Globale Gerechtigkeit beginnt bei uns

Public Eye

Eidgenössisches
Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für
Internationale Finanzfragen SIF
3003 Bern

Per Email als PDF und Word-Dokument an:
vernehmlassungen@sif.admin.ch

**Zürich, 18. November 2026**

**Kontakt :** [redacted]

# Vernehmlassung Too-Big-To-Fail-Regulierung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nutzen gerne die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf der Änderung des Bankengesetzes in Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität und des Berichts der parlamentarischen Untersuchungskommission[1].

Wir begrüssen insbesondere die Stärkung der FINMA, die mit dem vorliegenden Gesetzesvorhaben wesentliche zusätzliche gesetzlich verankerte Kompetenzen erlangen soll, die sich zum Teil im internationalen Umfeld bereits bewährt haben.

Im Folgenden möchten wir einige aus unserer Sicht besonders nützliche Regelungen hervorheben, aber auch aufzeigen, wo es noch Verbesserungspotenzial gibt. Dabei beschränken wir uns entsprechend dem Schwerpunkt unserer Arbeit auf die nicht-finanziellen Themen.

[1] Publiziert auf https://www.admin.ch/de/newnsb/GGQLrZYSRx3csZsqryI1F

## 1 Zu einzelnen Regelungen des VE-BankG

### 1.1 Zweiter Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Wir begrüssen die Neuregelungen des 2. Abschnitts, die den Rahmen für die geschäftliche Tätigkeit von Banken, deren Organisation, die Gewähr und die Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger klarer definieren. Insbesondere umfasst dies die Einführung eines *Senior Manager Regimes* in Art. 3d VE-BankG.

Allerdings soll ein solches Regime nur bei «Banken mit komplexer Organisation» eingeführt werden. Diese sollen auf Verordnungsstufe als Banken mit mindestens 250 Vollzeit-Mitarbeitenden definiert werden. Der Erläuterungsbericht führt hierzu aus (S. 9): «Bei kleineren Banken mit einfachem Geschäftsmodell und überschaubarer Organisationsstruktur ist die Zuordnung von Verantwortlichkeiten einfacher möglich.»

Gerade bei kleineren Organisationen besteht jedoch die Gefahr, dass kollegiale Beziehungen und «ungeschriebene Gesetze» an die Stelle klarer Verantwortlichkeiten treten oder diese überlagern. Auch hier braucht es daher ein klares Verantwortlichkeitsregime. Dies schützt auch die Mitarbeitenden.

➔ Auch Banken mit weniger als 250 Mitarbeitenden sollten ein klares Verantwortlichkeitsregime einführen.

### 1.2 Dritter Abschnitt: Eigene Mittel, Liquidität und andere Vorschriften über die Geschäftstätigkeit - 5c Abs. 2 VE-BankG – Vergütungssystem

Gerade aufgrund der leidvollen Erfahrungen mit der Credit Suisse begrüssen wir die gesetzliche Verankerung grundlegender Regeln für die Vergütung, ebenso wie die Ausweitung von deren Anwendungsbereich. Allerdings ist die vorgeschlagene Regelung unvollständig.

Die Regelung fordert, dass «Vergütungen […] langfristig durch den wirtschaftlichen Erfolg der Bank gedeckt sein [müssen].» Diese Formulierung basiert auf Grundsatz 5 des FINMA-Rundschreibens 2010/1 – «Vergütungssysteme». Sie soll verhindern, dass ein Institut ausserordentliche einmalige Gewinne zur Grundlage der langfristigen Vergütungsstruktur macht. Dies ist richtig.

Das FINMA-Rundschreiben fordert allerdings darüber hinaus, dass variable Vergütungen das Erreichen der Kapitalziele nicht gefährden dürfen (Rz. 40 des Rundschreibens). Die *Principles for Sound Compensation Practices* des Basler Financial Stability Boards sehen zudem vor, dass die Bonus Pools mit dem (aktuellen) Gesamterfolg des Instituts aliniiert sein müssen. Wenn also ein Institut keinen Gewinn erzielt, müssen die Boni substanziell sinken oder ganz entfallen. Das Prinzip Hoffnung rechtfertigt keine Boni.

Im vorliegenden Entwurf fehlt eine solche ausdrückliche Verankerung der variablen Vergütungen in der aktuellen Geschäfts- und Kapitalsituation.

Der Erläuterungsbericht führt zwar aus (S. 130f.): «Bei schlechtem Geschäftsverlauf müssen die variablen Vergütungen massgeblich reduziert werden oder vollständig entfallen. […] [Im Falle eines

ausserordentlichen Verlusts] müssten die für den Verlust verantwortlichen Personen eine vollständige Streichung oder eine angemessene Kürzung der Vergütung erfahren.»

Dies hat jedoch keinen Eingang ins Gesetz gefunden.

Laut dem Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission erwirtschaftete die Credit Suisse zwischen 2012 und 2022 einen Gesamtverlust von 32,3 Milliarden Franken. Trotzdem beliefen sich die variablen Vergütungen auf 31,7 Milliarden Franken. Für die Leitung war das Ergebnis der Bank damit letztlich egal: Sie erhielt ihre massiven fixen und variablen Vergütungen unabhängig davon, ob sie die Bank insgesamt erfolgreich führte oder nicht.

Dies widerspricht dem Sinn einer variablen Vergütung. Sie ist eine Mischung aus Erfolgsbeteiligung und besonderer Vergütung für eine Leistung, die nicht bereits durch den regulären Lohn abgegolten ist. Gerade bei Angehörigen des Kaders ist auch ein über das normale Mass hinausgehender Einsatz mit ihrer im Regelfall höheren fixen Vergütung abgegolten. Konsequenterweise muss bei ihnen der Aspekt der Erfolgsbeteiligung im Vordergrund stehen. Wenn das Unternehmen keinen Betriebsgewinn erwirtschaftet, ist ein Bonus für sie unangemessen.

Variable Vergütungen müssen also nicht nur durch den langfristigen, sondern auch durch den aktuellen Erfolg des Instituts gerechtfertigt sein.

➔ Art. 5c Abs. 2 VE-BankG ist daher durch die folgende Regelung zu ergänzen:

> «Die Vergütungen müssen sowohl kurz- als auch langfristig durch den wirtschaftlichen Erfolg der Bank gedeckt sein. Variable Vergütungsbestandteile von Mitarbeitern des Kaders, einschliesslich aufgeschobenen Vergütungen, dürfen nicht zu einem Verlust führen oder diesen erhöhen.»

### 1.3 Neunter Abschnitt: Aufsicht

Wir begrüssen die neuen Instrumente, die der FINMA an die Hand gegeben werden sollen, um ein früheres präventives Einschreiten und eine bessere Information der Öffentlichkeit sowie der Bankenindustrie zu erreichen. Auch die Stärkung der persönlichen Verantwortung der handelnden Akteure, vor allem auf der Führungsebene, ist angesichts der Erfahrungen mit der Credit Suisse zu befürworten.

#### 1.3.1 Art. 19 VE-BankG - Massnahmen zur Sicherstellung einer angemessenen Organisation

Wir begrüssen die in Art. 19 VE-BankG vorgesehenen frühzeitigen Eingriffsmöglichkeiten für die FINMA.

Eine angemessene Organisation ist wesentliche Grundlage einer ordnungsgemässen und reibungslosen Geschäftsführung. Die FINMA hat aufgrund ihrer Aufsichtstätigkeit einen besonders tiefen Einblick in die Organisationsmodelle der Branche und verfolgt keine Eigeninteressen. Es ist zu begrüssen, dass sie dieses Wissen auch gestalterisch anwenden kann, um die angemessene Organisation sicherzustellen, wo dies ohne diese Unterstützung nicht gewährleistet ist. Dies hilft dem Institut und dient damit der Stabilität des Finanzplatzes, gerade bei systemrelevanten Instituten.

### 1.3.2 Art. 23 VE-BankG - Direkte Prüfungen

Die FINMA soll leichter direkte Prüfungen bei beaufsichtigten Instituten durchführen können.

Wir begrüssen diese Erweiterung der Möglichkeiten der FINMA, sich selbst direkt einen Einblick in die Geschäftstätigkeit der beaufsichtigten Institute zu verschaffen, möchten aber darauf hinweisen, dass die FINMA hierfür vermutlich zusätzliche, auf Prüfungen spezialisierte Ressourcen benötigen wird.

### 1.3.3 Art. 24 VE-BankG – Frühinterventionsmassnahmen

Auch die Möglichkeit von Frühinterventionsmassnahmen begrüssen wir. Ein frühes Eingreifen erlaubt nach allgemeiner Lebenserfahrung meistens eine effektivere und effizientere Adressierung von Schwachstellen.

## 1.4 Vierzehnter b. Abschnitt: Rechtsschutz - Art. 52f VE-BankG - Aufschiebende Wirkung (siehe Art. 37g$^{quinquies}$)

Beschwerden sollen insbesondere dann keine aufschiebende Wirkung mehr haben, wenn sie sich gegen eilbedürftige und / oder präventive Massnahmen richten, die eine Gefährdung der Bank oder ihrer Kunden abwenden sollen.

Dies erachten wir als eine logisch notwendige und daher wichtige Ergänzung, um der in den relevanten Situationen bestehenden Dringlichkeit gerecht zu werden.

## 1.5 Dreizehnter b. Abschnitt: Sorgfaltspflicht

Wir begrüssen die Klarstellung, dass der Kreis der Personen, die unter die Sorgfaltspflicht fallen, die Gewährspersonen umfasst. Dies ist die logische Konsequenz der Schlüsselstellung, die Gewährspersonen innehaben.

# 2 Zu einzelnen Regelungen in anderen Gesetzen

## 2.1 7a. Abschnitt Revisionsaufsichtsgesetz: Pekuniäre Verwaltungssanktion und gütliche Einigung

Die Regelung sieht für staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen, die in schwerer Weise gegen die rechtlichen Pflichten nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b RAG verstossen, einen empfindlichen Sanktionsbetrag von bis zu zehn Prozent des durchschnittlichen, in der Schweiz erzielten Umsatzes der letzten drei Geschäftsjahre vor. Eine gütliche Einigung ist möglich.

Wir begrüssen diese Regelungen. Gerade im Bankenbereich tragen die Revisionsunternehmen eine wichtige Verantwortung, die bei schweren Verstössen auch eine entsprechende Haftung mit sich bringen muss.

## 2.2 Verrechnungssteuergesetz (VStG) - Art. 5 Abs. 1 Bst. g und i – Ausnahme von TBTF-Anleihen von der Verrechnungssteuer

Nach geltendem Recht sind die sogenannten TBTF-Anleihen zeitlich befristet von der Verrechnungssteuer ausgenommen. Der vorliegende Entwurf soll diese Befristung aufheben.

Wir lehnen die Aufhebung der Befristung ab.

Schon der Bericht der vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) eingesetzten Expertengruppe Bund/Wirtschaft/Kantone zu Empfehlungen zu einer Reform der Verrechnungssteuer vom Dezember 2018[2] kritisierte die Ausnahme der TBTF-Anleihen von der Verrechnungssteuer:

> «Die (wenn auch nur temporäre) Befreiung der TBTF-Instrumente von der Verrechnungssteuer hat zu einer Ungleichbehandlung gegenüber den übrigen Unternehmensanleihen geführt. Aus ordnungspolitischer und volkswirtschaftlicher Sicht darf es sich dabei nur um eine Übergangslösung handeln. Mittelfristig sollten sämtliche Anleihen von kompetitiven steuerlichen Rahmenbedingungen profitieren können.»

Im Einzelnen sehen wir die folgenden Probleme:

- **Ordnungspolitisch**: Die Ausnahme von der Verrechnungssteuer macht TBTF-Anleihen gegenüber anderen Anleihekategorien attraktiver. Dies begünstigt TBTF-Banken in ihrer Beschaffung von Fremdkapital gegenüber anderen Banken und sonstigen Emittenten von Obligationen. Dies nicht auf Grund einer ausserordentlichen volkswirtschaftlichen Leistung, sondern auf Grund der Systemrelevanz der Emittenten. Dies widerspricht dem Geiste dieses Gesetzes, das systemrelevante Banken aus guten Gründen griffiger regulieren will als andere Akteure am Finanzmarkt.

- **Steuerpolitisch**: Die Schweizer Verrechnungssteuer soll nicht in erster Linie Mehreinnahmen generieren. Vielmehr gilt sie als rückforderbare Sicherungssteuer zur Förderung der Steuerehrlichkeit. Sie gleicht also die negativen Fiskalfolgen des inländischen Bankgeheimnisses teilweise aus, indem sie eine gewisse Besteuerung auch für diejenigen Kapitalerträge sicherstellt, die die Steuerpflichtigen in ihren Steuererklärungen verschweigen. Eine dauerhafte Begünstigung der TBTF-Anleihen kann also gerade diejenigen Anleger*innen anziehen, die die Verrechnungssteuer umgehen wollen. Eine Steuerregelung, die die Umgehung des Steuersystems in derart vorhersehbarer Weise begünstigt, ist nicht sachgerecht.

- **Finanzpolitisch:** Auch wenn die Verrechnungssteuer eigentlich nicht der Einnahmenerhöhung dient, ist nun einmal Tatsache, dass sie die Einnahmen erhöht, weil eben nicht alle Steuerpflichtigen die Einkünfte deklarieren und die Verrechnungssteuer zurückfordern. Eine budgetpolitische Folgenabschätzung zu den Steuerausfällen, die die vorgeschlagene dauerhafte Ausnahme für TBTF-Anleihen bewirken kann, fehlt im erläuternden Bericht des Bundesrates. Sollte der Bundesrat an dieser Ausnahme festhalten, ist eine entsprechende finanzielle Folgenabschätzung nachzuliefern, bzw. sind die Auswirkungen auf die Bundesfinanzen nach 2031 gemäss Art. 49 Abs. 5

[2] Publiziert auf https://www.efd.admin.ch/dam/de/sd-web/S5KZlUoNZETm/bericht-verrechnungssteuer-de.pdf , Zitat S. 7.

des Parlamentsgesetzes (ParlG) den Finanzkommissionen zum Mitbericht vorzulegen oder ihnen zur Vorberatung zuzuweisen.

## 2.3 Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG)

### 2.3.1 Art. 22 VE-FINMAG - Information der Öffentlichkeit

Wir begrüssen die erweiterten Kommunikationsmöglichkeiten der FINMA. Diese liegen im Interesse nicht nur der Öffentlichkeit, sondern auch anderer Marktteilnehmer. Diese erlangen so nicht nur einen direkteren Einblick in die Aufsichts- und Enforcementpraxis der FINMA, sondern sie erhalten auch wertvolle Informationen zu Erkenntnissen aus der Aufsichtstätigkeit, die auch sie betreffen können.

### 2.3.2 Art. 24 Abs. 6 VE-FINMAG

Wir begrüssen die klare Beschränkung der Prüfgesellschaft auf die Erbringung von Prüfungshandlungen. Dies verhindert zum einen, dass die Prüfgesellschaft ihre eigenen Empfehlungen prüfen muss. Zum anderen darf die Prüfqualität nicht durch anderweitige wirtschaftliche Interessen beeinträchtigt werden.

### 2.3.3 Art. 28b VE-FINMAG - Laufzeit des Auftrags und Verbot der Annahme weiterer Aufträge

Die Regelung beschränkt die Laufzeit eines Auftrags der oder des Beaufsichtigten für eine Prüfgesellschaft nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a FINMAG auf höchstens vierzehn Jahre.

Eine Laufzeitbeschränkung ist sinnvoll. So soll sichergestellt werden, dass regelmässig ein neuer, frischer Blick auf das zu prüfenden Unternehmen geworfen wird.

Allerdings scheint der Zeitraum von 14 Jahren unangemessen lang. So hatte der Bundesrat eine Mandatsdauer von 10 Jahren vorgeschlagen. Zudem genügt es nicht, nur auf die Prüfgesellschaft abzustellen. Vielmehr muss auch sichergestellt werden, dass der Leitende Prüfer bzw. die Leitende Prüferin nicht zusammen mit dem Prüfmandat zu einer anderen Revisionsgesellschaft wechselt.

➔ Art. 28b Abs. 1 VE-FINMAG ist daher durch die folgende Regelung zu ergänzen:

«Die Laufzeit eines Auftrags der oder des Beaufsichtigten für eine Prüfgesellschaft nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a sowie die Laufzeit der Tätigkeit als Leitender Prüfer bzw. Leitende Prüferin betragen höchstens vierzehn Jahre.»

### 2.3.4 Art. 29 VE-FINMAG - Auskunfts- und Meldepflicht

Gemäss Art. 29 Abs. 2 VE-FINMAG müssen Gewährspersonen Vorkommnisse melden, die für die Aufsicht von wesentlicher Bedeutung sind. Die Einführung einer solchen auf die Person bezogenen Meldepflicht ist eine wichtige Ergänzung der bestehenden unternehmensbezogenen Meldepflicht. Sie ist die logische Konsequenz der Schlüsselstellung, die Gewährspersonen innehaben.

### 2.3.5 Art. 32a VE-FINMAG - Zwangsgeld

Die Möglichkeit eines Zwangsgeldes verleiht den vollstreckbaren Verfügungen der FINMA zusätzliche Durchsetzungskraft und ist daher zu begrüssen.

Insbesondere gilt dies bei Sachverhalten, die mehrere Rechtsordnungen betreffen. Wenn eine ausländische Behörde hier ein Zwangsgeld verhängen kann und die FINMA nicht, dürften sich regelmässig ausländische Interessen gegenüber Schweizer Interessen durchsetzen.

### 2.3.6 Art. 33 VE-FINMAG – Berufsverbot

Wir begrüssen, dass die FINMA neu auch bei einer schweren Verletzung aufsichtsrechtlich relevanter betriebsinterner Vorschriften ein Berufsverbot erteilen kann.

Dies ist die logische Kehrseite des prinzipienbasierten Regulierungsansatzes in der Schweiz, der den Beaufsichtigten bewusst Spielraum zur konkreten Gestaltung der Corporate Governance einräumt. Darüber hinaus entspricht die Regelung der generellen Tendenz zur Umsetzung der persönlichen Verantwortung.

### 2.3.7 Art. 37a - Pekuniäre Verwaltungssanktion

Wir begrüssen die Einführung einer pekuniären Verwaltungssanktion bei schweren Verletzungen des FINMAG oder eines Finanzmarktgesetzes. Der angedrohte Sanktionsbetrag ist insbesondere hoch genug, um eine abschreckende Wirkung zu entfalten. Dies sollte der Gesetzgeber zum Anlass nehmen, um auch die Maximalbusse des Art. 102 StGB anzupassen, die im Quervergleich wesentlich zu tief ist.

Allerdings fehlt die Möglichkeit von Verwaltungssanktionen für natürliche Personen, die die schweren Verfehlungen begehen. Die in Art. 5b VE-BankG vorgesehenen Massnahmen bei Verletzung der Sorgfaltspflicht reichen bei schweren Verfehlungen nicht aus. Auch ein Berufsverbot stellt keine angemessene Sanktion dar, zumal es primär zukunftsgerichtet dem Schutz des Finanzplatzes dient. Wer für eine schwere Verletzung des FINMAG oder eines Finanzmarktgesetzes verantwortlich ist, muss auch selbst spürbaren Konsequenzen ausgesetzt sein, selbstverständlich in einer der Vergütung angepassten Höhe.

Zudem erscheint die Frist von sieben Jahren für die Durchführung des Verwaltungssanktionsverfahrens (Abs. 5) sehr kurz. Seit 2014 betrafen 74 von den insgesamt 455 von der FINMA durchgeführten Enforcement-Verfahren die Verletzung von geldwäschereirechtlichen Pflichten. Dies dürfte also ein wesentlicher Bereich auch für die Verwaltungssanktionen werden. Geldwäscherei verjährt strafrechtlich in 10 Jahren, und diese Frist sollte auch für die Ahndung einer Verletzung der zugrundeliegenden Organisationspflichten im Rahmen eines Verwaltungssanktionsverfahrens gelten.

## 3 Auswirkungen der Regulierung

Im Verhältnis zu ausländischen Aufsichtsbehörden ist die FINMA sehr personaleffizient aufgebaut, auch wegen des dualen Aufsichtssystems. Der vorliegende Entwurf weist der FINMA neue Kompetenzen zu, auch für direkte Prüfungen bei den Beaufsichtigten. Die FINMA dürfte also zusätzliche erfahrene Fachkräfte benötigen, um den neuen Regelungen die erforderliche Durchsetzungskraft zu verleihen.

Diese Überlegungen fehlen in der Darstellung der Regulierungsfolgen im Erläuterungsbericht.

## 4 Zusammenfassung

Wir begrüssen das Ziel des vorliegenden Entwurfs, die persönliche Verantwortung und Haftung der Handelnden zu betonen und auszubauen. Dies spricht wesentliche Lehren aus dem Untergang der Credit Suisse an. Es steht zu hoffen, dass insbesondere die Leitung der verbleibenden Grossbank, aber auch diejenige anderer SIBs, ihre unternehmerische Verantwortung wahrnimmt und dass, wo sie in Versuchung gerät, dies nicht zu tun, die neuen Regeln ihr die erforderlichen Grenzen setzen. Denn auch eine persönliche Haftung der Handelnden, so befriedigend sie ethisch-moralisch sein mag, könnte nicht den Schaden für die Schweiz wieder gutmachen, den ein Untergang einer weiteren SIB verursachen würde.

Allerdings schlagen wir vor, das *Senior Managers Regime* auch für kleinere Finanzinstitute einzuführen. Zudem sollten variable Vergütungsbestandteile immer auch im Einklang mit dem gegenwärtigen Erfolg des Unternehmens stehen, nicht nur mit den langfristigen Hoffnungen und Erwartungen der Handelnden. Nicht nur die Prüfgesellschaft, sondern auch der Leitende Prüfer bzw. die Leitende Prüferin sollte nach spätestens 14, besser nach 10 Jahren gewechselt werden. In Bezug auf die pekuniären Verwaltungssanktionen schlagen wir eine (angepasste) Erweiterung des Anwendungsbereichs auch auf die Handelnden vor sowie eine Verlängerung der Frist für die Verfahrensdurchführung auf mindestens 10 Jahre.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme und stehen Ihnen bei Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Co-Teamleitung Recherche & Advocacy



Finanz- und Rechtsanalystin