsstufe festzulegen. Das FINMA-Rundschreiben 2010/1 kann dabei als Richtschnur dienen, soll aber nicht Grundlage für eine eigenständige materielle Weiterentwicklung der Anforderungen durch die FINMA werden.[43]

Wir beantragen daher, die in Art. 5*c* Abs. 4 VE-BankG vorgesehene Weiterdelegation an die FINMA zu streichen. Ergänzend ist die verfassungsrechtliche Begründung zu bereinigen. Der Erläuternde Bericht führt aus, Eingriffe bei variablen Vergütungen kämen lediglich bei Fehlverhalten zum Tragen.[44] Art. 10*b* Abs. 3 Bst. a VE-BankG knüpft die aufgeschobene Vergütung jedoch zusätzlich an die Entwicklung von Erfolg und Risiken.

*c) Zur Verlustanknüpfung nach Art. 10b Abs. 3 Bst. a VE-BankG*

Art. 10*b* Abs. 3 Bst. a VE-BankG verlangt, dass der als aufgeschobene variable Vergütung auszubezahlende Betrag an *die künftige Entwicklung von Erfolg und Risiken* gebunden ist. Der Erläuternde Bericht konkretisiert dies dahingehend, dass die Auszahlungskriterien es ermöglichen müssen, die variable Vergütung einer Person zu kürzen oder abzuerkennen, wenn in ihrem Verantwortungsbereich Verluste erwirtschaftet wurden. Dabei handelt es sich nicht um eine automatische Pflicht, bei jedem Verlust die variable Vergütung zu streichen. Die Bank muss ihr System jedoch so ausgestalten, dass eine solche Kürzung oder Aberkennung möglich ist.[45]

Eine entsprechende Möglichkeit ist bereits in Rz 55 des FINMA-Rundschreibens 2010/1 vorgesehen, allerdings ausdrücklich unter dem Vorbehalt, dass sie für das Risikobewusstsein und die Nachhaltigkeit förderlich und verhältnismässig ist. Diesem differenzierten Ansatz ist auch bei der Konkretisierung von Art. 10*b* Abs. 3 Bst. a VE-BankG Rechnung zu tragen. Verluste lassen sich selten eindeutig dem Verantwortungsbereich einer einzelnen Person zurechnen. Sie können beispielsweise auf früheren Entscheidungen, Marktbewegungen, gruppenweiten Effekten, zentralen Kostenallokationen oder bewusst eingeleiteten Restrukturierungen beruhen. Eine schematische Verknüpfung zwischen Bereichsverlust und individueller variabler Vergütung birgt deshalb die Gefahr, ökonomisch erwünschtes Verhalten mit negativen Vergütungsfolgen zu verbinden.

Dies gilt besonders bei *Sanierungs- und Restrukturierungssituationen*. Eine Führungsperson, die einen bereits defizitären Bereich übernimmt und eine notwendige Restrukturierung durchführt, kann kurzfristig gerade dadurch weitere Verluste oder Restrukturierungskosten auslösen. Würde ein Verlust im Verantwortungsbereich regelmässig zur Kürzung oder Aberkennung der variablen Vergütung führen, entstünde ein Fehlanreiz, solche anspruchsvollen Sanierungsmandate nicht zu übernehmen. Bemerkenswerterweise anerkennt der Erläuternde Bericht selbst an anderer Stelle, dass in einer begrenzten Verlustphase, insbesondere bei einer Restrukturierung, variable Vergütungen weiterhin angemessen sein können und eine weitgehende Kürzung oder Streichung zu unerwünschten Personalabgängen und damit zu einer Schwächung der künftigen Ertragsbasis führen kann.[46] Die Ausführungen zu Art. 10*b* Abs. 3 Bst. a VE-BankG sind mit diesem Grundsatz in Einklang zu bringen.

Wir beantragen deshalb, diesen Kontext in der Botschaft ausdrücklich aufzunehmen. Bei der Anwendung sind die Gesamtumstände zu berücksichtigen. Insbesondere ist festzuhalten, dass Verluste oder Kosten im

[43] Vgl. SBVg Stellungnahme 25.09.2025, S. 19.
[44] Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 256 f.
[45] Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 138.
[46] Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 130 und 138.

Zusammenhang mit notwendigen Sanierungs- oder Restrukturierungsmassnahmen nicht ohne Weiteres negative Vergütungsfolgen auslösen sollen.

2. Anträge

Vor diesem Hintergrund stellen wir folgende Anträge:

- FINMA-Kompetenz: In der Botschaft zu Art. 19 Abs. 1 Bst. e VE-BankG ist ausdrücklich festzuhalten, dass die FINMA keine Änderungen an der variablen Vergütung einer bestimmten Person anordnen kann.
- Clawbacks: Auf die in Art. 10*b* VE-BankG vorgesehene Verpflichtung zur Einführung von Rückforderungsmöglichkeiten für bereits ausbezahlte variable Vergütungen ist zu verzichten. Vergütungsmassnahmen sollen vor der definitiven Zuteilung oder Auszahlung ansetzen.

Die Vorlage sollte deshalb wie folgt angepasst werden:

**Art. 10*b* VE-BankG**

[3] Sie müssen ihr Vergütungssystem so ausgestalten, dass:

b sie im Fall einer Verletzung geltenden Rechts oder betriebsinterner Vorschriften:

1. die Auszahlung der aufgeschobenen variablen Vergütungen ganz oder teilweise verweigern können,

~~2. bereits ausbezahlte variable Vergütungen während eines bestimmten Zeitraums ganz oder teilweise zurückfordern können;~~

~~3.~~2. auf die Gewährung zukünftiger variabler Vergütungen ganz oder teilweise verzichten.

- Anpassung von Art. 5*c* VE-BankG wie unten vorgeschlagen.

Keine Weiterdelegation an die FINMA: Die entsprechende Ermächtigung in Abs. 4 ist zu streichen:

**Art. 5*c* VE-BankG**

[4] Der Bundesrat legt die Anforderungen an die Vergütungssysteme fest. Er trägt dabei namentlich den Unternehmensgrössen sowie den Risiken der Banken Rechnung. ~~Er kann die FINMA ermächtigen, Ausführungsbestimmungen zu den Anforderungen an die Vergütungssysteme der Banken zu erlassen.~~

- Verlustanknüpfung: In der Botschaft ist klarzustellen, dass Verluste nicht schematisch negative Vergütungsfolgen auslösen, insbesondere bei Sanierungen und Restrukturierungen.

# C. FINMA-Aufsicht

## I. Institutsgewähr und Organmutation

### 1. Beurteilung

#### *a) Grundsätzliche Würdigung*

Unsere Position aus der Stellungnahme vom 26. September 2025 zu den Eckwerten des Bundesrates zu den Massnahmen auf Gesetzesstufe bleibt unverändert. Die gesetzliche Verankerung einer Institutsgewähr lehnen wir mangels Problembezugs und mangels erkennbaren Mehrwerts weiterhin ab.[47] In Bezug auf die Organmutation unterstützen wir die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage als Ersatz für die heutige Verordnungsbestimmung von Art. 8*a* BankV, verlangen aber deren Beschränkung auf Wechsel von Mitgliedern des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung sowie eine verbindliche Behandlungsfrist mit Genehmigungsfiktion. Die Ausweitung des Kreises der Gewährspersonen führt zu einer spürbaren Erweiterung des Bewilligungs- und Genehmigungsregimes, die über die aus der Aufarbeitung der Krise der Credit Suisse abzuleitenden Anforderungen hinausgeht.

#### *b) Institutsgewähr*

Wir lehnen die gesetzliche Verankerung einer Institutsgewähr im BankG weiterhin ab.

Der Problembezug fehlt. Der Bundesrat hielt in seinem Bericht zur Bankenstabilität selbst fest, dass das bestehende Gewährserfordernis und die Gewährsprüfung bei konsequentem Einsatz äusserst wirksame Instrumente der Finanzmarktaufsicht sind und insoweit kein grundsätzlicher Handlungsbedarf besteht.[48] Die geltenden Regeln zur Gewähr haben nicht ursächlich zum Untergang der Credit Suisse beigetragen, vielmehr wurden die vorhandenen Instrumente von der FINMA nicht ausgeschöpft.[49] Der Erläuternde Bericht legt nicht dar, welche aufsichtsrechtliche Lücke die Institutsgewähr schliessen soll, die nicht bereits über die bestehenden und die im vorliegenden Vorentwurf ohnehin verschärften Instrumente adressiert werden kann.

Ein Mehrwert ist auch materiell nicht ersichtlich. Die detaillierte und sehr weitläufige Regulierung für Banken stellt bereits heute sicher, dass Banken als Ganzes und nicht nur deren Organe die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten.[50]

#### *c) Organmutationen*

Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage als Ersatz für Art. 8*a* BankV unterstützen wir. Sie schafft Klarheit und entspricht der Systematik der übrigen Finanzmarkterlasse. Der Erläuternde Bericht hält denn auch fest, dass Art. 3 Abs. 3 VE-BankG den heutigen Art. 8*a* BankV auf Gesetzesstufe anhebt und sich an der analogen Regelung in Art. 8 FINIG orientiert.[51]

Wir halten jedoch an unserer Forderung fest, die vorgängige Bewilligungspflicht bei personellen Änderungen auf Mitglieder des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung zu beschränken, wie dies dem Kreis der von der geltenden FINMA-Wegleitung zu Organmutationen erfassten Personen entspricht. Zumindest bei

[47] Zum Ganzen: SBVg Stellungnahme 25.09.2025, S. 20.
[48] Bericht Bankenstabilität 10.04.2024, S. 292 (zitiert in SBVg Stellungnahme 25.09.2025, S. 20).
[49] SBVg Stellungnahe 25.09.2025, S. 20.
[50] SBVg Stellungnahme 25.09.2025, S. 20.
[51] Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 111 f.

Banken in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft liegt die Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrats in der unübertragbaren Kompetenz der Generalversammlung (Art. 698 Abs. 2 Ziff. 2 OR). Die Ernennung und Abberufung der mit der Geschäftsführung und Vertretung betrauten Personen gehört zu den unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des Verwaltungsrats (Art. 716*a* Abs. 1 Ziff. 4 OR). Die FINMA sollte deshalb die Bewilligung nur bei offenkundiger Untauglichkeit der vorgesehenen Person verweigern dürfen.[52] Zudem würde die vorgesehene Lösung insbesondere bei G-SIBs zu praktisch unlösbaren Problemen führen. Eine schnelle Adaption an (unvorhergesehene) geänderte Verhältnisse wäre praktisch nicht mehr möglich. Gerade in Krisenzeiten würde eine Bank ihres Handlungsspielraums beraubt, was letztlich zu einer Verschlechterung der Situation führen würde. Schliesslich würde die FINMA die Kompetenz erhalten, tief in die Organisation einer Unternehmung einzugreifen, was mit der Wirtschaftsfreiheit nicht vereinbar ist.

Der Vorentwurf trägt diesem Anliegen nicht hinreichend Rechnung. Art. 3 Abs. 3 VE-BankG sieht für Änderungen von wesentlicher Bedeutung eine vorgängige Bewilligung vor und überträgt dem Bundesrat die Konkretisierung der Wesentlichkeitskriterien. Diese Regelungssystematik entspricht grundsätzlich dem Vorbild von Art. 8 FINIG, bei dem ebenfalls zwischen einer allgemeinen Meldepflicht und einer vorgängigen Bewilligungspflicht für Änderungen von wesentlicher Bedeutung unterschieden wird (Art. 8 Abs. 1 und 2 FINIG). Art. 10 FINIV konkretisiert auf Verordnungsstufe, welche Änderungen als wesentlich gelten, und nennt bei personellen Änderungen insbesondere Änderungen bei den mit Verwaltung und Geschäftsführung betrauten Personen (Art. 10 FINIV). Der Erläuternde Bericht zum VE-BankG sieht ausdrücklich vor, dass der Bundesrat die wesentlichen Änderungen analog zu Art. 10 FINIV regelt.[53]

Entscheidend ist deshalb, dass die Konkretisierung auf Verordnungsstufe nicht zu einem gegenüber dem FINIG/FINIV-Modell weitergehenden personellen Bewilligungsregime führt. Der Erläuternde Bericht geht jedoch davon aus, dass der Wechsel jeder Gewährsperson sowie die Besetzung neu geschaffener Gewährspositionen eine Änderung von wesentlicher Bedeutung darstellt und damit der vorgängigen Bewilligung durch die FINMA unterliegt.[54] In Verbindung mit der Erweiterung des Gewährspersonenkreises nach Art. 3*c* Abs. 2 VE-BankG würde die Bewilligungspflicht damit auch Personen ausserhalb des Oberleitungs- und Geschäftsführungsorgans erfassen.[55]

Der Vorentwurf sieht insofern ein weitergehendes personelles Bewilligungsregime vor, als das als Regelungsvorbild herangezogene FINIG/FINIV-Modell. Für diese Ausweitung ist im Erläuternden Bericht keine eigenständige sachliche Begründung ersichtlich. Aus unserer Sicht wirft sie zudem Fragen der Verhältnismässigkeit auf. Zur grundsätzlichen Kritik an der Erweiterung des Gewährspersonenkreises nach Art. 3*c* Abs. 2 VE-BankG verweisen wir auf unsere Ausführungen zum Verantwortlichkeitsregime unter Ziff. B. 2. 1. c).

Wir beantragen daher, bei der Konkretisierung der Änderungen von wesentlicher Bedeutung auf Verordnungsstufe am Regelungsmodell von Art. 8 FINIG und Art. 10 FINIV festzuhalten und dieses nicht durch eine weitergehende personelle Bewilligungspflicht auszuweiten. Unabhängig davon ist bereits auf Gesetzesstufe klarzustellen, dass die vorgängige Bewilligungspflicht bei personellen Änderungen auf Mitglieder des Organs für Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle sowie des Geschäftsführungsorgans beschränkt ist. Subsidiär

[52] Zum Ganzen: SBVg Stellungnahme 25.09.2025, S. 20.
[53] Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 111 f.
[54] Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 120.
[55] Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 95 und S. 115 ff.

sollte für Fälle, in denen das Verfahren nicht innert angemessener Frist abgeschlossen werden kann, die Möglichkeit einer Ernennung ad interim vorgesehen werden.

*d) Verfahren und Frist*

Nach Art. 3 Abs. 3 VE-BankG ist die Bewilligung der FINMA vorgängig einzuholen. Der Erläuternde Bericht präzisiert, dass eintragungspflichtige Änderungen erst nach Bewilligung durch die FINMA ins Handelsregister eingetragen werden dürfen.[56] Praktisch bedeutet dies, dass ein neu gewähltes Organmitglied sein Amt erst nach Vorliegen der Bewilligung uneingeschränkt ausüben kann. Der Vorentwurf sieht dafür keine Behandlungsfrist vor.

Wir haben in unserer Stellungnahme vom 26. September 2025 eine möglichst kurze verbindliche Frist verlangt, die Mitteilung der Bewilligung oder der Verweigerung mittels anfechtbarer Verfügung vor Ablauf dieser Frist sowie eine Genehmigungsfiktion für den Fall, dass die FINMA innert Frist nicht reagiert. Ein anschliessendes Anfechtungsverfahren ist zügig durchzuführen.[57] Diese Absicherungen wurden unverständlicherweise nicht aufgenommen.

Wir halten jedoch an diesen Forderungen fest. Das Gesetz soll den Bundesrat verpflichten, für die Behandlung von Gesuchen betreffend Organmutationen eine verbindliche Frist festzulegen. Zudem ist gesetzlich vorzusehen, dass die FINMA ihren Entscheid innert dieser Frist mittels anfechtbarer Verfügung eröffnet und die Bewilligung als erteilt gilt, wenn innert der massgebenden Frist kein Entscheid ergeht. Die konkrete Dauer der Behandlungsfrist kann auf Verordnungsstufe festgelegt werden.

In der Botschaft ist dabei klar festzuhalten, dass die Behandlungsfrist möglichst kurz zu bemessen ist. Unbestimmte oder lange Verfahrensdauern können die rechtzeitige Besetzung von Schlüsselpositionen, die Funktionsfähigkeit der betroffenen Organe und damit die Handlungsfähigkeit der Bank erheblich beeinträchtigen. Die Frist ist deshalb auf den Zeitraum zu beschränken, der für die aufsichtsrechtliche Prüfung tatsächlich erforderlich ist. Diese verfahrensrechtliche Absicherung ist umso wichtiger, als der Amtsantritt vom vorgängigen Abschluss des Bewilligungsverfahrens abhängt.

2. Anträge

Vor diesem Hintergrund stellen wir folgende Anträge:

- Auf die gesetzliche Verankerung der Institutsgewähr in Art. 3*c* Abs. 1 VE-BankG ist mangels Problembezugs und mangels erkennbaren Mehrwerts zu verzichten.
- Am Regelungsmodell von Art. 8 FINIG und Art. 10 FINIV ist bei der Konkretisierung der wesentlichen Änderungen festzuhalten.
- Die Bewilligungspflicht nach Art. 3 Abs. 3 VE-BankG ist bereits im Gesetz auf Wechsel von Mitgliedern des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung zu beschränken, mit blosser Meldepflicht für die übrigen Funktionen.
- Es ist eine möglichst kurze verbindliche Behandlungsfrist für die FINMA, Mitteilung mittels anfechtbarer Verfügung sowie Genehmigungsfiktion bei Nichtreaktion innert Frist zu verankern.

[56] Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 112.
[57] SBVg Stellungnahme 25.09.2025, S. 20.

Die Vorlage sollte deshalb wie folgt angepasst werden:

**Art. 3c Abs. 1 VE-BankG**

[1] Die ~~Bank und die~~ mit der Verwaltung und Geschäftsführung betrauten Personen müssen Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten.

**Art. 3 VE-BankG**

[3] Die Bank muss der FINMA jegliche Änderung von Tatsachen melden, die der Bewilligung zugrunde liegen. Ist die Änderung von wesentlicher Bedeutung, so ist für die Weiterführung der Tätigkeit vorgängig die Bewilligung der FINMA einzuholen. Der Bundesrat regelt die Kriterien zur Beurteilung der Wesentlichkeit.

[4] Abweichend von Absatz 3 bedürfen personelle Änderungen nur dann der vorgängigen Bewilligung der FINMA, wenn sie die Zusammensetzung des Organs für Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle oder des Geschäftsführungsorgans betreffen. Die Bewilligung darf nur verweigert werden, wenn die vorgesehene Person offenkundig nicht Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bietet oder offenkundig nicht über die für die betreffende Funktion erforderlichen fachlichen Qualifikationen verfügt. Andere personelle Änderungen sind der FINMA lediglich zu melden.

[5] Der Bundesrat regelt die Frist, innert welcher die FINMA über Gesuche betreffend personelle Änderungen nach Absatz 4 zu entscheiden hat. Die FINMA eröffnet ihren Entscheid innert dieser Frist mittels Verfügung. Ergeht innert dieser Frist kein Entscheid, gilt die Bewilligung als erteilt.

[6] Kann eine Funktion aus dringlichen Gründen nicht bis zum Entscheid der FINMA unbesetzt bleiben, kann die Bank die vorgesehene Person bis zum Entscheid ad interim einsetzen. Die FINMA ist darüber unverzüglich zu informieren. Sie kann die interimistische Ausübung der Funktion untersagen, wenn ernsthafte Zweifel bestehen, dass die Voraussetzungen nach Absatz 4 erfüllt sind.

## II. Verkürzung der Verfahrensdauer

1. Beurteilung

*a) Grundsätzliche Würdigung*

Eine Beschleunigung aufsichtsrechtlicher Verfahren liegt auch im Interesse der Banken. Wir halten jedoch an unserer Position aus der Stellungnahme vom 26. September 2025 fest, wonach dieses Ziel primär durch Behandlungsfristen sowie den *Einsatz von Fachrichterinnen und Fachrichtern am Bundesverwaltungsgericht* und nicht durch einen einseitigen Abbau der Verfahrensrechte erreicht werden sollte.[58]

Die Vorlage begründet den gesetzlichen Entzug der aufschiebenden Wirkung im Wesentlichen damit, dass FINMA-Massnahmen unverzüglich vollstreckbar sein sollen, damit langwierige Beschwerdeverfahren ihre Wirkung nicht beeinträchtigen.[59] Dieses Beschleunigungsinteresse rechtfertigt aus unserer Sicht jedoch

[58] SBVg Stellungnahme 25.09.2025, S. 22 f.
[59] Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 36 f.; Regulierungsfolgenabschätzung 12.08.2026, S. 26.

keinen pauschalen Sofortvollzug sämtlicher von Art. 52*f* Abs. 1 Bst. a VE-BankG erfassten Massnahmen. Entscheidend muss vielmehr sein, ob eine besondere zeitliche Dringlichkeit besteht und ein Zuwarten den Zweck der Massnahme vereiteln könnte. Bereits die Eckwerte sprechen insoweit von einer rascheren Durchsetzung «kritischer Massnahmen».[60]

*b) Wirtschaftliche und organisatorische Folgen des unmittelbaren Vollzugs*

Besonders kritisch ist der automatische Sofortvollzug bei Massnahmen, deren Umsetzung erhebliche finanzielle oder organisatorische Folgen auslöst, die sich bei einem späteren Obsiegen der Bank nicht oder nur mit erheblichem Aufwand rückgängig machen lassen.

Dies gilt insbesondere für zusätzliche Eigenmittelanforderungen. Gemäss Vorlage sollen Beschwerden gegen Verschärfungen der Mindestanforderungen an Eigenmittel und Liquidität generell keine aufschiebende Wirkung haben (Art. 52*f* Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 VE-BankG). Im Rahmen der Frühintervention soll die FINMA zudem die Stärkung der Eigenmittelausstattung anordnen und beispielsweise die Ausgabe neuer Aktien oder anderer Kapitalinstrumente verlangen können (Art. 24 Abs. 1 Bst. d VE-BankG).

Eine erhebliche zusätzliche Eigenmittelanforderung kann eine Bank vor grosse praktische Schwierigkeiten stellen, wenn sie kurzfristig umgesetzt werden muss. Die Beschaffung substantiellen zusätzlichen Eigenkapitals ist mit erheblichen finanziellen und operativen Auswirkungen verbunden und lässt sich nicht beliebig beschleunigen. Wird die Verfügung später aufgehoben, können eine bereits durchgeführte Kapitalaufnahme und deren wirtschaftliche Folgen nicht ohne Weiteres rückgängig gemacht werden.

Vergleichbares gilt für organisatorische Massnahmen. Art. 19 VE-BankG ermöglicht der FINMA unter anderem Anpassungen der Organisation, die Trennung bestimmter Leitungsfunktionen, Anpassungen des Vergütungssystems sowie Einschränkungen der Geschäftstätigkeit (Art. 19 Abs. 1 VE-BankG). Die Umsetzung solcher Anordnungen kann erhebliche Umstrukturierungs-, Personal- und Implementierungskosten verursachen. Erweist sich eine Verfügung im Rechtsmittelverfahren später als rechtswidrig, können eine bereits vollzogene Reorganisation und die damit verbundenen Kosten nicht schlicht rückgängig gemacht werden.

Vor diesem Hintergrund greift die in der Regulierungsfolgenabschätzung getroffene Annahme, insgesamt sei bei den Kosten der Banken kein signifikanter Anstieg zu erwarten, zu kurz.[61] Gerade die Kosten der unmittelbaren Umsetzung einschneidender Eigenmittel-, Liquiditäts- oder Organisationsmassnahmen können erheblich sein und fallen auch dann an, wenn sich die Verfügung im Rechtsmittelverfahren später als rechtswidrig erweist.

*c) Rechtsstaatliche Anforderungen an den Rechtsschutz*

Die rechtsstaatlichen Auswirkungen des vorgeschlagenen Sofortvollzugs sind auch vor dem Hintergrund der besonderen institutionellen Stellung der FINMA zu beurteilen. Die FINMA verfügt zwar intern über eine Funktionentrennung zwischen laufender Aufsicht und Enforcement. Innerhalb des Enforcements klärt sie jedoch Sachverhalte ab, erhebt Beweise und entscheidet anschliessend selbst über die anzuordnenden Massnahmen mittels Verfügung.

Hinzu kommt, dass zentrale Entscheide im Enforcement durch den sogenannten Enforcementausschuss getroffen werden. Dieser entscheidet insbesondere über die Eröffnung und den Abschluss von Verfahren sowie

[60] Eckwerte des Bundesrates zur Änderung des Bankengesetzes 06.06.2025, S. 6.
[61] Regulierungsfolgenabschätzung 12.08.2026, S. 26.

über wesentliche hoheitliche Massnahmen. Ihm gehören als ständige Mitglieder der Direktor, der Leiter Enforcement und die Leiterin Supervisory Policy und Legal Expertise an. Hinzu kommen diejenigen Mitglieder der Geschäftsleitung, die für den jeweils betroffenen Bereich zuständig sind. Damit sind an zentralen Enforcemententscheiden teilweise Personen beteiligt, die zugleich Verantwortung für die laufende Aufsicht oder die Rechtssetzung der FINMA tragen. Die organisatorische Trennung zwischen Aufsicht und Enforcement wird auf der Entscheidungsebene damit relativiert und es bestehen institutionelle Überschneidungen zwischen Aufsicht, Rechtssetzung und Enforcement.

Gerade vor diesem Hintergrund kommt der nachgelagerten Kontrolle durch ein von der FINMA unabhängiges Gericht besondere Bedeutung zu. Sie gewährleistet, dass die Verfügung sowie die ihr zugrunde liegende Sachverhaltsfeststellung und Rechtsanwendung erstmals durch eine ausserhalb der FINMA stehende Instanz überprüft werden. Wird einer einschneidenden Verfügung von Gesetzes wegen die aufschiebende Wirkung entzogen, können erhebliche wirtschaftliche oder organisatorische Folgen bereits eintreten, bevor erstmals eine unabhängige gerichtliche Überprüfung stattgefunden hat.

Dies wiegt umso schwerer, als die Vorlage die Einschränkung des Rechtsschutzes primär mit der Dauer der Beschwerdeverfahren begründet und nicht mit einer mangelnden Wirksamkeit der gerichtlichen Kontrolle als solcher.[62] Ist die Verfahrensdauer das Problem, sollte deshalb auch unmittelbar bei der *Dauer des gerichtlichen Verfahrens* angesetzt werden.

Die institutionelle Ausgestaltung des Enforcements ist zwar nicht Gegenstand der vorliegenden Vorlage. Sie ist für die Beurteilung der vorgeschlagenen Einschränkung des Rechtsschutzes jedoch von erheblicher Bedeutung. Vor diesem Hintergrund sollte ergänzend geprüft werden, ob die institutionelle Trennung von Aufsicht und Enforcement weiter gestärkt werden kann, etwa durch eine von der FINMA unabhängige Enforcementkommission.[63]

*d) Beschränkung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung auf dringliche Fälle*

Wir lehnen den gesetzlichen Entzug der aufschiebenden Wirkung nicht grundsätzlich ab. Er sollte jedoch auf Konstellationen beschränkt werden, in denen aufgrund der Natur der Massnahme eine *besondere zeitliche Dringlichkeit* besteht und ein Aufschub deren Zweck vereiteln könnte.

Dies ist insbesondere bei *Ausschüttungsverboten* nach Art. 24 Abs. 1 Bst. c VE-BankG nachvollziehbar. Die FINMA kann damit Dividenden, Aktienrückkäufe und Zahlungen auf zusätzliche Kernkapitalinstrumente untersagen (Art. 24 Abs. 1 Bst. c VE-BankG).[64] Ein Zuwarten kann hier den Zweck der Massnahme unmittelbar vereiteln, da gerade verhindert werden soll, dass Mittel die Bank verlassen. Ebenfalls sachgerecht erscheint grundsätzlich das bestehende Sonderregime bei Schutzmassnahmen, Abwicklung und Konkurs, bei denen bereits eine konkrete Krisen- beziehungsweise Insolvenzsituation vorliegt (Art. 52*f* Abs. 1 Bst. b und Abs. 3 Bst. a-c VE-BankG).

Demgegenüber sollte bei zusätzlichen Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen oder organisatorischen Massnahmen nicht gesetzlich vermutet werden, dass stets eine solche Dringlichkeit besteht. Für dringliche

[62] Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 36 f.
[63] S.a. Ausführungen zur Enforcementkommission unter Ziff C. VII. (Pekuniäre Verwaltungssanktion).
[64] Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 155.

Einzelfälle steht der FINMA weiterhin der Entzug der aufschiebenden Wirkung nach Art. 55 Abs. 2 VwVG zur Verfügung.[65]

Die Regelung sollte deshalb nach Dringlichkeit und Auswirkungen der jeweiligen Massnahme differenzieren, anstatt sämtliche, auf eine bestimmte Gesetzesbestimmung gestützte Anordnungen pauschal demselben Rechtsmittelregime zu unterstellen.

*e) Beschleunigung der Beschwerdeverfahren als vorzugswürdige Alternative*

Wir halten an unserem Vorschlag fest, unmittelbar bei der *Dauer der gerichtlichen Verfahren* anzusetzen. Bereits in unserer Stellungnahme vom 26. September 2025 haben wir die Prüfung von Behandlungsfristen sowie von Fachrichterinnen und Fachrichtern am Bundesverwaltungsgericht vorgeschlagen.[66] Der Erläuternde Bericht nennt sowohl Fristen im Beschwerdeverfahren als auch ein mit Expertinnen und Experten besetztes Gericht als geprüfte Alternativen, setzt sich mit diesen jedoch unverständlicherweise nicht vertieft auseinander.[67]

Dabei wird ein vergleichbarer Ansatz aktuell im Wettbewerbsrecht verfolgt. Der Bundesrat hat mit der Botschaft vom 20. Mai 2026 zur Reform der Wettbewerbsbehörden Änderungen des Kartellgesetzes und des Verwaltungsgerichtsgesetzes vorgeschlagen. Vorgesehen sind insbesondere nebenamtliche Fachrichterinnen und Fachrichter am Bundesverwaltungsgericht. Die Reform soll unter anderem das Beschwerdeverfahren stärken und beschleunigen.[68]

Ein entsprechender Ansatz sollte auch für komplexe finanzmarktrechtliche Verfahren geprüft werden. Das Finanzmarktrecht ist durch hochspezialisierte regulatorische und wirtschaftliche Fragestellungen geprägt. Eine angemessene Vertretung ausgewiesener finanzmarktrechtlicher Fachkenntnisse im Spruchkörper würde dazu beitragen, komplexe Sachverhalte effizienter zu erfassen und damit die Verfahrensdauer zu verkürzen. Zugleich würde sie die fachliche Grundlage für eine vertiefte und eigenständige gerichtliche Überprüfung von FINMA-Verfügungen stärken. Angesichts der hohen Spezialisierung der FINMA und der Komplexität der zu beurteilenden Sachverhalte erscheint ein entsprechendes fachliches Gegengewicht auf gerichtlicher Ebene sachgerecht. Wenn die Verfahrensdauer das zentrale Problem bildet, erscheint eine Beschleunigung der gerichtlichen Überprüfung grundsätzlich zielgerichteter als ein weitreichender Sofortvollzug, der die unter Umständen massiven wirtschaftlichen Folgen auf einen Zeitpunkt vor der gerichtlichen Kontrolle vorverlagert.

2. Antrag

Vor diesem Hintergrund stellen wir folgende Anträge:

- Primär**:** Art. 52*f* Abs. 1 Bst. a VE-BankG ist zu streichen. Die angestrebte Verfahrensbeschleunigung ist stattdessen durch verbindliche Behandlungsfristen sowie den Einsatz von Fachrichterinnen und Fachrichtern am Bundesverwaltungsgericht sicherzustellen. In Bezug auf die letztgenannte Forderung schlagen wir vor, Art. 40*a* ParlG um einen neuen Abs. 3$^{bis}$ zu ergänzen:

[65] Vgl. Regulierungsfolgenabschätzung 12.08.2026, S. 26
[66] SBVg Stellungnahme 26.09.2025 2025, S. 22 f.
[67] Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 36.
[68] Botschaft Änderung Kartellgesetz 20.05.2026, S. 2.

**Art. 40*a* neu Abs. 3$^{bis}$ ParlG**

3bis Sie achtet darauf, dass unter den Richterinnen und Richtern des Bundesverwaltungsgerichts solche mit ausgewiesenen finanzmarktrechtlichen Kenntnissen vertreten sind.

- Eventualiter**:** Falls am gesetzlichen Entzug der aufschiebenden Wirkung festgehalten wird, ist dieser auf besonders dringliche Massnahmen zu beschränken, namentlich auf Ausschüttungsverbote nach Art. 24 Abs. 1 Bst. c VE-BankG. Weitere Frühinterventionsmassnahmen sollen nur erfasst werden, wenn ein Aufschub den Massnahmenzweck unmittelbar gefährden würde und die FINMA die besondere Dringlichkeit begründet. Massnahmen nach Art. 4, Art. 10 Abs. 2 und Art. 19 VE-BankG sind vom automatischen Entzug auszunehmen. Entsprechend schlagen wir die Anpassung von Art. 52*f* Abs. 1 Bst. a VE-BankG wie folgt vor:

**Art. 52*f* Abs. 1 VE-BankG**

1 Beschwerden in folgenden Verfahren haben keine aufschiebende Wirkung:

a. ~~folgende Verfahren nach dem dritten, fünften, neunten und zehnten Abschnitt:~~
   1. ~~Verschärfung der Mindestanforderungen an die Eigenmittel und die Liquidität nach Artikel 4,~~
   2. ~~Massnahmen bei Nichterfüllung der Anforderungen nach Artikel 10 Absatz 2,~~
   3. ~~Massnahmen zur Sicherstellung einer angemessenen Organisation nach Artikel 19, und~~
   4. ~~4.~~ Frühinterventionsmassnahmen nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe c;

b. Verfahren nach dem elften und dem zwölften Abschnitt.

## III. Information der Öffentlichkeit

1. Beurteilung

*a) Grundsätzliche Würdigung*

Wir befürworten grundsätzlich ein hohes Mass an Transparenz staatlicher Behörden. Im Finanzmarktbereich gelten jedoch besondere Rahmenbedingungen. Denn Transparenz soll den Markt einerseits schützen, kann ihn jedoch andererseits auch destabilisieren. Es geht also um den Zielkonflikt, eine mögliche Krise durch Transparenz zu verhindern oder überhaupt erst auszulösen. Die Kommunikation der Aufsicht richtet sich an einen Markt, der sehr schnell reagiert und dessen Funktionsfähigkeit wesentlich auf Vertrauen beruht. Informationen über einzelne Institute können unmittelbare Auswirkungen namentlich auf das Kundenverhalten, die Refinanzierungsmöglichkeiten, den Marktzugang sowie letztlich auf die Finanzstabilität haben. Mitteilungen und Veröffentlichungen der Aufsichtsbehörde können deshalb erhebliche Marktreaktionen auslösen.

Vor diesem Hintergrund darf Transparenz nicht Selbstzweck sein. Die auch aus unserer Sicht grundsätzliche Wünschbarkeit hoher staatlicher Transparenz muss sich an ihrem Beitrag zur Erreichung der

aufsichtsrechtlichen Ziele messen lassen. Übermässige Transparenz kann in diesem sensiblen Umfeld kontraproduktive Wirkungen entfalten. Sie kann Unsicherheit im Markt verstärken, Reputationsrisiken auslösen und dadurch gerade jene Instabilitäten verursachen oder verstärken, denen die Aufsicht entgegenwirken soll. Insbesondere kann sie prozyklische Effekte erzeugen und bestehende Krisensituationen verschärfen oder im Extremfall überhaupt erst auslösen.

Hinzu kommt, dass die FINMA bereits heute über ein umfassendes Instrumentarium verfügt, um die Öffentlichkeit sowohl über ihre Aufsichtstätigkeit und -praxis als auch über einzelne Verfahren zu informieren (Art. 22 FINMAG). Zudem kann sie rechtskräftige Endverfügungen im Falle einer schweren Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen veröffentlichen (Art. 34 FINMAG). Die geltenden Art. 22 und 34 FINMAG verschaffen der FINMA bereits heute ausreichende und differenzierte Informationsbefugnisse.

Die FINMA hat bereits unter geltendem Recht wiederholt über Verfahren informiert. Ein konkretes Regelungsdefizit, das eine erhebliche Erweiterung der Informationskompetenzen rechtfertigen würde, zeigt der Bundesrat nicht auf. Soweit die FINMA ihre bestehenden Kompetenzen gemäss PUK-Bericht in der Vergangenheit nicht vollständig ausgeschöpft hat, spricht dies nicht für ein Defizit der gesetzlichen Grundlagen, sondern für eine konsequente Nutzung des bestehenden Instrumentariums.

Vor diesem Hintergrund lehnen wir die vorgesehene erhebliche Ausweitung der Informationskompetenzen der FINMA ab. Sie ist weder sachlich hinreichend begründet noch zur Erreichung der angestrebten Ziele erforderlich. Gleichzeitig schafft sie zusätzliche rechtsstaatliche und finanzmarktpolitische Risiken, ohne einen erkennbaren regulatorischen Mehrwert aufzuzeigen.

Der vorgeschlagene Ausbau der Information der Öffentlichkeit bewirkt eine erhebliche Verschiebung gegenüber der bisherigen, zurückhaltenden Kommunikationsordnung bei konkreten Abklärungen und Verfahren. Eine als öffentliches „Naming and Shaming“ wahrgenommene Kommunikation kann für die betroffenen juristischen und natürlichen Personen erhebliche finanzielle Schäden und Reputationsbeeinträchtigungen zur Folge haben und den Eindruck einer behördlichen Vorverurteilung erwecken. Bei natürlichen Personen kann eine solche Publikation die weitere Berufsausübung und das berufliche Fortkommen erheblich beeinträchtigen und im Einzelfall einem faktischen Berufsverbot nahekommen.

Der Ausbau der Information der Öffentlichkeit kann auch grenzüberschreitend nachteilige Folgeentscheidungen auslösen, insbesondere in Bewilligungs-, Anerkennungs- oder Aufsichtsverfahren, und bis zur Gefährdung ausländischer Bewilligungen reichen. Solche internationalen Folgewirkungen sind zwingend zu berücksichtigen.

Der Bundesrat anerkennt selbst, dass eine erweiterte Informationstätigkeit der FINMA erhebliche Risiken birgt.[69] Vor diesem Hintergrund ist eine generelle Ausweitung der Informationskompetenzen nicht angezeigt.

*b) Keine Pflicht zur Information über Endverfügungen vor Inkrafttreten*

Wir lehnen die vorgeschlagene Pflicht der FINMA ab, die Öffentlichkeit über Endverfügungen zu informieren, sowie die Vorgabe, wonach auf eine solche Information nur ausnahmsweise verzichtet werden darf (Art. 22 Abs. 1$^{bis}$ und 1$^{ter}$ VE-FINMAG).

[69] Bericht Bankenstabilität 10.04.2024, S. 275 f.

Nach dem Erläuternden Bericht soll der Verzicht auf eine Information die Ausnahme bleiben und restriktiv gehandhabt werden.[70] Gleichzeitig ist die Aufzählung der Ausnahmen ausdrücklich nicht abschliessend. Damit verbleibt der FINMA ein erheblicher Ermessensspielraum und die Information wird faktisch zum Regelfall.

Eine solche Konzeption wird den Besonderheiten des Finanzmarkts nicht gerecht. Informationen über Endverfügungen wie auch über gütliche Einigungen[71] können erhebliche Reputationsschäden und wirtschaftliche Nachteile verursachen sowie unerwünschte Marktreaktionen auslösen. Dies gilt insbesondere, wenn die Endverfügung noch nicht rechtskräftig ist und deren Rechtmässigkeit weiterhin gerichtlich überprüft werden kann. Die mit einer Information der Öffentlichkeit verbundenen Auswirkungen lassen sich selbst bei einer späteren Änderung oder Aufhebung der Endverfügung regelmässig nicht vollständig korrigieren.

Die vorgesehene Information der Öffentlichkeit vor Rechtskraft der Endverfügung wirft zudem rechtsstaatliche Bedenken auf. Sie kann den Eindruck einer Vorverurteilung erzeugen, obwohl die Verfügung noch Gegenstand eines Rechtsmittelverfahrens sein kann. Der effektive Rechtsschutz darf nicht dadurch beeinträchtigt werden, dass die mit einer Publikation verbundenen Nachteile bereits eintreten, bevor eine gerichtliche Überprüfung abgeschlossen ist.

Schliesslich wird auch in diesem Zusammenhang nicht aufgezeigt, weshalb die bestehenden gesetzlichen Grundlagen unzureichend sein sollen. Mit Art. 34 FINMAG verfügt die FINMA bereits heute über die Möglichkeit, rechtskräftige Endverfügungen im Falle einer schweren Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen zu veröffentlichen. Art. 22 FINMAG erlaubt ihr zudem, die Öffentlichkeit in besonderen Fällen über einzelne Verfahren zu informieren. Weshalb die bestehenden Kompetenzen nicht genügen und weshalb darüber hinaus eine gesetzliche Pflicht zur Information über Endverfügungen in Enforcement-Verfahren geschaffen werden muss, legt der Bundesrat nicht dar.

Art. 22 Abs. 1$^{bis}$ und 1$^{ter}$ VE-FINMAG sind deshalb zu streichen.

*c) Informationen über laufende Untersuchungen, Verfahren und Massnahmen*

Darüber hinaus soll die FINMA gestützt auf Art. 22 Abs. 2 VE-FINMAG ausdrücklich befugt werden, auch über Einzelfälle, insbesondere über Untersuchungen, Verfahren und Massnahmen (z.B. Massnahmen zur Sicherstellung einer angemessenen Organisation im Sinne von Art. 19 VE-BankG oder Frühinterventionsmassnahmen im Sinne von Art. 24 oder 26 VE-BankG) zu informieren.[72]

Die Information der Öffentlichkeit über laufende Untersuchungen, Verfahren und Massnahmen muss weiterhin die Ausnahme bleiben. Nach geltendem Recht erfolgt eine Information der Öffentlichkeit nur ausnahmsweise und grundsätzlich erst nach rechtskräftigem Abschluss eines Verfahrens (Art. 22 Abs. 2 FINMAG). Dieser Grundsatz schützt vor Vorverurteilungen und trägt u.a. den erheblichen Reputationsfolgen Rechnung, welche bereits die Bekanntgabe eines laufenden Verfahrens auslösen kann.

Der Vorentwurf weicht hiervon ab. Zwar nennt Art. 22 Abs. 2 VE-FINMAG verschiedene Beispiele für ein besonderes aufsichtsrechtliches Bedürfnis. Die Aufzählung ist jedoch nicht abschliessend. Der FINMA wird damit ein weitreichendes Ermessen eingeräumt, ob und wann sie die Öffentlichkeit über laufende Verfahren, Untersuchungen oder Massnahmen informiert.

[70] Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 206.
[71] Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 206.
[72] S. Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 206.

Dies ist rechtsstaatlich bedenklich. Die Voraussetzungen einer Veröffentlichung bleiben für die Betroffenen weitgehend unvorhersehbar. Gleichzeitig besteht die Gefahr erheblicher Reputationsschäden, obwohl die zugrunde liegenden Sachverhalte und Vorwürfe noch nicht abschliessend geklärt sind.

Eine Information über laufende Verfahren und Massnahmen sollte daher nur in eng begrenzten Ausnahmefällen zulässig sein und an klare, objektive und möglichst abschliessend geregelte gesetzliche Voraussetzungen geknüpft werden. Sie darf weder als aufsichtsrechtliches Druckmittel noch als faktische Sanktion eingesetzt werden (siehe nachfolgend). Rechtssicherheit, Verhältnismässigkeit und wirksamer Rechtsschutz müssen daher gewährleistet bleiben.

Art. 22 Abs. 2 VE-FINMAG ist deshalb zu streichen und die geltende Fassung zu belassen.

*d) Keine Nutzung der Information der Öffentlichkeit zur Durchsetzung von Massnahmen*

Besonders kritisch beurteilen wir die Einführung von Art. 22 Abs. 2 Bst. d VE-FINMAG. Danach soll die FINMA ausdrücklich befugt sein, über Untersuchungen, Verfahren oder Massnahmen zu informieren, wenn dies der «Sicherstellung der Durchsetzung einer Massnahme» dient. Damit wird die Informationsbefugnis der FINMA gegenüber dem geltenden Recht erheblich ausgeweitet und die Möglichkeit geschaffen, öffentliche Kommunikation als faktisches Druckmittel im Aufsichtsverfahren einzusetzen.

Der Erläuternde Bericht hält ausdrücklich fest, dass eine Information insbesondere dann erfolgen kann, wenn ein Institut angeordnete Massnahmen nicht innert nützlicher Frist umgesetzt hat und die Veröffentlichung eine disziplinierende Wirkung entfalten soll.[73] Die vorgeschlagene Bestimmung dient damit nicht mehr ausschliesslich der Information der Öffentlichkeit, sondern eröffnet ausdrücklich die Nutzung von Aufsichtskommunikation zur Durchsetzung aufsichtsrechtlicher Anordnungen.

Diesen Ansatz lehnen wir ab. Die FINMA verfügt bereits heute über ein umfassendes aufsichtsrechtliches Instrumentarium zur Durchsetzung ihrer Massnahmen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb diese Instrumente nicht ausreichen sollten oder weshalb zusätzlich auf öffentliche Kommunikation als Druckmittel zurückgegriffen werden muss. Öffentlichkeitsarbeit darf nicht als Instrument zur Durchsetzung aufsichtsrechtlicher Anordnungen missbraucht werden. Die vorgeschlagene Regelung verwischt die Grenze zwischen Information und Sanktion und schafft damit ein erhebliches Risiko faktischer Vorverurteilungen ausserhalb der hierfür vorgesehenen rechtsstaatlichen Verfahren.

Zudem birgt ein solcher Einsatz von Aufsichtskommunikation die Gefahr, Marktteilnehmer zu verunsichern und damit gerade jene Stabilitätsrisiken zu verstärken, die durch aufsichtsrechtliche Massnahmen vermieden werden sollen.

Art. 22 Abs. 2 Bst. d VE-FINMAG ist deshalb zu streichen.

*e) Veröffentlichung von Informationen zu natürlichen Personen grundsätzlich in anonymisierter Form*

Positiv zu vermerken ist, dass natürliche Personen grundsätzlich anonymisiert werden sollen (Art. 22 Abs. 3$^{bis}$ VE-FINMAG). Demgegenüber sollen juristische Personen und Personengesellschaften grundsätzlich namentlich genannt werden. Dies lehnen wir ab.

[73] Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 207.

Die Nennung eines Instituts im Zusammenhang mit laufenden Untersuchungen, Verfahren, Massnahmen oder nicht rechtskräftigen Verfügungen kann erhebliche und faktisch irreversible Reputationsschäden verursachen. Im Finanzmarktbereich können solche Publikationen zudem das Vertrauen von Kundinnen und Kunden, Gegenparteien und Marktteilnehmern beeinträchtigen und damit Auswirkungen entfalten, die weit über das betroffene Institut hinausgehen.

Aus rechtsstaatlicher Sicht ist nicht ersichtlich, weshalb natürliche Personen grundsätzlich anonymisiert werden sollen, beaufsichtigte Institute hingegen nicht. Auch bei juristischen Personen besteht die Gefahr einer faktischen Vorverurteilung, bevor die zugrunde liegenden Vorwürfe rechtskräftig beurteilt worden sind.

Eine Namensnennung von Instituten sollte deshalb erst zulässig sein, wenn mit einer rechtskräftigen Endverfügung eine schwere Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen festgestellt worden ist. Dies entspricht dem geltenden Konzept von Art. 34 FINMAG und gewährleistet einen angemessenen Ausgleich zwischen Transparenz, Rechtsstaatlichkeit und Finanzstabilität.[74]

Art. 22 Abs. 3$^{bis}$ VE-FINMAG ist entsprechend anzupassen. Die Anonymisierung soll grundsätzlich auch für juristische Personen und Personengesellschaften gelten.

*f) Anonymisierte Publikation von No-Action Letters*

Eine wirksame und vorhersehbare Aufsicht setzt voraus, dass beaufsichtigte Institute die regulatorischen Erwartungen der FINMA kennen und ihre Geschäftstätigkeit danach ausrichten können. Gerade in innovationsgetriebenen Bereichen wie Fintech und DLT wird die Aufsichtspraxis häufig auf informellem Wege, insbesondere durch Antworten auf Unterstellungsanfragen (No-Action-Letters) oder durch die Kommunikation mit beaufsichtigten Instituten, konkretisiert. Eine systematische Veröffentlichung verallgemeinerungsfähiger und anonymisierter No-Action Letters würde die Transparenz, Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit der Aufsichtspraxis erheblich stärken. Gleichzeitig könnten die Ressourcen der FINMA und der Marktteilnehmer geschont werden, da bereits geklärte Fragestellungen nicht wiederholt durch neue Unterstellungsanfragen geprüft werden müssten.

Aus unserer Sicht sollte die geltende Regelung von Art. 22 Abs. 1 FINMAG entsprechend ergänzt werden.

2. Anträge

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen beantragen wir,

- die Pflicht der FINMA zur Information über Endverfügungen in Enforcement-Verfahren (Art. 22 Abs. 1$^{bis}$ und 1$^{ter}$ VE-FINMAG) zu streichen;
- die Information der FINMA über Einzelfälle (Art. 22 Abs. 2 VE-FINMAG), einschliesslich Art. 22 Abs. 2 Bst. d VE-FINMAG, zu streichen beziehungsweise die geltende Fassung beizubehalten;
- die Pflicht der FINMA zur Anonymisierung auf juristische Personen und Personengesellschaften zu erweitern (Art. 22 Abs. 3$^{bis}$ VE-FINMAG); und
- Art. 22 Abs. 1 FINMAG dahingehend zu ergänzen, dass die FINMA No-Action Letters in anonymisierter Form veröffentlicht.

Die Vorlage sollte deshalb wie folgt angepasst werden:

[74] S. dazu auch Motion 26.3316, Kein «naming and shaming» bei Finanzinstituten, bevor nicht eine rechtskräftige Endverfügung vorliegt.

**Art. 22 VE-FINMAG**

1 Die FINMA informiert die Öffentlichkeit jährlich mindestens einmal über ihre Aufsichtstätigkeit und Aufsichtspraxis und veröffentlicht No-Action Letters in anonymisierter Form.

~~1bis Sie informiert die Öffentlichkeit über die Endverfügungen in Verfahren, die sie nach Artikel 30 eröffnet hat.~~

~~1ter Sie kann auf eine Information nach Absatz 1bis verzichten, wenn dieser Information überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen sollten; dies wäre insbesondere der Fall, wenn die Information:~~
~~a. die Stabilität der Finanzmärkte ernsthaft beeinträchtigen würde; oder~~
~~b. laufende Untersuchungen gefährden würde.~~

2 ~~Sie kann über Einzelfälle, namentlich über Untersuchungen, Verfahren oder Massnahmen informieren, wenn dafür~~ Sie informiert nicht über einzelne Verfahren, es sei denn, es bestehe dafür ein besonderes aufsichtsrechtliches Bedürfnis ~~besteht~~,
insbesondere, wenn die Information ~~einem der folgenden Zwecke dient~~ nötig ist:
a. ~~dem~~ zum Schutz der Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer oder der Beaufsichtigten;
b. ~~der~~ zur Berichtigung falscher oder irreführender Informationen;
c. ~~der~~ zur Wahrung des Ansehens des Schweizer Finanzplatzes~~;~~.
~~d. der Sicherstellung der Durchsetzung einer Massnahme~~.

3 Hat sie über ~~Untersuchungen,~~ ein Verfahren ~~oder Massnahmen nach Absatz 2~~ informiert, so informiert sie unverzüglich auch über ~~deren~~dessen Einstellung ~~beziehungsweise Aufhebung~~. Auf Verlangen der Betroffenen kann davon abgesehen werden.

3bis Bei natürlichen und juristischen Personen~~, ausgenommen Personengesellschaften,~~ informiert sie ohne Nennung des Namens oder der Firma, es sei denn, es bestehe dafür ein besonderes aufsichtsrechtliches Bedürfnis im Sinne von Absatz 2.

## IV. Auskunfts- und Meldepflichten

### 1. Beurteilung

#### *a) Grundsätzliche Würdigung*

Wir anerkennen, dass die FINMA zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben auf einen wirksamen und zeitnahen Zugang zu aufsichtsrelevanten Informationen angewiesen ist. Weder der Gesetzesentwurf noch der Erläuternde Bericht zeigen jedoch auf, weshalb die bestehenden Auskunfts- und Meldepflichten hierfür unzureichend sein sollen. Insbesondere fehlen Hinweise darauf, dass die FINMA ihre Aufsichtsaufgaben aufgrund des geltenden Rechts nicht oder nur unzureichend hätte wahrnehmen können. Der vorgeschlagene Ausbau der Pflichten wird im Wesentlichen mit dem allgemeinen Ziel einer Stärkung der Aufsicht begründet.

Dies genügt nach unserer Auffassung nicht, um die mit der Vorlage verbundenen erheblichen Eingriffe in die Rechtsstellung natürlicher Personen sowie die Ausweitung bestehender Mitwirkungspflichten zu rechtfertigen. Dies gilt umso mehr, als die PUK im Zusammenhang mit der Credit Suisse verschiedentlich festgestellt hat, dass die FINMA bestehende Instrumente und Kompetenzen nicht vollständig ausgeschöpft hat.

Die vorgeschlagene Ausweitung der Auskunfts- und Meldepflichten ist weder durch einen konkreten Aufsichtsbedarf belegt noch verhältnismässig. Sie geht über das zur Zielerreichung Notwendige hinaus.

Die vorgeschlagenen Änderungen würden insbesondere folgende Konsequenzen nach sich ziehen:

- Anpassungen interner Governance-, Eskalations- und Kontrollprozesse;
- Überarbeitung interner Weisungen und Meldeverfahren;
- Schulungsbedarf für eine grosse Zahl betroffener Mitarbeitender;
- zusätzliche Dokumentations- und Nachweispflichten;
- erhöhte Haftungs- und Sanktionsrisiken für natürliche Personen;
- zusätzlicher Compliance-, Rechtsberatungs- und Umsetzungsaufwand.

Demgegenüber legt die Vorlage keinen konkreten Nachweis für einen entsprechenden aufsichtsrechtlichen Mehrwert vor. Weder enthält sie eine belastbare Analyse bestehender Vollzugsdefizite noch eine nachvollziehbare Bewertung der zu erwartenden positiven Wirkungen. Aus unserer Sicht ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis dieser Massnahme daher nicht überzeugend.

Der mit der Vorlage verfolgte Nutzen ist nicht ausreichend belegt, während die Rechtsunsicherheiten, Umsetzungsrisiken und Zusatzkosten erheblich sind. Vor diesem Hintergrund besteht kein Anlass, die bestehenden Auskunfts- und Meldepflichten zu erweitern.

*b) Keine Erweiterung der Meldepflicht auf Gewährspersonen*

Die vorgeschlagene Ausweitung der bestehenden Meldepflicht der Beaufsichtigten und ihrer Prüfgesellschaften auf Gewährspersonen der Beaufsichtigten lehnen wir ab.

Nach geltendem Recht liegt die Verantwortung für die Einhaltung der Meldepflicht nach Art. 29 Abs. 2 FINMAG bei den Mitgliedern der Organe der Beaufsichtigten. Die Mitglieder der Organe der Beaufsichtigten tragen die Verantwortung dafür, dass die Meldepflicht nach Art. 29 Abs. 2 FINMAG eingehalten wird. Dem Verwaltungsrat der Beaufsichtigten steht es jedoch aufgrund der Organisationskompetenz nach Art. 716a Abs. 1 Ziff. 2 OR frei, die Zuständigkeit für die Erstattung der Meldung Mitarbeitenden zu übertragen, die nicht zwingend dem Verwaltungsrat oder der Geschäftsleitung angehören, und eine Involvierung der Geschäftsleitung und des Verwaltungsrats in diesem Fall lediglich bei Unklarheiten oder in Fällen ab einer gewissen Schwere vorzusehen.

Die vorgeschlagene Regelung würde demgegenüber eine Vielzahl von Personen direkt adressieren, deren Kreis nicht hinreichend klar bestimmt ist. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der vorgesehenen Verknüpfung des Verantwortlichkeitsregimes mit dem Gewährsregime sowie des nicht abschliessenden Katalogs weiterer Schlüsselpersonen gemäss Art. 3c Abs. 2 VE-BankG.[75] Der in Art. 3c Abs. 2 VE-BankG vorgeschlagene Katalog würde bei einer G-SIB sogar rund 150 Personen erfassen. Letzteres gilt selbst dann, wenn der Kreis der Gewährspersonen «nur» um die einem Geschäftsleitungsmitglied direkt unterstellten Personen erweitert wird.[76]

Eine derart weitgehende Ausdehnung persönlicher Meldepflichten stellt einen erheblichen Eingriff in die organisatorische Autonomie der Institute dar und führt zu beträchtlichem administrativem Aufwand.

[75] Vgl. dazu vorstehende Ziff. B. II. 1. c.
[76] Vgl. Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 94.

Gleichzeitig drohen erhebliche Rechtsunsicherheiten hinsichtlich Umfang und Reichweite der individuellen Verpflichtungen.

Dies zeigt sich insbesondere bei der Frage, welchen Inhalt die persönliche Pflicht zur unverzüglichen Meldung von «Vorkommnissen, die für die Aufsicht von wesentlicher Bedeutung sind», konkret hat. Bereits heute ist nicht abschliessend geklärt, unter welchen Voraussetzungen einzelne Organmitglieder verpflichtet sind, eine Meldung an die FINMA gegebenenfalls auch gegen die Auffassung anderer Entscheidungsträger innerhalb des Instituts zu erstatten. Verstösse gegen solche Pflichten können nach der Aufsichtspraxis erhebliche aufsichtsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.

Die vorgeschlagene Regelung würde diese Unsicherheiten auf eine deutlich grössere Zahl von Personen ausdehnen und damit erhebliche zusätzliche Haftungs- und Sanktionsrisiken schaffen.

Besonders problematisch ist schliesslich, dass die vorgeschlagene Ausweitung der Meldepflicht auf Gewährspersonen faktisch eine gesetzliche Whistleblower-Pflicht durch die Hintertür einführen würde. Zahlreiche Gewährspersonen wären verpflichtet, Sachverhalte gegebenenfalls auch ausserhalb der etablierten Governance- und Eskalationswege direkt der FINMA zu melden, um persönliche aufsichtsrechtliche Risiken zu vermeiden. Damit würde faktisch eine Pflicht zur Anzeige gegenüber der Aufsichtsbehörde geschaffen. Eine solche Regelung hat erhebliche Auswirkungen insbesondere auf interne Verantwortlichkeiten und Entscheidungsprozesse.

Sie erscheint auch deshalb problematisch, weil das Parlament die Einführung einer allgemeinen gesetzlichen Whistleblower-Regelung abgelehnt hat. Entsprechende Vorlagen wurden nach langjährigen Gesetzgebungsarbeiten aufgegeben, und auch der Bundesrat hat bewusst darauf verzichtet, eine finanzmarktrechtliche Whistleblower-Regelung vorzuschlagen.[77] Vor diesem Hintergrund ist es nicht sachgerecht, über die Ausweitung der Meldepflicht faktisch eine Whistleblower-Pflicht im Finanzmarktrecht einzuführen, nachdem entsprechende gesetzgeberische Vorhaben ausdrücklich verworfen wurden. Die Ausgestaltung interner Melde- und Eskalationsprozesse sollte vielmehr weiterhin in der Verantwortung der Institute liegen.

Aus unserer Sicht ist die bestehende Meldepflicht auf Institutsebene ausreichend. Die Ausgestaltung der internen Zuständigkeiten sollte weiterhin den Instituten überlassen bleiben.

Art. 29 Abs. 2 VE-FINMAG ist deshalb zu streichen und die geltende Fassung zu belassen.

*c) Keine Erweiterung der Auskunftspflicht auf sämtliche Mitarbeitende*

Die Ausdehnung der Auskunftspflicht auf sämtliche Mitarbeitende der Beaufsichtigten erachten wir ebenfalls als unverhältnismässig.

Nach geltendem Recht verfügt die FINMA bereits heute über weitreichende Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung. Die beaufsichtigten Institute sind umfassend auskunftspflichtig. Darüber hinaus können Mitarbeitende gestützt auf interne Weisungen und arbeitsrechtliche Pflichten zur Zusammenarbeit angehalten werden. In Enforcementverfahren stehen der FINMA zudem verschiedene verfahrensrechtliche Instrumente zur Verfügung, um Sachverhalte aufzuklären (Befragung als Auskunftspersonen oder sogar als Zeugen).

Aus den Materialien ergibt sich nicht, dass Mitarbeitende ausserhalb von Organen in der Praxis zu relevanten Informationsdefiziten geführt hätten. Ein konkreter Handlungsbedarf wird nicht aufgezeigt.

[77] S. Bericht Bankenstabilität 10.04.2024, S. 43.

Zudem wirft die vorgeschlagene Regelung erhebliche Abgrenzungs- und Umsetzungsfragen auf:

- Welche Mitarbeitenden sind befugt, gegenüber der FINMA Auskünfte zu erteilen?
- In welchem Umfang müssen Mitarbeitende Sachverhalte eigenständig abklären?
- Welche internen Koordinations- und Eskalationsprozesse sind einzuhalten?
- Wie verhält sich die individuelle Auskunftspflicht zu bestehenden Weisungs-, Geheimhaltungs- und Loyalitätspflichten innerhalb des Instituts?

Dadurch entstehen erhebliche Rechtsunsicherheiten sowohl für die Institute als auch für die betroffenen Mitarbeitenden.

Zudem erscheint fraglich, ob eine persönliche Auskunftspflicht sämtlicher Mitarbeitender geeignet ist, die Kooperation mit der Aufsichtsbehörde zu fördern. Je stärker sich Mitarbeitende einem persönlichen Haftungs- oder Sanktionsrisiko ausgesetzt sehen, desto eher können Zielkonflikte zwischen der Kooperation mit der Aufsichtsbehörde und dem Schutz eigener Interessen entstehen.

Auch bestehen rechtsstaatliche und arbeitsrechtliche Bedenken. Die Ausweitung individueller Mitwirkungspflichten darf weder den verfassungsrechtlichen Schutz vor Selbstbelastung noch die Fürsorgepflichten des Arbeitgebers gegenüber seinen Mitarbeitenden beeinträchtigen.

Schliesslich ist nicht ersichtlich, inwiefern die vorgeschlagene Ausweitung der Auskunftspflicht auf sämtliche Mitarbeitenden mit dem Verweis auf Art. 145 FinfraG begründet werden kann.[78] Gemäss Art. 145 FinfraG finden die Aufsichtsinstrumente nach Art. 29 Abs. 1 sowie Art. 30, 32, 34 und 35 FINMAG auf sämtliche Personen Anwendung, welche die Art. 120, 121, 124, 142 oder 143 FinfraG verletzen. Der persönliche Anwendungsbereich von Art. 145 FinfraG knüpft somit an bestimmte finanzmarktrechtlich relevante Verhaltensweisen an und erfasst gerade nicht sämtliche Mitarbeitenden eines beaufsichtigten Instituts. Die Berufung auf Art. 145 FinfraG vermag die vorgeschlagene Ausweitung der Auskunftspflicht auf sämtliche Mitarbeitenden daher nicht zu rechtfertigen.

Art. 29 Abs. 1 VE-FINMAG ist deshalb zu streichen und die geltende Fassung zu belassen.

*d) Verwertbarkeit von Auskünften*

Die Vorlage anerkennt ausdrücklich das Spannungsverhältnis zwischen aufsichtsrechtlicher Mitwirkungspflichten und dem strafprozessualen Schutz vor Selbstbelastung (Grundsatz *nemo tenetur se ipsum accusare*). Die Einführung von Art. 38a VE-FINMAG ist vor diesem Hintergrund grundsätzlich zu begrüssen.

Gleichwohl vermag die vorgeschlagene Regelung die zugrunde liegende Problematik nicht überzeugend zu lösen. Gemäss Vorlage sollen natürliche Personen weiterhin verpflichtet sein, unter Umständen sanktionsbewehrt Auskünfte zu erteilen. Gleichzeitig soll die Verwertbarkeit bestimmter Auskünfte in späteren Strafverfahren eingeschränkt werden. Gerade vor dem Hintergrund der vorgeschlagenen Ausweitung der Auskunfts- und Meldepflichten müssen natürliche Personen im Hinblick auf mögliche Strafverfahren besser geschützt werden. Der in der Vorlage vorgeschlagene Mechanismus ist unnötig komplex und in der Praxis nicht tauglich.

Der vorgesehene Schutz setzt faktisch voraus, dass die betroffene Person ihre Rechte vollumfänglich kennt und die Mitwirkung so lange verweigert, bis sie unter Strafandrohung zur Auskunftserteilung angehalten

[78] S. Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 214.

wird. Gleichzeitig sieht die Vorlage keine Pflicht der FINMA vor, betroffene Personen über ihre Rechte zu informieren. Ein solcher Mechanismus erscheint nicht praxistauglich und wird den verfassungsrechtlich garantierten Beschuldigtenrechten nicht gerecht.

Erstens ist aus rechtsstaatlicher Sicht festzuhalten, dass sich eine natürliche Person auch im Aufsichtsverfahren im Hinblick auf ein mögliches Strafverfahren *nicht selbst belasten* und entsprechend darauf hingewiesen werden muss. Weshalb dieser aus Art. 6 EMRK fliessende fundamentale strafprozessuale Grundsatz im aufsichtsrechtlichen Verfahren nicht gelten soll, ist nicht einzusehen. Das Fehlen einer entsprechenden Regelung wäre mit den verfassungsrechtlichen Beschuldigtenrechten nicht vereinbar.

Zweitens sind die vorgesehenen Verwertungsbeschränkungen nicht geeignet, die aus dem Spannungsverhältnis zwischen Mitwirkungspflicht und Selbstbelastungsverbot resultierenden rechtsstaatlichen Bedenken wirksam auszuräumen. Informationen, die gegenüber der FINMA offengelegt werden, *können ihren Weg in Strafverfahren finden oder Anlass für solche Verfahren geben*. Besonders problematisch erscheint in diesem Zusammenhang Art. 38 FINMAG zur Zusammenarbeit zwischen der FINMA und den Strafverfolgungsbehörden. Der FINMA wäre Tür und Tor geöffnet, selbstbelastende Informationen und Unterlagen an die Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten. Hinzu kommt, dass letztlich die Strafverfolgungsbehörde über die strafprozessuale Verwertbarkeit der betreffenden Beweismittel entscheidet. Die *Gefahr einer indirekten oder informellen Verwertung* lässt sich daher nicht ausschliessen. Ohne zusätzliche Sicherungen besteht die Gefahr, dass selbstbelastende Informationen und Unterlagen über die FINMA den Strafverfolgungsbehörden zugänglich gemacht werden. Dies ist mit dem Grundsatz *nemo tenetur se ipsum accusare* nicht vereinbar. Die vorgeschlagene Regelung verbessert die heutige Rechtslage zwar teilweise, beseitigt die zugrunde liegenden rechtsstaatlichen Bedenken jedoch nicht.

Sachgerechter wäre es, im Gesetz einen *Vorbehalt zu Art. 38 FINMAG* anzubringen und damit klarzustellen, dass selbstbelastende Informationen, die die FINMA in Anwendung der Auskunftspflicht erhalten hat, in Abweichung von Art. 38 FINMAG *nicht an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet und in einem Strafverfahren nicht verwertet* werden dürfen. Ein entsprechender Vorbehalt sollte sich ausschliesslich auf selbstbelastendes Material beziehen; was die FINMA auf anderem Weg erhält, bliebe verwertbar.

Darüber hinaus sollte natürlichen Personen das Recht zustehen, die Erteilung von Auskünften zu verweigern, wenn sie sich dadurch selbst derart belasten würden, dass sie aufsichts- oder strafrechtlich verantwortlich gemacht werden könnten. Gleiches sollte gelten, wenn sie zivilrechtlich verantwortlich gemacht werden könnten und das Schutzinteresse das Aufsichtsinteresse überwiegt. Die Betroffenen sind von der FINMA beim Auskunftsersuchen darauf aufmerksam zu machen. Ein solches Auskunftsverweigerungsrecht löst das Spannungsverhältnis zwischen aufsichtsrechtlicher Mitwirkungspflichten und dem strafprozessualen Schutz vor Selbstbelastung deutlich sachgerechter als nachgelagerte Verwertungsbeschränkungen und erhöht zugleich die Rechtssicherheit.

## 2. Anträge

Vor diesem Hintergrund beantragen wir, dass

- die Meldepflicht nicht auf Gewährspersonen und die Auskunftspflicht nicht auf sämtliche Mitarbeitenden ausgeweitet wird; natürlichen Personen in Art. 29 Abs. 3 und 4 VE-FINMAG ein Auskunftsverweigerungsrecht eingeräumt wird, wenn sie sich durch die Auskunftserteilung der Gefahr einer aufsichts-, straf- oder

unter überwiegenden Schutzinteressen auch zivilrechtlichen Verantwortlichkeit aussetzen würden, und dass sie von der FINMA beim Auskunftsersuchen auf dieses Recht aufmerksam gemacht werden; und

- mündliche oder schriftliche Auskünfte natürlicher Personen, die diese strafrechtlich belasten könnten und welche die FINMA durch Anwendung der Auskunftspflicht erhalten hat, in einem Strafverfahren nicht gegen diese Person verwendet und in Abweichung von Art. 38 FINMAG nicht an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet werden dürfen.

Die Vorlage sollte deshalb wie folgt angepasst werden:

**Art. 29 VE-FINMAG**

1 Die Beaufsichtigten, ihre Prüfgesellschaften und Revisionsstellen~~,~~ sowie die qualifiziert oder massgebend an den Beaufsichtigten beteiligten Personen und Unternehmen ~~sowie die Mitarbeitenden der Beaufsichtigten~~ müssen der FINMA alle Auskünfte erteilen und Unterlagen herausgeben, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.

2 Die Beaufsichtigten~~, die Mitarbeitenden der Beaufsichtigten, die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten müssen, sowie~~ und ihre Prüfgesellschaften müssen der FINMA unverzüglich Vorkommnisse melden, die für die Aufsicht von wesentlicher Bedeutung sind.

3 Natürliche Personen können Auskünfte verweigern, wenn sie sich mit ihrer Auskunft selbst derart belasten würden, dass sie:

a. aufsichts- oder strafrechtlich verantwortlich gemacht werden könnten;
b. zivilrechtlich verantwortlich gemacht werden könnten, und wenn das Schutzinteresse das Aufsichtsinteresse überwiegt.

Die Betroffenen sind von der FINMA beim Auskunftsersuchen darauf aufmerksam zu machen.

4 Das persönliche Auskunftsverweigerungsrecht besteht auch dann, wenn die natürlichen Personen mit ihrer Aussage eine ihnen im Sinne von Art. 168 Absätze 1-3 StPO nahestehende Person belasten würden.

**Art. 38*a* VE-FINMAG**

1 Die mündlichen oder schriftlichen Auskünfte natürlicher Personen, die diese strafrechtlich belasten könnten und welche die FINMA durch Anwendung der Auskunftspflicht erhalten hat, dürfen ~~nur dann~~ nicht in einem Strafverfahren gegen diese Personen verwendet werden~~, wenn sie ohne Androhung einer strafrechtlichen Sanktion eingeholt wurden~~

2 ~~Unterlagen, die unabhängig vom Willen der in Absatz 1 genannten Personen bereits vorhanden waren und von deren Existenz die Strafbehörde Kenntnis hat, dürfen in einem Strafverfahren verwendet werden, selbst wenn sie von ihnen unter Androhung einer strafrechtlichen Sanktion eingeholt wurden.~~ Solche Informationen dürfen in Abweichung von Art. 38 FINMAG auch nicht an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet werden.

## V. Berufsverbot, Tätigkeitsverbot und Einziehung

1. Beurteilung

*a) Grundsätzliche Würdigung*

Wir anerkennen, dass die FINMA über wirksame Instrumente verfügen muss, um schwerwiegendes Fehlverhalten natürlicher Personen zu sanktionieren. Das Berufsverbot, das Tätigkeitsverbot sowie die Gewinneinziehung gehören bereits heute zum bestehenden aufsichtsrechtlichen Instrumentarium und ermöglichen zielgerichtete Eingriffe bei schweren Verletzungen des Aufsichtsrechts.

Der Bundesrat will die persönliche Verantwortlichkeit stärken und die Wirksamkeit bestehender Aufsichtsinstrumente verbessern. Die Vorlage geht jedoch deutlich über dieses Ziel hinaus. Insbesondere werden Anwendungsbereich und Eingriffstiefe der bestehenden Instrumente erheblich erweitert, ohne dass ein entsprechender regulatorischer Handlungsbedarf oder eine relevante Vollzugslücke nachgewiesen würde. Die vorgeschlagenen Änderungen werfen erhebliche Fragen hinsichtlich Verhältnismässigkeit, Bestimmtheit und Rechtssicherheit auf.

Besonders kritisch sind die Ausdehnung des Berufsverbots auf schwere Verstösse gegen aufsichtsrechtlich relevante betriebsinterne Vorschriften, die Möglichkeit eines dauerhaften Berufsverbots sowie die Ausweitung der Gewinneinziehung auf sämtliche Mitarbeitenden. Diese Punkte waren bereits Gegenstand unserer Stellungnahme zu den Eckwerten und wurden dort ausdrücklich abgelehnt.[79] Die nun vorgeschlagene Regelung übernimmt die angekündigten Verschärfungen nicht nur, sondern geht teilweise darüber hinaus.

Die vorgeschlagenen Änderungen hätten erhebliche praktische Folgen für die Institute. Zu erwarten sind insbesondere:

- erhöhte persönliche Sanktionsrisiken für Organmitglieder und Personen in Schlüsselpositionen;
- erschwerte Rekrutierung qualifizierter Führungs- und Fachkräfte;
- geringere Attraktivität von Funktionen mit aufsichtsrechtlicher Verantwortung;
- zusätzliche Dokumentations-, Schulungs- und Kontrollaufwände;
- verstärkte rechtliche Absicherung interner Prozesse und Entscheidungsstrukturen.

Besonders problematisch erscheint, dass die vorgeschlagenen Verschärfungen gerade jene Personen betreffen, die zur Stärkung einer wirksamen Governance-, Risiko- und Compliance-Kultur gewonnen werden sollen. Übermässige persönliche Sanktionsrisiken können die Bereitschaft zur Übernahme solcher Funktionen verringern und damit letztlich kontraproduktive Wirkungen entfalten.

Auch mit Blick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz bestehen Bedenken. Die Anknüpfung aufsichtsrechtlicher Berufsverbote an betriebsinterne Vorschriften, die Einführung eines dauerhaften Berufsverbots sowie die Ausdehnung der Gewinneinziehung auf sämtliche Mitarbeitende gehen teilweise über etablierte internationale Standards hinaus. Dies kann die Attraktivität des Schweizer Finanzplatzes für qualifizierte Fach- und Führungskräfte beeinträchtigen und steht damit im Spannungsverhältnis zum erklärten Ziel des Bundesrates, die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz zu erhalten.[80]

[79] SBVg Stellungnahme 26.09.2025, S. 25.
[80] S. vorstehend auf S. 4.

*b) Keine Ausdehnung des Berufsverbots auf Verstösse gegen aufsichtsrechtlich relevante betriebsinterne Vorschriften*

Wir lehnen die vorgesehene Ausdehnung des Berufsverbots auf schwere Verstösse gegen aufsichtsrechtlich relevante betriebsinterne Vorschriften ab.

Das Berufsverbot stellt einen der schwerwiegendsten Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit und die berufliche Tätigkeit einer natürlichen Person dar. Ein derart einschneidendes Instrument muss an klar definierte gesetzliche Tatbestände anknüpfen und den rechtsstaatlichen Anforderungen an Normbestimmtheit und Vorhersehbarkeit genügen.

Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt. Weder der Gesetzesentwurf noch der Erläuternde Bericht definieren, was unter «aufsichtsrechtlich relevanten betriebsinternen Vorschriften» zu verstehen ist. Insbesondere bleibt offen:

- welche internen Weisungen überhaupt erfasst sein sollen;
- nach welchen Kriterien deren aufsichtsrechtliche Relevanz bestimmt wird;
- wann ein Verstoss als schwer einzustufen ist; und
- wie die Abgrenzung zu unmittelbar anwendbaren aufsichtsrechtlichen Normen erfolgt.

Die vorgeschlagene Erweiterung steht zudem im Widerspruch zur bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Dieses hat ausdrücklich festgehalten, dass rein bankinterne Weisungen keine aufsichtsrechtlichen Bestimmungen darstellen, da ihnen der öffentlich-rechtliche Normcharakter fehlt. Das Bundesverwaltungsgericht wies zudem darauf hin, dass es mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit kaum vereinbar wäre, wenn die Aufsichtsbehörde an Mitarbeitende einer Bank mit strengeren internen Regeln höhere Anforderungen stellen würde als an Mitarbeitende einer anderen Bank mit lascheren internen Regeln. Ein Verstoss gegen interne Weisungen begründet daher an sich noch keine schwere Verletzung des Aufsichtsrechts.[81]

Diese Rechtsprechung wurde in einem späteren Entscheid bestätigt und weiter präzisiert. Danach setzt ein Berufsverbot eine schwere Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen voraus. Darunter fallen ausschliesslich rechtliche Normen mit hinreichender Bestimmtheit, insbesondere Bestimmungen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe sowie als aufsichtsrechtliche Mindeststandards anerkannte Normen der Selbstregulierung. Das Bundesverwaltungsgericht betont ausdrücklich, dass an die Klarheit und Bestimmtheit der im konkreten Fall verletzten Bestimmungen und der sich aus diesen ergebenden Pflichten für die Beaufsichtigten hohe Anforderungen zu stellen sind und Verletzungen aufsichtsrechtlicher Bestimmungen von marginaler Bedeutung nicht mit einem Berufsverbot sanktioniert werden können.[82]

Vor diesem Hintergrund erscheint es rechtsstaatlich problematisch, das Berufsverbot künftig an Verstösse gegen «aufsichtsrechtlich relevante betriebsinterne Vorschriften» zu knüpfen. Interne Regelwerke dienen der Umsetzung und Konkretisierung regulatorischer Anforderungen innerhalb eines Instituts. Sie können jedoch nicht dieselbe Legitimation für einen derart schwerwiegenden berufsrechtlichen Eingriff bilden wie formelles Aufsichtsrecht. Berufsverbote dürfen deshalb weiterhin ausschliesslich an schwere Verstösse gegen hinreichend bestimmte aufsichtsrechtliche Bestimmungen anknüpfen.

[81] Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-1576/2019 vom 29. November 2021, E. 9.4.
[82] Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-664/2020 vom 4. Juli 2022, E. 3.6.4.

Hinzu kommt, dass die vorgeschlagene Regelung Fehlanreize schaffen würde. Institute könnten versucht sein, interne Vorschriften bewusst weniger detailliert oder weniger weitgehend auszugestalten, um persönliche Sanktionsrisiken für Mitarbeitende zu begrenzen. Dies würde dem angestrebten Ziel einer starken Compliance- und Risikokultur unmittelbar zuwiderlaufen.

Aus rechtsstaatlicher und regulatorischer Sicht ist die vorgeschlagene Erweiterung daher abzulehnen.

Schliesslich ist aus denselben Gründen auch ein Tätigkeitsverbot bei schwerwiegenden Verletzungen aufsichtsrechtlich relevanter betriebsinterner Vorschriften abzulehnen. Ein Tätigkeitsverbot sollte daher ebenso wie ein Berufsverbot ausschliesslich an schwere Verletzungen hinreichend bestimmter aufsichtsrechtlicher Bestimmungen geknüpft werden.

*c) Kein dauerhaftes Berufsverbot*

Die Einführung eines dauerhaften Berufsverbots geht deutlich über den bisherigen Rechtsrahmen hinaus und ist entschieden abzulehnen.

Bereits heute kann die FINMA ein Berufsverbot für die Dauer von bis zu fünf Jahren aussprechen. Dabei handelt es sich um eine sehr einschneidende Massnahme mit erheblicher präventiver und repressiver Wirkung. In der Praxis bedeutet bereits ein mehrjähriges Berufsverbot regelmässig den Ausschluss aus dem betroffenen Tätigkeitsfeld und häufig faktisch auch das Ende einer weiteren Tätigkeit im Finanzsektor.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Einführung eines unbefristeten Berufsverbots weder erforderlich noch verhältnismässig. Der Erläuternde Bericht enthält keinen Nachweis dafür, dass die geltende Höchstdauer von fünf Jahren in der Praxis unzureichend wäre oder dass die FINMA aufgrund der heutigen Regelung gehindert wäre, schweres Fehlverhalten angemessen zu sanktionieren.

Ein dauerhaftes Berufsverbot kommt faktisch einem lebenslangen Ausschluss aus wesentlichen Teilen der beruflichen Tätigkeit gleich. Die damit verbundenen Folgen gehen weit über den eigentlichen Sanktionszweck hinaus.

Aus unserer Sicht besteht kein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und der Schwere des Eingriffs. Die bestehende Regelung ermöglicht bereits heute wirksame Sanktionen und bietet der FINMA ausreichend Handlungsspielraum.

*d) Keine Ausweitung der Gewinneinziehung auf sämtliche Mitarbeitenden*

Die vorgesehene Ausdehnung der Gewinneinziehung auf sämtliche Mitarbeitende ist kritisch zu beurteilen.

Der persönliche Anwendungsbereich von Art. 35 FINMAG beschränkt sich heute bei natürlichen Personen auf verantwortliche Personen in leitender Stellung (einschliesslich der obersten Leitungsorgane der Beaufsichtigten, namentlich der Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung). Damit besteht ein sachgerechter Zusammenhang zwischen Entscheidungsbefugnissen, Verantwortung und aufsichtsrechtlichem Sanktionsrisiko.

Gemäss Bundesrat wurde deutlich, dass der Adressatenkreis der Einziehung ausgeweitet werden sollte, damit die FINMA gegen alle Mitarbeitenden der Beaufsichtigten vorgehen kann, die durch eine schwere Verletzung des Aufsichtsrechts Gewinne erzielt oder Verluste vermieden haben.[83]

[83] S. Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 35.

Es ist fraglich, ob die vorgeschlagene Erweiterung überhaupt ein in der Praxis bestehendes Problem adressiert. Die bisherige Anwendung von Art. 35 FINMAG lässt jedenfalls nicht erkennen, dass die bestehende Beschränkung auf verantwortliche Personen in leitender Stellung zu relevanten Vollzugsproblemen geführt hätte. Soweit ersichtlich, betrafen die bisher bekannten Fälle der Gewinneinziehung ausschliesslich Personen, die die Voraussetzungen von Art. 35 Abs. 1 FINMAG unzweifelhaft erfüllten. Ebenso ist uns kein dokumentierter Fall bekannt, in dem eine Einziehung daran gescheitert wäre, dass eine Person durch aufsichtswidriges Verhalten einen Gewinn erzielte, jedoch keine leitende Stellung innehatte. Konstellationen, in denen Mitarbeitende auf unteren Hierarchieebenen durch eine schwere Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen einen Gewinn erwirtschaften oder einen Verlust vermeiden, dürften zudem eher selten sein. Aus der bisherigen Aufsichts- und Gerichtspraxis lässt sich aus unserer Sicht deshalb kein konkreter Revisionsbedarf ableiten.

Die vorgesehene Erweiterung wirft demgegenüber erhebliche Abgrenzungsfragen auf:

- fehlender Zusammenhang zwischen hierarchischer Verantwortung und Sanktionsrisiko;
- schwierige Abgrenzung zwischen einziehbaren Gewinnen und arbeitsvertraglich geschuldeten Vergütungsbestandteilen;
- erhebliche Rechtsunsicherheit im Bereich variabler Vergütungen;
- Spannungsverhältnisse zum Arbeitsrecht.

Besonders problematisch ist, dass die Vorlage keine hinreichende Differenzierung zwischen eigentlichen unrechtmässigen Gewinnen und marktüblichen Vergütungsbestandteilen enthält. Die Einziehung von Vergütungskomponenten bei Mitarbeitenden, die in einem arbeitsvertraglichen Verhältnis stehen und keine Leitungsfunktion wahrnehmen, erscheint arbeitsrechtlich wie auch aufsichtsrechtlich höchst fragwürdig.

Schliesslich ist nicht ersichtlich, inwiefern die vorgeschlagene Ausweitung auf sämtliche Mitarbeitenden mit dem Verweis auf Art. 145 FinfraG begründet werden kann.[84] Gemäss Art. 145 FinfraG finden die Aufsichtsinstrumente nach den Art. 29 Abs. 1 sowie Art. 30, 32, 34 und 35 FINMAG auf sämtliche Personen Anwendung, welche die Art. 120, 121, 124, 142 oder 143 FinfraG verletzen. Der persönliche Anwendungsbereich von Art. 145 FinfraG knüpft somit an *bestimmte finanzmarktrechtlich relevante Verhaltensweisen* an und erfasst gerade nicht sämtliche Mitarbeitenden eines beaufsichtigten Instituts. Die im Erläuternden Bericht erfolgte Berufung auf Art. 145 FinfraG vermag die vorgeschlagene Ausweitung der Einziehung auf sämtliche Mitarbeitenden daher nicht zu rechtfertigen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die vorgesehene Ausweitung des persönlichen Anwendungsbereichs der Gewinneinziehung weder ausreichend begründet noch verhältnismässig und ist deshalb abzulehnen.

## 2. Anträge

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen beantragen wir, die bestehenden Regelungen zum Berufsverbot (Art. 33 FINMAG), zum Tätigkeitsverbot (Art. 33a FINMAG) und zur Gewinneinziehung (Art. 35 FINMAG) unverändert beizubehalten. Konkret beantragen wir:

- die Ausdehnung des Berufsverbots auf schwere Verstösse gegen aufsichtsrechtlich relevante betriebsinterne Vorschriften ist zu streichen;
- auf die Einführung eines unbefristeten Berufsverbots im Wiederholungsfall ist zu verzichten;

[84] S. Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 214.

- die schweren Verstösse gegen aufsichtsrechtlich relevante betriebsinterne Vorschriften beim Tätigkeitsverbot sind zu streichen; und
- die Gewinneinziehung ist weiterhin auf Beaufsichtigte sowie auf verantwortliche Personen in leitender Stellung zu beschränken beziehungsweise auf die Ausweitung der Gewinneinziehung auf Mitarbeitende ohne leitende Stellung ist zu verzichten.

Die Vorlage sollte deshalb wie folgt angepasst werden:

**Art. 33 VE-FINMAG**

1 Stellt die FINMA eine schwere Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen ~~oder aufsichtsrechtlich relevanter betriebsinterner Vorschriften~~ fest, so kann sie der verantwortlichen Person die Tätigkeit in leitender Stellung bei einer oder einem von ihr Beaufsichtigten untersagen.

2 Das Berufsverbot kann ~~befristet oder, im Falle einer Wiederholung, dauernd~~für die Dauer von bis zu fünf Jahren ausgesprochen werden.

**Art. 33*a* Abs 1 VE-FINMAG**

1 Die FINMA kann folgenden Personen die Tätigkeit im Handel mit Finanzinstrumenten oder als Kundenberaterin oder Kundenberater befristet oder im Falle einer Wiederholung dauernd verbieten, wenn sie die Bestimmungen der Finanzmarktgesetze, und die Ausführungsbestimmungen ~~oder die aufsichtsrechtlich relevanten betriebsinternen Vorschriften~~ schwer verletzen:

a. den für den Handel mit Finanzinstrumenten verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einer oder eines Beaufsichtigten;
b. den als Kundenberaterinnen oder Kundenberater tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einer oder eines Beaufsichtigten.

**Art. 35 VE-FINMAG**

1 Die FINMA kann den Gewinn einziehen, den eine Beaufsichtigte, ein Beaufsichtigter oder eine ~~Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter einer oder eines Beaufsichtigten~~ verantwortliche Person in leitender Stellung durch schwere Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen erzielt hat.

2 Diese Regelung gilt sinngemäss, wenn eine Beaufsichtigte, ein Beaufsichtigter oder eine ~~Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter einer oder eines Beaufsichtigten~~verantwortliche Person in leitender Stellung durch schwere Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen einen Verlust vermieden hat.

## VI. Zwangsgeld

1. Beurteilung

Das in Art. 32a VE-FINMAG vorgesehene Zwangsgeld[85] ist abzulehnen. Als verwaltungsrechtliches Zwangsmittel dient das Zwangsgeld der Durchsetzung einer vollstreckbaren Verfügung und ist von der repressiv ausgestalteten pekuniären Verwaltungssanktion abzugrenzen. Eine Vollstreckungslücke, welche die Einführung eines zusätzlichen Zwangsmittels rechtfertigen würde, ist jedoch nicht ausgewiesen. Die FINMA verfügt bereits nach geltendem Recht über wirksame Instrumente, um ihren Anordnungen Nachachtung zu verschaffen und den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen.

Zudem enthält Art. 32a VE-FINMAG keine hinreichend bestimmten Kriterien für die Bemessung des konkreten Tagessatzes innerhalb des gesetzlichen Höchstrahmens. Insbesondere bleibt ungeregelt, wie die Bedeutung und Zumutbarkeit der durchzusetzenden Pflicht, die Dauer und Schwere der Nichtbefolgung sowie die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Beaufsichtigte zu berücksichtigen sind. Trotz der Begrenzung des Tagessatzes und der Bezugsdauer besteht damit das Risiko einer unverhältnismässigen kumulierten Belastung. Eine Möglichkeit, einen nachträglich als unverhältnismässig erkannten Gesamtbetrag herabzusetzen, ist nicht vorgesehen. Die Einführung des Zwangsgelds würde das bestehende aufsichtsrechtliche Instrumentarium damit ohne nachgewiesene Notwendigkeit um ein eingriffsintensives und unzureichend begrenztes Zwangsmittel erweitern.

2. Antrag

Vor diesem Hintergrund beantragen wir, auf die Einführung eines Zwangsgelds zu verzichten und Art. 32a VE-FINMAG ersatzlos zu streichen.

[85] Vgl. Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 214f.

## VII. Pekuniäre Verwaltungssanktionen

1. Beurteilung

*a) Grundsätzliche Würdigung*

Wir lehnen die Einführung pekuniärer Verwaltungssanktionen[86] gegenüber Beaufsichtigten entschieden ab. Der Erläuternde Bericht stellt die pekuniäre Verwaltungssanktion als neues Aufsichtsinstrument dar und ordnet sie gegenüber dem Bewilligungsentzug als milderes Mittel ein.[87] Ein Bedarf für dieses zusätzliche Aufsichtsinstrument ist jedoch nicht ausgewiesen. Die FINMA kann bereits nach geltendem Recht den ordnungsgemässen Zustand wiederherstellen, konkrete Massnahmen anordnen, Untersuchungsbeauftragte einsetzen sowie Gewinne und vermiedene Verluste einziehen; hinzu kommen weitere aufsichtsrechtliche und verwaltungsstrafrechtliche Instrumente.[88]

Die PUK stellte in ihrer Aufarbeitung insbesondere Defizite bei der Wirksamkeit der Aufsicht und bei der konsequenten Ausschöpfung des bestehenden aufsichtsrechtlichen Instrumentariums fest.[89] Daraus lässt sich keine hinreichend belegte aufsichtsrechtliche Lücke ableiten, die spezifisch durch die Einführung pekuniärer Verwaltungssanktionen geschlossen werden müsste. Dies spricht dafür, zunächst die zweckmässige und wirksame Anwendung des bereits bestehenden Instrumentariums sicherzustellen. Vor diesem Hintergrund sind zusätzliche pekuniäre Verwaltungssanktionen *weder erforderlich noch verhältnismässig*.

Der Fall «Credit Suisse» zeigt jedenfalls, dass selbst erhebliche finanzielle Belastungen infolge von Bussen, Vergleichszahlungen und Schadenersatzleistungen strukturelle Mängel in der Unternehmensführung und individuelles Fehlverhalten nicht zuverlässig verhindern. Die Annahme einer hinreichenden general- und spezialpräventiven Wirkung zusätzlicher finanzieller Sanktionen trägt daher nicht. Pekuniäre Sanktionen treffen zwar die beaufsichtigte juristische Person, ihre wirtschaftlichen Folgen können jedoch auf nicht verantwortliche Anteilseignerinnen und Anteilseigner, Mitarbeitende sowie Kundinnen und Kunden überwälzt werden.

*b) Rechtsstaatliche Bedenken*

Für die Qualifikation einer Sanktion als strafrechtlich im Sinne von Art. 6 EMRK ist insbesondere von Bedeutung, ob sie kompensatorischen Zwecken dient oder vielmehr strafenden und abschreckenden Charakter aufweist.[90] Soweit die pekuniäre Verwaltungssanktion als strafrechtliche Anklage im Sinne von Art. 6 EMRK zu qualifizieren ist, müssen insbesondere die Unschuldsvermutung und die Verteidigungsrechte gewährleistet sein; zudem muss der Sanktionsentscheid einer Überprüfung durch ein unabhängiges und unparteiisches Gericht mit hinreichend umfassender Prüfungsbefugnis zugänglich sein.[91]

Die FINMA erhebt den Sachverhalt, führt das Sanktionsverfahren und verfügt die Sanktion selbst; diese Kumulation von Untersuchungs- und Entscheidfunktionen ist rechtsstaatlich höchst bedenklich. Hinzu kommen

[86] Vgl. Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 216 ff.
[87] Vgl. Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 219.
[88] Vgl. Art. 30–35 FINMAG, insbesondere Art. 31 FINMAG betreffend Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands, Art. 32 FINMAG betreffend Feststellungsverfügung, Art. 33 und 33a FINMAG betreffend Berufs- und Tätigkeitsverbot sowie Art. 35 FINMAG betreffend Einziehung.
[89] PUK-Bericht, BBl 2025 515, insbesondere S. 6 sowie S. 411 (Kap. 11.1.1).
[90] EGMR, Engel und andere gegen Niederlande, Urteil vom 8. Juni 1976, Beschwerden Nr. 5100/71 u.a., Ziff. 82 f.; EGMR, Jussila gegen Finnland [GK], Urteil vom 23. November 2006, Beschwerde Nr. 73053/01, Ziff. 30 ff.
[91] Vgl. Art. 6 Abs. 1 EMRK; EGMR, *A. Menarini Diagnostics S.R.L. gegen Italien*, Urteil vom 27. September 2011, Beschwerde Nr. 43509/08, Ziff. 58 f. und 63 ff.

auf der Ebene des Enforcementausschusses personelle Überschneidungen mit der laufenden Aufsicht und der regulatorischen Grundsatzarbeit der FINMA. Der Verweis auf das VwVG genügt daher nicht; erforderlich sind ausdrückliche gesetzliche Verfahrensgarantien und ein Art. 6 EMRK entsprechender gerichtlicher Rechtsschutz.

*c) Internationale Folgewirkungen*

Eine von der FINMA ausgesprochene Sanktion kann zudem in ausländischen Rechtsordnungen als strafrechtlich oder strafrechtsähnlich eingestuft werden. Dies kann grenzüberschreitend nachteilige Folgeentscheidungen auslösen, insbesondere in Bewilligungs-, Anerkennungs- oder Aufsichtsverfahren, und bis zur Gefährdung ausländischer Bewilligungen reichen. Solche internationalen Folgewirkungen sind bei der Beurteilung von Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit zwingend zu berücksichtigen.

*d) Mitwirkungspflicht und Selbstbelastungsfreiheit*

Art. 37b VE-FINMAG hält an der umfassenden Pflicht zur Auskunftserteilung und Herausgabe von Unterlagen fest, gestattet jedoch lediglich die Verweigerung eines ausdrücklichen Eingeständnisses einer Aufsichtsrechtsverletzung. Diese Abgrenzung greift zu kurz. Selbstbelastendes Material beschränkt sich nicht auf ein ausdrückliches rechtliches Schuldeingeständnis; auch unter Mitwirkungszwang verlangte Sachverhaltsdarstellungen, interne Abklärungen, Bewertungen oder eigens erstellte Unterlagen können für den Nachweis einer Aufsichtsrechtsverletzung entscheidend sein. Zwar ist die Reichweite der Selbstbelastungsfreiheit bei juristischen Personen nicht in jeder Hinsicht mit jener natürlicher Personen gleichzusetzen.[92] Gerade bei einer Sanktion mit strafrechtlichem Charakter muss das Gesetz jedoch klar regeln, welche Mitwirkung verlangt werden darf beziehungsweise unter welchen Voraussetzungen die dadurch erlangten Informationen im späteren Sanktionsverfahren unmittelbar oder mittelbar verwertet werden dürfen. Die Vorlage enthält hierfür keine hinreichenden organisatorischen und verfahrensrechtlichen Schutzvorkehrungen.

Die vorgesehene Regelung droht daher, die für eine frühzeitige und wirksame Aufsicht erforderliche offene Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen der FINMA und den Beaufsichtigten zu beeinträchtigen. Beaufsichtigte müssten bei jeder Auskunft verstärkt prüfen, ob die verlangten Informationen später in einem Verfahren mit strafrechtlichem Charakter gegen sie verwendet werden könnten. Entscheidend ist dabei nicht allein, ob ein ausdrückliches Schuldeingeständnis verlangt wird, sondern ebenso, ob die Auskunft unter rechtlichem oder faktischem Mitwirkungszwang erfolgt und anschliessend als Beweismittel oder Ermittlungsansatz verwendet wird. Dies könnte aufsichtsrechtliche Abklärungen verzögern und den frühzeitigen Zugang der FINMA zu relevanten Informationen erheblich erschweren, ohne einen hinreichenden aufsichtsrechtlichen Mehrwert zu schaffen.

*e) Unbestimmter Sanktionstatbestand und unzureichende gesetzliche Bemessungskriterien*

Art. 37a VE-FINMAG knüpft die Sanktion an eine «schwere» Verletzung des FINMAG oder eines anderen Finanzmarktgesetzes, ohne die für die Qualifikation als schwer massgebenden Tatbestandsmerkmale näher zu umschreiben. Ebenso fehlen Vorgaben dazu, unter welchen Voraussetzungen eine schwere Verletzung der beaufsichtigten juristischen Person oder Personengesellschaft zugerechnet werden kann und welche Anforderungen an ein allfälliges Verschulden zu stellen sind. Angesichts der erheblichen Sanktionsdrohung bedürfen die wesentlichen Voraussetzungen und Rechtsfolgen der Sanktion einer Grundlage im formellen

[92] Vgl. BGE 140 II 384 E. 3.3.4 und Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 221 f.

Gesetz, sodass die Beaufsichtigten ihr Verhalten danach ausrichten und die sanktionsrechtlichen Folgen mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit vorhersehen können.[93] Diesen Anforderungen genügt die Vorlage nicht.

Besonders ausgeprägt sind diese Unbestimmtheiten bei Personengesellschaften. Da sie keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen und die Gesellschafter je nach Rechtsform persönlich haften, müsste das Gesetz eindeutig festlegen, wem die Aufsichtsrechtsverletzung zuzurechnen ist, welches Vermögen für die Sanktion haftet und wie eine unzulässige Mehrfachbelastung der Gesellschaft und ihrer Gesellschafter vermieden würde. Ebenso wäre auf Gesetzesstufe zu bestimmen, wie der für die Sanktionsobergrenze massgebende Betriebsertrag einer Personengesellschaft zu ermitteln wäre.

Auch die Bemessung der Sanktion ist auf Gesetzesstufe unzureichend determiniert. Der Betriebsertrag bildet weder die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beaufsichtigten noch den aus der Aufsichtsrechtsverletzung erlangten wirtschaftlichen Vorteil sachgerecht ab; Geschäftsmodelle mit hohem Betriebsertrag und geringen Margen werden dadurch strukturell benachteiligt. Das blosse Verbot, eine unmittelbar drohende Insolvenz herbeizuführen, genügt weder dem Verhältnismässigkeitsprinzip noch den Anforderungen an eine rechtsgleiche Sanktionsbemessung. Wesentliche Bemessungskriterien wie Verschulden, Dauer und Auswirkungen der Verletzung, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Kooperationsverhalten, bereits ergriffene Abhilfemassnahmen, Drittwirkungen sowie das Zusammenwirken mit weiteren Sanktionen oder Massnahmen müssten im formellen Gesetz verankert werden. Die in Art. 37d VE-FINMAG vorgesehene Delegation der Grundzüge der Sanktionsbemessung an den Bundesrat geht angesichts der Bedeutung und Eingriffsintensität der Regelung zu weit. Zumindest die wesentlichen Grundzüge der Bemessung pekuniärer Verwaltungssanktionen sind gesetzlich festzulegen.[94]

*f) Gütliche Einigung*

Die Möglichkeit einer gütlichen Einigung nach Art. 37c VE-FINMAG vermag die strukturellen Mängel nicht zu beseitigen. Angesichts der erheblichen Sanktionsdrohung und der fortbestehenden Aufsichtsbeziehung besteht die Gefahr, dass ein Rechtsmittelverzicht unter erheblichem faktischem Einigungsdruck erklärt wird. Das Gesetz enthält weder transparente Kriterien für die Gewährung und Bemessung einer Reduktion noch hinreichende Garantien für Gleichbehandlung, unabhängige Genehmigung und gerichtliche Kontrolle. Gütliche Einigungen dürfen nicht zu einer intransparenten Parallelpraxis führen.

*g) Schutz unternehmensinterner Rechtsdienste*

Unabhängig von der Einführung pekuniärer Verwaltungssanktionen ist im FINMAG ein allgemeines Verweigerungsrecht für die berufsspezifische Tätigkeit unternehmensinterner Rechtsdienste vorzusehen. Banken sind auf eine funktionierende interne Rechtsberatung angewiesen, um komplexe regulatorische Anforderungen zu erfüllen, Risiken frühzeitig zu erkennen und Compliance mit den gesetzlichen und regulatorischen Vorgaben sicherzustellen. Diese Beratung kann nur offen und wirksam erfolgen, wenn die Beaufsichtigten die Mitwirkung und die Herausgabe vertraulicher Unterlagen im Zusammenhang mit der berufsspezifischen Tätigkeit ihres unternehmensinternen Rechtsdienstes unter den nachstehend genannten Voraussetzungen verweigern können. Ohne einen entsprechenden Schutz besteht die Gefahr, dass Mitarbeitende den internen Rechtsdienst nicht frühzeitig konsultieren und damit gerade jene Compliance-Kultur geschwächt wird,

[93] Vgl. Art. 5 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 BV sowie Art. 7 EMRK; BGE 144 I 242 E. 3.1.2 ff.; BGE 143 I 310 E. 3.3.1.
[94] Vgl. BGE 144 II 376 E. 7.2; BGE 146 II 56 E. 6 f.

welche das Aufsichtsrecht fördern will. Mit der Einführung pekuniärer Verwaltungssanktionen gewinnt diese bereits nach geltendem Aufsichtsrecht bestehende Notwendigkeit zusätzlich an Bedeutung: Angesichts des strafrechtlichen Charakters und der erheblichen finanziellen Folgen muss ein vertraulicher Austausch mit dem internen Rechtsdienst über die rechtliche Einordnung des Sachverhalts und über die Verteidigungsstrategie sowie mögliche Konsequenzen möglich sein, ohne dass die Beaufsichtigten zur Offenlegung dieser Kommunikation verpflichtet werden. Ein solches Inhouse Legal Privilege ist auch in bedeutenden Finanzmarktjurisdiktionen anerkannt[95] und verhindert, dass die Schweiz mit einer uneingeschränkten Herausgabepflicht einen Sonderweg beschreitet.

Die Vorlage ist deshalb wie folgt zu ergänzen:

Art. … **VE-FINMAG** (neu)
Verweigerungsrecht betreffend die Tätigkeit eines unternehmensinternen Rechtsdienstes

[1] Eine Beaufsichtigte kann die Mitwirkung und die Herausgabe von Unterlagen im Zusammenhang mit der Tätigkeit ihres unternehmensinternen Rechtsdienstes verweigern, wenn:

a. der Rechtsdienst von einer Person geleitet wird, die über ein kantonales Anwaltspatent verfügt oder ausländische, gleichwertige fachliche Qualifikationen für die Ausübung des Anwaltsberufs erfüllt; und

b. die betreffende Tätigkeit bei einer Anwältin oder einem Anwalt als berufsspezifisch gelten würde.

[2] Eine dritte Person kann die Mitwirkung und die Herausgabe von Unterlagen im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit in einem unternehmensinternen Rechtsdienst unter den Voraussetzungen nach Absatz 1 verweigern.

## 2. Anträge

Vor diesem Hintergrund stellen wir folgende Anträge:

- Die SBVg lehnt die Einführung pekuniärer Verwaltungssanktionen gegenüber Beaufsichtigten entschieden ab. Sie sind weder erforderlich noch verhältnismässig: Eine aufsichtsrechtliche Lücke ist nicht ausgewiesen, und das geltende Recht stellt der FINMA bereits wirksame Instrumente zur Verfügung, die in der Krise der Credit Suisse jedoch nur unzureichend angewendet wurden. Die Vorlage schafft keinen belegten aufsichtsrechtlichen Nutzen, wirft jedoch erhebliche rechtsstaatliche und verfahrensrechtliche Bedenken auf. Vor diesem Hintergrund beantragen wir, Art. 32*a* und 37*a*–37*d* VE-FINMAG sowie die entsprechenden Bestimmungen im VE-RAG ersatzlos zu streichen.
- Unabhängig von der Einführung pekuniärer Verwaltungssanktionen ist das FINMAG um eine Bestimmung zu ergänzen, wonach Beaufsichtigte in Verfahren nach diesem Gesetz die Mitwirkung und die Herausgabe von Unterlagen im Zusammenhang mit der Tätigkeit ihres unternehmensinternen Rechtsdienstes verweigern können, wenn der Rechtsdienst von einer Person geleitet wird, die über ein kantonales Anwaltspatent verfügt oder ausländische, gleichwertige fachliche Qualifikationen für die Ausübung des Anwaltsberufs erfüllt, und die betreffende Tätigkeit bei einer Anwältin oder einem Anwalt als berufsspezifisch gelten würde. Zur Mitwirkung verpflichteten Drittpersonen ist unter denselben Voraussetzungen das Recht einzuräumen,

[95] Vgl. für die USA *Upjohn Co. v. United States*, 449 U.S. 383, 389–397 (1981); für England und Wales Solicitors Regulation Authority, *Legal professional privilege when working in-house*, Guidance; für Singapur Section 128A *Evidence Act 1893*.

die Mitwirkung und die Herausgabe von Unterlagen im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit in einem unternehmensinternen Rechtsdienst zu verweigern.

3. Subsidiäre Anträge für den Fall der Einführung pekuniärer Verwaltungssanktionen

Sollte entgegen dem Hauptantrag an der Einführung pekuniärer Verwaltungssanktionen festgehalten werden, sind die nachfolgenden Anpassungen als rechtsstaatliche und verfahrensrechtliche Mindestanforderungen vorzunehmen. Diese subsidiären Anträge stellen keine Zustimmung zur Einführung pekuniärer Verwaltungssanktionen dar.

*a) Pekuniäre Verwaltungssanktion*

Sollte der Bundesrat an Art. 37a VE-FINMAG festhalten, müssten die Bestimmung und die damit zusammenhängenden Artikel grundlegend angepasst und durch zusätzliche Verfahrensgarantien ergänzt werden. Das Verfahren kann sich angesichts seiner strafrechtlichen Natur nicht ausschliesslich nach dem VwVG richten. Die Selbstbelastungsfreiheit und die Grenzen der Mitwirkungspflicht sind im nachfolgenden Antrag zu Art. 37b ausdrücklich zu regeln.

Danach bleibt der Zugriff auf bereits vorhandene Unterlagen grundsätzlich zulässig; die Beaufsichtigte darf jedoch nicht unter Androhung von Sanktionen verpflichtet werden, aktiv neue, potenziell selbstbelastende Informationen oder Unterlagen zu schaffen. Damit wird ein angemessener Ausgleich zwischen dem öffentlichen Interesse an einer wirksamen Rechtsdurchsetzung und den Verfahrensrechten der Betroffenen geschaffen und zugleich das kooperative Aufsichtsverhältnis geschützt.[96]

Zudem wirft die Kumulation von Aufsichts-, Untersuchungs- und Entscheidfunktionen bei der FINMA angesichts der strafrechtlichen Natur pekuniärer Verwaltungssanktionen im Sinne von Art. 6 EMRK erhebliche rechtsstaatliche Bedenken auf. Die Übertragung entsprechender Sanktionskompetenzen auf die FINMA würde diese institutionelle Kompetenzkonzentration weiter verstärken. Werden pekuniäre Verwaltungssanktionen dennoch eingeführt, ist deshalb sicherzustellen, dass die Sanktionsentscheide durch eine gegenüber den mit der laufenden Aufsicht und der Untersuchung betrauten Organisationseinheiten organisatorisch und personell unabhängige Enforcementkommission getroffen werden.

Ferner ist der Grundsatz ne bis in idem gegenüber den Beaufsichtigten sicherzustellen: Aufgrund der bereits einschneidenden finanziellen Folgen einer Sanktion nach Art. 37a VE-FINMAG darf dieselbe Handlung nach rechtskräftiger Beurteilung nicht nochmals nach diesem oder einem anderen Gesetz gegenüber der Beaufsichtigten geahndet werden; Strafverfahren gegen verantwortliche natürliche Personen bleiben davon unberührt. Wurde gegen dieselbe Beaufsichtigte wegen derselben Handlung bereits ein Verfahren nach dem FINMAG oder einem anderen Finanzmarktgesetz eröffnet, das auf die Verhängung einer Strafe oder einer anderen Sanktion mit strafrechtlichem Charakter gerichtet ist, muss ein Verwaltungssanktionsverfahren nach Art. 37a VE-FINMAG ausgeschlossen sein. Damit werden unabhängig von ihrer gesetzlichen Bezeichnung sämtliche Verfahren mit strafrechtlicher Natur gegen dieselbe Beaufsichtigte erfasst. Auch die vorgesehene Frist von sieben Jahren für die Eröffnung des Verwaltungssanktionsverfahrens ist nicht sachgerecht. Die FINMA steht mit den Beaufsichtigten in einem dauernden Aufsichtsverhältnis und muss deshalb in der Lage sein, ein Verfahren zeitnah einzuleiten. Eine Frist von fünf Jahren ist ausreichend und verhältnismässig. Schliesslich setzt eine Sanktion ein qualifiziertes Verschulden voraus. Ein Verhalten kann nur sanktioniert werden,

[96] Vgl. BGE 142 IV 207 E. 8.3–8.4 und 8.18.

wenn es das erlaubte Risiko überschreitet; blosse Fehlentscheide im risikobasierten Bankgeschäft genügen nicht. Die schwere Rechtsverletzung muss durch zumutbare organisatorische Massnahmen vermeidbar gewesen sein; andernfalls liefe die Regelung auf ein der schweizerischen Rechtsordnung fremdes Erfolgsstrafrecht hinaus. Massgebend ist ein subjektiv-individueller Sorgfaltsmassstab, der sich namentlich an einschlägigen Best Practices und Marktstandards orientiert. Neben einer schweren Rechtsverletzung ist daher kumulativ die Missachtung elementarer Sorgfaltspflichten zu verlangen. Für den Fall, dass an der Einführung pekuniärer Verwaltungssanktionen festgehalten wird, ist Art. 37a VE-FINMAG wie folgt anzupassen und um einen neuen Abs. 5$^{bis}$ zu ergänzen:

**Art. 37*a* VE-FINMAG**

[1] Eine Beaufsichtigte oder ein Beaufsichtigter in der Rechtsform einer juristischen Person oder einer Personengesellschaft, die oder der in schwerer Weise die Bestimmungen dieses Gesetzes oder eines Finanzmarktgesetzes unter Missachtung elementarer Sorgfaltspflichten verletzt, kann mit einem Sanktionsbetrag von bis zu zehn Prozent ihres oder seines durchschnittlichen jährlichen Betriebsertrags der letzten drei Geschäftsjahre belastet werden; massgebend ist der Betriebsertrag gemäss den für die oder den Beaufsichtigten geltenden Rechnungslegungsvorschriften.

[2] Der Sanktionsbetrag wird nach der Grösse der oder des Beaufsichtigten und nach der Schwere der Verletzung bestimmt. Der Betrag darf nicht so hoch sein, dass ihr oder ihm unmittelbar die Insolvenz droht.

[3] Wirkt die oder der Beaufsichtigte über ihre oder seine gesetzliche Verpflichtung hinaus mit, so wird der Sanktionsbetrag reduziert.

[4] Das Verwaltungssanktionsverfahren richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrengesetz (VwVG) vom 20. Dezember 1968.

[5] Das Verwaltungssanktionsverfahren muss spätestens ~~sieben~~ fünf Jahre nach der Verletzung der Bestimmungen dieses Gesetzes oder eines Finanzmarktgesetzes eröffnet werden.

[5bis] Die Beaufsichtigte kann für dieselbe Handlung, die nach diesem Artikel bereits geahndet oder durch eine gütliche Einigung nach Art. 37*c* FINMAG erledigt wurde, nicht noch einmal nach den Bestimmungen dieses oder anderer Finanzmarktgesetze belangt werden. Wurde gegen die Beaufsichtigte wegen derselben Handlung bereits ein Verfahren nach diesem Gesetz oder einem anderen Finanzmarktgesetz eröffnet, das auf die Verhängung einer Strafe oder einer anderen Sanktion mit strafrechtlichem Charakter gerichtet ist, ist ein Verwaltungssanktionsverfahren nach Absatz 1 ausgeschlossen.

[6] Der Sanktionsbetrag geht an den Bund.

*b) Mitwirkungspflicht im Verwaltungssanktionsverfahren*

Die in Art. 37*b* VE-FINMAG vorgesehene Mitwirkungspflicht wahrt die Selbstbelastungsfreiheit nicht hinreichend. Die Beaufsichtigte darf insbesondere nicht verpflichtet werden, neue Informationen oder Unterlagen zu erstellen, durch die sie sich selbst belasten würde. Die Mitwirkungspflicht ist deshalb auf vorbestehende Unterlagen zu beschränken; selbstbelastende Auskünfte und Unterlagen dürfen ohne Zustimmung der Beaufsichtigten nicht zur Verhängung einer pekuniären Verwaltungssanktion verwendet werden.

Davon zu unterscheiden ist das unter Ziff. C. VII. 1. g) beantragte allgemeine Verweigerungsrecht betreffend die berufsspezifische Tätigkeit unternehmensinterner Rechtsdienste. Es schützt unter den dort genannten Voraussetzungen die Vertraulichkeit der internen Rechtsberatung unabhängig davon, ob die betreffenden Informationen selbstbelastend sind. Der Vorbehalt in Art. 37*b* Abs. 1$^{bis}$ VE-FINMAG stellt klar, dass dieses eigenständige Verweigerungsrecht auch für vorbestehende Unterlagen gilt und durch die Herausgabepflicht nach Abs. 1 nicht eingeschränkt wird. Die selbstbelastungsbezogenen Verweigerungs- und Verwertungsrechte nach Abs. 2 und 3 bleiben davon unabhängig.

Für den Fall, dass an der Einführung pekuniärer Verwaltungssanktionen festgehalten wird, ist die Vorlage wie folgt anzupassen:

**Art. 37*b* VE-FINMAG**

[1] Im Verwaltungssanktionsverfahren muss die oder der Beaufsichtigte der FINMA oder deren Beauftragten Auskünfte über die Sachverhalte erteilen und alle Unterlagen herausgeben, welche die FINMA für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Die Pflicht zur Herausgabe ist auf vorbestehende Unterlagen beschränkt.

[1bis] Das Verweigerungsrecht betreffend die Tätigkeit eines unternehmensinternen Rechtsdienstes bleibt vorbehalten.

[2] Die oder der Beaufsichtigte kann sich im Verwaltungssanktionsverfahren weigern, die Verletzung des Aufsichtsrechts zuzugeben. Sie oder er kann zudem die Erteilung von Auskünften sowie die Erstellung von Informationen oder Unterlagen verweigern, durch die sie oder er sich selbst belasten würde. Die Mitwirkungspflicht nach Absatz 1 bleibt im Übrigen vorbehalten.

[3] Enthalten die der FINMA erteilten Auskünfte oder herausgegebenen Unterlagen selbstbelastende Informationen, insbesondere ein Eingeständnis einer Verletzung des Aufsichtsrechts im Sinne von Absatz 2, so dürfen diese Informationen ohne Zustimmung der oder des Beaufsichtigten nicht für die Verhängung einer pekuniären Verwaltungssanktion verwendet werden.

*c) Gütliche Einigung*

Die pekuniäre Verwaltungssanktion muss ausdrücklich Teil der gütlichen Einigung sein und damit von beiden Parteien anerkannt werden. Zudem muss der Abschluss der Einigung die Angelegenheit endgültig erledigen. Andernfalls verbleiben für die Beaufsichtigten erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich weiterer Verfahren und Sanktionen wegen derselben Handlung.

Für den Fall, dass an der Einführung pekuniärer Verwaltungssanktionen festgehalten wird, ist die Vorlage wie folgt anzupassen:

**Art. 37*c* VE-FINMAG**

[1] Die FINMA kann der oder dem Beaufsichtigten nach Ermittlung des Sachverhalts in einem Verfahren, das sie nach Artikel 30 eröffnet hat, vorschlagen, eine gütliche Einigung abzuschliessen.

[2] Die gütliche Einigung betrifft namentlich die erforderlichen Massnahmen, die Kostenauferlegung, die pekuniäre Verwaltungssanktion und eine Klausel zum Rechtsmittelverzicht der Parteien.

[3] Im Verwaltungssanktionsverfahren muss die gütliche Einigung eine Herabsetzung der pekuniären Verwaltungssanktion beinhalten.

[4] Die FINMA macht die Einigung zum Inhalt ihrer Verfügung.

[5] Mit der gütlichen Einigung nach diesem Artikel ist der Verfahrensgegenstand im Verhältnis zur Beaufsichtigten endgültig erledigt. Eine weitere Sanktionierung nach diesem oder einem anderen Gesetz für dieselbe Handlung gegen die Beaufsichtigte ist ausgeschlossen.

## VIII. Prüfwesen

1. Beurteilung

*a) Grundsätzliche Würdigung*

Die SBVg begrüsst, dass der Bundesrat auf eine Abschaffung des dualen Aufsichtssystems sowie auf eine Direktmandatierung der Prüfgesellschaften durch die FINMA verzichtet. Der Status quo hat sich bewährt und bildet weiterhin eine tragfähige Grundlage für eine wirksame und effiziente Bankenaufsicht. Gleichzeitig sehen wir bei mehreren vorgeschlagenen Massnahmen im Bereich des Prüfwesens erheblichen Anpassungsbedarf.

Die vorgesehenen Verschärfungen werden primär mit dem Ziel begründet, die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften zu stärken und das Vertrauen in die Aufsicht weiter zu erhöhen. Weder die Erkenntnisse der Credit-Suisse-Krise noch der PUK-Bericht zeigen jedoch strukturelle Defizite im Prüfwesen auf, welche die vorgeschlagenen Eingriffe rechtfertigen würden. Vielmehr wurde ausdrücklich davon Abstand genommen, das duale Aufsichtssystem als Ursache der Krise zu identifizieren. Entsprechend sollten neue regulatorische Anforderungen nur eingeführt werden, soweit ein konkreter Problembezug besteht und ein nachweisbarer Mehrwert für die Aufsicht und Finanzstabilität erkennbar ist.

*b) Das duale Aufsichtssystem*

Die Schweiz verfolgt traditionell einen Aufsichtsansatz, bei welchem die FINMA und die Prüfgesellschaften unterschiedliche, aber komplementäre Funktionen wahrnehmen. Die FINMA konzentriert sich auf die hoheitliche Aufsicht, risikobasierte Kontrollen und aufsichtsrechtliche Entscheide. Die Prüfgesellschaften übernehmen demgegenüber die systematische Prüfung der Einhaltung aufsichtsrechtlicher Anforderungen und bringen dabei ihre Spezialisierung, ihre Branchenkenntnisse sowie ihre internationale Erfahrung ein. Diese Arbeitsteilung ermöglicht eine breite und gleichzeitig vertiefte Aufsicht über die beaufsichtigten Institute. Der Bundesrat hält deshalb zu Recht am dualen Aufsichtssystem fest und verzichtet auf eine Direktmandatierung der Prüfgesellschaften.

Vor diesem Hintergrund ist es zentral, dass einzelne Massnahmen nicht isoliert betrachtet werden. Mehrere der vorgeschlagenen Anpassungen zielen letztlich auf eine stärkere Verlagerung von Verantwortung,

Wissen und Prüfungsaktivitäten zur Aufsichtsbehörde ab. In ihrer Gesamtheit könnten sie die bisherige Funktionsweise des dualen Systems substanziell verändern, obwohl ein entsprechender Handlungsbedarf nicht nachgewiesen wurde.

*c) Direkte Prüfungen der FINMA nur mit klaren gesetzlichen Leitplanken*

Besonders kritisch beurteilt die SBVg die vorgeschlagene Anpassung von Art. 23 VE-BankG. Danach soll die FINMA künftig jederzeit und ohne besondere Voraussetzungen direkte Prüfungen bei beaufsichtigten Instituten durchführen können. Die heute geltenden Kriterien, namentlich die wirtschaftliche Bedeutung, die Komplexität des Sachverhalts oder die Prüfung interner Modelle, würden entfallen.

Die SBVg anerkennt, dass die FINMA bei erhöhten Risiken oder besonderen Umständen über wirksame Instrumente verfügen muss. Bereits heute ist dies jedoch der Fall. Die FINMA kann zusätzliche Prüfungen anordnen, eigene Untersuchungen durchführen und bei Bedarf Beauftragte einsetzen. Der Gewinn einer vollständig voraussetzungslosen Prüfkompetenz ist demgegenüber unklar.

Aus Sicht der Banken stellt sich insbesondere die Frage nach der zukünftigen Aufgabenteilung zwischen FINMA und Prüfgesellschaften. Die Prüfgesellschaften führen systematische Prüfungen nach definierten Prüfstandards durch. Die FINMA konzentriert sich demgegenüber auf risikoorientierte Aufsicht und gezielte Vor-Ort-Kontrollen. Diese unterschiedlichen Funktionen erfüllen unterschiedliche Zwecke und sollten nicht vermischt werden. Werden Prüfungen parallel durchgeführt, entstehen zusätzliche Kosten, Doppelspurigkeiten und Unklarheiten über die Verantwortlichkeiten. Dies gilt insbesondere dann, wenn Prüfgesellschaft und FINMA dieselben Themengebiete bearbeiten.

Der risikoorientierte Charakter solcher direkten Prüfungen sollte deshalb ausdrücklich im Gesetz verankert werden. Direkte Prüfungen sollten insbesondere dann zulässig sein, wenn erhöhte Risiken bestehen, wesentliche Unklarheiten vorliegen, umfassende Sachverhaltsabklärungen notwendig sind oder bestehende Prüfungsergebnisse nicht ausreichen. Damit bleibt der FINMA der notwendige Handlungsspielraum erhalten, ohne dass gleichzeitig die Grundstruktur des dualen Systems infrage gestellt wird.

Die vorgeschlagene Ausweitung direkter Prüfungskompetenzen der FINMA wirft auch Fragen hinsichtlich der Kostenentwicklung auf. Die Aufsichtsaktivitäten der FINMA wurden in den vergangenen Jahren bereits erheblich ausgebaut. Zwischen 2018 und 2025 stieg der Personalbestand der FINMA von 492 auf 698 Vollzeitstellen, während sich die Gesamtkosten der Behörde von CHF 118 Mio. auf CHF 172 Mio. erhöhten. Parallel dazu nahmen die von den Banken getragenen Aufsichtsabgaben von rund CHF 56 Mio. auf über CHF 84 Mio. zu. Diese Entwicklung legt nahe, dass die direkte Aufsicht der FINMA bereits heute deutlich ausgeweitet wurde und die daraus resultierenden Kosten, welche von den beaufsichtigten Instituten getragen werden, zunehmen. Vor diesem Hintergrund erscheint es problematisch, die Kompetenzen für eigene Prüfungen nochmals deutlich auszubauen. Mindestens drohen ohne klare Abgrenzungen zu den Tätigkeiten der Prüfgesellschaften zusätzliche Doppelspurigkeiten sowie weitere Kostensteigerungen, ohne dass ein entsprechender zusätzlicher Erkenntnisgewinn nachgewiesen ist. Die Regulierungsfolgen sollten deshalb transparent ausgewiesen und die direkte Prüfungstätigkeit der FINMA weiterhin auf risikoorientierte Ausnahmefälle beschränkt werden.

*d) Keine automatische Pflichtrotation der Prüfgesellschaften*

Die vorgeschlagene Höchstdauer von 14 Jahren für Prüfmandate wird mit dem Ziel begründet, die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften zu stärken. Ein konkreter Zusammenhang zwischen der Mandatsdauer und der Credit-Suisse-Krise ist jedoch nicht erkennbar. Weder die PUK noch andere Analysen haben die Dauer eines Prüfmandats als Ursache oder Verstärkungsfaktor der Krise identifiziert. Vielmehr erfolgte bei der Credit Suisse bereits vor Ausbruch der Krise ein Wechsel der Prüfgesellschaft.

Hinzu kommt, dass das eigentliche Risiko einer übermässigen Vertrautheit primär auf persönlicher Ebene besteht. Dieses Risiko wird bereits heute durch die Rotation des leitenden Prüfers adressiert. Die bestehende Regelung stellt sicher, dass regelmässig ein Perspektivenwechsel erfolgt, während gleichzeitig das institutionelle Wissen innerhalb der Prüfgesellschaft erhalten bleibt. Gerade bei komplexen Finanzinstituten stellt dieses Wissen einen wesentlichen Bestandteil der Prüfungsqualität dar. Geschäftsmodelle, internationale Konzernstrukturen, Bewertungsmethoden, IT-Systeme und interne Kontrollprozesse entwickeln sich über Jahre. Ein erzwungener Wechsel der Prüfgesellschaft führt zwangsläufig zu Einarbeitungsaufwand und Wissensverlusten und damit zumindest vorübergehend zu Risiken für die Prüfungsqualität.

Zudem verfügt die FINMA bereits heute über die Möglichkeit, einen Wechsel der Prüfgesellschaft anzuordnen, wenn konkrete Zweifel an deren Unabhängigkeit, Qualität oder Ressourcen bestehen. Zusammen mit der neu vorgesehenen Genehmigung der Wahl einer neuen Prüfgesellschaft erscheint eine zusätzliche automatische Rotationspflicht nicht erforderlich. Soll dennoch an einer Höchstdauer festgehalten werden, sollte zumindest eine Verlängerungsmöglichkeit vorgesehen werden, wie sie in verschiedenen europäischen Jurisdiktionen besteht.

*e) Risikobasierte Unabhängigkeit statt pauschaler Verbote*

Die SBVg unterstützt das Ziel, die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften zu gewährleisten. Die bestehenden gesetzlichen Vorgaben enthalten bereits heute umfangreiche Regeln zur Vermeidung von Selbstprüfungsrisiken, finanziellen Abhängigkeiten und sonstigen Interessenkonflikten. Diese Regeln werden fortlaufend überwacht und durch die Revisionsaufsichtsbehörde kontrolliert. Weder die Ereignisse rund um die Credit Suisse noch andere Erkenntnisse weisen darauf hin, dass diese Grundsystematik versagt hätte.

Vor diesem Hintergrund erscheint ein generelles Verbot sämtlicher Dienstleistungen ohne unmittelbaren Prüfungsbezug nicht sachgerecht. Entscheidend sollte nicht sein, ob eine Dienstleistung formal als Prüfungsdienstleistung qualifiziert werden kann, sondern ob sie im konkreten Fall geeignet ist, die Unabhängigkeit tatsächlich zu beeinträchtigen.

Ein pauschales Verbot würde unter Umständen auch Dienstleistungen in den Bereichen Steuerrecht, Cybersecurity, Forensik, Compliance oder IT erfassen. Viele dieser Tätigkeiten führen jedoch weder zu einer Selbstprüfung noch zur Übernahme von Managementverantwortung. Die blosse Tatsache, dass eine Dienstleistung keinen unmittelbaren Prüfungsbezug aufweist, begründet noch kein relevantes Unabhängigkeitsrisiko. International werden deshalb überwiegend differenzierte Ansätze verfolgt, welche konkrete problematische Dienstleistungen verbieten, nicht jedoch sämtliche Leistungen ausserhalb des Prüfungsauftrags.

Besonders zu berücksichtigen sind die Marktauswirkungen einer solchen Regelung. Banken könnten gezwungen sein, Dienstleistungen vorsorglich ausserhalb von Prüfgesellschaften zu beziehen, um ihre Flexibilität bei einem späteren Prüferwechsel zu erhalten. Dadurch besteht das Risiko, dass Prüfgesellschaften

schrittweise Fachwissen verlieren, welches gerade für anspruchsvolle Prüfungen im Finanzbereich von grosser Bedeutung ist. Die Massnahme könnte damit unbeabsichtigt jene Expertise schwächen, welche sie eigentlich stärken soll.

*f) Leitende Prüferinnen und Prüfer und Kohärenz mit dem GwG*

Ähnliche Überlegungen gelten für das vorgesehene Verbot weiterer Tätigkeiten leitender Prüferinnen und Prüfer im Finanzmarkt. Auch hier sollte nicht jede zusätzliche Tätigkeit automatisch als problematisch angesehen werden. Entscheidend ist vielmehr, ob daraus im konkreten Fall ein relevanter Interessenkonflikt entsteht. Ein generelles Verbot erscheint deshalb unverhältnismässig.

Besonderer Anpassungsbedarf besteht hinsichtlich des Zusammenspiels mit der jüngsten Revision des Geldwäschereigesetzes. Der Gesetzgeber hat dort ausdrücklich festgehalten, dass bestimmte Beratertätigkeiten nach Art. 2 Abs. 3bis und 3ter GwG grundsätzlich mit der Durchführung von Aufsichtsprüfungen vereinbar sein können. Entsprechend wurde hierfür eine explizite Ausnahme geschaffen. Die nun vorgeschlagene Regelung für leitende Prüferinnen und Prüfer übernimmt diese Ausnahme jedoch nicht. Dadurch entsteht ein Wertungswiderspruch innerhalb des Regulierungssystems.

Die Materialien enthalten keine Hinweise darauf, dass dieser Widerspruch bewusst geschaffen werden sollte. Aus Gründen der Kohärenz, Rechtsklarheit und Rechtssicherheit sollte die bestehende Ausnahme deshalb ausdrücklich übernommen werden. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass Tätigkeiten, welche der Gesetzgeber erst kürzlich ausdrücklich zugelassen hat, über eine andere Norm faktisch wieder ausgeschlossen werden.

*g) Genehmigung des Wechsels der Prüfgesellschaft und kumulative Auswirkungen*

Die Genehmigungspflicht für neue Prüfgesellschaften kann grundsätzlich nachvollzogen werden, sofern sie dazu dient, die Qualität und Unabhängigkeit der Aufsichtsprüfung sicherzustellen. Entscheidend ist jedoch, dass daraus keine faktische Direktmandatierung entsteht. Die Gründe für eine Ablehnung müssen klar definiert, sachlich begründet und rechtlich überprüfbar sein. Gleichzeitig müssen die Verfahren so ausgestaltet werden, dass Institute ausreichend Zeit für die Wahl einer alternativen Prüfgesellschaft erhalten.

*h) Kumulative Auswirkungen berücksichtigen*

Schliesslich müssen sämtliche Massnahmen in ihrer Gesamtheit beurteilt werden. Pflichtrotation, Dienstleistungsverbote, zusätzliche Unvereinbarkeitsregeln, Genehmigungspflichten und Eingriffe aufgrund von Mandatskonzentrationen wirken nicht unabhängig voneinander. Ihre kumulative Wirkung kann zu höheren Kosten, geringeren Prüfungskapazitäten, weniger Auswahlmöglichkeiten und zunehmender Marktkonzentration führen. Gerade weil der Markt für spezialisierte aufsichtsrechtliche Prüfungen bereits heute begrenzt ist, kommt der Verhältnismässigkeit jeder einzelnen Massnahme besondere Bedeutung zu. Die Weiterentwicklung des Prüfwesens sollte deshalb auf gezielte Verbesserungen bei konkreten Risiken ausgerichtet sein und nicht auf pauschale Verbote oder Automatismen, deren zusätzlicher Nutzen nicht nachgewiesen ist.

2. Antrag:

Die SBVg beantragt insbesondere:

- die Voraussetzungen für direkte Prüfungen der FINMA risikobasiert und gesetzlich bestimmt auszugestalten;
- auf eine automatische Pflichtrotation der Prüfgesellschaften zu verzichten oder zumindest eine Verlängerungsmöglichkeit vorzusehen;
- das vorgesehene pauschale Verbot von Dienstleistungen ohne unmittelbaren Prüfungsbezug durch einen risikobasierten Ansatz zu ersetzen;
- weitere Tätigkeiten leitender Prüferinnen und Prüfer nur bei konkreten Interessenkonflikten einzuschränken;
- die Kohärenz mit den jüngst beschlossenen Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes sicherzustellen;
- die Kriterien für den Wechsel von Prüfgesellschaften sowie für allfällige Eingriffe aufgrund von Mandatskonzentrationen klar und abschliessend zu regeln;
- die kumulativen Auswirkungen sämtlicher Massnahmen auf Prüfungskosten, Prüfungskapazitäten und die Funktionsfähigkeit des dualen Aufsichtssystems gesamthaft zu berücksichtigen.

## IX. Frühinterventionen

1. Beurteilung

*a) Allgemeine Würdigung*

Die SBVg unterstützt das Ziel, kritische Entwicklungen bei einer Bank frühzeitig zu erkennen und eine Zuspitzung der Situation nach Möglichkeit zu verhindern. Gerade aus volkswirtschaftlicher Sicht kann es unter bestimmten Umständen effizienter sein, in frühen Phasen seitens Aufsicht einzugreifen. Wir stehen deshalb einer gezielten Präzisierung und, soweit ein ausgewiesener Bedarf besteht, einer punktuellen Ergänzung des bestehenden Aufsichtsinstrumentariums grundsätzlich offen gegenüber.

Die Vorlage schafft mit den Art. 19, 24 und 26 VE-BankG ein neu geordnetes dreistufiges Interventionsmodell. Die Massnahmen sollen mit fortschreitender Verschlechterung der Situation an Eingriffsintensität zunehmen. Eine solche zeitlich und sachlich abgestufte Interventionsordnung ist im Grundsatz nachvollziehbar. Sie kann zur Rechtssicherheit beitragen, sofern aus dem Gesetz mit genügender Klarheit hervorgeht, unter welchen Voraussetzungen die FINMA auf welcher Stufe tätig werden darf und welche Massnahmen ihr dabei zur Verfügung stehen.

Der vorliegende Entwurf erreicht dieses Ziel jedoch nicht. Die Übergänge zwischen der laufenden Aufsicht, einer Situation mit erhöhten Risiken und der Insolvenzgefahr bleiben teilweise unscharf. Gleichzeitig finden sich auf mehreren Stufen gleiche oder funktional vergleichbare Massnahmen. So verweist Art. 24 VE-BankG auf die Massnahmen nach Art. 19 VE-BankG, während Art. 26 VE-BankG wiederum den Einsatz der Massnahmen nach Art. 24 VE-BankG ermöglicht. Die Listen der Massnahmen sind zudem nicht abschliessend. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Dreistufigkeit zwar formal im Gesetz abgebildet wird, die höheren Eingriffsschwellen materiell aber nicht genügend zum Tragen kommen.

Je früher und je stärker eine Massnahme in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit, die gesellschaftsrechtliche Kompetenzordnung oder die wirtschaftliche Tätigkeit einer Bank eingreift, desto höher sind die Anforderungen an ihre gesetzliche Grundlage. Die Vorlage muss deshalb nicht nur mögliche Massnahmen

aufzählen, sondern auch die Voraussetzungen, Grenzen und Eskalationslogik des gesamten Modells hinreichend bestimmt regeln.

Die SBVg fokussiert ihre Stellungnahme auf die Gesetzesstufe und setzt sich dafür ein, dass die wesentlichen Leitplanken und Grundsätze für Frühinterventionsmassnahmen bereits im Gesetz verankert werden. Gleichzeitig anerkennt sie, dass die konkrete Ausgestaltung teilweise auf Verordnungsebene erfolgen wird. Die SBVg behält sich deshalb vor, sich im Rahmen der späteren Vernehmlassung zur Ausführungsverordnung erneut vertieft zu den konkreten Bestimmungen und deren Umsetzung zu äussern.

2. Grundsätzliche Bemerkungen

*a) Das Dreistufenmodell muss materiell abgestuft sein*

Die Vorlage geht davon aus, dass die weniger einschneidenden Massnahmen bereits im Rahmen der laufenden Aufsicht, restriktivere Massnahmen in einer Situation mit erhöhten Risiken und weitere, noch einschneidendere Massnahmen bei Insolvenzgefahr angeordnet werden können. Damit soll die Verhältnismässigkeit des Gesamtsystems sichergestellt werden.

Eine formale Aufteilung auf drei Artikel genügt dafür nicht. Die einzelnen Stufen müssen sich materiell unterscheiden. Erforderlich ist eine gesetzlich erkennbare Eskalationsordnung, welche (1) die Art und Schwere des festgestellten Problems, (2) die Wahrscheinlichkeit einer weiteren Verschlechterung, (3) die zeitliche Nähe der Gefährdung, (4) die potenziellen Auswirkungen auf die Bank und ihre Kundinnen und Kunden, (5) die bereits getroffenen Massnahmen der Bank, (6) die Eignung der Instrumente der vorhergehenden Stufe, (7) die Eingriffsintensität der vorgesehenen Massnahme und (8) die möglichen Auswirkungen auf Marktvertrauen und Finanzstabilität berücksichtigt.

*b) Bestehende Aufsichtsbefugnisse und Subsidiarität*

Frühinterventions- und Schutzmassnahmen sind subsidiär zur normalen Aufsicht. Die FINMA verfügt bereits heute über ein umfangreiches Instrumentarium zur Durchsetzung des Aufsichtsrechts. Vor diesem Hintergrund ist deutlicher darzulegen, in welchen Situationen die bestehenden Instrumente nicht ausreichen und welche konkrete aufsichtsrechtliche Lücke durch die neuen oder neu positionierten Kompetenzen geschlossen werden soll. Die blosse Möglichkeit, dass ein früherer Einsatz einschneidender Massnahmen hilfreich sein könnte, genügt nicht als Begründung.

Das Gesetz sollte deshalb den Grundsatz der Subsidiarität ausdrücklich verankern. Eine Massnahme der jeweils höheren Stufe darf nur angeordnet werden, wenn die Voraussetzungen dieser Stufe konkret erfüllt sind, die Bank keine angemessenen eigenen Massnahmen ergriffen hat oder diese offensichtlich nicht ausreichen, die Instrumente der tieferen Stufe nicht geeignet sind, der konkreten Gefährdung rechtzeitig und wirksam zu begegnen und die ausgewählte Massnahme erforderlich und geeignet ist, das identifizierte Problem zu beheben.

Entscheidet sich die FINMA für Frühinterventionsmassnahmen, ist jene zeitlich zu befristen oder regelmässig zu überprüfen und unverzüglich aufzuheben, sobald ihre Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. Auswahl, Dauer, Überprüfung und Aufhebung sind dabei nachvollziehbar zu begründen.

*c) Keine automatischen Trigger, aber klare gesetzliche Eingriffsschwellen*

Die SBVg lehnt eine mechanistische Ausgestaltung der Frühintervention ab und begrüsst einen Ansatz, welcher sowohl auf quantitative als auch auf qualitative Kriterien abstellt. Eine einzelne Kennzahl oder ein isolierter Indikator kann die Gesamtsituation einer Bank nicht angemessen erfassen.

Der Verzicht auf Automatismen darf umgekehrt nicht dazu führen, dass die Eingriffsschwellen vollständig in das Ermessen der FINMA verschoben werden. Es muss jederzeit für das Management und den Verwaltungsrat einer Bank transparent sein, zu welchem Zeitpunkt die Möglichkeit der Frühintervention besteht. Die FINMA sollte dahingehend transparent und proaktiv die beabsichtigte praktische Handhabung kommunizieren und angeben, wann und in welchem Umfang mit Frühinterventionsmassnahmen zu rechnen ist. Zwischen starren Triggern und einer offenen Generalklausel besteht ein erheblicher Gestaltungsspielraum.

Notwendig ist ein System nachvollziehbarer Leitplanken:

- Indikatoren können Anlass für eine vertiefte Evaluation geben;
- Massgebend ist eine dokumentierte Gesamtbeurteilung der konkreten Situation;
- Für jede Interventionsstufe müssen objektive Anhaltspunkte von hinreichender Schwere vorliegen;
- Die FINMA muss begründen, weshalb die Voraussetzungen gerade dieser Stufe erfüllt sind.
- Die Wahl einer höheren Interventionsstufe oder einer besonders einschneidenden Massnahme ist qualifiziert zu begründen;
- Zwischen dem festgestellten Problem und der angeordneten Massnahme muss ein unmittelbarer sachlicher Zusammenhang bestehen;
- Die FINMA muss die eigenen Gegenmassnahmen der Bank berücksichtigen;

Zusätzlich dürfen Massnahmen in der Frühintervention nicht im Widerspruch zu anderen gesetzlichen Vorgaben stehen. Insbesondere sind bei Banken mit gesetzlichem Leistungsauftrag (wie PostFinance oder Kantonalbanken) Einschränkungen so zu wählen, dass der Leistungsauftrag weiterhin erfüllt werden kann.

Die tragenden Voraussetzungen sollten dabei auf Gesetzesstufe verankert werden. Die Kommunikation der FINMA über die Grundzüge ihrer Praxis kann diese gesetzlichen Leitplanken konkretisieren, nicht aber ersetzen.

Zusätzlich ist zu unterstreichen, dass Frühinterventionsmassnahmen eine Handlungsoption der FINMA begründen, keine Handlungspflicht. Entsprechend kann die FINMA bei Erreichen eines Schwellenwertes eingreifen, muss dies aber nicht zwangsweise tun.

*d) Begrifflichkeit «in absehbarer Zeit»*

Besonders problematisch ist die Voraussetzung, wonach die FINMA bei Art. 19 VE-BankG bereits eingreifen kann, wenn aufsichtsrechtliche Organisationsanforderungen «in absehbarer Zeit» verletzt werden könnten. Entsprechend soll Art. 24 VE-BankG greifen, wenn sich die Eigenmittel- oder Liquiditätsausstattung «in absehbarer Zeit» erheblich verschlechtern könnte. Der Begriff wird nicht hinreichend eingegrenzt.

Eine künftige Verletzung oder Verschlechterung ist jedoch nur dann zu berücksichtigen, wenn mit deren Eintritt aufgrund konkreter und objektiv nachvollziehbarer Anhaltspunkte mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu rechnen ist bzw. die Verletzung oder Verschlechterung unmittelbar droht.

Gleichzeitig darf die Formulierung nicht dazu führen, dass die zweite Stufe faktisch bereits bei ersten Anzeichen einer negativen Entwicklung erreicht ist. Andernfalls würde der Anwendungsbereich von Art. 19 VE-BankG weitgehend in Art. 24 VE-BankG übergehen. Ebenso ist sicherzustellen, dass eine erhebliche Verschlechterung nach Art. 24 VE-BankG nicht ohne zusätzliche Voraussetzungen bereits als Insolvenzgefahr nach Art. 25 und damit als Grundlage für Schutzmassnahmen nach Art. 26 VE-BankG behandelt wird.

*e) Eigenverantwortung und gesellschaftsrechtliche Kompetenzordnung*

Die vorgesehenen Massnahmen können tief in den Verantwortungsbereich der Organe einer Bank eingreifen. Diese Befugnisse der FINMA berühren die gesellschaftsrechtliche Kompetenz- und Verantwortungsordnung. Strategische und operative Entscheidungen müssen grundsätzlich beim Verwaltungsrat und bei der Geschäftsleitung verbleiben. Auch in einer angespannten Situation soll die Aufsicht in erster Linie aufsichtsrechtlich erforderliche Restriktionen vorgeben. Die konkrete Wahl und Umsetzung geeigneter Massnahmen muss, soweit möglich, Sache der verantwortlichen Bankorgane bleiben.

Unklare Verantwortlichkeiten können die Rechenschaftspflicht der Bankorgane schwächen und Haftungs- beziehungsweise Staatshaftungsfragen aufwerfen. Je konkreter die FINMA Inhalt und Umsetzung geschäftlicher Entscheidungen bestimmt, desto stärker stellt sich die Frage nach der Abgrenzung zwischen hoheitlicher Aufsicht und faktischer Mitwirkung an der Geschäftsführung. Die FINMA sollte darüber hinaus die Trennung von operativer Führung und Aufsicht zwischen der Bank und der FINMA angemessen berücksichtigen, sowie insbesondere das Fachwissen der Bank. Hilfspersonen sollten dabei in Bereichen beigezogen werden können, in denen Fachwissen fehlt.

Dies gilt auf allen drei Interventionsstufen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass. Selbst bei Insolvenzgefahr und der Anordnung von Schutzmassnahmen nach Art. 26 VE-BankG muss klar bleiben, welche Entscheidungen die FINMA hoheitlich trifft und für welche Umsetzungshandlungen die Bankorgane verantwortlich bleiben.

3. Zu den Phasen des Dreistufenmodells

*a) Artikel 19 VE-BankG: Massnahmen zur Sicherstellung einer angemessenen Organisation*

Art. 19 VE-BankG soll der Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung einer angemessenen Organisation dienen. Die Bestimmung weist einen präventiven Charakter auf und soll bereits greifen, wenn eine Verletzung entsprechender Anforderungen in absehbarer Zeit droht.

Eine künftige Verletzung oder Verschlechterung ist nur dann zu berücksichtigen, wenn mit deren Eintritt aufgrund konkreter und objektiv nachvollziehbarer Anhaltspunkte mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu rechnen ist bzw. die Verletzung oder Verschlechterung unmittelbar droht.

Stellt die FINMA fest, dass eine Bank aufsichtsrechtliche Bestimmungen über die angemessene Organisation, d.h. wie die Bank ihre Aufgaben in den Management-Verantwortlichkeiten und ihre Kontrollen organisiert, in schwerwiegender Weise verletzt, oder bestehen konkrete und objektiv nachvollziehbare Anhaltspunkte dafür, dass eine solche Verletzung unmittelbar droht, so sollte sie die zur Wiederherstellung oder Sicherstellung einer angemessenen Organisation erforderlichen Massnahmen anordnen können.

Die Massnahmen müssen dabei in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang mit dem festgestellten oder konkret drohenden Mangel stehen. Die FINMA sollte der Bank eine angemessene Frist zur Behebung

des Mangels ansetzen und die von der Bank bereits getroffenen oder verbindlich vorgesehenen Abhilfemassnahmen berücksichtigen. Sie sollte nur dann eingreifen, wenn begründete Sorge besteht, dass die bereits getroffenen oder zugesagten Massnahmen nicht geeignet oder nicht ausreichend sind. Einschränkungen der Geschäftstätigkeit sollten nur zulässig sein, wenn mildere Massnahmen nicht ausreichen, denn eine solche Anordnung kann erhebliche geschäftspolitische und finanzielle Wirkungen entfalten. Sie weist damit eine andere Eingriffsintensität auf als die Anpassung eines internen Reglements oder eines Kontrollprozesses. Bei Banken mit gesetzlichem Leistungsauftrag (wie PostFinance oder Kantonalbanken) sind die Einschränkungen zudem so zu wählen, dass der Leistungsauftrag weiterhin erfüllt werden kann.

Das Erfordernis der Verhältnismässigkeit sollte in jedem Fall beachtet werden. Eingriffe müssen zielgerichtet, angemessen, erforderlich und geeignet sein, um die identifizierten Mängel zu adressieren. Das rechtliche Gehör der Bank ist vorgängig zu wahren.

*b) Artikel 24 VE-BankG: Situation mit erhöhten Risiken*

Art. 24 VE-BankG bildet die zweite Stufe. Er steht systematisch zwischen der laufenden Aufsicht und der Insolvenzgefahr. Seine Voraussetzungen müssen deshalb einerseits klar über jenen von Art. 19 VE-BankG liegen, andererseits aber von der Insolvenzgefahr nach Art. 25 Abs. 1 BankG und den Schutzmassnahmen nach Art. 26 VE-BankG unterscheidbar bleiben. Insbesondere darf nicht jede aufsichtsrechtliche Beanstandung oder jedes allgemeine Geschäftsrisiko als Situation mit erhöhten Risiken qualifiziert werden. Erforderlich ist deshalb eine konkrete und wesentliche Gefährdung, die mit den Instrumenten der laufenden Aufsicht nicht ausreichend adressiert werden kann.

Wenn die FINMA aufgrund einer dokumentierten Gesamtbeurteilung feststellt, dass sich die wirtschaftliche Lage einer Bank in Bezug auf ihre Eigenmittel oder Liquidität erheblich verschlechtert hat oder aufgrund konkreter und objektiv nachvollziehbarer Anhaltspunkte unmittelbar eine erhebliche Verschlechterung droht, oder dass wesentliche Interessen der Kundinnen und Kunden konkret und erheblich gefährdet sind, so sollte sie die erforderlichen und verhältnismässigen Frühinterventionsmassnahmen anordnen können.

Eine solche Verletzung oder Verschlechterung droht dann, wenn mit deren Eintritt aufgrund konkreter und objektiv nachvollziehbarer Anhaltspunkte unmittelbar zu rechnen ist. Ergänzend muss für Art. 24 VE-BankG vorausgesetzt werden, dass die unmittelbar drohende Verschlechterung erheblich ist.

Innerhalb des Massnahmenkatalogs sollte eine Eskalationslogik erkennbar sein. Zunächst sind mildere organisatorische und finanzielle Korrekturmassnahmen zu prüfen. Frühinterventionsmassnahmen sollten nur zulässig sein, wenn die von der Bank eingeleiteten Massnahmen nicht geeignet oder nicht ausreichend sind und die Instrumente der laufenden Aufsicht zur Beseitigung der konkreten Gefährdung nicht ausreichen. Einschränkungen des Geschäftsbereichs der Bank sollten weiter nur zulässig sein, wenn mildere Massnahmen nicht ausreichen. Bei Banken mit gesetzlichem Leistungsauftrag (wie PostFinance oder Kantonalbanken) sind die Einschränkungen erneut so zu wählen, dass der Leistungsauftrag weiterhin erfüllt werden kann.

Die FINMA sollte insbesondere die Schwere und Eintrittswahrscheinlichkeit der Gefährdung, die von der Bank bereits ergriffenen Massnahmen, bestehende Stabilisierungs- und Notfallpläne sowie die möglichen Auswirkungen der Massnahme auf die Bank, ihre Kundinnen und Kunden, das Marktvertrauen und die Finanzstabilität berücksichtigen. Die FINMA sollte nur dann eingreifen, wenn begründete Sorge besteht, dass die bereits getroffenen oder zugesagten Massnahmen nicht geeignet oder nicht ausreichend sind.

Zudem legt die Formulierung, wonach die FINMA Massnahmen «anordnet», eine Handlungspflicht nahe. Frühintervention muss jedoch als Befugnis ausgestaltet werden. Die FINMA soll aufgrund einer Gesamtbeurteilung entscheiden, ob ein Eingriff erforderlich ist und welche Massnahme zur konkreten Situation passt.

*c) Artikel 26 VE-BankG: Schutzmassnahmen bei Insolvenzgefahr*

Art. 26 VE-BankG bildet die dritte Stufe des neu geordneten Interventionsmodells. Die Bestimmung kommt zur Anwendung, wenn Insolvenzgefahr im Sinne von Art. 25 Abs 1. BankG besteht. Die Einordnung von Art. 26 VE-BankG als dritte Stufe ist systematisch konsequent. Bei Insolvenzgefahr muss die FINMA über weitergehende Instrumente verfügen als im Rahmen der laufenden Aufsicht oder in einer blossen Situation mit erhöhten Risiken. Gleichzeitig muss die dritte Stufe klar als qualifizierte Eskalationsstufe erkennbar bleiben.

Bei der Auswahl der Schutzmassnahmen sollte die FINMA die Art, Schwere und Dringlichkeit der Insolvenzgefahr, die Auswirkungen auf die Gläubigerinnen und Gläubiger sowie die Möglichkeiten einer Stabilisierung, Sanierung oder geordneten Abwicklung berücksichtigen. Sie sollte diejenige Massnahme anordnen, die zur Erreichung des Schutzzwecks geeignet und erforderlich ist und die Rechte der Bank und ihrer Anspruchsgruppen möglichst wenig beeinträchtigt. Die Massnahmen müssen verhältnismässig sein.

Die Möglichkeit, Massnahmen aus Art. 24 VE-BankG und Art. 19 VE-BankG auch bei Insolvenzgefahr einzusetzen, darf nicht dazu führen, dass die Auswahl der Rechtsgrundlage beliebig wird. Die FINMA sollte ihre Verfügung auf die tatsächlich vorliegende Interventionsstufe stützen. Besteht Insolvenzgefahr, ist dies ausdrücklich festzuhalten. Die Voraussetzungen und Schutzmechanismen von Art. 26 VE-BankG dürfen nicht dadurch umgangen werden, dass eine funktional gleiche Massnahme stattdessen auf Art. 19 oder 24 VE-BankG gestützt wird. Ergänzend sollte deshalb festgehalten werden: Besteht Insolvenzgefahr nach Artikel 25 Abs. 1 BankG, so bezeichnet die FINMA in ihrer Verfügung die massgebende Interventionsstufe und begründet die Auswahl der Massnahmen. Die Anordnung von Massnahmen nach den Art. 19 und 24 VE-BankG richtet sich in diesem Fall ebenfalls nach den Voraussetzungen und Schutzzielen dieses Artikels.

4. Eingriffskompetenzen der FINMA

*a) Kapital- und Liquiditätspuffer müssen nutzbar bleiben*

Die Schwellenwerte, welche die FINMA zu frühzeitigen Eingriffen ermächtigen, sollen so ausgestaltet werden, dass Eigenmittelpuffer und Liquiditätsanforderungen wie nach geltendem Recht bei Vorliegen besonderer Umstände unterschritten werden können (vgl. Art. 43 Abs. 2 und 3, Art. 130 Abs. 3 und 4 ERV sowie Art. 17b und Art. 26 LiqV). Eine vorübergehende Nutzung eines Puffers darf deshalb weder automatisch noch faktisch unmittelbar zur Anwendung von Art. 24 VE-BankG führen.

Insbesondere soll die kurzfristige Nutzung von regulatorischen Puffern in begründeten Fällen keine Frühinterventionsmassnahmen nach sich ziehen und ohne Stigma möglich bleiben. Wie nach geltendem Recht soll die Bank bei einer Unterschreitung aufzeigen müssen, mit welchen Massnahmen und innert welcher Frist der Puffer wieder aufgebaut bzw. die Liquiditätsanforderung wieder eingehalten wird. Die FINMA genehmigt die Frist. Sind die Anforderungen nach deren Ablauf nicht erfüllt, kann die FINMA die notwendigen Massnahmen, inklusive der Frühintervention, anordnen. Das heisst auch, dass die “Stärkung der Eigenmittelausstattung” nicht darin bestehen kann, dass in der Krise die «Sockelanforderungen» (Mindestanforderungen zuzüglich der regulatorischen Kapitalpuffer) erhöht werden und eine Bank damit in eine Verletzung regulatorischer Anforderungen gedrängt wird. Banken hätten sonst einen Anreiz, oberhalb der regulatorisch

vorgesehenen Puffer weitere Managementpuffer aufzubauen, um Frühinterventionen, negative Marktreaktionen oder eine Stigmatisierung zu vermeiden. Dies könnte die Kreditvergabe und die Bereitschaft zur Nutzung von Liquidität in Stresssituationen beeinträchtigen.

*b) Abstimmung mit Stabilisierungs- und Notfallplänen*

Nach Art. 24 VE-BankG soll die FINMA die Umsetzung bestimmter Massnahmen aus dem Stabilisierungsplan einer Bank anordnen können. Stabilisierungspläne enthalten institutsspezifische Schwellen, Eskalationsprozesse und Handlungsoptionen. Diese dürfen durch die neue Frühinterventionskompetenz nicht ohne Weiteres übersteuert oder vorweggenommen werden. Andernfalls entstehen widersprüchliche Eskalationslogiken und unklare Verantwortlichkeiten.

Die FINMA sollte daher bei möglichen Eingriffen und der Auswahl der Frühinterventionsmassnahmen die Schwellenwerte und Massnahmen eines allfälligen Stabilisierungsplans angemessen berücksichtigen, um ihre Krisenintervention mit den bankinternen Eskalationsprozessen zu koordinieren.

Dies gilt auch für den Übergang zur dritten Stufe. Bei Insolvenzgefahr können eine weitere Stabilisierung, die Vorbereitung einer Sanierung oder der Übergang in ein Abwicklungsverfahren unterschiedliche Massnahmen erfordern. Deshalb muss Art. 26 VE-BankG auf die bestehenden Planungsinstrumente abgestimmt sein. Frühinterventions-, Schutz-, Stabilisierungs-, Sanierungs- und Abwicklungsmassnahmen dürfen nicht als voneinander unabhängige Instrumente ausgestaltet werden.

Ein Abweichen von der im Stabilisierungs- oder Notfallplan vorgesehenen Eskalationslogik sollte nur aufgrund besonderer Umstände und mit qualifizierter Begründung zulässig sein.

*c) Ausschüttungsverbote und Kapitalinstrumente*

Art. 24 VE-BankG soll der FINMA ermöglichen, Ausschüttungen einzuschränken oder zu untersagen. Ein Ausschüttungsverbot kann in einer ernsthaften Belastungssituation sachgerecht sein. Aufgrund seiner potenziellen Markt- und Signalwirkung darf ein solches jedoch nicht allein deshalb angeordnet werden, weil eine einzelne Kennzahl eine negative Entwicklung zeigt oder ein regulatorischer Puffer vorübergehend beansprucht wird.

Zu berücksichtigen sind insbesondere die tatsächliche Kapital- und Liquiditätswirkung der betreffenden Zahlung, die vertraglichen und regulatorischen Eigenschaften des Instruments, die Auswirkungen auf den künftigen Kapitalmarktzugang und mögliche Signal- und Ansteckungseffekte.

Insbesondere muss deutlich bleiben, ob eine Zahlung im Rahmen einer Frühintervention nach Art. 24 VE-BankG vorübergehend beschränkt wird oder ob bei Insolvenzgefahr nach Art. 26 VE-BankG weitergehende Schutzmassnahmen erforderlich sind. Die Rechtsfolgen und Erwartungen des Marktes können sich je nach Interventionsstufe erheblich unterscheiden.

Ein Ausschüttungsverbot muss zeitlich befristet oder regelmässig überprüft werden. Die FINMA muss begründen, in welchem Verhältnis die erwartete Stabilisierungswirkung zu den Auswirkungen auf die Bank und ihrem Kapitalmarktzugang steht.

*d) Abberufung und Einsetzung von Organen*

Die Abberufung von Organen und insbesondere die Einsetzung eines Organs durch die FINMA gehören zu den einschneidendsten vorgesehenen Massnahmen. Die Voraussetzungen einer solchen Massnahme müssen im Gesetz deutlich enger geregelt werden. Die Einsetzung eines Organs durch die FINMA sollte nur zulässig sein, wenn eine gesetzlich erforderliche Organfunktion nicht besetzt ist und dadurch eine unmittelbare und erhebliche Gefährdung der ordnungsgemässen Geschäftsführung, der Stabilität der Bank oder der Interessen der Gläubigerinnen und Gläubiger entsteht. Auch sollte die Einsetzung zeitlich befristet sein.

Dabei muss sich die Eingriffsschwelle nach der jeweiligen Stufe richten. Eine Organvakanz oder ein organisatorischer Mangel kann nicht ohne Weiteres eine Massnahme nach Art. 24 VE-BankG oder Art. 26 VE-BankG rechtfertigen. Umgekehrt kann bei Insolvenzgefahr ein rascherer und weitergehender Eingriff erforderlich sein. Das Gesetz muss diese Unterschiede abbilden.

Zudem sind die Unabhängigkeit, fachliche Eignung, Interessenkonflikte, Verantwortlichkeit, Vergütung und Abberufung eines eingesetzten Organs zu regeln. Es muss verhindert werden, dass die FINMA durch Auswahl oder Einsetzung faktisch die operative Leitung der Bank übernimmt, ohne dass die Verantwortlichkeiten klar bestimmt sind.

*e) Bekanntgabeaufschub und Markttransparenz*

Die Vorlage sieht sowohl im Zusammenhang mit Frühinterventionsmassnahmen nach Art. 24 VE-BankG als auch bei Schutzmassnahmen nach Art. 26 VE-BankG die Möglichkeit eines Aufschubs der Veröffentlichung kursrelevanter Informationen vor. Die FINMA soll einen solchen Aufschub anordnen können, wenn eine Veröffentlichung den Zweck der Massnahme gefährden oder vereiteln könnte. Aufgrund internationaler Rechtsvorschriften schlagen wir vor, diese Bestimmung zu streichen. Alternativ müssen Art. 24 Abs. 2 VE-BankG und Art. 26 Abs. 2 VE-BankG zumindest einen Vorbehalt enthalten, «sofern ausländische Offenlegungspflichten dem nicht entgegenstehen». Andernfalls wäre der Verwaltungsrat mit der Einhaltung der FINMA-Anordnung potenziell gezwungen, ausländisches Recht zu verletzen oder umgehend zurückzutreten, was einerseits destabilisierend wäre im ungünstigsten Zeitpunkt und anderseits den Konflikt nicht lösen würde.

Ein Bekanntgabeaufschub kann erforderlich sein, um eine Stabilisierungs- oder Schutzmassnahme nicht durch eine verfrühte Veröffentlichung zu unterlaufen. Gleichzeitig entstehen erhebliche Spannungsfelder mit dem Kapitalmarktrecht, der Ad-hoc-Publizität, den Insiderregeln und der Verantwortlichkeit der Emittentin.

Dies gilt umso mehr, als die Einordnung einer Massnahme in die zweite oder dritte Interventionsstufe eine erhebliche Signalwirkung entfalten kann. Die Bekanntgabe einer blossen Frühinterventionsmassnahme kann vom Markt anders beurteilt werden als die Feststellung einer Insolvenzgefahr und die Anordnung von Schutzmassnahmen.

Deshalb sind enge gesetzliche Voraussetzungen erforderlich. Es ist zudem klarzustellen, wer die Verantwortung für die Folgen einer behördlich angeordneten verzögerten Veröffentlichung trägt. Die Bank darf nicht für eine Unterlassung verantwortlich gemacht werden, zu der sie durch eine verbindliche Verfügung der FINMA verpflichtet wurde.

*f) Rechtliches Gehör und gerichtlicher Rechtsschutz*

Beschwerden gegen Massnahmen nach den Art. 19 und 24 VE-BankG sollen gemäss Bundesrat keine aufschiebende Wirkung haben. Auch Schutzmassnahmen bei Insolvenzgefahr sollen aufgrund ihrer Dringlichkeit sofort vollstreckbar sein können.

Wenngleich ein wirksames Interventionsmodell rasches Handeln ermöglichen muss, folgt daraus jedoch nicht, dass für sämtliche Massnahmen aller drei Stufen derselbe eingeschränkte Rechtsschutz gelten sollte.

Bei Art. 19 VE-BankG können Massnahmen betroffen sein, die keine unmittelbare Gefahrensituation voraussetzen. Ein genereller Entzug der aufschiebenden Wirkung ist auf dieser Stufe daher besonders problematisch. Bei Art. 24 kann je nach Massnahme und Gefährdung eine erhöhte Dringlichkeit bestehen. Bei Art. 26 VE-BankG liegt definitionsgemäss eine qualifizierte Krisensituation vor, weshalb ein sofortiger Vollzug häufiger gerechtfertigt sein kann.

Übergeordnet ist der automatische Entzug der aufschiebenden Wirkung auf tatsächlich dringliche Massnahmen zu beschränken, bei denen ein Aufschub den Massnahmenzweck unmittelbar gefährden würde. Für die übrigen Massnahmen ist ein wirksamer gerichtlicher Rechtsschutz zu gewährleisten.

5. Antrag

Vor diesem Hintergrund beantragen wir die Anpassung der Art. 19 Abs. 1, Art. 24 Abs. 1und Art. 26 VE-BankG wie folgt:

**Art. 19 VE-BankG**

[1] Die FINMA kann erforderliche und geeignete Massnahmen anordnen, um eine angemessene Management-Organisation sicherzustellen, wenn sie feststellt, dass

a. eine Bank die Bestimmungen des Aufsichtsrechts verletzt oder eine Verletzung unmittelbar droht ~~bevorsteht~~,
b. dies durch eine unangemessene Organisation der Management-Verantwortlichkeiten oder der Kontrollen verursacht oder massgeblich begünstigt wird,
c. begründete Sorge besteht, wonach die von der Bank eingeleiteten Massnahmen nicht geeignet oder nicht ausreichend sind und
d. sich eine angemessene Management-Organisation mit den Instrumenten der laufenden Aufsicht nicht wiederherstellen lässt, ~~oder sie diese in absehbarer Zeit FINMA~~

Die FINMA kann insbesondere:

a. die Anpassungen der Management Organisation der Bank anordnen;

b. die Bank den Anforderungen nach Artikeln 3*c* Absatz 2 und 3d unterstellen;

c. anordnen, dass die Leitung der verschiedenen Bereiche und Funktionen nach Artikel 3*c* Absatz 2 von unterschiedlichen Personen ausgeübt wird;

d. anordnen, dass die Bank weitere zentrale Funktionen nach Artikel 3*c* Absatz 2 Buchstabe h bezeichnet sowie dass sie die diesen Funktionen zugeordneten Verantwortlichkeiten anpasst;

e. Anpassungen der Ausgestaltung oder Anwendung des Vergütungssystems anordnen;

f. die Einschränkung der Geschäftstätigkeit der Bank anordnen.

[2] Absatz 1 gilt auch für die konsolidierte Aufsicht über Finanzgruppen und Finanzkonglomerate.

**Art. 24 Abs. 1 VE-BankG**

[1] Stellt die FINMA anhand objektiver Kriterien fest, dass

a. sich die wirtschaftliche Lage einer Bank in Bezug auf deren Eigenmittel oder Liquidität erheblich verschlechtert oder
b. ~~in absehbarer Zeit~~ eine erhebliche Verschlechterung unmittelbar droht oder
c. ~~dass~~ die Interessen der Kundinnen und Kunden in anderer Weise unmittelbar und erheblich gefährdet sind

und hat die FINMA gleichzeitig begründete Sorge, dass

a. die von der Bank eingeleiteten Massnahmen nicht geeignet oder nicht ausreichend sind, und
b. sich die kritische Lage mit den Instrumenten der laufenden Aufsicht nicht beheben lässt,

so kann ~~ordnet~~ die FINMA Frühinterventionsmassnahmen anordnen. Die FINMA beschränkt sich dabei auf die zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Bank oder auf die zur Reduktion der Gefährdung der Interessen der Kundinnen und Kunden erforderlichen und geeigneten Massnahmen. ~~Sie~~

Die FINMA kann insbesondere:

a. die in Artikel 19 vorgesehenen Massnahmen zur Sicherstellung einer angemessenen Management-Organisation anordnen;

b. die Einschränkung des Geschäftsbereichs der Bank anordnen;

c. der Bank Ausschüttungen verbieten, insbesondere in Form von Dividenden, Aktienrückkäufen oder Zinsen auf zusätzlichen Kernkapitalinstrumenten;

d. die Stärkung der Eigenmittelausstattung anordnen;

e. die Stärkung der Liquiditätsausstattung anordnen;

f. die Umsetzung von im Stabilisierungsplan vorgesehenen Massnahmen anordnen;

g. die Einberufung einer ausserordentlichen Generalversammlung anordnen;

h. den Wechsel der bankengesetzlichen Prüfgesellschaft oder der obligationenrechtlichen Revisionsstelle anordnen;

i. den Organen die Vertretungsbefugnis entziehen, sie abberufen oder Organe einsetzen.

[2] Könnte durch die Veröffentlichung und Meldung von vertraulichen und kursrelevanten Informationen, die im Zusammenhang mit Massnahmen nach Absatz 1 stehen, der Zweck dieser Massnahmen vereitelt werden, so kann die FINMA anordnen, dass die Veröffentlichung und Meldung dieser Informationen gemäss den Vorschriften zu Insiderinformationen aufzuschieben sind, unter Vorbehalt des anwendbaren ausländischen Rechts~~.~~ Die Bank muss die Geheimhaltung der Informationen gewährleisten. Ist die Geheimhaltung nicht mehr gewährleistet, so lebt die Pflicht zur Veröffentlichung und Meldung wieder auf.

[3] Die Absätze 1 und 2 gelten auch für die Aufsicht über Finanzgruppen und Finanzkonglomerate.

[4] Die Regelungen in Bezug auf das vorübergehende Unterschreiten von Eigenmittelpuffern und Liquiditätsanforderungen durch die Bank im Fall von besonderen Umständen bleiben vorbehalten.

**Art. 26 VE-BankG**

[1] Bei Insolvenzgefahr gemäss Artikel 25 Absatz 1 kann die FINMA ~~kann~~ Schutzmassnahmen anordnen. Die Massnahmen müssen verhältnismässig sein.~~:~~

~~insbesondere kann sie~~Die FINMA kann:

a. die Frühinterventionsmassnahmen nach Artikel 24 Absatz 1 anordnen;

b. der Bank verbieten, Auszahlungen zu leisten, Zahlungen entgegenzunehmen oder Effektentransaktionen zu tätigen;

c. die Einstellung der Geschäftstätigkeit der Bank anordnen;

d. die Stundung oder den Fälligkeitsaufschub, ausgenommen für pfandgedeckte Forderungen der Pfandbriefzentralen, anordnen.

[2] Artikel 24 Absatz 2 ist sinngemäss anwendbar.

# D. Stabilisierung und Abwicklung

## 1. Beurteilung

### *a) Allgemeine Würdigung*

Wir unterstützen die gezielte Weiterentwicklung des Stabilisierungs- und Abwicklungsregimes[97], sofern die neuen Bestimmungen risikoadäquat, verhältnismässig und international anschlussfähig ausgestaltet werden. Die Kompetenzen der FINMA sind hinreichend bestimmt zu begrenzen, die Verantwortlichkeiten der Banken und ihrer Organe zu wahren und die Anforderungen konsequent nach Systemrelevanz, Geschäftsmodell und Abwicklungsrelevanz zu differenzieren.

Insbesondere dürfen daraus weder SIB-ähnliche Vorbereitungspflichten für nicht systemrelevante Banken noch unverhältnismässige Eingriffe in die Organisations-, Kapital- oder Liquiditätsstruktur der Banken abgeleitet werden. Zusätzliche Going-Concern-Kapital- oder Liquiditätszuschläge bei Planungsmängeln lehnen wir als unverhältnismässig und sachfremd ab. Doppelspurigkeiten zwischen Abwicklungs- und Notfallplanung sind ebenfalls zu vermeiden. Soweit die Notfallplanung in die auf die Gesamtbank ausgerichtete Abwicklungsplanung überführt wird, ist auf eine parallele Notfallplanung zu verzichten.

Die Einführung des Begriffs «Abwicklung» ist durch eine klare behördliche Kommunikation zu begleiten. Dabei ist zu verdeutlichen, dass die FINMA ein Abwicklungsverfahren einleiten kann, wenn begründete Aussicht auf eine Restrukturierung und Weiterführung der Bank, die Fortführung einzelner Bankdienstleistungen oder einen geordneten Marktaustritt besteht.

Die beantragten Präzisierungen schaffen Rechtssicherheit, gewährleisten wirksamen Rechtsschutz und ermöglichen eine praktikable Krisenvorbereitung.

## I. Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung

### *b) Grundsätzliche Unterstützung*

Wir unterstützen grundsätzlich die gesetzliche *Präzisierung der Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung.*[98] Eine wirksame Planung soll sicherstellen, dass Institute auf eine schwere Krise vorbereitet sind und erforderlichenfalls geordnet saniert oder abgewickelt werden können.[99] Die FINMA-Kompetenz, eine bankenspezifische Abwicklungsstrategie einseitig festzulegen und bei Planungsmängeln nicht näher bestimmte «notwendige Massnahmen» anzuordnen, ist jedoch zu weit gefasst. Die Bank soll im Rahmen ihrer Planung umsetzbare Abwicklungsoptionen erarbeiten; die FINMA prüft und genehmigt die Planung und bestimmt im konkreten Abwicklungsfall die Strategie[100]. Massnahmen müssen gesetzlich hinreichend bestimmt, risikobasiert und verhältnismässig sein sowie zwischen international und national systemrelevanten Banken und zwischen Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung differenzieren. Zentral ist zudem, dass daraus für nicht systemrelevante Banken keine SIB-ähnlichen Planungspflichten entstehen.

---

[97] Vgl. Erläuternder Bericht 12.08.2026, 105f.
[98] Vgl. Erläuternder Bericht 12.08.2026, S. 105f. Nach geltendem Recht erstellt eine systemrelevante Bank einen *Stabilisierungsplan*, in dem sie darlegt, mit welchen Massnahmen sie sich in einer Krise aus eigener Kraft nachhaltig stabilisieren will; der *Notfallplan* zeigt auf, wie die Weiterführung ihrer systemrelevanten Funktionen bei drohender Insolvenz gewährleistet werden kann. Vgl. Art. 9 Abs. 2 Bst. d und Art. 10 Abs. 2 BankG sowie Art. 60 ff. und Art. 64 BankV.
[99] Vgl. Financial Stability Board (FSB), *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, revised version, 25 April 2024, Section 11.
[100] Vgl. Art. 60 f. und Art. 64 Abs. 1 BankV.

Die Ausdehnung der geltenden Mängelbehebung auf die Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung darf nicht zu sachfremden Sanktionsinstrumenten oder zu einem parallelen Kapital- und Liquiditätsregime führen. Mängel der Stabilisierungs- oder Abwicklungsplanung begründen für sich allein keine Frühintervention. Frühinterventionsmassnahmen dürfen nur angeordnet werden, wenn zusätzlich die gesetzlichen Voraussetzungen der Frühintervention erfüllt sind. Massnahmen dürfen erst nach unbenutztem Ablauf einer angemessenen Behebungsfrist und einer Nachfrist angeordnet werden und müssen den konkret festgestellten Mangel unmittelbar beheben. Zusätzliche Going-Concern-Kapital- oder Liquiditätsanforderungen sind daher auszuschliessen. Anforderungen an anrechenbare Gone-Concern-Mittel oder an für den Abwicklungsfall vorzuhaltende Liquidität kommen nur als *ultima ratio* in Betracht, wenn der Planungsmangel zugleich auf einem konkreten und wesentlichen Mangel der Abwicklungsfähigkeit beruht. Bei Mängeln der Stabilisierungsplanung sind solche Anforderungen ausgeschlossen.

Neu soll laut Gesetz die Weiterführung der schweizerischen systemrelevanten Funktionen (aktuell: Notfallplanung) in die umfassendere Abwicklungsplanung eingebettet werden. Dies wird ausdrücklich begrüsst, da dadurch sowohl die schweizerischen systemrelevanten Funktionen als auch die internationale Finanzstabilität gesichert werden. Der Notfallplan ist ein schweizer Spezifikum[101], international nicht abgestimmt und stammt aus einer Zeit, in der die Abwicklungsplanung noch nicht vorhanden war und beispielsweise noch keine Bail-in-Bonds zur Wandlung in Eigenkapital zur Verfügung standen. Dieser Fall ist aufgrund der künftigen Abwicklungsplanung praktisch ausgeschlossen; die Notfallplanung ist daher nicht mehr zeitgemäss. Dies sollte in den Anforderungen entsprechend berücksichtigt werden. Angesichts dieser Situation schlagen wir vor, dass die Unterteilung in Art. 9 Abs. 2 Bst. d VE-BankG zwischen Ziff. 1 und 2 aufgehoben wird und die Notfallplanpflicht komplett in der Abwicklungsplanung aufgeht. Entsprechend schlagen wir vor, Art. 9 Abs. 2 Bst. d und 10 Abs. 2 VE-BankG zu vereinfachen.

## 2. Anträge

Vor diesem Hintergrund stellen wir folgende Anträge:

### *a) Bankenspezifische Abwicklungsstrategie*

Art. 10 Abs. 2bis VE-BankG ist zu streichen. Die systemrelevante Bank soll im Rahmen ihrer Abwicklungsplanung auf ihre rechtlichen, organisatorischen und operativen Verhältnisse abgestimmte Abwicklungsoptionen erarbeiten. Die FINMA prüft und genehmigt die Planung unter Berücksichtigung der gesetzlichen Abwicklungsziele. Die im konkreten Abwicklungsfall anzuwendende Strategie bestimmt die FINMA. Eine verbindliche Festlegung der Abwicklungsstrategie bereits in der Planungsphase durch die FINMA ist abzulehnen. Sie würde die besondere Sachnähe der Bank unzureichend berücksichtigen und die Zuständigkeiten von Bank und Aufsichtsbehörde vermischen. Dies gilt insbesondere für Institute mit besonderen öffentlich-rechtlichen Eigentums- und Entscheidungsstrukturen.

[101] Die Abwicklungsplanung entspricht konzeptionell dem «resolution planning» gemäss den FSB Key Attributes; vgl. Financial Stability Board (FSB), *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, revised version, 25 April 2024, Section 11.

*b) Massnahmen bei Planungsmängeln*

Art. 10 Abs. 5 (neu) VE-BankG ist so auszugestalten, dass Massnahmen nur bei einem konkret festgestellten, wesentlichen Mangel sowie nach unbenutztem Ablauf einer angemessenen Behebungsfrist und einer Nachfrist angeordnet werden dürfen. Die Massnahmen müssen in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang mit dem festgestellten Mangel stehen sowie zu dessen Behebung geeignet, erforderlich und verhältnismässig sein. Sie müssen zur unmittelbaren Behebung dieses Mangels geeignet und erforderlich sowie insgesamt verhältnismässig sein. Zusätzliche Going-Concern-Kapital- oder Liquiditätsanforderungen sind auszuschliessen. Beruht der festgestellte Mangel zugleich auf einem konkreten und wesentlichen Mangel der Abwicklungsfähigkeit, dürfen Anforderungen an anrechenbare Gone-Concern-Mittel oder an für den Abwicklungsfall vorzuhaltende Liquidität nur als ultima ratio angeordnet werden. Bei Mängeln der Stabilisierungsplanung sind solche Anforderungen auszuschliessen.

*c) Proportionalität und Geltungsbereich*

Die Anforderungen sind nach Planungszweck, Systemrelevanz, Geschäftsmodell und Abwicklungsrelevanz abzustufen. National systemrelevante Banken dürfen nicht ohne konkreten Risikobezug und Zusammenhang mit einem festgestellten Mangel Anforderungen unterstellt werden, die auf global tätige Institute zugeschnitten sind. Dies ist insbesondere auch bei der Ausgestaltung der Kriterien gemäss Art. 10 Abs. 4 Bst. b VE-BankG durch den Bundesrat zu berücksichtigen. Für nicht systemrelevante Banken dürfen aus Art. 9 und 10 VE-BankG keine direkten oder indirekten Stabilisierungs- oder Abwicklungsvorbereitungspflichten resultieren.

*d) Gesetzliche Bestimmtheit und Delegationsgrenzen*

Art. 10 Abs. 4 und 5 VE-BankG sind so auszugestalten, dass Voraussetzungen, Zweck und Grenzen der anordnungsfähigen Massnahmen bereits auf Gesetzesstufe hinreichend bestimmt sind. Art und Ausgestaltung der Massnahmen dürfen vom Bundesrat nur im Rahmen dieser gesetzlichen Vorgaben konkretisiert werden.

*e) Abgrenzung von laufender Aufsicht und Säule 2*

Massnahmen zur Behebung von Mängeln der Stabilisierungs- oder Abwicklungsplanung dürfen kein eigenständiges, von der laufenden Aufsicht losgelöstes Kapital- oder Liquiditätsregime begründen. Bereits bestehende institutsspezifische Anforderungen und Massnahmen sind vollständig zu berücksichtigen; Doppelspurigkeiten und kumulative Belastungen ohne zusätzlichen risikomindernden Nutzen sind auszuschliessen.

Die Vorlage sollte entsprechend wie folgt angepasst werden:

**Art. 9 Abs. 2 Bst. d VE-BankG**

[2] Systemrelevante Banken müssen insbesondere:

d. über eine Abwicklungsplanung verfügen, die ein Abwicklungsverfahren nach den Artikeln 28–32 ermöglicht und insbesondere:

1. eine umgehende Umsetzung der Abwicklungsoptionen ermöglicht, sodass im Fall drohender Insolvenz die Risiken für die Stabilität des Finanzsystems vermindert werden können,
2. ~~hinsichtlich Struktur, Infrastruktur, Führung und Kontrolle sowie konzerninterner Liquiditäts- und Kapitalflüsse umgehend umgesetzt werden kann und im Fall drohender Insolvenz~~ die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen gewährleistet.

**Art. 10 VE-BankG**

[2] Die systemrelevante Bank muss darlegen, dass sie die besonderen Anforderungen nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstaben d und e erfüllt~~, und nachweisen, dass sie die systemrelevanten Funktionen im Falle drohender Insolvenz weiterführen kann~~. Erfüllt die Bank diese Pflichten nicht, so ordnet die FINMA die notwendigen Massnahmen an.

~~[2bis] Die FINMA legt für jede systemrelevante Bank eine bankenspezifische Abwicklungsstrategie fest. Die Abwicklungsstrategie definiert die Abwicklungsoptionen, die die Bank in der Abwicklungsplanung nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe d ausarbeiten muss.~~

[3] *Aufgehoben*

[4] Der Bundesrat regelt nach Anhörung der Nationalbank und der FINMA:

b. die Kriterien zur Beurteilung, ob die Pflichten nach Absatz 2 erfüllt sind;

c. im Rahmen von Absatz 5 die Massnahmen, welche die FINMA anordnen kann, wenn die Pflichten nach Absatz 2 nicht erfüllt sind.

[5] Massnahmen dürfen nur bei einem konkret festgestellten, wesentlichen Mangel sowie nach unbenutztem Ablauf einer angemessenen Behebungsfrist und einer Nachfrist angeordnet werden. Sie müssen zur unmittelbaren Behebung dieses Mangels geeignet und erforderlich sowie insgesamt verhältnismässig sein. Zusätzliche Going-Concern-Kapital- oder Liquiditätsanforderungen sind ausgeschlossen. Beruht der festgestellte Mangel zugleich auf einem konkreten und wesentlichen Mangel der Abwicklungsfähigkeit, dürfen Anforderungen an anrechenbare Gone-Concern-Mittel oder an für den Abwicklungsfall vorzuhaltende Liquidität nur als *ultima ratio* angeordnet werden. Bei Mängeln, die ausschliesslich die Stabilisierungsplanung betreffen, sind solche Anforderungen ausgeschlossen.

## II. Abwicklungsverfahren

1. Beurteilung

Wir unterstützen die Weiterentwicklung des Abwicklungsregimes im Grundsatz. Eine grössere Flexibilität der Abwicklungsstrategien einschliesslich eines geordneten Marktaustritts kann die Handlungsfähigkeit im Krisenfall und die internationale Anschlussfähigkeit stärken. Die neuen Kompetenzen der FINMA sind jedoch rechtsstaatlich hinreichend bestimmt zu begrenzen und konsequent am Verhältnismässigkeitsprinzip

auszurichten.[102] Die gesetzliche Differenzierung zwischen besonderen Planungs- und Vorbereitungspflichten systemrelevanter Banken und dem allgemeinen Abwicklungsverfahren für alle Banken muss gewahrt bleiben. Zudem sind wirksame Verfahrensrechte, eine nachvollziehbare Begründung der Abwicklungsverfügung und praxistaugliche Vorgaben zur Bewertung und Informationsbereitstellung sicherzustellen.

2. Anträge

Vor diesem Hintergrund stellen wir folgende Anträge:

*a) Keine allgemeinen Vorbereitungspflichten für nicht systemrelevante Banken – Art. 24 ff. VE-BankG*

Abwicklungsbezogene Anforderungen an nicht systemrelevante Banken sind auf das aufgrund der konkreten Abwicklungsrelevanz Erforderliche zu beschränken. Aus Art. 24 ff. VE-BankG dürfen keine allgemeinen SIB-ähnlichen Planungs- oder Vorbereitungspflichten abgeleitet werden.

*b) Bewertungsgrundlage bei der Unternehmensveräusserung – Art. 28b Abs. 2 VE-BankG*

Art. 28b Abs. 2 VE-BankG ist dahingehend zu ergänzen, dass bei einer Unternehmensveräusserung nach Art. 30bquater VE-BankG der im Veräusserungsverfahren erzielte Kaufpreis als massgeblicher Veräusserungswert gilt. Die Vorlage sollte deshalb wie folgt angepasst werden:

**Art. 28*b* VE-BankG**

[2] Die Abwicklungsverfügung muss den folgenden Grundsätzen entsprechen:

a. Die Abwicklung ist auf die Wiedereinhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen und aufsichtsrechtlichen Vorschriften ausgerichtet und beruht auf einer Bewertung gemäss Artikel 29a Absatz 1 Buchstabe.

b. Bei einer Unternehmensveräusserung nach Artikel 30*b*$^{quater}$ gilt der im Veräusserungsverfahren erzielte Kaufpreis als massgeblicher Veräusserungswert.

*c) Auswahl der Abwicklungsstrategie und -instrumente – Art. 28c und 28d VE-BankG*

Die FINMA hat die Abwicklungsstrategie und die einzusetzenden Instrumente nach den gesetzlichen Abwicklungszielen auszuwählen und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren. Stehen mehrere gleich geeignete Massnahmen zur Verfügung, welche die Abwicklungsziele gleich gut erreichen, ist jene zu wählen, welche die Rechte der Eignerinnen und Eigner, der Gläubigerinnen und Gläubiger sowie der Gegenparteien am wenigsten beeinträchtigt. Der geordnete Marktaustritt darf nicht zu einer offenen Ermächtigung für weitergehende Eingriffe führen. Bei Kantonalbanken ist zudem die besondere Rechts- und Eigentümerstruktur nach Art. 28a BankG beziehungsweise Art. 28d VE-BankG zu berücksichtigen. Der Vorbehalt ist ausdrücklich in Art. 28c Abs. 2 Bst. a VE-BankG aufzunehmen. So wird klargestellt, dass die Bestimmung keine Ausnahme von dieser Regelung begründet.

*d) Verfahrensrechte und Rechtsschutz – Art. 28c und 52c ff. VE-BankG*

Soweit Dringlichkeit und Zweck der Abwicklung dies nicht ausschliessen, ist der betroffenen Bank vor wesentlichen Anordnungen das rechtliche Gehör zu gewähren. Bei dringlichen Massnahmen sind die

[102] Vgl. Ziff. A. II. und III.

wesentlichen Gründe nachträglich offenzulegen und eine wirksame gerichtliche Überprüfung gemäss Art. 52c ff. VE-BankG sicherzustellen.

*e) Begründungspflicht der Abwicklungsverfügung – Art. 28c Abs. 1 Bst. k VE-BankG*

Die Abwicklungsverfügung muss die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe für die gewählte Abwicklungsstrategie und die eingesetzten Abwicklungsinstrumente darlegen, insbesondere im Hinblick auf die Erreichung der Abwicklungsziele, den Verzicht auf mildere Abwicklungsinstrumente und die Wahrung der Verhältnismässigkeit. Als mildere Massnahmen gelten dabei nicht etwa staatliche Liquiditätshilfen oder andere Formen staatlicher Risikoübernahme, sondern weniger eingriffsintensive Instrumente, mit denen die gesetzlichen Abwicklungsziele gleichermassen erreicht werden können.

Art. 28c Abs. 1 Bst. k und Abs. 2 Bst. a VE-BankG sind wie folgt anzupassen:

**Art. 28*c* VE-BankG**

[1]Die Abwicklungsverfügung enthält insbesondere Ausführungen zu den folgenden, je nach gewählter Abwicklungsoption relevanten Punkten:
k. die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe für die gewählte Abwicklungsstrategie und die eingesetzten Abwicklungsinstrumente, insbesondere zur Erreichung der Abwicklungsziele, zum Verzicht auf mildere Massnahmen und zur Wahrung der Verhältnismässigkeit, wobei die Abwicklungsstrategie als Gesamtpaket beurteilt wird.

[2]In der Abwicklungsverfügung kann die FINMA:
a. die Rechte der Eignerinnen und Eigner während der Dauer des Abwicklungsverfahrens suspendieren oder aufheben, wobei für Kantonalbanken Artikel 28*d* vorbehalten bleibt;

*f) Informationsbereitstellung und Bewertungen – Art. 29a Abs. 3, 5 und 6 VE-BankG*

Die Bewertung nach Art. 29a Abs. 1 Bst. a VE-BankG wird durch die Bank vorgenommen. Für die Bewertungen nach Art. 29a Abs. 1 Bst. b und c VE-BankG liegt die rechtliche Verantwortung bei der FINMA. Art. 29a Abs. 3 VE-BankG ist dahin gehend anzupassen, dass die FINMA diese Bewertungen selbst vornehmen, unabhängige Bewertungsspezialistinnen und -spezialisten beiziehen oder die Bank mit deren Vornahme beauftragen kann. Beauftragt sie die Bank, unterzieht sie die Bewertung einer Plausibilitätsprüfung. Der externe Beizug darf keine zwingende Voraussetzung der Abwicklung sein; sein Fehlen oder seine nicht rechtzeitige Möglichkeit darf weder die Anordnung noch die Wirksamkeit von Abwicklungsmassnahmen hindern. Unabhängigkeit, Nachvollziehbarkeit und nachträgliche Überprüfbarkeit der Bewertungen sind sicherzustellen. In Art. 29a VE-BankG ist infolge der Neuregelung von Abs. 3 Bst. b der Abs. 5 zu streichen.

Die Vorlage sollte deshalb wie folgt angepasst werden:

**Art. 29*a* VE-BankG**

[3] Die Bewertungen werden vorgenommen:

a. die Bewertung nach Absatz 1 Buchstabe a: durch die Bank;

b. ~~die Bewertungen nach Absatz 1 Buchstaben b und c: durch eine Bewertungsbeauftragte oder einen Bewertungsbeauftragten, die oder der von der FINMA beigezogen wird.~~ die Bewertungen nach Absatz 1 Buchstaben b und c: durch die FINMA. Sie kann eine Bewertungsbeauftragte oder einen Bewertungsbeauftragten beiziehen oder die Bank anweisen, die Bewertung selbst vorzunehmen. In letzterem Fall unterzieht die FINMA die Bewertung einer objektiven Plausibilitätsprüfung.

[4] Die FINMA kann eine unabhängige Bewertungsbeauftragte oder einen unabhängigen Bewertungsbeauftragten mit der Überprüfung der Bewertung nach Absatz 1 Buchstabe a beauftragen.

~~[5] Erweist sich der Beizug einer Bewertungsbeauftragten oder eines Bewertungsbeauftragten im Einzelfall als nicht durchführbar, so kann die FINMA die Bank anweisen, die Bewertungen nach Absatz 1 Buchstaben b und c selbst vorzunehmen. Die FINMA unterzieht die Bewertungen in diesem Fall einer Plausibilitätsprüfung.~~

Die Informationspflicht nach Art. 29a Abs. 6 VE-BankG ist auf Situationen zu beschränken, in denen sich eine anhaltende Verschlechterung der finanziellen Lage abzeichnet; «unverzüglich» ist durch «zeitnah» zu ersetzen. Im Normalbetrieb dürfen daraus keine unverhältnismässigen Vorhalte- oder Koordinationspflichten entstehen.

Die Vorlage sollte deshalb wie folgt angepasst werden:

**Art. 29*a* VE-BankG**

[6] Die Bank ist verpflichtet, der FINMA oder der oder dem Bewertungsbeauftragten bei sich abzeichnender, anhaltender Verschlechterung ihrer finanziellen Lage auf Verlangen sämtliche relevanten Informationen ~~unverzüglich~~ zeitnah zur Verfügung zu stellen. Die FINMA bestimmt die Form, in welcher diese Informationen bereitzustellen sind.

*g) Abwicklungsinstrumente – Art. 30 VE-BankG*

- **Art. 30 Abs. 1 VE-BankG.** Die Bestimmung soll klarstellen, dass die FINMA während der gesamten Dauer des Abwicklungsverfahrens eine oder mehrere Massnahmen einzeln, kombiniert oder gestaffelt anordnen kann. Damit wird berücksichtigt, dass die am Abwicklungswochenende angeordneten Kapital- und Liquiditätsmassnahmen die Abwicklung nicht zwingend abschliessen und später weitere oder angepasste Instrumente erforderlich werden können. Jede spätere oder ergänzende Anordnung muss auf einer nach Bedeutung und Dringlichkeit hinreichend aktuellen Bewertung nach Art. 29a VE-BankG beruhen, der Erreichung der gesetzlichen Abwicklungsziele dienen sowie geeignet, erforderlich und verhältnismässig sein. Die Gründe für Auswahl, Kombination und zeitliche Staffelung der Instrumente sind nach Art. 28c Abs. 1 Bst. k VE-BankG nachvollziehbar darzulegen. Dies ist auf Gesetzesstufe ausdrücklich klarzustellen. Andernfalls besteht das Risiko, dass bei späteren Anordnungen Unsicherheiten hinsichtlich der Geeignetheit und Erforderlichkeit des betreffenden Instruments entstehen, obwohl sein Einsatz Teil eines einheitlichen, fortlaufenden Abwicklungskonzepts bildet.
- **Art. 30 Abs. 1 Bst. a VE-BankG.** Im Gesetzeswortlaut ist klarzustellen, dass die Herabsetzung des Eigenkapitals oder von Forderungen sowie die Wandlung von Fremd- in Eigenkapital jeweils teilweise oder vollständig erfolgen können. Die Terminologie ist mit Art. 30b$^{bis}$ VE-BankG abzustimmen.

- **Art. 30 Abs. 2 VE-BankG.** Die Bestimmung ist dahin gehend klarzustellen, dass der Verzicht auf die Zustimmung der Eignerinnen und Eigner die besondere Rechts- und Eigentümerstruktur von Kantonalbanken nach Art. 28*a* BankG beziehungsweise Art. 28*d* VE-BankG nicht aushöhlt. Bei Kantonalbanken bleiben die Zuständigkeiten der kantonalen Organe für Beschlüsse über Leistungen des Kantons vorbehalten. Die FINMA kann weder eine Verpflichtung des Kantons zur Erbringung finanzieller Leistungen begründen noch ohne Zustimmung des zuständigen kantonalen Organs die Gewährung oder Inanspruchnahme einer kantonalen Bestandes- oder Fortführungsgarantie anordnen. Bestand, Umfang und Voraussetzungen einer Leistungspflicht aus einer kantonalen Ausfallgarantie richten sich nach dem anwendbaren kantonalen Recht. Die Befugnisse der FINMA gegenüber der Kantonalbank bleiben im Übrigen unberührt. Art. 28*d* VE-BankG ist deshalb ausdrücklich vorzubehalten.
- **Art. 30 Abs. 5 VE-BankG.** Die im Entwurf bereits vorgesehene Nichtanwendbarkeit der Bestimmungen über öffentliche Kaufangebote, einschliesslich der Bestimmungen zu Pflichtangeboten nach Art. 135 FinfraG, ist beizubehalten. Ergänzend ist Art. 30 Abs. 5 VE-BankG dahingehend zu erweitern, dass auch die Bestimmungen über die Meldung und Prüfung von Unternehmenszusammenschlüssen nach den Artikeln 9-11 des Kartellgesetzes nicht anwendbar sind. Damit werden verfahrensrechtliche Verzögerungen und widersprüchliche Beurteilungen im Krisenfall vermieden. Die übrigen Bestimmungen des Kartellgesetzes bleiben unberührt.
- **Art. 30 Abs. 6 VE-BankG.** Der in Art. 30bquinquies Abs. 3 VE-BankG für die Übertragung auf eine Übergangsgesellschaft vorgesehene Ausschluss unmittelbarer Rechte ist auf sämtliche Übertragungen nach Art. 30 Abs. 1 Bst. b-d VE-BankG zu erstrecken. Die Regelung ergänzt die in Abs. 5 beantragte Ausnahme von den Bestimmungen über öffentliche Kaufangebote und die Meldung und Prüfung von Unternehmenszusammenschlüssen: Während Abs. 5 übernahme- und fusionskontrollrechtliche Hindernisse für FINMA-angeordnete Massnahmen beseitigt, vereinheitlicht Abs. 6 die privatrechtlichen Wirkungen der Übertragungsinstrumente gegenüber Eignerinnen und Eignern sowie Gläubigerinnen und Gläubigern. Unterschiedliche Rechtsfolgen je nach Übertragungsinstrument sind sachlich nicht gerechtfertigt und können die Durchführung der Abwicklung erschweren. Bei solchen Übertragungen stehen den Eignerinnen und Eignern sowie den Gläubigerinnen und Gläubigern, deren Vermögenswerte, Rechte oder Verbindlichkeiten nicht übertragen werden, in Bezug auf die übertragenen Vermögenswerte, Rechte oder Verbindlichkeiten keine unmittelbaren Rechte zu. Die Regelung ist in einem neuen Art. 30 Abs. 6 VE-BankG zu verankern; Art. 30bquinquies Abs. 3 VE-BankG kann entsprechend gestrichen werden. Gesetzliche Ausgleichs- und Entschädigungsansprüche bleiben vorbehalten. Die Vorlage sollte deshalb wie folgt angepasst werden:

**Art. 30 VE-BankG**

[1] Die FINMA kann während der gesamten Dauer des Abwicklungsverfahrens insbesondere eine oder mehrere der folgenden Massnahmen einzeln, in Kombination oder gestaffelt anordnen:

a. die teilweise oder vollständige Herabsetzung des bisherigen Eigenkapitals und die Schaffung neuen Eigenkapitals, die teilweise oder vollständige Wandlung von Fremd- in Eigenkapital oder die teilweise oder vollständige Herabsetzung von Forderungen (Kapitalmassnahmen; Art. 30*b*);

[2] Die Zustimmung der Eignerinnen und Eigner der Bank ist nicht notwendig. Für Kantonalbanken bleibt Artikel 28*d* vorbehalten. Namentlich bleiben die Zuständigkeiten der kantonalen Organe für Beschlüsse über Leistungen des Kantons vorbehalten. Die FINMA kann weder eine Verpflichtung des

Kantons zur Erbringung finanzieller Leistungen begründen noch ohne Zustimmung des zuständigen kantonalen Organs die Gewährung oder Inanspruchnahme einer kantonalen Bestandes- oder Fortführungsgarantie anordnen. Bestand, Umfang und Voraussetzungen einer Leistungspflicht aus einer kantonalen Ausfallgarantie richten sich nach dem anwendbaren kantonalen Recht. Die Befugnisse der FINMA gegenüber der Kantonalbank bleiben im Übrigen unberührt.

5 Die Bestimmungen über öffentliche Kaufangebote, einschliesslich der Bestimmungen zu Pflichtangeboten nach Artikel 135 des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes vom 19. Juni 2015, sowie die Bestimmungen über die Meldung und Prüfung von Unternehmenszusammenschlüssen nach den Artikeln 9-11 des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995 sind nicht anwendbar.

6 (neu) Bei Übertragungen nach Absatz 1 Buchstaben b-d stehen den Eignerinnen und Eignern sowie den Gläubigerinnen und Gläubigern, deren Vermögenswerte, Rechte oder Verbindlichkeiten nicht übertragen werden, in Bezug auf die nach Absatz 1 Buchstaben b-d übertragenen Vermögenswerte, Rechte oder Verbindlichkeiten keine unmittelbaren Rechte zu. Gesetzliche Ausgleichs- und Entschädigungsansprüche bleiben vorbehalten.

*h) Derivate und Kündigungsrechte – Art. 30a Abs. 6 und 7 VE-BankG*

Die Vorlage ist um eine ausdrückliche Regelung zu ergänzen, wonach Frühinterventionsmassnahmen sowie die Inanspruchnahme einer Erweiterten Liquiditätsfazilität (ELF) der SNB oder eines Public Liquidity Backstop (PLB) für sich allein weder zur vorzeitigen Vertragsbeendigung noch zur Ausübung von Close-out-, Verrechnungs-, Verwertungs- oder Übertragungsrechten berechtigen. Die Ergänzung begründet keinen Stay im Stadium der Frühintervention und lässt die bestehenden Stay-Kompetenzen der FINMA nach Art. 26 und 30a VE-BankG sowie das heutige Zusammenspiel von BankG, BankV und ISDA Swiss Jurisdictional Module unberührt.

Die Vorlage sollte deshalb wie folgt ergänzt werden:

**Art. 30*a* neu Abs. 6 und 7 BankG**

6 Ungeachtet abweichender vertraglicher Vereinbarungen berechtigen Frühinterventionsmassnahmen nach Artikel 24 sowie die Inanspruchnahme einer Erweiterten Liquiditätsfazilität (ELF) der Schweizerischen Nationalbank oder eines Public Liquidity Backstop (PLB) durch die Bank für sich allein nicht:

a. zur Beendigung von Verträgen mit der Bank oder zur Ausübung von Rechten zu deren Beendigung; oder

b. zur Ausübung von Rechten zur Verrechnung von Forderungen, zur freihändigen Verwertung von Sicherheiten oder zur Übertragung von Forderungen, Verpflichtungen und Sicherheiten.

7 Die Rechte nach Absatz 6 bleiben ausübbar, sofern der Grund für ihre Ausübung nicht ausschliesslich auf einer Frühinterventionsmassnahme nach Artikel 24 oder der Inanspruchnahme einer in Absatz 6 genannten Liquiditätshilfe beruht.

Alternativ kann die Regelung unmittelbar bei den Frühinterventionsmassnahmen in Art. 24 VE-BankG verankert werden. In diesem Fall ist ausdrücklich festzuhalten, dass der Ausschluss vertraglicher

Auslösungsrechte auch bei Eintritt der Insolvenzgefahr weiter gilt, sofern der Grund für deren Ausübung weiterhin ausschliesslich in einer Frühinterventionsmassnahme oder in der Inanspruchnahme einer in der Bestimmung genannten Liquiditätshilfe liegt. Die Regelung begründet keinen Aufschub vertraglicher Rechte im Sinne eines Stay und lässt die Befugnisse der FINMA zur Anordnung eines vorübergehenden Aufschubs nach Art. 26 und 30a VE-BankG unberührt.

*i) Bei Schutzmassnahmen eingegangene Verbindlichkeiten – Art. 37 VE-BankG*

In der Botschaft ist klarzustellen, dass Art. 37 VE-BankG nur Verbindlichkeiten erfasst, deren Eingehung die FINMA im Zusammenhang mit einer konkreten Schutzmassnahme ausdrücklich genehmigt hat. Die allgemeine Bewilligung zur Entgegennahme von Publikumseinlagen genügt nicht.

*j) Behördenzusammenarbeit – Art. 54a ff. VE-FINMAG*

*Die vorgeschlagene*n Bestimmungen zur Zusammenarbeit von EFD, FINMA und SNB bei der Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen werden ausdrücklich begrüsst. Die Erfahrungen aus der Credit-Suisse-Krise haben gezeigt, dass eine erfolgreiche Krisenbewältigung eine wirksame Zusammenarbeit und Koordination der beteiligten Behörden voraussetzt. [103]

Es ist deshalb richtig, dass die Vorlage den Informationsaustausch stärkt, Krisenszenarien und Krisenübungen gesetzlich verankert sowie die Zusammenarbeit der Behörden auf eine solidere gesetzliche Grundlage stellt.

Gleichzeitig zeigt die Vorlage, dass zwischen den Zuständigkeiten der Behörden eine gewisse Asymmetrie besteht. Die FINMA bleibt allein für die Anordnung und Durchführung einer Abwicklung zuständig, während die Fähigkeit, in einer Krise ausreichend Liquidität zur Verfügung zu stellen, faktisch bei der SNB liegt. Kapital kann durch Abwicklungsinstrumente wie den Bail-in geschaffen werden; Liquidität hingegen kann letztlich nur durch die Zentralbank bereitgestellt werden. Die Credit Suisse-Krise des Jahres 2023 hat eindrücklich gezeigt, dass die Stabilität eines Instituts in einer modernen Bankenkrise entscheidend von dieser Liquiditätsfunktion abhängen kann.

Vor diesem Hintergrund sind die vorgesehenen Konsultations-, Informations- und Krisenübungsmechanismen ausdrücklich zu unterstützen. Eine direkte Abwicklungszuständigkeit der SNB soll derzeit nicht beantragt werden. Es sollte jedoch geprüft werden, ob ihre Stellung bei liquiditäts- und finanzstabilitätsrelevanten Abwicklungsentscheidungen gesetzlich weiter gestärkt werden sollte. Dabei ist die Entscheidkompetenz der FINMA für die Anordnung und Durchführung des Abwicklungsverfahrens von der Liquiditäts- und Finanzstabilitätsfunktion der SNB klar abzugrenzen. Eine wirksame Krisenbewältigung setzt voraus, dass Verantwortung für die Finanzstabilität und die für deren Sicherung notwendigen Instrumente möglichst eng aufeinander abgestimmt sind. Die Vorlage stellt hierfür einen wichtigen ersten Schritt dar.

[103] Vgl. PUK Bericht, BBl 2025 515, Zusammenfassung Ziff. 13; vertieft insbesondere Kap. 12 und 13.

# E. Verrechnungssteuer für TBTF-Instrumente

«Massnahme 21» aus dem Paket zur Bankenstabilität, befindet sich nun ebenfalls in der öffentlichen Vernehmlassung. Dabei geht es um die heute befristete Ausnahme von der Verrechnungssteuer für TBTF-Instrumente. Diese soll im Rahmen des Gesetzespaketes zur Bankenstabilität zu einer unbefristeten Ausnahme werden. Gemäss der Vernehmlassungsvorlage ist dies für uns eine optimale Variante, welche wir vollumfänglich unterstützen.

# F. Nachträgliche punktuelle ERV-Anpassung

## 1. Regulatorische Behandlung von Software – nachträgliche punktuelle ERV-Anpassung

Der Bundesrat hat am 22. April 2026 beschlossen, die Eigenmittelverordnung (ERV) anzupassen. Ein konkreter Teilaspekt betrifft die Behandlung von Software. Analog zur Regelung in der EU wurde eine maximal dreijährige Abschreibungsdauer für Software festgelegt. Die neue Regelung ist zwar zu Recht auf systemrelevante Banken beschränkt. Allerdings werden dabei einige nicht-systemrelevante Banken bei der regulatorischen Behandlung von Software weiterhin strenger erfasst als systemrelevante Banken. Die Anpassung der ERV wird am 1. Januar 2027 in Kraft treten, und für die regulatorische Behandlung von Software gilt eine zweijährige Übergangsfrist.

## 2. Antrag

Damit keine ungerechtfertigte Schlechterstellung für die betroffenen nicht-systemrelevanten Banken entsteht und damit bestmöglich das Level Playing Field in der Behandlung von Software beachtet wird, beantragen wir die folgende nachträgliche punktuelle Anpassung der am 22. April 2026 vom Bundesrat beschlossenen ERV-Änderung:

**Art. 32 ERV**

[1] Vom harten Kernkapital sind vollständig abzuziehen:

c. der Goodwill, einschliesslich des Goodwills, der bei der Bewertung wesentlicher Beteiligungen an Unternehmen des Finanzbereichs ausserhalb des Konsolidierungskreises einbezogen wurde, und immaterielle Werte mit Ausnahme von Rechten zur Bedienung von Hypotheken (*Mortgage Servicing Rights*, MSR); verbuchen systemrelevante Banken Software als immaterielle Werte, so gilt dafür abweichend von diesem Buchstaben Absatz 2[bis];

[2bis] Verbuchen systemrelevante Banken Software in der Bilanz, so müssen sie die Differenz zwischen den aufsichtsrechtlich kumulierten Abschreibungen und den kumulierten Abschreibungen gemäss Rechnungslegung abziehen, sofern diese Differenz positiv ist. Die aufsichtsrechtliche Abschreibungsdauer beträgt dabei maximal drei Jahre. Dabei dürfen nicht-systemrelevante Banken nicht strenger als systemrelevante Banken behandelt werden. Die FINMA erlässt technische Ausführungsbestimmungen zur aufsichtsrechtlichen Behandlung von Software bei systemrelevanten Banken sowie zur Verhinderung einer Schlechterstellung von nicht systemrelevanten Banken. Sie richtet sich dabei nach der Delegierten Verordnung (EU) 2020/21765.

Swiss Banking

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Überlegungen für die weiteren Arbeiten. Für Gespräche und ergänzende Auskünfte stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Gerne bringen wir uns auch weiterhin konstruktiv in die weiteren Arbeiten ein.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung

Sig. Giorgio Pradelli
Präsident

Sig. Dr. Roman Studer
CEO

Schweizerische Bankiervereinigung
Association suisse des banquiers
Associazione Svizzera dei Banchieri
Swiss Bankers Association

Aeschenplatz 7
Postfach 4182
CH-4002 Basel

office@sba.ch
www.swissbanking.ch