Vereinigung Schweizerischer Assetmanagement- und Vermögensverwaltungsbanken
Association de Banques Suisses de Gestion
Associazione di Banche Svizzere di Gestione Patrimoniale ed Istituzionale
Association of Swiss Asset and Wealth Management Banks

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements
Bundesgasse 3
3011 Bern

Ausschliesslich per E-Mail eingereicht an: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Zürich, 19. November 2026

Stellungnahme zur Vernehmlassung zur Änderung des Bankengesetzes und der Liquiditätsverordnung (Too-Big-To-Fail-Regulierung)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 12. August 2026 eröffnete Vernehmlassung über die Änderung des Bankengesetzes (BankG) und der Liquiditätsverordnung (LiqV). Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir bestens und möchten mit diesem Schreiben die für die Vermögensverwaltungsbanken zentralen Punkte darlegen. Die Vereinigung Schweizerischer Assetmanagement- und Vermögensverwaltungsbanken (VAV) vertritt 23 Mitgliedsbanken der Aufsichtskategorien 3-5 aus sämtlichen Landesteilen, welche über 21'500 Mitarbeitende beschäftigen und Vermögen in Höhe rund CHF 1'500 Mrd. verwalten.

Kernpunkte

Die VAV lehnt die vorgeschlagene Änderung des Banken- und Finanzmarktaufsichtsrechts ab, davon ausgenommen sind die Massnahmen zur Verbesserung der Liquiditätsversorgung sämtlicher Banken durch die Schweizerische Nationalbank (insbesondere Ausweitung der zentralbankfähigen Sicherheiten um Lombardkredite). Insoweit wir uns in dieser Stellungnahme nicht anderweitig äussern, unterstützen wir die Kommentare der Schweizerischen Bankiervereinigung.

Wir begründen unsere grundsätzliche Position wie folgt:

- Mit Ausnahme des SNB-Liquiditätsdispositiv, das mit ausreichenden Sicherheiten gedeckt werden soll, besteht **kein Anlass, die neuen Regeln über die systemrelevanten Banken hinaus auszudehnen**. Ziel der TBTF-Regulierung muss es sein, die von systemrelevanten Banken ausgehenden Risiken für die Finanzstabilität, die Volkswirtschaft und die Steuerzahlenden zu minimieren. Mit der Überführung des Public Liquidity Backstop in das ordentliche Recht wird für systemrelevante Banken die Möglichkeit einer durch den Bund garantierten SNB-Liquiditätssicherung geschaffen. Nicht-systemrelevante Banken unterliegen grundsätzlich marktwirtschaftlichen Mechanismen und müssen bei einem Scheitern mit einem Ausscheiden aus dem Markt rechnen. Es besteht deshalb kein Anlass, die vorgeschlagenen TBTF-Massnahmen flächendeckend auf

sämtliche Banken auszuweiten. Dies entspricht auch den Vorgaben der vom Parlament überwiesenen PUK-Motionen (insb. Mo. 24.4531, 24.4527 24.4541, 24.4535, 24.4532, 24.4528, 24.4529, 24.4525, 24.4530, 24.4526), die auf systemrelevante Banken beschränkt sind.

- Während international Bestrebungen zur Vereinfachung der Finanzmarktregulierung und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit laufen, schlägt der Bundesrat umfangreiche neue regulatorische Anforderungen vor. Gleichzeitig hat das EFD eine Arbeitsgruppe zur Optimierung der Finanzmarktregulierung und zum Abbau administrativer Belastungen eingesetzt, die vorgesehenen Massnahmen jedoch ausdrücklich von deren Überprüfung ausgenommen. Dieser Widerspruch ist nicht nachvollziehbar. Auch die geplanten neuen Anforderungen müssen hinsichtlich Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit kritisch überprüft werden.

Im Weiteren begründen wir unsere Position wie folgt:

- Viele der vorgeschlagenen Regeln haben keinen oder nur einen ungenügenden Bezug zum Problem des «too big to fail» (TBTF), zu dessen Lösung die Gesetzesvorlage beitragen soll.
- Die sprachliche Bereinigung des Gesetzestextes und die Übernahme untergeordneter Bestimmungen ins Gesetz ohne beabsichtigte materielle Änderungen ist blosse Kosmetik und daher nicht angezeigt.
- Es besteht kein Aufsichtsdefizit, welches die vorgeschlagenen neuen Instrumente der FINMA rechtfertigen würde. Die heutige Aufsicht funktioniert und ist wirksam sowie scharf genug.
- Die Einführung eines Verantwortlichkeitsregimes für alle Banken ist nicht notwendig. Das heutige Recht erlaubt der FINMA bereits im Einzelfall Verbesserungen bei der Zuordnung von Verantwortlichkeiten zu verlangen.
- Die vorgesehenen Vergütungsregeln auf Gesetzesstufe wollen nichts Wesentliches am Status Quo ändern und sind deshalb als Kosmetik überflüssig. Sie sollen zudem auch für Banken ohne variable Vergütungen gelten, was nicht sinnvoll ist.
- Die vorgeschlagenen Instrumente der FINMA zur Frühintervention sind unnötig, gehen zu weit und würden die FINMA faktisch für den Geschäftsgang der Banken mitverantwortlich machen.
- Die Informationspflicht der FINMA über alle Verfahren gegen FINMA-Beaufsichtigte ist nicht durch den TBTF-Zweck des Entwurfs abgedeckt, unwirksam und angesichts der bestehenden weitgehenden Befugnisse der FINMA zur öffentlichen Information nicht angebracht.
- Das Gleiche gilt für die vorgesehenen Verwaltungsbussen durch FINMA. Sie würden zudem beim in der Praxis häufigen Vorwurf einer mangelhaften Organisation zur Geldwäschereibabwehr zu einer ungerechtfertigten und sinnlosen doppelten Bestrafung durch die FINMA und die Strafbehörden oder -gerichte führen.
- Das von der FINMA vorgeschlagene Instrument der gütlichen Einigung ist zwar im Ansatz nachvollziehbar, erweist sich jedoch als nicht sachgerecht. In Verbindung mit der Verwaltungsbusse entstünde ein erheblicher Anreiz für die FINMA, vermehrt Verwaltungsverfahren zu eröffnen.
- Die Einführung eines Zwangsgeldes in der Höhe von bis zu CHF 10 Mio. und mehr pro Tag für grössere Banken ist zur Umsetzung von Anordnungen der FINMA nicht notwendig. Es sind keine Fälle bekannt, in denen die heutigen Instrumente der FINMA nicht genügt hätten.
- Eine jede Gewährsperson treffende persönliche Pflicht, die FINMA proaktiv und unverzüglich über wesentliche Vorkommnisse zu informieren, ist unnötig und abzulehnen. Sie würde die Beaufsichtigten unnötig daran hindern, selbst vor einer Meldung die Fakten provisorisch abzuklären.
- Die vorgeschlagene neue Befugnis zur Gewinneinziehung bei allen Mitarbeitenden eines beaufsichtigten Instituts durch die FINMA geht zu weit und ist auch nicht kohärent mit der Regelung des Berufsverbots, wo diese zu Recht fehlt.

- Der vorgesehene grundsätzliche Entzug der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden gegen bestimmte Verfügungen der FINMA ist unnötig. Das Bundesgericht geht mit der Frage bereits sachgerecht um.
- Die vorgeschlagene vorgängige Genehmigungspflicht für Wechsel der Prüfgesellschaft führt zu einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand ohne klar ersichtlichen Nutzen für die Aufsicht.

Ferner haben wir folgende wichtige Anliegen:

- **Ausweitung der SNB-fähigen Sicherheiten auf Lombardkredite**: Solange Lombardkredite nicht als zentralbankfähige Sicherheiten anerkannt werden, bleibt Banken mit starkem Fokus auf das Vermögensverwaltungsgeschäft der Zugang zu ausreichender Liquiditätsunterstützung durch die SNB faktisch verwehrt. Deshalb fordern wir eine entsprechende Ausweitung der SNB-fähigen Sicherheiten. Der Bundesrat und die SNB sollen daher eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Behörden und Branchen einsetzen, mit dem Ziel, innert 24 Monaten die Grundlage für die Anerkennung von Lombardkrediten als ELF-fähige Sicherheiten zu schaffen.
- **Anpassung bei den qualitativen Liquiditätsanforderungen**: Da die Indikatoren zur Bestimmung des für einen allfälligen SNB-Liquiditätsbezug vorzubereitenden Sicherheitenvolumens zu vage sind und zu viel Ermessensspielraum für die FINMA offenlassen, droht eine schleichende Aufwärtsspirale der Anforderungen. Für Banken der Kategorie 3 müssen sich die Anforderungen auf das notwendige Minimum beschränken, nämlich die rechtliche, operative und technische Vorbereitung für einen allfälligen Liquiditätsbezug bei der SNB.
- **Nachträgliche Anpassung der Eigenmittelverordnung (ERV) betreffend Software**: Die vom Bundesrat beschlossene Anpassung der ERV darf nicht dazu führen, dass nicht-systemrelevante Banken bei der regulatorischen Behandlung von Software strengeren Anforderungen unterliegen als systemrelevante Banken. Wir fordern deshalb eine punktuelle Anpassung von Art. 32 ERV.

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1. Umfang dieser Stellungnahme

Unsere Stellungnahme äussert sich nur zu Vorschlägen, welche die Mitgliedsbanken der VAV betreffen würden. Sie behandelt keine Regeln, welche nur für systemrelevante Banken oder die Behörden gelten sollen, soweit sie nicht indirekte Auswirkungen auf die Mitgliedsbanken haben.

Ausgeklammert werden auch die derzeit bereits im Parlament debattierten Vorschläge zur Einführung einer staatlichen Liquiditätssicherung für systemrelevante Banken (PLB) sowie zur Eigenmittelunterlegung ausländischer Beteiligungen im Stammhaus von systemrelevanten Banken. Sie seien aber erwähnt, weil damit zeitlich überlappend drei Revisionen des BankG getrennt diskutiert werden, die in einzelnen Bereichen zusammenhängen.

1.2. Fehlender Konnex der neuen Regeln zum TBTF-Problem

Der Bundesrat präsentiert das dritte Gesetzespaket in seiner Medienmitteilung unter dem Titel «Too-Big-To-Fail-Regulierung». Damit soll also offenbar das TBTF-Problem gelöst oder verkleinert werden. In diesem Sinne umschreibt auch der Bundesrat im Erläuterungsbericht das Ziel der Gesetzesrevision: *«Das Massnahmenpaket zur Stärkung des TBTF-Dispositivs (...) soll (1) Risiken für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems vermindern, (2) die Fortführung volkswirtschaftlich wichtiger Funktionen gewährleisten und (3) staatliche Beihilfen vermeiden.» (S. 5).*

Damit liegt es nahe, die neuen Regeln nur auf systemrelevante Banken anzuwenden. Dies war auch die Erwartung der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion». So stellte deren Präsidentin, Ständerätin Isabelle Chassot, in der Ratsdebatte vom 10. März 2025 fest:

> *«Lassen Sie mich diesen Punkt nochmals auf Deutsch wiederholen, weil die Kommission dieser Unterscheidung im Hinblick auf die künftige Ausgestaltung der Regulierung eine grosse Bedeutung beimisst: Die Empfehlungen und Vorstösse der PUK betreffen die Regulierung von systemrelevanten Banken (SIB) und in einigen Fällen diejenige von global systemrelevanten Banken (G-SIB). […] Banken, die von den Behörden nicht als systemrelevant eingestuft werden, sind von den Empfehlungen und Vorstössen nicht erfasst.»*

Demgegenüber schlägt der Bundesrat eine weitgehend für alle Banken oder sogar alle FINMA-Beaufsichtigten geltende umfassende Neuregulierung vor. Der Titel der Medienmitteilung «Too-Big-To-Fail-Regulierung» ist demnach irreführend. Der Vernehmlassungsentwurf (VE-BankG und VE-FINMAG) schafft oder verändert insgesamt 97 Artikel im BankG und im FINMAG. Nur 8 dieser 97 Artikel betreffen ausschliesslich systemrelevante Banken. Die übrigen 89 betreffen alle Banken und 31 davon zudem auch alle übrigen durch die FINMA beaufsichtigten Institute.

1.3. Umfassende Neuregulierung aller Banken unnötig

Eine solch umfassende Neuregulierung aller Banken ist unnötig. Sie will Probleme lösen, die nicht bestehen. So stellt die geltende Finanzmarktregulierung der FINMA bereits wirksame Instrumente zur Aufsicht nicht-systemrelevanter Banken und zum Enforcement zur Verfügung.

Diese Instrumente nutzt die FINMA umfassend und hat bereits angekündigt, dies künftig noch mehr zu tun. So hat sie die Aufsicht in den letzten Jahren erheblich intensiviert. Sie führte 2025 insgesamt 113 eigene Vor-Ort-Kontrollen bei Banken durch. Für 2026 kündigte sie in ihrem Jahresbericht an, die Intensität und insbesondere die Dauer und den Prüfumfang dieser Kontrollen noch zu steigern. Hinzu kamen bereits 2025 vermehrte «Deep Dives» mit direkten Kontakten zum Verwaltungsrat, zur Geschäftsleitung, zur Compliance- und Risikoorganisation und zur internen Revision, insbesondere zu Corporate Governance, Risikomanagement, Risikokultur und den Geschäftsmodellen.

Zu dieser intensivierten Aufsicht kam ein in den letzten Jahren intensives Enforcement der FINMA. Es betrifft keineswegs nur die systemrelevanten Banken. So schloss die FINMA seit 2015 jedes Jahr durchschnittlich 78 Abklärungen im bewilligten Bereich ab und erliess 29 Verfügungen. Diese beinhalten strenge Massnahmen wie Programme zur Stärkung der Governance und der Compliance, deren Umsetzung durch Prüfgesellschaften überprüft wurde, Geschäftsbeschränkungen, die Einziehung von durch Aufsichtsrechtsverletzungen erzielten Gewinnen, Berufsverbote und die Entfernung von Organen oder sogar den Bewilligungsentzug allenfalls verbunden mit einer Konkurseröffnung.

Der Eindruck einer laxen bestehenden Regulierung und Aufsicht über die Banken wäre deshalb völlig verfehlt. Das Gegenteil trifft zu. Die Banken sind die wohl am intensivsten dauernd staatlich überwachten privaten Unternehmen der Schweiz. Die heutigen gesetzlichen Instrumente der FINMA sind effektiv und wirksam und werden auch eingesetzt. Es besteht kein überzeugender Grund, sie wie in der Vorlage vorgesehen über die systemrelevanten Banken hinaus auszudehnen.

1.4. Auf unnötige Gesetzeskosmetik ohne materielle Änderungen verzichten

Zahlreiche der beantragten Änderungen erübrigen sich, wenn darauf verzichtet wird, heute bereits geltende Verordnungsbestimmungen auf Gesetzesstufe zu heben oder Formulierungen aus dem Finanzinstitutsgesetz zu übernehmen, ohne dass damit eine Änderung der heutigen Praxis beabsichtigt ist.

Dies betrifft eine grosse Zahl der vorgeschlagenen Bestimmungen zur Bankorganisation, so die Artikel 3, 3a, 3b, 3c (soweit nicht das Verantwortlichkeitsregime betreffend), 3e, 3f, 3g, 3h, 3i, 3j, 3k, 3m, 3n, 3o, 3p und 3q. Diese Bestimmungen werden in der Folge angesichts ihres fehlenden Neuerungsgehalts auch nicht eingehender besprochen. Vielmehr spricht sich die VAV dafür aus, grundsätzlich davon abzusehen.

Die hier vertretenen Banken wehren sich nicht grundsätzlich gegen die vorgeschlagenen Formulierungen und das Bemühen, die Aussagekraft von Normen im Gesetz zu erhöhen. Die im Idealfall damit verbundene erhöhte Rechtssicherheit ist aber abzuwägen gegen die Unsicherheit, welche solche Gesetzeskosmetik schafft. In jedem Einzelfall wird nämlich die Aufsichts- und Gerichtspraxis zu ermitteln haben, ob einzelne neue Normen eine Änderung beabsichtigen oder nur die bisherige Praxis festhalten wollen. Dieser Prozess kreiert seinerseits Unsicherheit und erheblichen Aufwand und kann Jahre dauern. All dies wäre in Kauf zu nehmen, wenn ein klarer Nutzen ersichtlich wäre. Einen solchen gibt es aber nicht. Deshalb sollte auf solche kosmetischen Änderungen verzichtet werden.

Anders wäre dies im Rahmen einer Totalrevision des Gesetzes, welche aber nach unserer Ansicht nicht erforderlich ist, wenn auf nicht zwingende und nicht nötige Regulierung verzichtet wird.

1.5. Ungenügen der heutigen Bestimmungen und Wirksamkeit der vorgeschlagenen Massnahmen nicht hinreichend belegt

Gesetze sollten nur geschaffen werden, wenn dies wirklich erforderlich ist. Es sollte nach kritischer Prüfung tatsächlich ein reales Problem vorliegen, welches eine Antwort auf Gesetzesstufe erfordert. Dies trifft in Bezug auf die Aufsicht nicht-systemrelevanter Banken nach Auffassung der VAV nicht zu. Die nachstehenden Stellungnahmen zu den Detailregeln etwa zum beantragten Verantwortlichkeitsregime erläutern dies. Grundsätzlich zeigt der Erläuterungsbericht nicht überzeugend auf, welche Probleme bei nicht-systemrelevanten Banken bestehen, die die FINMA nicht mit dem ihr bereits heute zur Verfügung stehenden Instrumentarium angehen kann.

Besteht tatsächlich ein Problem, welches Gesetzgebung erfordert, sollten nur Instrumente vorgeschlagen werden, welche voraussichtlich zu dessen Lösung wirksam beitragen können. Es gilt zu anerkennen, dass Nutzen und Wirksamkeit von Normen nicht mit letzter Sicherheit vorausgesagt werden können. Ein Beweis kann nicht verlangt werden. Glauben und Hoffen auf eine Wirksamkeit alleine genügen aber nicht. Der Erläuterungsbericht legt nach unserer Ansicht nicht hinreichend dar, weshalb die vorgeschlagenen Instrumente wirksam sein dürften. Auch dies wird nachfolgend näher dargelegt, etwa im Kontext der «pekuniären Verwaltungssanktionen» oder der Information über Enforcementverfahren der FINMA.

Sollte der Bundesrat entgegen der hier vertretenen Meinung an dieser umfassenden Revision festhalten, wäre in seiner Botschaft ans Parlament vertieft und wenn möglich empirisch belegt darzulegen, welche Probleme bei den von den neuen Instrumenten erfassten Banken tatsächlich bestehen und warum die vorgeschlagenen Massnahmen wirksam zu deren Lösung beitragen können. Bei einzelnen der vorgeschlagenen Instrumente wie den «pekuniären Verwaltungssanktionen» oder der Information über Enforcementverfahren scheint die hauptsächliche Begründung darin zu liegen, dass diese Instrumente im Ausland üblich sind. Das entbindet den Schweizer Gesetzgeber aber nicht davon zu prüfen, ob sie nötig und wirksam sind.

1.6. Neue Regeln, soweit sinnvoll, nur für systemrelevante Banken

Zusammenfassend kommen die hier vertretenen Banken zum Schluss, die Vorlage sollte grundsätzlich nur Normen enthalten und Institute erfassen, welche zur Lösung des TBTF-Problems wirksam beitragen können. Entsprechend sollten sie grundsätzlich nur für systemrelevante Banken gelten, da sich nur bei ihnen das TBTF-Problem stellt. Allfällige Ausnahmen von diesem Grundsatz müssten eng begrenzt und

solid begründet sein. Es besteht kein Anlass und keine Notwendigkeit für derart umfassende und für alle Banken und FINMA-Beaufsichtigten sowie ihre Mitarbeitenden geltende neue Regeln im Banken- und Finanzmarktaufsichtsgesetz.

2. Beurteilung der einzelnen Massnahmen

2.1. Corporate Governance

2.1.1. Verantwortlichkeitsregime und Sorgfaltspflicht

Nach Ansicht der VAV sind die Verantwortlichkeiten bereits heute auch in grösseren Banken in den Geschäftsreglementen und internen Weisungen in der nötigen Klarheit geregelt. Falls dies nicht der Fall sein sollte, kann die FINMA bereits auf Grundlage des heute geltenden Rechts die nötigen Verbesserungen einfordern. Es besteht somit unseres Erachtens kein Anlass für die Einführung eines bürokratischen und kostspieligen Verantwortlichkeitsregimes. Die VAV lehnt deshalb den Vorschlag für ein Verantwortlichkeitsregime in der jetzigen Form ab.

2.1.2.Vergütungsregeln

Auch hier zeigt der Erläuterungsbericht kein Problem auf, das sich bei den Banken verbreitet gezeigt hätte und deshalb ein Tätigwerden des Gesetzgebers erfordert. Er legt auch nicht dar, dass die FINMA bei nicht-systemrelevanten Banken etwas an ihrer bisherigen Praxis ändern sollte. Der Vorschlag verlangt aber eine Dokumentation ihres Vergütungssystems auch von Banken, welche keine variablen Vergütungen kennen, die bei falscher Ausgestaltung allenfalls falsche Anreize setzen könnten. Wenn schon müsste das Gesetz sich darauf beschränken, variable Vergütungen zu regeln, nicht Vergütungen allgemein. Der Erläuterungsbericht stellt sich auch nicht die Frage, ob diese neuen Regeln wirksam sind oder ob allenfalls unerwünschte Nebenwirkungen haben.

Die VAV kommt deshalb zum Schluss, die vorgeschlagene Regulierung sei blosse Gesetzeskosmetik für ein bei nicht-systemrelevante Banken nicht nachgewiesenes Problem und deshalb unnötig. Falls sich aus einem Vergütungssystem einer Bank tatsächlich konkret ein Missstand wegen Fehlanreizen ergibt, ist die FINMA bereits nach heutigem Recht befugt, dagegen einzuschreiten.

2.1.3. Bankbewilligung, Gewähr und Organisation

Wie vorne erwähnt sind wir der Ansicht, dass auf kosmetische Umformulierungen und auf eine Übernahme von Verordnungsbestimmungen ohne materiellen Änderungsauftrag für die Praxis der FINMA im Rahmen dieser Teilrevision verzichtet werden sollte. Der Bundesrat will das TBTF-Problem verringern, also sollte er sich auf Regelungen beschränken, welche dazu nötig und wirksam sind. Das stattdessen zusätzlich verfolgte Konzept einer «behutsamen Modernisierung» überzeugt nicht. Sollte es je nötig sein, das BankG total zu revidieren, wäre das das richtige Gefäss für eine solche Modernisierung. Aus diesem Grunde sollte von der Revision bzw. Schaffung der Artikel 3, 3a, 3b, 3c, 3e, 3f, 3g, 3h, 3i, 3j, 3k, 3m, 3n, 3o, 3p und 3q verzichtet werden. Sie werden hier nicht weiter behandelt.

2.2. Aufsicht

2.2.1. Frühintervention

Der Bundesrat begründet im Erläuterungsbericht (S. 11) die Notwendigkeit der neuen Befugnisse der FINMA zur Frühintervention mit seinen Erkenntnissen aus dem Bankenstabilitätsbericht von 2024 zur Credit Suisse-Krise. Weder im Bankenstabilitätsbericht von 2024, noch im Erläuterungsbericht wird überhaupt dargelegt, weshalb es erweiterte Frühinterventionsmassnahmen gegenüber allen Banken

angezeigt ist. Diese vorgesehenen Befugnisse im Bereich der Frühintervention ziehen eine noch höhere Mitverantwortung der FINMA für die Geschäftsführung von privaten Unternehmen nach sich. Sie müsste prospektiv darüber befinden, ob eine Bank in Zukunft allenfalls in Schieflage geraten könnte.

Eine solche Interventionsbefugnis würde die FINMA und die betroffenen Banken vor erhebliche Probleme stellen. Es wird nie mit absoluter Sicherheit auszuschliessen sein, dass eine Bank «in absehbarer Zukunft» Compliance-bezogene oder finanzielle Probleme bekommen «könnte». Will sie die FINMA ausschliessen, müsste sie prospektiv Massnahmen anordnen, welche eine erfolgreiche Geschäftstätigkeit der Banken erheblich behindern könnte. Tut die FINMA dies nicht und nimmt damit ein gewisses Risiko auf sich, um den Handlungsraum einer Bank nicht übermässig einzuschränken, muss sich die FINMA im Rückblick Untätigkeit vorwerfen lassen, wenn die Bank in Probleme gerät. Eine solche faktische Mitverantwortung der FINMA und damit des Staates für die Geschäftsführung einer privaten Bank ist an sich problematisch. Sie rechtfertigt sich aber höchstens dort, wo die Bankenaufsicht auch die Interessen der Finanzstabilität und indirekt der Steuerzahler zu wahren hat. Andere Banken sollen und können, wenn sie nicht überlebens- und sanierungsfähig sind und nicht mit anderen Banken fusioniert werden können, liquidiert werden.

Dazu gibt das geltende Recht der FINMA sehr weitgehende Instrumente in die Hand. Sie kann Schutzmassnahmen ergreifen, lange bevor eine Bank überschuldet ist. Es genügt dazu die «begründete Besorgnis, dass eine Bank überschuldet ist oder ernsthafte Liquiditätsprobleme hat» oder «die Eigenmittelvorschriften nach Ablauf einer von der FINMA festgesetzten Frist» nicht erfüllt. Trifft dies zu, kann sie den Bankorganen beliebige Weisungen erteilen oder sie abberufen und ersetzen oder die Geschäftstätigkeit einschränken (Art. 25 und 26a BankG).

Bereits vor einer Besorgnis auf Überschuldung oder Liquiditätsproblemen, d.h. bevor eine Bank den «Point of non viability» erreicht, kann die FINMA bei Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen oder «sonstigen Missständen» alle Massnahmen anordnen, welche sie «zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes» für erforderlich hält (Art. 31 FINMAG). Sie kann Geschäftsbeschränkungen anordnen und etwa die Aufnahme gewisser neuer Geschäftsbeziehungen oder Akquisitionen, die Verstärkung und Umbesetzung der obersten Bankorgane oder die Anpassung von Strategie und Geschäftsmodellen verlangen (Art. 31 FINMAG). Bei fachlichem Ungenügen oder Verfehlungen, welche ihre Integrität in Frage stellen, kann sie Bankorganen auch die Gewähr absprechen und bei schweren Aufsichtsrechtsverletzungen ein Berufsverbot auferlegen (Art. 35 FINMAG).

Aus diesen Gründen sind neue auf alle Banken anwendbare Frühinterventionsbefugnisse unnötig und liegen ausserhalb des der Vorlage zu Grunde liegenden Zweckes, der Verringerung des TBTF-Problems. Der Gesetzgeber sollte darauf verzichten oder sie, soweit notwendig, nur für systemrelevante Banken vorsehen.

2.2.2. Information der Öffentlichkeit über FINMA-Verfahren

Der schwer verständliche Gesetzesvorschlag und die Erläuterungen unterscheiden nicht klar zwischen einer z.B. jährlichen technischen Berichterstattung der FINMA etwa in ihrem Enforcementbericht und besonderen Medienmitteilungen in wichtigen Fällen während oder nach Abschluss eines Verfahrens. Ebenso ist unklar, welchen Zweck die Sanktion der «Veröffentlichung der aufsichtsrechtlichen Verfügung» nach Art. 34 FINMAG noch haben soll, wenn die FINMA ohnehin alle Verfügungen im Wortlaut veröffentlichen muss.

Es erschliesst sich nicht, in welcher Weise der Vorschlag zum erklärten Ziel der Vorlage beitragen soll, nämlich der Verringerung des TBTF-Problems. Die Erfahrungen mit der Credit Suisse sprechen eher dagegen. Bekanntlich darf die FINMA bereits nach geltendem Recht unter bestimmten Umständen über Verfahren informieren, was sie seit 2009 auch in rund 14% der Fälle tat. Im Falle der Credit Suisse informierte sie sogar öffentlich in Medienmitteilungen über 7 der 11 nach dem PUK-Bericht zwischen

2011 und 2024 abgeschlossenen Verfahren. Es lässt sich nicht nachweisen, dass diese Informationen einen Einfluss auf den Gang der Ereignisse gehabt hätten.

Der Erläuterungsbericht äussert sich nicht dazu. Er meint einzig, die systematische Information über Enforcement-Endverfügungen unter Nennung des Namens «stärke das Vertrauen in die Aufsichtsbehörde und in die Funktionsfähigkeit der Märkte» und beuge Gerüchten und Unsicherheiten vor, welche die Stabilität des Finanzsystems beeinträchtigen könnten. Diese Annahmen sind nicht beweisbar. Das Gegenteil könnte zutreffen. Davon geht auch der Vorentwurf aus, indem er eine Ausnahme von der Informationspflicht vorsieht, «wenn die Information die Stabilität der Finanzmärkte ernsthaft beeinträchtigen würde». Wohl aus diesem Grund informierte die FINMA erst Ende Februar 2023 über eine von ihr Anfang Dezember 2022 gegen die Credit Suisse im Fall Greensill erlassene Verfügung, obschon sie in diesem Fall sogar im April 2021 über die Eröffnung des Verfahrens informiert hatte.

Die FINMA soll nach dem Vorschlag bei Verfügungen gegen Individuen deren Namen nur ausnahmsweise nennen. Ein Grund für eine Ausnahme soll die Wahrung des Ansehens des Finanzplatzes Schweiz sein. Gestützt auf diesen Ausnahmegrund hat die FINMA wie erwähnt zwischen 2009 und 2025 in 14% der von ihr abgeschlossenen Verfahren informiert. Nach den Statistiken der FINMA waren zwischen 2014 und 2025 jährlich im Durchschnitt 48 Individuen von Verfügungen der FINMA betroffen. Bliebe es bei diesen Zahlen und würde die FINMA den gleichen Massstab künftig auch bei Individuen anwenden, würden damit jährlich zwischen 5 bis 8 Namen von Verfügungsadressaten offengelegt.

Zusammenfassend erachten wir den in Bezug auf alle FINMA-Beaufsichtigten geltenden Vorschlag als nicht durch den TBTF-Zweck des Entwurfs abgedeckt, als unwirksam und angesichts der bestehenden weitgehenden Befugnisse der FINMA zur öffentlichen Information als unnötig.

2.2.3. Pekuniäre Verwaltungssanktionen

Der Bundesrat zeigt in seinem Erläuterungsbericht nicht auf, wie die vorgeschlagene Bussenkompetenz der FINMA beitragen soll, das TBTF-Problem zu verringern und damit erklärte Ziel der Vorlage zu erreichen. Nach dem Bericht «Lessons Learned aus der Credit Suisse-Krise» der FINMA vom Dezember 2023 bezahlte die Credit Suisse zwischen 2010 und 2023 rund CHF 15 Mrd. an «Bussen und Vergleichszahlungen». Aus der Datenbank «Global Violation Tracker» ist ersichtlich, dass zehn der global systemrelevanten Banken zwischen 2010 und 2025 jedes Jahr mindestens eine Strafzahlung leisteten. Zusammen bezahlten diese zehn Banken in diesem Zeitraum rund USD 236 Mrd. Strafzahlungen. Die insgesamt 18 in die Recherche einbezogenen G-SIBs zahlten zusammen jährlich rund 74 Strafzahlungen von durchschnittlich USD 194 Mio. pro Zahlung. Diese Zahlen belegen die beachtliche Höhe internationaler Strafzahlungen. Sie belegen aber nicht ihre Wirksamkeit für eine verbesserte Compliance. Der Bundesrat legt im Erläuterungsbericht denn auch nicht dar, warum und wie die geplanten Bussen eine gute Compliance der Beaufsichtigten mit den Aufsichtsgesetzen wirksamer erreichen sollen als die nach geltendem Recht zur Verfügung stehenden Massnahmen.

Die Begründung des Erläuterungsberichts für die Notwendigkeit für die Einführung von Verwaltungsbussen überzeugt nicht in Bezug auf systemrelevante Banken. Erst recht überzeugt sie dann nicht für die übrigen Beaufsichtigten. Zu Recht wird kein generelles Aufsichtsdefizit am Finanzmarkt angeführt, denn ein solches besteht objektiv nicht. Nachvollziehbar ist die Begründung, eine Beschränkung einer Verwaltungsbusse auf systemrelevante Banken würde diese ungerechtfertigt ungleich behandelt. Aber ein unwirksames und unnötiges Instrument wird nicht wirksam und nötig, wenn man seinen Anwendungsbereich ausdehnt.

Die Maximalhöhe der vorgesehenen Strafen wäre hoch. Bei den grössten hier vertretenen Banken könnten sie in einem Bereich von CHF 100 bis 300 Mio. liegen, bei der UBS CHF 4 Mrd. Diese Grenze läge damit um ein Vielfaches höher als die im Strafrecht auf CHF 5 Mio. beschränkten Unternehmensstrafen, etwa bei einer strafbar mangelhaften Organisation zur Bekämpfung der Geldwäscherei (Art. 102 Abs. 2

StGB). Darin liegt ein unbegründeter Wertungswiderspruch der Rechtsordnung, da der Unrechtsvorwurf des Strafrechts als ultima ratio eigentlich höher sein sollte. Diese Maximalhöhe ist nicht eine abstrakte und theoretische Grösse. Vielmehr wird die FINMA daran gemessen werden, ob sie ihre Kompetenzen ausschöpft. Sie müsste sich rechtfertigen, wenn sie einer Bank nur eine Verwaltungsbusse auferlegt, welche nur 1% des Maximalbetrags beträgt, auch wenn dies CHF 400 Mio. wäre.

Wie schon angesprochen bildete eine nach Auffassung der FINMA ungenügende Organisation und ein ungenügendes Risikomanagement ein wichtiges Thema in der Aufsichts- und Enforcementpraxis der der letzten Jahre, vor allem im Zusammenhang mit Pflichten nach Geldwäschereirecht. Insgesamt ging es nach der auf Angaben der FINMA gestützten Datenbank «GEFI - Global Enforcement in the Financial Industry» in 91 von 598 Enforcementfällen der FINMA um das Thema Geldwäscherei. In den letzten Jahren führte die Bundesanwaltschaft im Anschluss und gestützt auf Akten des FINMA-Verwaltungsverfahrens verschiedene Strafverfahren gegen Banken wegen mangelhafter Organisation zur Verhinderung von Geldwäscherei nach Art. 102 Abs. 2 StGB durch. Es kam zu mehreren Verurteilungen mit hohen Geldbussen und Ersatzforderungen. Bei diesen Fällen ist das Thema und der Vorwurf des Verwaltungsverfahrens der FINMA und des Strafverfahrens der Bundesanwaltschaft exakt dasselbe: die Organisation einer Bank zur Abwehr von Geldwäscherei gemessen an den Vorgaben des Geldwäscherei- und Aufsichtsrechts.

Künftig würde eine Bank riskieren, zweimal gestützt auf den gleichen Sachverhalt für den gleichen Vorwurf gebüsst zu werden. Dabei wäre die Höhe der Verwaltungsbusse paradoxerweise je nach Bank ein Vielfaches der auf CHF 5 Mio. beschränkten Strafbusse. Eine solche doppelte Busse für den gleichen Vorwurf ergibt keinen Sinn und ist abzulehnen. Nach dem Erläuterungsbericht (S. 217f.) schliesse der Grundsatz *ne bis in idem* nicht aus, «dass zu denselben Sachverhalten mehrere Verfahren geführt werden, sofern diese Teil eines integrierten Systems sind, das einen genügend engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang aufweist, sodass sie eher eine einheitliche umfassende Reaktion des Staates darstellen als eine unabhängige doppelte Strafverfolgung.» Diese Argumentation ist nicht nachvollziehbar. Daran ändert nichts, dass das Strafgericht nach Ansicht des Erläuterungsberichts keine Busse mehr aussprechen dürfte, welche zusammen mit der Verwaltungsbusse deren maximale Höhe übersteigt (S. 218). Wenn dies angestrebt würde, so müsste diese Grenze im Strafgesetzbuch verankert sein.

Nicht nur ist die Wirksamkeit der Verwaltungsbussen nicht nachgewiesen. Sie könnten sogar kontraproduktiv wirken. Dies wäre der Fall, wenn die FINMA dazu übergehen würde, in ihren Verfahren nur noch Bussen auszusprechen und dabei die nötige Verbesserung von Governance, Organisation und Prozessen zu vernachlässigen. Diese Tendenz könnte durch das im Entwurf auch vorgesehene Instrument der gütlichen Einigung verstärkt werden. Das Resultat wäre eine unwürdige und unwirksame Ablasswirtschaft.

Aus all diesen Gründen lehnt die VAV die Einführung von Verwaltungsbussen ab. Ihre Wirksamkeit ist nicht nachgewiesen und sie sind unnötig. Sie würden zudem rechtlich heikle Verfahrensprobleme schaffen, auf deren Erläuterung hier verzichtet wird.

2.2.4. Gütliche Einigung

Das von der FINMA vorgeschlagene Instrument der gütlichen Einigung ist zwar im Ansatz nachvollziehbar, erweist sich jedoch als nicht sachgerecht. Es steht in engem Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Verwaltungsbusse, welche wir ablehnen. Beide Instrumente zusammen würden einen starken Anreiz für die FINMA schaffen, mehr Verwaltungsverfahren zu eröffnen, weil sie hoffen kann, durch die gütliche Einigung mehr Verfahren schneller zu beenden. Nach den Enforcementstatistiken der FINMA führten 51% der von 2014 bis 2025 im jährlichen Durchschnitt von der FINMA im bewilligten Bereich

durchgeführten Abklärungen zu einer Verfügung. Dieser Prozentsatz dürfte steigen. Zudem dürften betroffene Beaufsichtigte unter erheblichen Druck kommen, einer gütlichen Einigung zuzustimmen. All dies könnte den Ablasseffekt der geplanten Verwaltungsbusse verstärken, wenn sowohl für die FINMA als auch die Beaufsichtigten die Höhe der in der gütlichen Einigung «verhandelten» Busse im Vordergrund stände, statt die Behebung der Mängel. Die Wirksamkeit der Aufsicht der FINMA könnte sich dadurch sogar verringern.

Für die Verfahren der FINMA gilt das Opportunitätsprinzip. Die FINMA darf nicht willkürlich und muss verhältnismässig handeln. In diesem Rahmen hat die FINMA aber ein Ermessen, ob sie ein Verfahren führt, wie sie es führt, wie sie es beendet und welche Massnahmen sie anordnet. Die FINMA ist damit bereits nach bestehendem Recht befugt, zum Beispiel erforderliche Massnahmen mit Beaufsichtigten abzusprechen oder unter bestimmten Umständen auf Sanktionen zu verzichten. Sie tut dies auch, etwa wenn sie vom Erlass eines Berufsverbots absieht, weil sich die betroffene Person glaubwürdig verpflichtet, auf eine weitere Tätigkeit im beaufsichtigten Sektor zu verzichten. Das heutige Recht erlaubt der FINMA, flexibel zu handeln. Diese Flexibilität würde durch den Vorschlag eingeschränkt. So ist nicht ersichtlich, weshalb nur die Massnahmen am Ende eines Verfahrens und nicht auch die Ausgestaltung des Verfahrens selbst Gegenstand einer Abrede sein kann. So stände es der FINMA heute etwa frei, auf die Einsetzung eines eigenen Untersuchungsbeauftragten zu verzichten und stattdessen die Governance und den Inhalt einer von einer Bank selbst angeordneten internen Untersuchung mit dieser abzusprechen. Aus diesen Gründen erachten die hier vertretenen Institute den Vorschlag der gütlichen Einigung als nicht angebracht.

2.2.5. Zwangsgelder

Der Erläuterungsbericht legt nicht dar, dass es ein Problem bei der Umsetzung von Verfügungen gäbe, welches mit dem neuen Instrument des Zwangsgeldes gelöst werden muss. In der Praxis setzt die FINMA in ihren Verfügungen regelmässig Fristen zur Umsetzung von angeordneten organisatorischen Verbesserungen. Sie lässt sich über den Fortschritt bei der Umsetzung informieren. Sie kann Einsicht nehmen in die Pläne, Organisation und Fristen der Umsetzungsprojekte und tut dies auch. Verschiedentlich hat sie zudem einschneidende Geschäftsbeschränkungen angeordnet, welche gelten, solange die angeordneten organisatorischen Verbesserungen nicht umgesetzt sind. So hat sie Übernahmen und Fusionen verboten oder die Aufnahme gewisser Geschäftsbeziehungen etwa mit politisch exponierten Personen untersagt. Schliesslich lässt die FINMA regelmässig die Umsetzung ihrer Verfügungen durch Prüfbeauftragte prüfen, welche sie selbst auf Kosten der beaufsichtigten Institute einsetzt und instruiert.

Der Erläuterungsbericht erklärt nicht, warum diese sehr weitgehenden Befugnisse nicht ausreichen und nun zusätzlich ein Zwangsgeld notwendig sein soll, welches bei den grössten hier vertretenen Banken CHF 4 bis 12 Mio. pro Tag, d.h. für sechs Monate CHF 700 Mio. bis CHF 2.2 Mrd., und die UBS über CHF 100 Mio. pro Tag bzw. CHF 18 Mrd. für sechs Monate erreichen könnte. Tatsächlich reichen die heutigen Befugnisse in der Praxis auch aus und es gibt kein Problem, das gelöst werden müsste.

Es gibt im Bericht der PUK einen Hinweis auf eine verspätete Umsetzung einer Verfügung der FINMA vom September 2018 gegenüber der Credit Suisse. Darin hatte die FINMA gestützt auf die allgemeinen Organisationsanforderungen des Banken- und Geldwäschereigesetzes eine globale konzernweite «single client view» angeordnet. Die Credit Suisse wurde verpflichtet, global und konzernweit eine Gesamtsicht für alle Mitarbeitenden in der Kundenberatung und Compliance auf alle Geschäftsbeziehungen der weltweit mehr als einer Million Kunden in allen Rollen (z.B. Vertragspartner, wirtschaftlich Berechtigter, Bevollmächtigter) gesamthaft, global, konzernweit und über alle Rechtseinheiten hinweg einzuführen. Die Credit Suisse wehrte sich nicht gegen diese Anordnung, wohl weil sie selbst diese single client view

einführen wollte. Die globale datenschutzrechtlich korrekte Umsetzung dieser Anordnung über fünf Divisionen hinweg war aber äusserst ambitiös, die an die Credit Suisse gestellten Anforderungen wohl zu hoch und die Anordnung selbst wohl an der Grenze oder schon jenseits des rechtlich Zulässigen. Bis heute finden sich dazu keine konkreten rechtlichen Vorgaben. Im Rückblick räumte dies auch die FINMA in ihrer Stellungnahme zu einem Expertenbericht der PUK ein. Wohl aus demselben Grund hatte die FINMA in einer Vollstreckungsverfügung vom April 2022 die Umsetzungsfrist bis Ende 2024 verlängert (PUK-Bericht, S. 158). Dieser besonders gelagerte Einzelfall reicht nicht aus, um die Einführung eines gesetzlichen Zwangsgeldes zu begründen. Aus diesen Gründen erachten wir die Einführung eines Zwangsgeldes für unnötig und nicht gerechtfertigt.

2.2.6. Auskunfts- und Meldepflicht und Verwertungsverbot durch Strafbehörden

Der Vorschlag versäumt es, zwischen Verfahren gegen ein beaufsichtigtes Institut und solchen gegen dessen Organe, Mitarbeitende und qualifiziert Beteiligte als Individuen zu unterscheiden.

In Verfahren gegen ein beaufsichtigtes Institut ist gegen eine auf alle Mitarbeitende ausgedehnte Mitwirkungspflicht nichts einzuwenden. Ohne eine Mitwirkungspflicht der beaufsichtigten Institute kann die FINMA ihre Aufsicht nicht wirksam ausüben. Die Ausdehnung der Mitwirkungspflicht auf alle Mitarbeitenden persönlich vermeidet schwierige Abgrenzungsfragen.

Anders ist dies bei Verfahren gegen die Organe und Mitarbeitenden der beaufsichtigten Institute selbst. Hier sollten die Individuen nicht mehr verpflichtet sein, an gegen sie selbst gerichteten Verfahren mitzuwirken und sich selbst in Verwaltungsverfahren belasten zu müssen, in denen sie z.B. riskieren, mit einem Berufsverbot und einer Einziehung sanktioniert zu werden. Das behindert die Aufsicht und die Verfahren der FINMA nicht. Die FINMA ist in diesen Verfahren nicht allein auf die Aussagen der Personen angewiesen, weil die Beweismittel bereits in den Verfahren gegen die Institute erhoben wurden. Im Übrigen riskieren Personen, welche sich entscheiden nicht mitzuwirken, dass die FINMA im Zweifel die Beweislage zu ihren Ungunsten würdigen kann.

Abzulehnen ist die vorgesehene persönliche Pflicht aller Gewährspersonen, die FINMA proaktiv und unverzüglich über wesentliche Vorkommnisse zu informieren. Nach dem, hier abgelehnten Vorschlag zum Verantwortlichkeitsregime, würde der Kreis der Gewährsträger bei allen Banken mit mehr als 250 Mitarbeitenden z.B. auf Leiter Risikomanagement und Compliance ausgedehnt. Sie und die einzelnen Mitglieder der Geschäftsleitung und des Verwaltungsrates wären einzeln verpflichtet, der FINMA Vorkommnisse wie z.B. mögliche Verlustfälle, mögliche operationelle Probleme oder mögliche Complianceverstösse zu melden, sogar bevor die Bank Gelegenheit hatte, sich selbst ein erstes Bild vom möglichen Problem zu machen und erste Schritte zu dessen Aufarbeitung und Behebung einzuleiten. Das liegt auch nicht im Interesse der FINMA. Die Pflicht zur unverzüglichen Meldung wesentlicher Vorkommnisse an die FINMA sollte beim Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung eines beaufsichtigten Instituts und insbesondere bei deren Vorsitzenden verbleiben.

2.2.7. Berufsverbot und Einziehung

Gegen die Ausdehnung des Berufsverbots auf Fälle schwerer Verletzung bloss betriebsinterner Vorschriften ist nichts einzuwenden, solange diese wie vorgesehen «aufsichtsrelevant» sind. Dagegen ist die Möglichkeit eines dauernden d.h. lebenslangen Berufsverbots abzulehnen. Der Erläuterungsbericht legt nicht dar, warum sich aus der heutigen Beschränkung auf fünf Jahren ein Problem ergeben hätte. Ebenso abzulehnen ist die vorgeschlagene neue Befugnis zur Gewinneinziehung bei allen Mitarbeitenden eines beaufsichtigten Instituts. Sie könnte zu vermehrten Enforcementverfahren gegen normale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von beaufsichtigten Instituten führen. Dazu besteht kein Anlass.

Es ist ausreichend, dass die FINMA bereits nach geltendem Recht gegen Händlerinnen und Händler bzw. Kundenberaterinnen und Kundenberater ein Verfahren führen und nach Art. 33a FINMAG Tätigkeitsverbote aussprechen kann. Das lässt sich durch deren besondere Pflichten nach dem Finanzmarktinfrastruktur- und Finanzdienstleistungsgesetz rechtfertigen. Gewinneinzüge waren gegen sie bisher nicht vorgesehen. Erst recht besteht kein Anlass, die FINMA zu befugen, theoretisch gegen alle geschätzt 160'000 bis 200'000 Mitarbeitenden in der Schweiz und global wohl über 300'000 Mitarbeitenden von FINMA-Beaufsichtigten ein Verfahren führen und allfällige Gewinne einziehen zu können.

Schliesslich wäre die Gewinneinziehung bei Mitarbeitenden auch nicht kohärent mit der Regelung des Berufsverbots in Art. 33 FINMAG. Ein solches kann die FINMA zu Recht nur leitenden Mitarbeitenden auferlegen.

2.2.8. Beschleunigung der Gerichtsverfahren nach FINMA-Verfahren

Auch hier begründet der Erläuterungsbericht nicht, inwiefern ein Problem besteht, welches eine neue Regel im Gesetz erfordert. Das geltende Recht erlaubt es der FINMA, in ihrer Verfügung einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen, wenn sie den sofortigen Entzug der aufschiebenden Wirkung wegen dringender Aufsichtsinteressen als nötig erachtet. Wird eine Beschwerde geführt, entscheidet das Bundesverwaltungsgericht über ein allfälliges Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Überzeugt die Begründung der FINMA zur Dringlichkeit des Entzugs der aufschiebenden Wirkung wird das Gericht die Anordnung der FINMA schützen. Dieser Prozess hat sich bewährt und es besteht kein Anlass, daran etwas zu ändern.

Die PUK führt in ihrem Bericht den PostFinance-Fall als Beispiel für die «verfahrensrechtliche Hürden die FINMA bei ihrer Geschäftstätigkeit» an (S. 528). Dieser eignet sich aber nicht dazu, um den vorgeschlagenen grundsätzlichen Entzug der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden zu begründen. Es handelte sich um eine von der FINMA angeordnete Eigenmittelverschärfung zur Abdeckung erhöhter Zinsänderungsrisiken. In ihrer ersten Verfügung vom Juli 2016 hatte die FINMA keinen Entzug der aufschiebenden Wirkung angeordnet. Sie erachtete die sofortige Vollstreckung offenbar als nicht dringlich. Nach einer Beschwerde gegen eine zweite Verfügung vom Juli 2021 stellte das Gericht die aufschiebende Wirkung wieder her, verpflichtete die PostFinance aber, die freiwillig zur Absicherung dieser Risiken gehaltenen Reserven aufrecht zu erhalten. So erlaubt das geltende Recht sachgerechte Lösungen in jedem Einzelfall.

2.2.9. Prüfwesen

Der Erläuterungsbericht zeigt nicht auf, in welchem Umfang die beanstandeten Interessenkonflikte der Prüfgesellschaften tatsächlich zu mangelhaften Prüfungen geführt haben oder wie stark die vorgeschlagenen Massnahmen die Prüfungsqualität verbessern werden. Ebenso finden sich keinerlei Ausführungen zur berechtigten Frage, ob sich konkrete Mängel der aufsichtsrechtlichen Prüfungen bei der Credit Suisse feststellen liessen, welche durch die vorgeschlagenen Regeln hätten verhindert werden können. Es bleibt dort offen, ob eine frühere Rotation, eine Genehmigung des Prüfgesellschaftswechsels oder die Einschränkung von Beratungsmandaten zu einer früheren Erkennung oder wirksameren Behebung der bei der Credit Suisse festgestellten Missstände geführt hätte.

Die VAV lehnt insbesondere die vorgeschlagene vorgängige Genehmigungspflicht für Wechsel der Prüfgesellschaft ab. Sie führt zu einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand ohne klar ersichtlichen Nutzen für die Aufsicht. So führen besonders die vorgeschlagenen Bewilligungskriterien im Ergebnis zu einer erneuten doppelten Beaufsichtigung der Prüfgesellschaften durch die Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) (wie bisher) und neu durch die FINMA. Gerade diese Doppelspurigkeit wollte der Gesetzgeber mit der auf Wunsch der FINMA erfolgten Revision des Revisionsaufsichtsgesetzes (RAG) von

2014 ausräumen. Nun soll sie durch die Hintertür wieder eingeführt werden. Das überzeugt nicht. Beaufsichtigte der FINMA sollten unter den von der RAB zugelassenen Unternehmen frei wählen können, ohne dass diese noch zusätzliche, von der FINMA zu prüfende Anforderungen zu erfüllen haben.

Wir stellen uns nicht grundsätzlich gegen die erweiterte Befugnis der FINMA zu direkten Prüfungen. Die bisher im Gesetz als „Bremse“ vorgesehenen Voraussetzungen haben jedoch keinerlei bremsende Wirkung entfaltet. Dies belegen die eingangs erwähnten Zahlen aus dem neuesten Geschäftsbericht der FINMA. Es liegt auf der Hand, dass keine Bank mit der FINMA vor Gericht über die Durchführung einer Direktprüfung streiten möchte. Diese – mit oder ohne Gesetzesänderung – nicht aufzuhaltende Entwicklung hin zu zusätzlichen direkten Prüfungen durch die FINMA sollte jedoch einhergehen mit einer weiteren, über den bisherigen Rückgang hinausgehenden Reduktion der Prüfkosten. Die Vorlage des Bundesrates hätte darzulegen, mit welchen konkreten Massnahmen diese zusätzliche Senkung der Prüfkosten erreicht werden soll.

2.3. Massnahmen im Bereich der Liquidität

Die Bankenkrisen im Frühjahr 2023, insbesondere das Scheitern der Credit Suisse, haben eindrücklich aufgezeigt, wie wichtig ein schneller und verlässlicher Zugang zu Liquiditätsunterstützung durch die Zentralbank ist. Dies erfordert entsprechende Vorbereitungen sowohl bei den Geschäftsbanken als auch bei der Zentralbank. Vor diesem Hintergrund befürworten wir Massnahmen, die den Zugang zu Zentralbankliquidität in Stress- und Krisensituationen für alle Banken verbessern – dies mit ausreichenden Sicherheiten gedeckt. Die VAV verweist hierzu auf die detaillierte Stellungnahme der SBVg zu den neuen Liquiditätsanforderungen im Bereich «Lender of Last Resort», welche wir vollständig unterstützen.

Für unsere Mitglieder kommt insbesondere der Ausweitung der zentralbankfähigen Sicherheiten um Lombardkredite grosse Bedeutung zu. Die SNB hat zwar das Universum der für ELF-Darlehen zulässigen Sicherheiten in den vergangenen Jahren kontinuierlich erweitert. Neben Hypotheken akzeptiert sie im Rahmen von «Liquidität gegen Wertschriften (LGWS)» inzwischen auch einen breiten Kreis von Wertschriften, darunter weniger liquide Anleihen von Schuldnern mit tieferer Bonität sowie Aktien und Verbriefungen in verschiedenen Währungen. Das Halten solcher Titel auf eigene Rechnung ist jedoch mit erheblichen Kosten verbunden, weshalb der praktische Nutzen von LGWS für viele Vermögensverwaltungsbanken begrenzt bleibt. Solange Lombardkredite nicht als SNB-fähige Sicherheiten anerkannt werden, bleibt Banken mit Fokus auf das Vermögensverwaltungsgeschäft und entsprechend geringem oder fehlendem Hypothekargeschäft der Zugang zu ausreichender Liquiditätsunterstützung durch die SNB faktisch verwehrt. Es droht damit eine regulatorische Benachteiligung gegenüber Retail- und Universalbanken. Die betroffenen Banken müssten zusätzliche HQLA erwerben, nicht weil dies ihrem Risikoprofil entspräche, sondern einzig deshalb, weil eine spezifische Regelung für Lombardkredite fehlt. Der Bundesrat und die SNB sollen daher eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Behörden und Branchen einsetzen, mit dem Ziel, innert 24 Monaten die Grundlage für die Anerkennung von Lombardkrediten als ELF-fähige Sicherheiten zu schaffen.

Zudem ist auf qualitative Vorgaben zur Festlegung des vorzuhaltenden Sicherheitenvolumens für Banken der Kategorie 3 zu verzichten und die entsprechenden Bestimmungen in der LiqV zu streichen. Das ELF-Obligatorium sollte sich für diese Banken auf die rechtliche, operative und technische Vorbereitung eines allfälligen Liquiditätsbezugs bei der SNB beschränken, einschliesslich einer regelmässigen Überprüfung der operativen Einsatzbereitschaft. Damit wäre sichergestellt, dass die Institute im Krisenfall effektiv auf Zentralbankliquidität zugreifen können, ohne gleichzeitig ein schwer kalkulierbares und faktisch quantitatives Obligatorium zu begründen.

3. Ergänzende punktuelle ERV-Anpassung

Der Bundesrat hat am 22. April 2026 eine Anpassung der Eigenmittelverordnung (ERV) beschlossen. Ein Teilaspekt betrifft die Behandlung von Software. In Anlehnung an die EU-Regelung wurde eine maximale Abschreibungsdauer von drei Jahren für Software festgelegt. Zielführend ist, dass die neue Regelung auf systemrelevante Banken beschränkt bleibt. Allerdings werden damit gewisse nicht-systemrelevante Banken bei der regulatorischen Behandlung von Software weiterhin strenger erfasst als systemrelevante Institute.

Damit keine ungerechtfertigte Schlechterstellung für die betroffenen nicht-systemrelevanten Banken entsteht und damit bestmöglich ein Level Playing Field in der Behandlung von Software beachtet wird, beantragen wir die folgende nachträgliche punktuelle Anpassung der 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 2bis;

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.

4. Konsequente Unternehmensentlastung und wirksame Optimierung der Finanzmarktregulierung

Auf Bundesebene bestehen bekanntlich mehrere Initiativen mit dem Ziel, die administrative Belastung der Unternehmen zu reduzieren, die Regulierungskosten zu begrenzen und die Wirksamkeit staatlicher Vorschriften zu verbessern. Zu nennen sind insbesondere das Unternehmensentlastungsgesetz von 2023 und die daran anschliessenden Berichtsstudien, das Wettbewerbsfähigkeitspaket des Bundesrates, das Monitoring der Regulierungsbelastung durch das SECO sowie die im Juli 2026 eingesetzte Arbeitsgruppe zur «Optimierung der Finanzmarktregulierung».

Parallel zu diesen Entlastungsbemühungen findet derzeit ein erheblicher – und zu einem guten Teil unnötiger – Regulierungsschub im Finanzmarkt statt. Im Zentrum dieses Schubes steht die vorliegende Revision des BankG und FINMAG. Paradoxerweise fällt diese Vorlage ausserhalb des Auftrags der Arbeitsgruppe «Optimierung der Finanzmarktregulierung».

Die eine Hand optimiert, während die andere reguliert. Es wäre zu wünschen, dass die Bemühungen zur Entlastung der Unternehmen nicht nur in Arbeitsgruppen, Studien, Berichten und Gesetzen münden, sondern in tatsächlichen, spürbaren Entlastungen. Der einfachste und naheliegendste Schritt bestünde im Verzicht auf neue Regulierungen ohne klaren Nachweis von Notwendigkeit und Wirksamkeit wie die vorliegende Vorlage.

Für die Kenntnisnahme und wohlwollende Prüfung unserer Ausführungen bedanken wir uns und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

sig. Dr. Manuel Rybach	sig. Florian Klemm
Geschäftsführer	Stv. Geschäftsführer