



Bern, 12. August 2026

Änderung des Bankengesetzes Umsetzung der Massnahmen aus dem Be- richt des Bundesrates zur Bankenstabilität und des Berichts der parlamentarischen Un- tersuchungskommission

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung
des Vernehmlassungsverfahrens



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
1.1	Handlungsbedarf und Ziele	5
1.1.1	Corporate Governance	8
1.1.2	Aufsicht	11
1.1.3	Liquiditätssicherung in der Krise	19
1.1.4	Stabilisierungsplanung und Abwicklung	21
1.1.5	Einlegerschutz	22
1.1.6	Zusammenarbeit der Behörden zur Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen	22
1.1.7	Ausnahme von der Verrechnungssteuer	23
1.1.8	Evaluation der TBTF-Regulierung	23
1.1.9	Vorlage auf einen Blick	25
1.2	Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	29
1.2.1	Corporate Governance	29
1.2.2	Aufsicht	31
1.2.3	Liquiditätssicherung in der Krise	42
1.2.4	Stabilisierungsplanung und Abwicklung	45
1.2.5	Einlegerschutz	49
1.2.6	Zusammenarbeit der Behörden zur Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen	50
1.2.7	Ausnahme von der Verrechnungssteuer	51
1.2.8	Evaluation der TBTF-Regulierung	51
1.3	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	52
1.4	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	52
1.4.1	Motionen und Postulate	52
1.4.2	Weiteres	54
1.5	Ausarbeitung des Vorentwurfs	55
2	Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	56
2.1	Corporate Governance	56
2.1.1	Verantwortlichkeitsregime	56
2.1.2	Vergütungen	59
2.1.3	Allgemeine Anforderungen an die Corporate Governance	62
2.2	Aufsicht	64
2.2.1	Frühintervention	64
2.2.2	Aufsichtsinstrumente	67
2.2.3	Beschränkung der Erleichterungen bei Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften für SIBs	75
2.2.4	Prüfwesen	77

2.2.5	Geschäfte von grosser Tragweite.....	79
2.2.6	Vollzug	81
2.3	Liquiditätssicherung in der Krise.....	83
2.3.1	Bekanntgabeaufschub bei Liquiditätsunterstützung durch eine Zentralbank	83
2.3.2	Bestellung und Verwertung von Sicherheiten im Zusammenhang mit einer Liquiditätsunterstützung der SNB	85
2.4	Stabilisierungsplanung und Abwicklung	86
2.4.1	Stabilisierungsplanung	86
2.4.1	Abwicklung	87
2.5	Einlegerschutz.....	90
2.6	Zusammenarbeit der Behörden zur Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen	90
2.7	Ausnahme von der Verrechnungssteuer	93
2.8	Evaluation der TBTF-Regulierung	94
3	Grundzüge der Vorlage	94
3.1	Die beantragte Neuregelung	94
3.1.1	Corporate Governance.....	94
3.1.2	Aufsicht	97
3.1.3	Liquiditätssicherung in der Krise.....	104
3.1.4	Stabilisierungsplanung und Abwicklung	105
3.1.5	Einlegerschutz.....	106
3.1.6	Zusammenarbeit der Behörden zur Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen	106
3.1.7	Ausnahme von der Verrechnungssteuer	107
3.1.8	Evaluation der TBTF-Regulierung	107
3.2	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen.....	108
3.3	Umsetzungsfragen	108
3.4	Koordinationsbedarf mit der beantragten Änderung des Bankengesetzes vom 6. September 2023.....	108
4	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	109
4.1	Bankengesetz.....	109
4.2	Schweizerisches Zivilgesetzbuch	194
4.3	Pfandbriefgesetz	195
4.4	Revisionsaufsichtsgesetz	195
4.5	Verrechnungssteuergesetz.....	201
4.6	Nationalbankgesetz	201
4.7	Finanzmarktaufsichtsgesetz	202
4.8	Finanzmarktinfrastrukturgesetz	249
4.9	Versicherungsaufsichtsgesetz vom 17. Dezember 2004.....	249
5	Auswirkungen	249

5.1	Auswirkungen auf den Bund.....	249
5.1.1	Finanzielle Auswirkungen.....	249
5.1.2	Personelle Auswirkungen.....	250
5.1.3	Auswirkungen auf die Risikosituation des Bundes	250
5.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	250
5.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	251
5.3.1	Auswirkungen auf Banken und andere Finanzinstitute.....	251
5.3.2	Auswirkungen auf weitere Unternehmen.....	253
5.3.3	Auswirkungen auf weitere volkswirtschaftliche Gruppen/Akteure.....	253
5.3.4	Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	254
5.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	254
5.5	Auswirkungen auf die Umwelt	254
5.6	Auswirkungen auf die Digitalisierung.....	254
5.7	Synthese und Bilanz der Auswirkungen	254
6	Rechtliche Aspekte.....	255
6.1	Verfassungsmässigkeit	255
6.1.1.	Besondere Anforderungen an systemrelevante und komplex organisierte Banken	255
6.1.2.	Regulierung im Zusammenhang mit Vergütungspraktiken.....	256
6.1.3.	Regulierung im Zusammenhang mit FINMA-Instrumenten	257
6.1.4.	Bestellung und Verwertung von Sicherheiten im Zusammenhang mit einer Liquiditätsunterstützung der SNB	261
6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	263
6.3	Erlassform	263
6.4	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	263
6.5	Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip	264

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Infolge der Krise der Credit Suisse im März 2023 hat der Bundesrat am 10. April 2024 den Bericht zur Bankenstabilität gemäss Artikel 52 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934¹ (Bankengesetz; BankG) verabschiedet und ein Massnahmenpaket bestehend aus Gesetzes- und Verordnungsänderungen zur Weiterentwicklung des «Too-Big-To-Fail»-(TBTF)-Dispositivs vorgeschlagen.² Die eingesetzte Parlamentarische Untersuchungskommission «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» (PUK) hat in ihrem Bericht vom 17. Dezember 2024 weitere Empfehlungen ausgesprochen und Vorstösse eingereicht.³ In seinen Eckwerten für die Ausarbeitung von Vorlagen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe vom 6. Juni 2025 präsentierte der Bundesrat ein Gesamtpaket basierend auf diesen beiden Berichten und weiteren überwiesenen parlamentarischen Vorstössen.⁴ Dieses Massnahmenpaket zur Stärkung des TBTF-Dispositivs dient der möglichst weitreichenden Erfüllung der Ziele gemäss Artikel 7 Absatz 2 BankG. Es soll (1) Risiken für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems vermindern, (2) die Fortführung volkswirtschaftlich wichtiger Funktionen gewährleisten und (3) staatliche Beihilfen vermeiden. Dementsprechend sollen Risiken für die Volkswirtschaft und die Steuerzahlenden minimiert werden.

Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen gezielt für systemrelevante Banken und zum Teil spezifisch für die UBS als einzig verbliebene global systemrelevante Bank in der Schweiz eingeführt werden. Einzelne Massnahmen gelten auch für weitere Banken und Finanzinstitute, wenn eine Eingrenzung auf systemrelevante Banken nicht zweckmässig und mit Blick auf die Rechtsgleichheit schwer zu begründen wäre. Diese Massnahmen sind wo möglich proportional ausgestaltet oder betreffen die Beaufsichtigten nur direkt, wenn es zu Fehlverhalten oder einem Verstoss gegen Aufsichtsrecht kommt (vgl. Ziffer 1.1.9).

Der Bundesrat strebt mit dem Massnahmenpaket eine Stärkung und Weiterentwicklung des TBTF-Dispositivs in drei Stossrichtungen an:

- Erstens muss das Dispositiv im Bereich der **Prävention** gestärkt werden, um die Wahrscheinlichkeit einer Bankenkrise weiter zu senken. Anforderungen an systemrelevante Banken (*Systemically Important Banks*, SIBs) und – wo eine

¹ SR 952.0

² BBl 2024 1023

³ BBl 2025 515, S. 618–627.

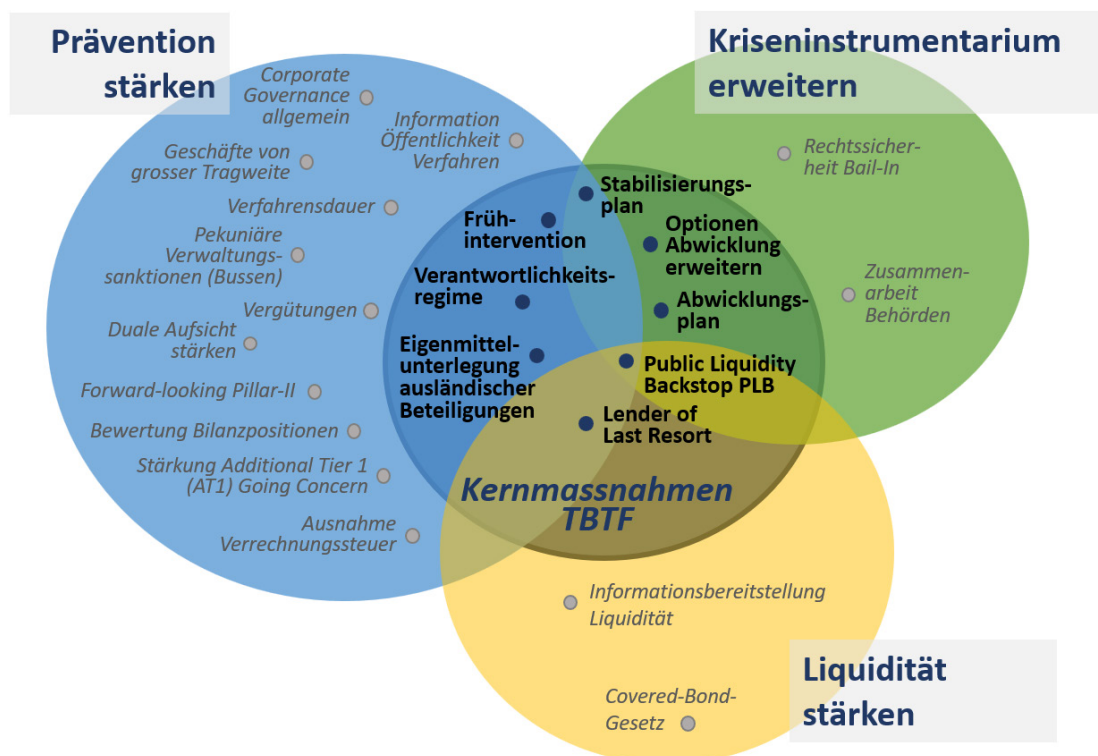
⁴ www.efd.admin.ch > Finanzplatz > Too Big To Fail > Übersicht > Faktenblätter > Eckwerte des Bundesrates zur Änderung des Bankengesetzes.

Eingrenzung nicht zweckmässig ist – ebenfalls an weitere Finanzinstitute sollen daher gezielt verschärft und deren Durchsetzung verbessert werden.

- Zweitens muss das **Liquiditätsdispositiv** weiter gestärkt werden. Der Fall Credit Suisse hat die Wichtigkeit der Liquiditätsversorgung im Krisenfall unterstrichen. Es haben sich Liquiditätsabflüsse in zuvor unbekanntem Ausmass und in noch nie gesehener Geschwindigkeit gezeigt. Diesem Umstand ist in der Regulierung Rechnung zu tragen.
- Drittens ist das **Instrumentarium für den Krisenfall** zu erweitern. Dies beinhaltet Massnahmen zur Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit und der Zusammenarbeit der Behörden.

In allen drei Stossrichtungen existieren Kernmassnahmen, die für die Zielerreichung zentral sind, vgl. Abbildung 1. Zur externen Beurteilung der Wirksamkeit des Gesamtpakets, mit Fokus auf diese Kernmassnahmen, und den Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, wurde eine Analyse in Auftrag gegeben.⁵

Abbildung 1: Massnahmenpaket zu TBTF-Dispositiv, Kernmassnahmen und weitere Massnahmen⁶



⁵ www.efid.admin.ch > Finanzplatz > Too Big To Fail > Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität > Dokumentation > Externe Berichte/ Gutachten > Analyse der BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG.

⁶ Quelle SIF

Ein Grossteil der Massnahmen, darunter alle Kernmassnahmen, bedingt Anpassungen auf Gesetzesstufe.⁷ Diese werden – mit zwei Ausnahmen – in dieser Vorlage behandelt. Die Ausnahmen sind die Eigenmittelunterlegung ausländischer Beteiligungen im Stammhaus von systemrelevanten Banken (Massnahme 15 des Berichts des Bundesrates zur Bankenstabilität) und die Einführung eines *Public Liquidity Backstops* (PLB, Massnahme 29 des Berichts des Bundesrates zur Bankenstabilität), zu welchen der Bundesrat die Botschaften zu Händen des Parlaments bereits verabschiedet hat.⁸

Weiter gibt es Massnahmen, welche ohne gesetzliche Anpassungen direkt auf Verordnungsstufe umgesetzt werden. Im Bereich der Eigenmittel hat der Bundesrat betreffend die regulatorische Behandlung von bestimmten Bilanzpositionen (Massnahme 18 des Berichts des Bundesrates zur Bankenstabilität) sowie im Bereich der Liquidität betreffend die Anforderungen an die Informationsbereitstellung (Massnahme 25 des Berichts des Bundesrates zur Bankenstabilität) bereits am 22. April 2026 eine Änderung der Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung der Banken und Wertpapierhäuser vom 1. Juni 2012⁹ (Eigenmittelverordnung; ERV) und der Verordnung über die Liquidität der Banken und Wertpapierhäuser vom 30. November 2012¹⁰ (Liquiditätsverordnung; LiqV) verabschiedet und per 1. Januar 2027 in Kraft gesetzt.¹¹

Zudem werden auf Verordnungsstufe parallel zu dieser Vorlage die Vorbereitungsanforderungen an Banken für Liquiditätsbezüge beim Kreditgeber in letzter Instanz (*Lender of Last Resort*, LoLR, Massnahme 28 des Berichts des Bundesrates zur Bankenstabilität) zur öffentlichen Vernehmlassung unterbreitet. Diese Massnahme weist enge Verbindungen zur vorliegenden Vorlage aus.

Die Ausarbeitung der Vorlagen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe erfolgte entlang der Eckwerte des Bundesrates vom 6. Juni 2025. Im Vergleich zu diesen Eckwerten werden in der vorliegenden Vorlage folgende Änderungen vorgenommen: Das Verantwortlichkeitsregime wird nur für Banken ab 250 Mitarbeitenden anstatt für alle Banken eingeführt. Im Bereich der Prüfgesellschaften wird auf eine jährliche Genehmigungspflicht verzichtet und die Pflicht zum Wechsel einer Prüfgesellschaft von 10 auf 14 Jahre erhöht. Dies soll sicherstellen, dass der Aufwand verhältnismässig ausfällt. Weiter soll eine Anpassung im Bereich des Einlegerschutzes (unterbruchsfreier Zugang) erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen, zumal es sich nicht um ein Element des TBTF-Dispositivs im engeren Sinn handelt. Schliesslich soll der neue Artikel zu den

⁷ www.efd.admin.ch > Finanzplatz > Too Big To Fail > Übersicht > Faktenblätter > Eckwerte des Bundesrates zur Änderung des Bankengesetzes.

⁸ BBl 2023 2165; BBl 2026 1177; www.efd.admin.ch > Finanzplatz > Too Big To Fail > Übersicht.

⁹ SR 952.03

¹⁰ SR 952.06

¹¹ www.efd.admin.ch > Finanzplatz > Too Big To Fail > Übersicht.

Geschäften von grosser Tragweite zusätzlich zum bestehenden Artikel im FINMAG eingeführt werden und diesen nicht ersetzen.

Der konkrete Handlungsbedarf und die Ziele für die einzelnen Massnahmen der Vorlage sind in den folgenden Kapiteln dargelegt.

1.1.1 Corporate Governance

Anforderungen an die gute Unternehmensführung (sog. Corporate Governance) bezwecken, dass Banken Grundsätze, Strukturen und Prozesse entwickeln, aufrechterhalten und weiterentwickeln, die eine wirksame Steuerung und Kontrolle ihrer Tätigkeit durch die Organe sicherstellen.

Eine gute Corporate Governance ist eine der wirksamsten Grundlagen für die Prävention von Krisen. Sie sorgt für klare Zuständigkeiten, ein wirksames Risikomanagement und eine verantwortungsvolle Führungskultur.

Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) stellte bei der Credit Suisse jahrelange Mängel in der Corporate Governance fest, darunter unklare Verantwortlichkeiten, eine schwache Führungskultur und Defizite im Risikomanagement sowie Mängel im Management von Interessenkonflikten und in der Transparenz gegenüber der FINMA. Trotz wiederholter Hinweise der FINMA wurden diese Missstände nicht nachhaltig behoben. Die Aufarbeitung zeigt, dass die Aufsichtsbehörde mit klareren regulatorischen Vorgaben zur Corporate Governance sowie erweiterten Befugnissen wirksamer hätte eingreifen können.¹²

Der Bundesrat will gemäss seinem Bericht zur Bankenstabilität drei wesentliche Aspekte der Corporate Governance fördern: Die individuelle Verantwortlichkeit (Verantwortlichkeitsregime), Anforderungen an Vergütungssysteme sowie allgemeine Kriterien an die Corporate Governance. Die Erkenntnisse der PUK unterstreichen diese Zielsetzung.

Verantwortlichkeitsregime und Sorgfaltspflicht¹³

Im Fall Credit Suisse und in der Aufsichtspraxis der FINMA allgemein zeigt sich, dass eine gute Corporate Governance oft daran scheitert, dass die Verantwortlichkeiten in einer Bank den Verantwortungsträgerinnen und -trägern nicht klar zugeordnet sind oder vom Management nicht klar eingefordert werden.

Das Verantwortlichkeitsregime stellt sicher, dass auf dieser Führungsebene klare Verantwortlichkeiten bestehen und die Banken selbst beziehungsweise die FINMA bei Verstössen an der richtigen Stelle eingreifen können. Damit wird die persönliche Verantwortlichkeit der Entscheidungsträgerinnen und -träger gestärkt. Dies verbessert die

¹² www.finma.ch -> Medien > Bericht der FINMA zu den Lessons Learned aus der CS-Krise, 19. Dez. 2023.

¹³ BBl 2024 1023, S. 252 ff.

Unternehmens- und Risikokultur in den betroffenen Instituten und fördert die verantwortungsvolle Unternehmensführung. Im Vordergrund der Massnahme steht nicht eine allfällige Sanktion, sondern die Prävention. Aufgrund ihrer Bedeutung für die Risiko- und Verantwortungskultur einer Bank handelt es sich um eine Kernmassnahme zur Stärkung der Bankenstabilität.

Mit der präziseren Zuordnung der Verantwortlichkeiten sollen Verantwortliche bei einer Pflichtverletzung einfacher und rechtssicherer als heute identifiziert und gegebenenfalls durch die Bank oder die Aufsichtsbehörde sanktioniert werden können. Dies soll den Verantwortlichen starke Anreize setzen, das Risikomanagement zu verbessern und Pflichtverletzungen in ihrem Verantwortungsbereich zu vermeiden.

Bei kleineren Banken mit einfachem Geschäftsmodell und überschaubarer Organisationsstruktur ist die Zuordnung von Verantwortlichkeiten einfacher möglich. Das Verantwortlichkeitsregime soll deshalb nur für Banken mit einer komplexen Organisationsstruktur eingeführt werden. Als solche sollen Banken mit einer Mitarbeiterzahl ab 250 Vollzeitäquivalenten gelten.

Eine Verhaltensvorgabe für Personen, die Gewähr bieten müssen (nachfolgend «Gewährspersonen» genannt) fehlt im aktuellen BankG. Die neu einzuführende Sorgfaltpflicht stellt klar, dass die Gewährspersonen für die Einhaltung des geltenden Rechts und betriebsinterner Vorschriften sorgen müssen.

Vergütungen¹⁴

Der Fall Credit Suisse zeigte im Bereich der Vergütungen eine Diskrepanz zwischen dem wirtschaftlichen Erfolg und der Vergütungspolitik. Den Leistungsprämien von 39,8 Milliarden Franken für die Jahre 2010 bis 2022 standen kumulierte Verluste von 33,7 Milliarden Franken gegenüber.¹⁵ Die FINMA konnte zwar in der Beeinflussung der Vergütungshöhe gewisse Erfolge erzielen. In der Schweiz gibt es jedoch bislang auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe keine Bestimmungen, die spezifisch die Ausgestaltung von Vergütungssystemen und somit die Eingriffsmöglichkeiten der FINMA regeln. Einzig im Fall von staatlicher Beihilfe aus Bundesmitteln zugunsten von SIBs und ihren Konzernobergesellschaften ist der Bundesrat gemäss Artikel 10a BankG verpflichtet, Massnahmen im Bereich der Vergütungen zu erlassen. Zudem enthält Artikel 25 Buchstabe e der Verordnung über die Finanzdienstleistungen vom 6. November 2019¹⁶ (Finanzdienstleistungsverordnung, FIDLEV) allgemeine Vorgaben an Vergütungssysteme bei Finanzdienstleistern. Die FINMA hat zudem für Banken und andere Bewilli-

¹⁴ BBl 2024 1023, S. 259 ff.

¹⁵ BBl 2025 515, S. 113.

¹⁶ SR 950.11

gungsträger ab einer bestimmten Grösse ein Rundschreiben zu den Vergütungssystemen (2010/01)¹⁷ mit Mindeststandards erlassen. Neu sollen nun auf Gesetzesstufe allgemein verbindliche Regeln zur Risikominderung und zur Vermeidung von Fehlanreizen bei Vergütungen, wie es sie in internationalen Standards und im Ausland gibt, auch für Schweizer Banken auf Gesetzesstufe eingeführt werden.

Diese Regeln sollen auf die langfristige und nachhaltig positive Entwicklung eines Instituts ausgerichtet sein und einer dieser Entwicklung abträglichen Risikoprämiierung entgegenwirken. Ziel der Massnahme ist, dass die betroffenen Banken das Vergütungssystem gezielter einsetzen, um Risiken angemessen zu steuern. Der Schwerpunkt soll auf dem langfristigen Erfolg liegen, nicht auf kurzfristigen Gewinnen. Diese können zwar hohe variable Vergütungen bewirken, gehen jedoch oft mit höheren Risiken einher, die dem langfristigen Erfolg entgegenwirken. Gleichzeitig soll die FINMA eine klarere und griffigere Eingriffskompetenz erhalten.

Diese allgemeinen Grundsätze sollen für alle Banken eingeführt werden. Hingegen sollen konkrete Anforderungen wie der Aufschub für variable Vergütungen und Rückforderungen (*Clawbacks*) nur für SIBs gelten und dort nur für Gewährspersonen und Personen mit hoher Gesamtvergütung, da insbesondere diese für das Risikomanagement, die Einhaltung der regulatorischen Vorschriften und das Eingehen von Risiken verantwortlich sind.

Allgemeine Anforderungen an die Corporate Governance¹⁸

Das BankG enthält im Vergleich zu neueren Finanzmarkterlassen (insbesondere dem Bundesgesetz über die Finanzinstitute vom 15. Juni 2018¹⁹ [Finanzinstitutsgesetz, FINIG]) in den Bewilligungsvoraussetzungen weniger konkrete Anforderungen an die Corporate Governance. So enthält das heutige BankG im Gegensatz zum FINIG keine explizite Anforderung an eine Bank zur Festlegung von angemessenen Regeln zur Unternehmensführung (Art. 9 Abs. 1 FINIG) oder zur Erfassung, Begrenzung und Überwachung der Risiken und der Errichtung von wirksamen internen Kontrollen (Art. 9 Abs. 2 FINIG). Zur Präzisierung und Erhöhung der rechtlichen Verbindlichkeit der Anforderungen an die Corporate Governance sollen bereits bestehende Vorgaben der Verordnung über die Banken und Sparkassen vom 30. April 2014²⁰ (Bankenverordnung; BankV) (vgl. z. B. Art. 12 BankV) sowie des FINMA-Rundschreibens zur Corporate-Governance von Banken (2017/01)²¹ auf Gesetzesstufe angehoben und behut-

¹⁷ www.finma.ch > Dokumentation > Rundschreiben > 2010/01 FINMA-Rundschreiben «Vergütungssysteme», Mindeststandards für Vergütungssysteme bei Finanzinstituten, zuletzt geändert 22.09.2016.

¹⁸ BBl 2024 1023, S. 239 ff.

¹⁹ SR 954.1

²⁰ SR 952.02

²¹ www.finma.ch > Dokumentation > Rundschreiben > Rundschreiben 2017/1 «Corporate Governance – Banken», Corporate Governance, Risikomanagement und interne Kontrollen bei Banken, zuletzt geändert 04.11.2020.

sam modernisiert werden (Art. 3 ff. VE-BankG). Hierdurch sollen die rechtlichen Grundlagen der Corporate Governance sowie die diesbezügliche Aufsicht gestärkt werden. Damit wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass Banken in der vom FINIG vorgesehenen Bewilligungskaskade über allen anderen Finanzinstituten stehen (Art. 6 Abs. 1 FINIG), auch mit Blick auf die rechtlichen Anforderungen.

1.1.2 Aufsicht

Gemäss Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2007²² über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG) bezweckt die Aufsicht durch die FINMA den Schutz der Gläubigerinnen und Gläubiger, der Anlegerinnen und Anleger, der Versicherten sowie den Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte. Die Finanzmarktaufsicht trägt damit zur Stärkung des Ansehens, der Wettbewerbsfähigkeit und der Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz bei.

Aus dem Bericht des Bundesrates vom 10. April 2024²³ zur Bankenstabilität und dem Bericht der PUK vom 17. Dezember 2024²⁴ über die Geschäftsführung der Bundesbehörden im Kontext der CS-Krise ging hervor, dass die Aufsicht durch die FINMA auf Gesetzesebene gestärkt werden sollte. Die im Folgenden vorgeschlagenen Massnahmen dienen somit dazu, die FINMA in verschiedenen Bereichen zu stärken.

Frühintervention

Um möglichst zu verhindern, dass eine Bank in eine Krisensituation gerät oder die Interessen der Kundinnen und Kunden in anderer Weise gefährdet sind, sollte die FINMA mit präventiven Massnahmen frühzeitig eingreifen können.²⁵ Dies ist insbesondere eine Erkenntnis aus der Krise der Credit Suisse, kann aber alle Banken betreffen. Zurzeit verfügt die FINMA über einige spezifische Frühinterventionsinstrumente.²⁶ Die damit verbundenen Massnahmen, welche die FINMA je nach Situation ergreifen könnte (z. B. Massnahmen zur Vermeidung von Insolvenzgefahr), sollen präzisiert werden.²⁷ Es hat sich nämlich gezeigt, dass die Wirksamkeit der Frühintervention von deren Zeitpunkt abhängt. Die Analyse hat auch ergeben, dass die Gewährung der aufschiebenden Wirkung im Rahmen einer Beschwerde die Umsetzung der Massnahmen erheblich verzögern²⁸ oder sogar deren Zweck zuwiderlaufen kann.

²² SR 956.1

²³ BBl 2024 1023

²⁴ BBl 2025 515

²⁵ BBl 2024 1023, S. 182 ff.

²⁶ BBl 2024 1023, S. 175 ff.

²⁷ BBl 2025 515, S. 525 ff.

²⁸ BBl 2025 515, S. 527 ff.

Das aktuelle System soll daher verbessert werden, indem die situationsspezifischen Interventionskriterien sowie die der FINMA zur Verfügung stehenden Massnahmen präzisiert werden.²⁹ Dies betrifft die Kompetenzen der FINMA zur Wiederherstellung der angemessenen Organisation der Bank einerseits und zur Verhinderung der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage der Bank oder zum Schutz der Interessen der Kundinnen und Kunden andererseits. Somit sollen die Interventionsinstrumente für die laufende Aufsicht im Zusammenhang mit der Corporate Governance gestärkt werden, damit die FINMA die notwendigen Anpassungen der Organisation der Bank und insbesondere des Verantwortlichkeitsregimes anordnen kann, wenn sie feststellt, dass die Organisation der Bank kein angemessenes Risikomanagement erlaubt. Zudem wird das Interventionssystem für den Fall präzisiert, dass sich eine Bank in einer Situation mit erhöhten Risiken befindet, d. h., wenn sich ihre wirtschaftliche Lage erheblich verschlechtert, sich in absehbarer Zeit erheblich verschlechtern könnte oder die Interessen der Kundinnen und Kunden in anderer Weise gefährdet sind. Dadurch soll die Rechtssicherheit im Zusammenhang mit den der FINMA zur Verfügung stehenden Massnahmen erhöht werden. Das Vorgehen der FINMA soll die Bank davor bewahren, dass sich ihre wirtschaftliche Lage verschlechtert und sie in Insolvenzgefahr gerät, sowie die Interessen der Kundinnen und Kunden schützen. Die FINMA wird sowohl für Interventionen im Zusammenhang mit der Organisation der Bank als auch für Interventionen im Zusammenhang mit Situationen mit erhöhten Risiken über Frühinterventionskriterien verfügen, damit sie eingreifen kann, bevor eine unangemessene Organisation Folgen hat oder sich die wirtschaftliche Lage der Bank weiter verschlechtert. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen erhöhen die Rechtssicherheit und erleichtern es der FINMA, rechtzeitig und verhältnismässig zu intervenieren.

Da all diese Massnahmen darauf abzielen, einen ordnungsgemässen Zustand und die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Bank sicherzustellen sowie Risiken zu reduzieren, die erhebliche Auswirkungen auf die Kundinnen und Kunden oder die Finanzstabilität haben könnten, soll darüber hinaus jeglichen Beschwerden gegen diese Massnahmen die aufschiebende Wirkung entzogen werden. Die Massnahmen werden dementsprechend direkt vollstreckbar sein. Im Falle einer Beschwerde haben die Banken jedoch die Möglichkeit, beim Gericht um die aufschiebende Wirkung zu ersuchen.

Aufsichtsinstrumente

Die Krise der Credit Suisse und der dazugehörige Bericht der PUK haben gezeigt, dass die Instrumente der FINMA – insbesondere bei einem Institut, das nicht zur Zusammenarbeit mit der FINMA bereit ist – an ihre Grenzen gestossen waren. Einige bestehende Aufsichtsinstrumente der FINMA müssen somit ausgeweitet werden. Auf diese Weise werden die notwendigen Voraussetzungen geschaffen, damit die FINMA das Aufsichtsrecht wirksam durchsetzen kann.

²⁹ BBl 2025 515, S. 526.

So soll die FINMA über Enforcement-Endverfügungen systematisch informieren und die betroffenen Institute namentlich erwähnen können, um die Transparenz sicherzustellen, das Vertrauen in die Aufsichtsbehörde und in die Funktionsfähigkeit der Märkte zu stärken sowie Gerüchten und Unsicherheiten vorzubeugen, welche die Stabilität des Finanzsystems beeinträchtigen könnten.

Des Weiteren erhält die FINMA die Kompetenz zur Verhängung von pekuniären Verwaltungssanktionen, damit sie juristische Personen und Personengesellschaften bei schweren Verstössen gegen das Aufsichtsrecht sanktionieren kann. Ziel der Sanktion ist die direkte finanzielle Abschreckung. Dass die Sanktion veröffentlicht wird, trägt wesentlich zu ihrer Wirksamkeit bei. Die Veröffentlichung hat nämlich direkte und nachvollziehbare Auswirkungen auf den Markt, die Aktionärinnen und Aktionäre sowie darauf, wie das beaufsichtigte Institut von seinen Kundinnen und Kunden wahrgenommen wird. Dies soll die Institute dazu anspornen, schwere Verstösse zu vermeiden. Da diese Sanktion als strafrechtliche Anklage im Sinne der Konvention vom 4. November 1950³⁰ zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) eingestuft werden kann, wird eine Bestimmung eingeführt, um den Vorrang der Mitwirkungspflicht in diesem Verfahren zu regeln. Diese Bestimmung legt die Mitwirkungsmodalitäten und die Selbstbelastungsfreiheit bei Sanktionsverfahren in Übereinstimmung mit dem Bericht des Bundesrates über die pekuniären Verwaltungssanktionen³¹ fest.

Darüber hinaus soll auch das Instrument der gütlichen Einigung (*Settlement*) eingeführt werden. Es ermöglicht der FINMA, mit den Beaufsichtigten Vereinbarungen über namentlich Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes abzuschliessen. Sowohl für die FINMA als auch für die Beaufsichtigten wird dieses Instrument die Verfahren erheblich beschleunigen und die damit verbundenen Kosten senken.

Des Weiteren erscheint es sinnvoll, die Kompetenzen der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) denjenigen der FINMA anzugleichen und die RAB zu ermächtigen, pekuniäre Verwaltungssanktionen gegen staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen (sbRU) zu verhängen. Dadurch wird eine Lücke zwischen dem Verweis und dem Entzug der Zulassung geschlossen und die Qualität der im Rahmen der Aufsicht unerlässlichen Prüfungsleistungen erhöht. Mit den gesetzlichen Grundlagen bezüglich der Mitwirkungspflicht und der gütlichen Einigung werden ebenfalls Instrumente eingeführt, die mit der neuen Kompetenz zur Sanktionierung eng verbunden und für deren wirksame Umsetzung notwendig sind.

Um es der FINMA zu erleichtern, ihre Verfügungen gegenüber weniger kooperativen Beaufsichtigten durchzusetzen, soll sie neu befugt sein, Zwangsgelder (international auch *Periodic Penalty Payments* [PPP] genannt) zu verhängen. Diese sollen die rasche und wirksame Vollstreckung der angeordneten Massnahmen gewährleisten, ohne dabei einen repressiven Zweck zu erfüllen. Bevor die FINMA eine solche Massnahme

³⁰ SR 0.101

³¹ BBl 2022 776

verhängen kann, muss sie das beaufsichtigte Institut darüber informieren, dass es, wenn es die vollstreckbare Verfügung nicht innerhalb der gesetzten Frist umsetzt, mit einem Zwangsgeld rechnen muss. Auf diese Weise wird die FINMA dazu veranlasst, ihre Tätigkeit noch mehr zu formalisieren.

Des Weiteren wird Artikel 29 Absatz 1 FINMAG auf die Mitarbeitenden der Beaufsichtigten (inkl. Organe und sonstige Gewährspersonen) ausgeweitet, da die Beaufsichtigten in der Praxis nur über diese Mitarbeitenden tätig werden können. Diese Anpassung bringt das Gesetz mit der Praxis in Einklang, erhöht die Rechtssicherheit und erleichtert der FINMA den Zugang zu relevanten Informationen, auch ausserhalb von Verfahren.

Artikel 29 Absatz 2 FINMAG wird ebenfalls präzisiert, um den persönlichen Charakter der Meldepflicht für die Gewährspersonen ausdrücklich im Gesetz zu verankern.

Die in Artikel 29 FINMAG vorgesehenen Pflichten der natürlichen Personen bergen ein Selbstbelastungsrisiko, wenn Informationen an Strafbehörden weitergegeben werden (Art. 38 FINMAG). Die Auskunft- und Meldepflicht ist für die Aufsicht durch die FINMA zwar von zentraler Bedeutung, sie muss jedoch mit den Verfahrensgarantien der betroffenen Personen im Einklang stehen. Aus diesem Grund wird in Artikel 38a VE-FINMAG eine spezifische gesetzliche Grundlage eingeführt, nach der selbstbelastende Erklärungen, die in einem Verwaltungsverfahren unter Androhung einer strafrechtlichen Sanktion eingeholt wurden, in einem Strafverfahren nicht verwertbar sind. Diese Lösung stellt eine wirksame Aufsicht und gleichzeitig die Einhaltung der Grundrechte sicher. Sie erfüllt zudem das einstimmig angenommene Postulat 24.3890 von NR Andreas Meier «Widerspruch zwischen Mitwirkungspflicht und Selbstanzeigefreiheit in FINMA-Verfahren ausräumen».

Zudem sollen weitere Aufsichtsmaßnahmen, die der FINMA aktuell zur Verfügung stehen, verstärkt werden, namentlich das Berufsverbot (Art. 33 FINMAG) und die Einziehung (Art. 35 FINMAG).³² Gezielte Anpassungen sollen dazu führen, dass diese Instrumente noch wirksamer werden. So wird die FINMA auch bei einer schweren Verletzung aufsichtsrechtlich relevanter betriebsinterner Vorschriften ein Berufsverbot und im Wiederholungsfall ein Verbot auf unbestimmte Zeit aussprechen können. Zudem soll der Kreis der Personen, bei denen eine Einziehung vorgenommen werden kann, auf alle Mitarbeitenden des beaufsichtigten Instituts ausgedehnt werden.

Schliesslich muss sich die FINMA gelegentlich mit langwierigen und komplexen Beschwerdeverfahren auseinandersetzen, welche die Vollstreckung der von ihr angeordneten Massnahmen erheblich verzögern.³³ Dies kann zu Risiken für die Stabilität der Bank, für die Interessen der Kundinnen und Kunden und für das Finanzsystem führen. Laut PUK-Bericht braucht es Gesetzesänderungen, um die Verfahren wirksamer zu

³² BBl 2024 1023, S. 289 und 291.

³³ BBl 2024 1023, S. 309 ff.

machen (z. B. durch die Beschränkung der Rechtsmittel, die Verkürzung der Beschwerdeverfahren usw.).³⁴ Daher sollte Beschwerden gegen bestimmte wichtige Verfügungen (insbesondere im Rahmen der Frühintervention) die aufschiebende Wirkung entzogen werden, um deren sofortige Vollstreckung zu ermöglichen.

Da diese Massnahmen in erster Linie die Aufsichtsbehörde stärken sowie die Kundinnen und Kunden schützen sollen, zielen sie auf alle Beaufsichtigten bzw. Banken und nicht nur auf SIBs ab.

Beschränkung der Erleichterungen bei Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften

Die zentrale Rechtsgrundlage für die Festlegung von Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen an Banken bildet Artikel 4 BankG. Die Bestimmung dieser Anforderungen ist in Absatz 2 dem Bundesrat zugewiesen und die FINMA kann konkretisierend Ausführungsbestimmungen erlassen. Die FINMA darf gestützt auf Absatz 3 in besonderen Fällen Erleichterungen von den Mindestanforderungen zulassen oder Verschärfungen anordnen.

Die PUK³⁵ analysierte, in welchem Umfang diese Kompetenz gegenüber der Credit Suisse genutzt wurde, insbesondere im Zusammenhang mit dem regulatorischen Filter und den Übergangsregeln bei Kapitalanforderungen. Dabei stellte die Kommission fest, dass die Anwendung von Artikel 4 Absatz 3 BankG rechtlich zulässig war und im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Handlungsspielräume erfolgte. Gleichwohl sah die PUK ein strukturelles Problem der Regulierung: Die sehr offene Form verleiht der Aufsichtsbehörde eine weitreichende Flexibilität, ohne dass deren Nutzung gegenüber Politik und Öffentlichkeit transparent ist. Aus diesem Grund verlangt die PUK in ihren Motionen 24.4530 und 24.4526, dass die Gewährung von Erleichterungen bei SIBs auf Grundlage von Artikel 4 Absatz 3 BankG künftig transparent ausgewiesen, zeitlich begrenzt und mit einem klaren Phase-out-Plan versehen wird.³⁶

In seinen Eckwerten vom 6. Juni 2025 greift der Bundesrat dieses Anliegen auf und verbindet es mit einer differenzierten Einschätzung des aufsichtsrechtlichen Handlungsspielraums.³⁷ So betont er, dass er diese Präzisierung nicht im Widerspruch zum Ziel sieht, das Instrumentarium und die Kompetenzen der FINMA weiter zu stärken. Die Aufsichtsbehörde soll auch weiterhin über ausreichenden Handlungsspielraum verfügen, um in besonderen Situationen flexibel reagieren zu können.

³⁴ BBl 2025 515, S. 529 ff.

³⁵ BBl 2025 515, S. 510 ff.

³⁶ BBl 2025 515, S. 521.

³⁷ www.efd.admin.ch > Finanzplatz > Too Big To Fail > Übersicht > Faktenblätter > Eckwerte des Bundesrates zur Änderung des Bankengesetzes, S. 17.

Zur Ausgangslage bei der Umsetzung der Motionen gehört vor diesem Hintergrund auch, dass bereits in der Vergangenheit gewährten, zeitlich unbegrenzten Erleichterungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.

Prüfwesen³⁸

Die FINMA kann gemäss heutigem Artikel 23 BankG direkte Prüfungen bei Banken, Bankgruppen und Finanzkonglomeraten durchführen, wenn dies angesichts von deren wirtschaftlichen Bedeutung, der Komplexität des abzuklärenden Sachverhalts oder zur Abnahme interner Modelle notwendig ist. Diese Einschränkung soll beseitigt werden. Gemäss anderen Finanzmarktgesetzen kann die FINMA bei anderen Bewilligungsträgern bereits jederzeit ohne Einschränkung selbst Prüfungen vornehmen (vgl. z. B. Art. 47 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen vom 17. Dezember 2004³⁹ [Versicherungsaufsichtsgesetz; VAG] bei Versicherungsunternehmen oder Art. 63 Abs. 5 FINIG bei Verwaltern von Kollektivvermögen, Fondsleitungen und Wertpapierhäusern). International ist es üblich, dass die Aufsichtsbehörden jederzeit ohne Einschränkung bei den Beaufsichtigten direkte Prüfungen vornehmen können.

Die Beaufsichtigten beauftragen und bezahlen die aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften. Diesem dualen Aufsichtsmodell sind Interessenkonflikte inhärent, die heute schon mit Vorschriften zur Unabhängigkeit (vgl. Art. 11 des Bundesgesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 16. Dezember 2005⁴⁰ [Revisionsaufsichtsgesetz; RAG], Art. 728 des Obligationenrechts vom 30. März 1911⁴¹ [OR], Art. 11 der Verordnung über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 22. August 2007⁴² [Revisionsaufsichtsverordnung; RAV]) und zur Unvereinbarkeit mit dem Prüfmandat (vgl. Art. 7 der Finanzmarktpflichtverordnung vom 5. November 2014⁴³ [FINMA-PV], Rz. 8 f. FINMA-Rundschreiben 2025/01 zum Prüfwesen⁴⁴) entschärft werden. Das duale Aufsichtsmodell soll nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden, sondern die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften gestärkt werden. So soll beispielsweise eine Rotationspflicht der Prüfgesellschaft nach 14 Jahren eingeführt werden oder die FINMA soll die Wahl und den Wechsel einer Prüfgesellschaft genehmigen müssen. Aufgrund der zentralen Bedeutung der Prüfgesellschaften für die Aufsicht und der in der aktuellen gesetzlichen Regelung identifizierten Unzulänglichkeiten sollen diese Anpassungen nicht nur für SIBs, sondern für

³⁸ BBl 2024 1023, S. 302 ff.

³⁹ SR 961.01

⁴⁰ SR 221.302

⁴¹ SR 220

⁴² SR 221.302.3

⁴³ SR 956.161

⁴⁴ www.finma.ch > Dokumentation > Rundschreiben > Rundschreiben 2025/1 «Prüfwesen», in Kraft seit 01.01.2025.

sämtliche von der FINMA Beaufsichtigten gelten. Dadurch kann die Qualität der Prüfung wesentlich gestärkt werden, und die FINMA kann diese besser kontrollieren.

Geschäfte von grosser Tragweite

Der Verwaltungsrat ist das strategische Organ der FINMA (Art. 9 FINMAG). Er hat die Aufgaben, die ihm durch das Gesetz zugewiesen sind. Die Aufgaben umfassen sowohl strategische Aufsichtsfragen (mit Aussenwirkung wie beispielsweise der Erlass von FINMA-Verordnungen oder der Beschluss von Rundschreiben) wie auch strategische Behördenfragen (mit Innenwirkung wie beispielsweise die Überwachung der Geschäftsleitung). Die Geschäftsleitung ist das operative Organ der FINMA (Art. 10 FINMAG). Sie erlässt Verfügungen nach Massgabe des Organisationsreglements und erarbeitet die Entscheidungsgrundlagen des Verwaltungsrats und berichtet ihm regelmässig, bei besonderen Ereignissen ohne Verzug. Sie erfüllt alle Aufgaben, die nicht einem anderen Organ zugewiesen sind.

Als strategisches Organ entscheidet der Verwaltungsrat der FINMA über strategische Geschäfte und somit auch über die Geschäfte von grosser Tragweite (Art. 9 Abs. 1 Bst. b FINMAG). Die FINMA hat im Organisationsreglement FINMA definiert, was sie unter «Geschäfte[n] von grosser Tragweite» versteht und welche Geschäfte unter diesen Begriff fallen. Die FINMA hat sich dabei an der Botschaft zum FINMAG⁴⁵ orientiert. Demnach sind Geschäfte von grosser Tragweite strategische (und nicht operative) Geschäfte, die eine erhebliche Bedeutung für den Finanzplatz und die Zielerreichung der durch den Verwaltungsrat festgelegten Strategie haben. Allgemein akzeptierten Grundsätzen guter Corporate Governance folgend, muss der Verwaltungsrat als strategisches Organ auch die strategischen Geschäfte als solche bezeichnen können. Entsprechend hat die FINMA im Organisationsreglement (Art. 2^{bis} Reglement über die Organisation der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA vom 18. Dezember 2008⁴⁶ [Organisationsreglement FINMA]) festgehalten, dass es im Ermessen des Verwaltungsrats liegt – unter Berücksichtigung der Definition und der Beispiele – im Einzelfall zu entscheiden, was als Geschäft von grosser Tragweite qualifiziert. Geschäfte von grosser Tragweite einem operativen Organ zu übergeben, würde Operatives und Strategisches vermischen und eine Kontrolle der Geschäftsleitung durch den Verwaltungsrat erschweren.

Der Internationale Währungsfonds (IWF) prüft die Governance der FINMA regelmässig im Rahmen des *Financial Sector Assessment Program* (FSAP). In der Überprüfung 2025 bestätigt der IWF, dass seit nunmehr 12 Jahren alle Governance-Massnahmen

⁴⁵ BBl 2006 2829 ff., S. 2840 und 2863.

⁴⁶ www.finma.ch > FINMA > Corporate Governance > Organisations- und Geschäftsreglement > [Reglement über die Organisation der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA](#).

umgesetzt sind. Der IWF sieht keinen Anpassungsbedarf in der Governance der FINMA, so auch nicht bei der Handhabung von Geschäften von grosser Tragweite.⁴⁷

Die aktuelle Aufgabenteilung zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung der FINMA wird grundsätzlich als sinnvoll erachtet und entspricht auch jener, die die FINMA von den von ihr beaufsichtigten Instituten fordert und die den allgemein anerkannten Prinzipien der Corporate Governance entspricht.

Die PUK hat die Geschäftsführung der Behörden und so auch der FINMA im Kontext der Krise der Credit Suisse einer genauen Prüfung unterzogen. Die PUK hatte dabei umfassenden Einblick in die Abläufe und Entscheidungsprozesse innerhalb der FINMA. Auch die Untersuchung der PUK förderte keine Hinweise zutage, welche die aktuelle Aufgabenteilung zwischen dem Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung der FINMA in Frage stellt.

Die PUK macht aber geltend, dass Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b FINMAG im Interesse der Rechtssicherheit überprüft werden sollte, nachdem die FINMA bereits 2019 ihr Organisationsreglement diesbezüglich angepasst hatte. In diesem Sinne hat die PUK den Bundesrat aufgefordert, zu prüfen, wie die Bestimmung im FINMAG angepasst oder allenfalls aufgehoben werden kann, um die Governance der FINMA hinsichtlich der Arbeitsbeziehung von Direktorium (Geschäftsleitung) und Verwaltungsrat zu erleichtern. Der Bundesrat soll in diesem Zusammenhang auch prüfen, ob oder in welchen Konstellationen Enforcementverfahren gegen systemrelevante Banken Geschäfte von grosser Tragweite seien (und damit vom Verwaltungsrat entschieden werden sollten).

Die Anpassung der gesetzlichen Regelung soll die Rechtssicherheit weiter stärken, indem die Bestimmungen aus dem Organisationsreglement der FINMA auf Gesetzesstufe angehoben werden. Die vorgelegte Anpassung setzt die Massnahme 13 aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität um und erfüllt die Postulate 24.4536 und 24.4542 der PUK.

Vollzug

Mit Erlass des FINMAG wurden die damals in den einzelnen Finanzmarktgesetzen enthaltenen Vollzugsbestimmungen gebündelt. Demnach vollzieht die FINMA das FINMAG und die einzelnen Finanzmarktgesetze sowie die jeweiligen Ausführungsbestimmungen, indem sie die zum Vollzug notwendigen Massnahmen und Verfügungen trifft.⁴⁸

⁴⁸ BBl 2006 2829 S. 2893.

Einerseits sollen dabei entsprechend dem Opportunitätsprinzip die Mittel der FINMA effizient eingesetzt werden, die Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis zur Erreichung der Ziele der Finanzmarktaufsicht stehen sowie die finanziellen Aufwendungen und die dabei eingesetzten Ressourcen die erwartete Wirkung erzielen.⁴⁹ Beim Einsatz der Ressourcen ist darauf zu achten, dass Tätigkeiten entsprechend ihrer Wichtigkeit und Dringlichkeit geordnet werden (Art. 11 Bst. b der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998⁵⁰ [RVOV]). Dies erlaubt nicht nur eine Prioritätenordnung, sondern verpflichtet zur Priorisierung (und im Gegenzug zur Depriorisierung), auch beim Vollzug bis hin zur Durchsetzung (*Enforcement*) des FINMAG sowie des übrigen Finanzmarktrechts.

Andererseits unterliegt die FINMA als Behörde dem Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999⁵¹ [BV]) und hat das FINMAG und die Finanzmarktgesetze im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit (Art. 6 Abs. 1 FINMAG) einheitlich und willkürfrei zu vollziehen. In der Praxis können jedoch vereinzelt Situationen auftreten, in welchen der Vollzug bestehenden Rechts nicht sinnvoll oder widersprüchlich erscheint. Um dies zu verhindern, soll in Artikel 56 FINMAG mit neuen Absätzen 2 und 3 die gesetzliche Grundlage für ein neues Instrument der Garantien der Vollzugsaussetzung (*No-action letters*)⁵² geschaffen werden. Damit wird der FINMA ein Mittel zur Verfügung gestellt, wie es in anderen für die globalen Finanzmarktmärkte wichtigen Jurisdiktionen bereits zur Anwendung kommt (vgl. Ziff. 2.2.6), für eine beschränkte Zeitdauer aufgrund öffentlicher Interessen den Vollzug geltenden Rechts, inklusive des Ausführungsrechts auf tieferen Stufen, auszusetzen, wenn der Vollzug unzweckmässig wäre oder aus Gründen der Widersprüchlichkeit zu unbilligen Resultaten führte. Die gewonnenen Ressourcen können in der Folge andernorts sinnvoller eingesetzt werden für Aufgaben, die wichtiger bzw. dringlicher sind. Eine generelle Steuerung der Ressourcen der FINMA ist mit dem Instrument der Garantien der Vollzugsaussetzung hingegen nicht bezweckt.

1.1.3 Liquiditätssicherung in der Krise

Um eine ausreichende Liquidität der Banken zu gewährleisten, sieht die derzeitige Regulierung zwei Verteidigungslinien vor. Im Rahmen der ersten Verteidigungslinie müssen Banken einen regulatorisch vorgegebenen Liquiditätsbedarf durch ihren eigenen Bestand an liquiden Mitteln und durch Liquiditätsquellen am Markt decken. Können sich Banken nicht mehr über den Markt refinanzieren, so kann ihnen die Schweizerische Nationalbank (SNB) im Rahmen der zweiten Verteidigungslinie in ihrer Funktion als

⁴⁹ BBl 2006 2829 S. 2859.

⁵⁰ SR 172.010.1

⁵¹ SR 101

⁵² Von Garantien der Vollzugsaussetzung zu unterscheiden sind aufsichtsrechtliche Erleichterungen gestützt auf spezifische Bestimmungen. Beispielsweise gibt Art. 73f Abs. 1 FinfraG dem Bundesrat die Kompetenz, für sog. kleine DLT-Handelssysteme Erleichterungen auf Verordnungsebene vorzusehen, und gemäss Art. 4 Abs. 3 BankG kann die FINMA in besonderen Fällen Erleichterungen von den bankenrechtlichen Mindestanforderungen an Eigenmittel und Liquidität zulassen.

LoLR subsidiär Liquidität gegen ausreichende Sicherheiten zur Verfügung stellen. Mit der im Parlament hängigen Gesetzesvorlage vom 6. September 2023⁵³ soll künftig mit dem PLB zudem eine dritte Verteidigungslinie für SIBs bereitstehen.

Im Herbst 2022 und im Frühjahr 2023 haben umfangreiche und rasante Liquiditätsabflüsse bei der Credit Suisse und verschiedenen Instituten in den USA ein bislang beispielloses Ausmass gezeigt. Nicht zuletzt aufgrund der Entwicklungen des digitalen Bankings und der raschen Informationsverbreitung (unabhängig von ihrer Qualität) muss sich das Liquiditätsdispositiv auch in Zukunft auf solche Extremszenarien einstellen und eine über die drei Verteidigungslinien angemessene Liquiditätsversorgung von Banken in der Krise sicherstellen.

Die im Juli 2022 für SIBs in Kraft getretene Änderung⁵⁴ der LiqV trägt diesen Anforderungen an die erste Verteidigungslinie bereits Rechnung. Hingegen sieht der Bundesrat in seinem Bericht zur Bankenstabilität auch einen Handlungsbedarf bezüglich der Liquiditätsversorgung über die SNB als LoLR.

Die Stärkung dieser zweiten Verteidigungslinie soll einerseits über die Verankerung von Vorbereitungsanforderungen für den Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken in der LiqV erfolgen.⁵⁵ Andererseits sind auf Gesetzesstufe folgende Massnahmen vorgesehen:

Bekanntgabeaufschub bei Liquiditätsunterstützung durch eine Zentralbank

Zur Reduktion des Stigmas, das bei Nutzung von Zentralbankfazilitäten aufkommen und dazu führen kann, dass Banken auch im akuten Krisenfall Liquiditätsbezüge über Zentralbanken vermeiden,⁵⁶ soll auf Gesetzesstufe die Möglichkeit des Aufschubs der Veröffentlichung einer Ad-hoc-Mitteilung (Bekanntgabeaufschub) bezüglich eines Liquiditätsbezugs von Banken über eine Zentralbank eingeführt werden.

Bestellung und Verwertung von Sicherheiten im Zusammenhang mit einer Liquiditätsunterstützung der SNB

Zur erleichterten Übertragung von Kreditforderungen durch Banken an die SNB sowie die erleichterte Bestellung von anderweitigen Sicherheiten zugunsten der SNB im Hinblick auf eine allfällige Liquiditätsunterstützung der SNB sollen insbesondere eine gesetzliche Grundlage für die vereinfachte Bestellung und Verwertung von Sicherheiten zuhanden der SNB und für Ausnahmen vom Bankkundengeheimnis und vom Datenschutz geschaffen werden.

⁵³ BBl 2023 2166

⁵⁴ AS 2022 359

⁵⁵ Vgl. Vernehmlassung zur «Änderung der Liquiditätsverordnung (Vorbereitungsanforderungen für den Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken)», die gleichzeitig mit der vorliegenden Vernehmlassung stattfindet.

⁵⁶ BBl 2024 1023, S. 146.

1.1.4 Stabilisierungsplanung und Abwicklung

Im Stabilisierungsplan zeigt die SIB auf, mit welchen Massnahmen sie sich im Krisenfall so stabilisieren will, dass sie ihre Geschäftstätigkeit ohne staatliche Eingriffe fortführen kann (Art. 64 BankV). Im Fall der Credit Suisse zeigte sich, dass die Wirkung des von der Bank vorbereiteten Stabilisierungsplans ungenügend war.⁵⁷ Entsprechend soll die Stabilisierungsplanung verbessert werden. Dazu sollen die Anforderungen für die Ausarbeitung des Stabilisierungsplans gestärkt werden, insbesondere bezüglich des Umfangs und der Umsetzbarkeit der Stabilisierungsmassnahmen. Zudem soll eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, wodurch die FINMA die Kompetenz erhält, bei allfälligen Mängeln im Stabilisierungsplan Massnahmen (insb. *Going-Concern*-Eigenmittel- und Liquiditätszuschläge) anzuordnen. Die Stabilisierungsplanung für SIBs soll neu auf Stufe Gesetz verankert werden (Art. 9 VE-BankG).

Bezüglich Abwicklung hat die Krise der Credit Suisse verdeutlicht, dass flexible und variantenreiche Abwicklungsstrategien für die Erfolgschancen und damit die Umsetzbarkeit einer Abwicklung von grosser Bedeutung sind.⁵⁸

Dazu soll einerseits die Abwicklungsfähigkeit der SIBs weiter verbessert werden, indem die Anforderung an die Abwicklungsplanung erhöht wird. Diese Anforderung an die Abwicklungsplanung (Art. 64 BankV) soll neu im Gesetz verankert werden und neben der Weiterführung der systemrelevanten Funktionen in der Schweiz auch stärker die Risiken für die nationale und internationale Finanzstabilität berücksichtigen (Art. 9 und 10 VE-BankG).

Andererseits sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Abwicklung in den Artikeln 28 ff. VE-BankG weiter geschärft werden. Zwecks Abgrenzung zur privatrechtlichen Sanierung und zur Angleichung an internationale Standards wird der Begriff der «Sanierung» durch denjenigen der «Abwicklung» ersetzt. Des Weiteren soll die Umsetzbarkeit unterschiedlicher Abwicklungsstrategien sichergestellt sowie die Anwendbarkeit der Abwicklungsinstrumente (z. B. Unternehmensveräusserung) in allen Abwicklungsstrategien im Gesetz weiter präzisiert werden.

Die oben genannten Massnahmen setzen die Massnahmen 23, 31, 32 und 33 des Berichts des Bundesrates vom 10. April 2024⁵⁹ zur Bankenstabilität sowie die Empfehlung 1 und die Motionen 24.4529 und 24.4525 des Berichts der PUK vom 17. Dezember 2024⁶⁰ zur Geschäftsführung der Bundesbehörden im Kontext der CS-Krise um.

⁵⁷ BBl 2024 1023, S. S. 174 ff.

⁵⁸ BBl 2024 1023, S. 183 ff.

⁵⁹ BBl 2024 1023, S. 44 f.

⁶⁰ BBl 2025 515, S. 618–627.

1.1.5 Einlegerschutz

Mit dieser Vorlage wird auch die vom Parlament überwiesene Motion von SR Hegglin «Bessere Absicherung von Freizügigkeits- und Säule-3a-Guthaben» (23.3604) in weiten Teilen umgesetzt. Im Gegensatz zur heutigen Regelung im BankG (Art. 37a) sollen diese Vorsorgeguthaben neu ausserhalb des ordentlichen Kollokationsverfahrens ausbezahlt werden. Zusätzlich soll auch ein allfällig vom Träger der Einlagensicherung geleisteter Betrag ausserhalb des ordentlichen Kollokationsverfahrens ausbezahlt werden, wenn sichergestellt ist, dass alle gesicherten Einlagen ausbezahlt werden können. Damit wird das System der Einlagensicherung gestärkt und ist nach einem Anwendungsfall rasch wieder in vollem Umfang einsatzbereit.

Die vom Bundesrat am 23. November 2022 auf den 1. Januar 2023 in Kraft gesetzte Änderung des BankG sieht für die Vorbereitungshandlungen der Banken zur Erstellung der Einlegerliste eine fünfjährige Übergangsfrist bis Ende 2027 vor.⁶¹ Mit einer Präzisierung bezüglich der Verrechnung (Art. 37^{bis} BankG) wird die Berechnung der Höhe der privilegierten Einlagen klargestellt und die Gleichbehandlung aller Einlegerinnen und Einleger im Auszahlungsprozess gewährleistet. Dies führt zu mehr Klarheit für die Banken bei der Umsetzung der Vorbereitungshandlungen.

1.1.6 Zusammenarbeit der Behörden zur Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen

Die Zusammenarbeit zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD), der FINMA und der SNB ist in einer gemeinsamen Vereinbarung zur tripartiten Zusammenarbeit im Bereich Finanzstabilität und Finanzmarktregulierung geregelt.⁶² Während sie bei der Bewältigung der Krise der Credit Suisse grundsätzlich funktionierte, stellte der Bundesrat im Nachgang fest, dass die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten der einzelnen Behörden klarer definiert sowie die Zusammenarbeit unter den Behörden optimiert werden sollten.⁶³ Die PUK ihrerseits stellte Potenzial zur Optimierung des Informationsaustauschs, respektive der Informationsweitergabe zwischen den Behörden fest.⁶⁴ Die gesetzlichen Mandate der Institutionen bleiben unverändert. Aber die Zusammenarbeit in allen Phasen der Sicherung der Stabilität des Finanzplatzes soll durch die klarere Definition der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten präzisiert werden. Die einzelnen Aufgaben der Behörden, Schnittstellen und gegenseitige Abhängigkeiten werden identifiziert und Informations- sowie teilweise Konsultationspflichten neu eingeführt. Während diese Regelungen primär auf die Krisenbewältigung abzielen, wird auch die Krisenprävention verbessert, indem die Behördenzusammenarbeit um eine Pflicht

⁶¹ AS 2022 732. Siehe Übergangsbestimmung zur Änderung vom 17. Dezember 2021 im Bankengesetz.

⁶² www.sif.admin.ch > Dokumentation > Fachinformationen > 2019 > EFD, FINMA und SNB erneuern tripartite Vereinbarung über Zusammenarbeit > Memorandum of Understanding EFD, FINMA, SNB (2. Dezember 2019).

⁶³ BBl 2024 1023, 314 ff.

⁶⁴ BBl 2025 515.

zur Durchführung von Krisenübungen und die Diskussion und Entwicklung von Krisenszenarien sowie der wesentlichen Elemente der Abwicklungspläne von SIBs ergänzt wird. Die gesetzlichen Grundlagen dafür werden geschaffen.

Die hier aufgeführten Änderungen setzen Massnahme 37 aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität und die Empfehlungen 10 (Besserer Informationsaustausch zwischen dem EFD und SNB über die SIBs) und 12 (Bessere Informationsweitergabe zwischen Behörden des tripartiten Memorandums of Understanding) der PUK um.

1.1.7 Ausnahme von der Verrechnungssteuer

Banken können heute bestimmte Anleihen – sogenannte TBTF-Instrumente – ausgeben, die bei drohender Insolvenz in Eigenkapital umgewandelt oder abgeschrieben werden können.⁶⁵ Diese TBTF-Instrumente stellen bis zu einer allfälligen Wandlung oder Abschreibung zumeist Obligationen dar, deren Zinszahlungen üblicherweise unter die Verrechnungssteuer fallen würden. Im Interesse der Finanzstabilität bestand ein übergeordnetes Bedürfnis, dass diese Instrumente in der Schweiz ausgegeben werden und schweizerischem Recht unterstehen. Damit Banken die TBTF-Instrumente zu wettbewerbsfähigen Bedingungen aus der Schweiz emittieren können, hat das Parlament den Ausnahmebestimmungen im Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer vom 13. Oktober 1965⁶⁶ (Verrechnungssteuergesetz, VStG) mehrfach zugestimmt. Würden nämlich die TBTF-Instrumente der Verrechnungssteuer unterliegen, würde dies die Mittelbeschaffung der Banken erschweren und verteuern. Denn viele internationale Anlegerinnen und Anleger akzeptieren die Verrechnungssteuer nicht und weichen – selbst, wenn sie aufgrund eines Doppelbesteuerungsabkommens die Rückerstattung geltend machen können – auf andere Produkte aus, soweit die Verrechnungssteuer nicht durch eine höhere Verzinsung kompensiert wird.

Die geltenden Ausnahmebestimmungen bei der Verrechnungssteuer für Zinsen aus TBTF-Instrumenten sind befristet, wurden seit dem ersten Inkrafttreten per 1. Januar 2013 mehrmals verlängert und gelten derzeit bis Ende 2031.⁶⁷

Mit dieser Vorlage soll die bestehende befristete Ausnahmebestimmung unbefristet weitergeführt werden.

1.1.8 Evaluation der TBTF-Regulierung

Die PUK fordert in ihrer Empfehlung Nr. 1 unter anderem den Bundesrat auf, in seinen Evaluationsberichten gemäss Artikel 52 BankG jeweils eine umfassende strategische

⁶⁵ BBl 2025 1851, S. 4 bis 7.

⁶⁶ SR 642.21

⁶⁷ BBl 2025 1851, Botschaft zur Änderung des Verrechnungssteuergesetzes vom 6. Juni 2025.

Auseinandersetzung mit der Weiterentwicklung der TBTF-Regulierung vorzunehmen.⁶⁸ Diese erweiterte Zielsetzung soll mit der neuen Fassung von Artikel 52 VE-BankG umgesetzt werden. Aufgrund der damit einhergehenden breiteren Analyseanforderungen und der strategischeren Ausrichtung soll der Bericht künftig alle vier statt alle zwei Jahre erstellt werden.

Ergänzend zur Evaluation der TBTF-Regulierung durch den Bundesrat zuhanden der Bundesversammlung soll auch eine regelmässige Berichterstattung der FINMA an die Bundesversammlung in Artikel 52*b* VE-BankG vorgesehen werden. Dies vor dem Hintergrund, dass nebst der rechtlichen Ausgestaltung einer Regulierung auch deren praktische Umsetzung im Hinblick auf die Erreichung der vom Gesetzgeber mit der TBTF-Regulierung verfolgten Zielsetzungen gemäss Artikel 7 Absatz 2 VE-BankG einen wichtigen Faktor bildet. Dies situiert sich vor dem Hintergrund der Oberaufsichtsfunktion der Bundesversammlung über die FINMA (Art. 21 Abs. 4 FINMAG), den aus der TBTF-Problematik resultierenden Risiken und aufgrund der mit dieser Vorlage beabsichtigten Stärkung des TBTF-Dispositivs.

⁶⁸ BBl 2025 515, S. 495.

1.1.9 Vorlage auf einen Blick

Die nachfolgende Tabelle 1 fasst die Massnahmen zusammen. Ihre Gliederung orientiert sich an den Themenbereichen des Eckwertepapiers⁶⁹ resp. des Berichts des Bundesrates zur Bankenstabilität 2024. Die Nummerierung wurde übernommen. Ergänzend enthält die Tabelle Angaben zum Geltungsbereich, zum Anwendungskontext und zur vorgesehenen rechtlichen Umsetzung der einzelnen Massnahmen.

Tabelle 1: in Vorlage umgesetzte Massnahmen⁷⁰ (VZA=Vollzeitäquivalente)

Themenbereich	Nr.	Vorstösse und Empfehlungen	Massnahme	Geltungsbereich	Anwendung	Umsetzung
Corporate Governance	2	Mo. 24.4531, 24.4527 Po. 24.4544, 24.4538	Verantwortlichkeitsregime	SIBs, weitere Banken ab 250 VZA	Laufender Betrieb	Art. 3d VE-BankG
			Sorgfaltspflicht	Alle Banken		Art. 5b und 37n VE-BankG
Corporate Governance	3	Mo. 24.4531, 24.4527, 23.3452 Po. 24.4541, 24.4535	Ausgestaltung Vergütungen (Grundsätze)	Alle Banken	Laufender Betrieb	Art. 5c VE-BankG
			Weitergehende Bestimmungen zu variablen Vergütungen (insb. Malus und <i>Clawback</i>)	SIBs	Laufender Betrieb/ Krise	Art. 10b VE-BankG
Corporate Governance	1, 7		Anforderungen an	Alle Banken (analog zu heute)	Laufender Betrieb	Art. 3 ff. VE-BankG

⁶⁹ www.efd.admin.ch > Finanzplatz > Too Big To Fail > Übersicht > Faktenblätter > Eckwerte des Bundesrates zur Änderung des Bankengesetzes.

⁷⁰ Quelle: SIF, blau markierte Zeilen sind Kernmassnahmen

			Corporate Governance (bestehen bereits auf tieferer Normstufe)			
Aufsicht	22	Mo. 24.4531, 24.4527	Frühinterventionen	Alle Banken	Laufender Betrieb/ Krise	Art. 19 VE-BankG Art. 24 VE-BankG Art. 26 VE-BankG
Aufsicht	4, 5, 6, 8	Mo. 24.4531, 24.4527 PUK-Empfehlung Nr. 3	Neue Aufsichtsinstrumente	Finanzinstitute	Verstoss gegen Aufsichtsrecht	Art. 22 VE-FINMAG Art. 29 VE-FINMAG Art. 32a VE-FINMAG Art. 33 VE-FINMAG Art. 33a VE-FINMAG Art. 35 VE-FINMAG Art. 37a ff. VE-FINMAG Art. 38a VE-FINMAG Art. 43k f. VE-FINMAG Art. 38a ff. VE-RAG
Aufsicht	9	Mo. 24.4531, 24.4527 PUK-Empfehlung Nr. 5	Verkürzung der Verfahrensdauer	Alle Banken	Laufender Betrieb / Krise	Art. 52f VE-BankG
Aufsicht	-	Mo. 24.4530, 24.4526	Erleichterung Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften	SIBs	Laufender Betrieb	Art. 4 VE-BankG
Aufsicht	10	Mo. 24.4531, 24.4527 Po. 24.4539, 24.4533	Prüfwesen	Alle Banken, Finanzinstitute	Laufender Betrieb	Art. 23 VE-BankG Art. 24 Abs. 6 VE-FINMAG

		Empfehlung Nr. 18				Art. 28a f. VE-FIN-MAG Art. 9a VE-RAG
Aufsicht	13	Po. 24.4542, 24.4536	Geschäfte von grosser Tragweite	FINMA	Laufender Betrieb	Art. 9a VE-FINMAG
Liquiditäts-sicherung in der Krise	28	Mo. 24.4532, 24.4528 Empfehlung Nr. 9	Liquiditätsunterstützung durch Zentralbank	Alle Banken	Krise	Art. 5a VE-BankG Art. 17 ff. VE-BankG Art. 865a VE-ZGB Vorlage zur Änderung LiqV
Stabilisie-rung und Abwicklung	23, 32	-	Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung	SIBs	Laufender Betrieb	Art. 7 VE-BankG Art. 9 f. VE-BankG
Stabilisie-rung und Abwicklung	31, 33	Mo. 24.4529, 24.4525 Empfehlung Nr. 1	Abwicklungsverfahren	Alle Banken	Abwicklung	Art. 2 ^{bis} VE-BankG Art. 25 VE-BankG Art. 28 - 32 VE-BankG Art. 52c ff. VE-BankG
Zusammen-arbeit	37	Empfehlungen Nr. 10, 12	Zusammenarbeit der Behörden in der Krise	FINMA, SNB und EFD	Laufender Betrieb/ Krise	Art. 1 VE-FINMAG Art. 54a ff. VE-FIN-MAG
Zusammen-arbeit	-	PUK-Empfehlung Nr. 8	Zusammenarbeits-vereinbarung	FINMA und RAB	Laufender Betrieb	Memorandum of Un-derstanding
Weitere	-	PUK-Empfehlung Nr. 1	Evaluation TBTF	Bundesrat und FINMA	Laufender Betrieb	Art. 52 VE-BankG Art. 52b VE-BankG
Weitere	-	Mo. 23.3604	Einlegerschutz	Alle Banken	Abwicklung	Art. 37 ff. VE-BankG Art. 37h ff.

Weitere	-	-	Vollzug	Finanzinstitute	Laufender Betrieb	Art. 56 VE-FINMAG
Weitere	21	-	Ausnahme von der Verrechnungssteuer	Alle Banken	Laufender Betrieb	Art. 5 VE-VStG

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

1.2.1 Corporate Governance

Verantwortlichkeitsregime und Sorgfaltspflicht

Nebst der gewählten Lösung zum Verantwortlichkeitsregime wurde geprüft, ein neues Regime mit vom Gewährsregime unabhängigen Anforderungen aufzubauen. Das würde bedeuten, dass Banken zwei verschiedene Systeme mit unterschiedlichen Prozessen – aber inhaltlichen Überschneidungen – unterhalten müssten. Daraus ergäbe sich eine administrative Mehrbelastung und eine Rechtsunsicherheit, die nicht zu rechtfertigen sind.

Des Weiteren wurde geprüft, ob das Verantwortlichkeitsregime nur für die SIBs eingeführt werden soll. Eine solche Lösung wäre weltweit einzigartig. Fehlverhalten und mangelhafte Führungsverantwortung können nicht nur bei SIBs, sondern auch bei den anderen Banken zur Gefährdung der Kundeninteressen führen und erhebliche Reputations- und Vertrauensschäden für den gesamten Finanzplatz verursachen. Insbesondere bei grösseren Banken ist die Zurechnung der Verantwortlichkeiten zuweilen unklar, da deren Organisation naturgemäss komplexer ausfällt.

Kleinere Banken sind hingegen weniger komplex organisiert und verfügen über eine klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten, beziehungsweise diese können bei Fehlverhalten einfacher zugeordnet werden. Der Nutzen eines Verantwortlichkeitsregimes wäre bei Letzteren im Vergleich zu den Kosten unverhältnismässig. Die ursprüngliche Absicht, das Verantwortlichkeitsregime bei sämtlichen Banken einzuführen, wurde deshalb verworfen. Das Verantwortlichkeitsregime soll somit nur bei komplexeren Banken eingeführt werden. Als Banken mit komplexer Organisation sollen Banken ab einer Mitarbeiterzahl von 250 Vollzeitäquivalenten gelten.

Die Sorgfaltspflicht der Gewährspersonen bei allen Banken (Art. 37n VE-BankG) unterstützt das Verantwortlichkeitsregime zusätzlich. Die ausdrückliche Aufnahme der Sorgfaltspflichten ins Bankengesetz erhöht die Rechtssicherheit und stellt klar, dass die aus dem Gesellschaftsrecht bekannten Pflichten zur sorgfältigen und loyalen Geschäftsführung auch für die Gewährspersonen der Banken gelten. Die Regelung gewährleistet einen einheitlichen Sorgfaltsmassstab für alle Personen, die für die einwandfreie Geschäftstätigkeit einer Bank verantwortlich sind, unabhängig von ihrer formellen Organstellung. Zugleich hat die Bestimmung eine präventive Wirkung: Sie betont die besondere Verantwortung der Gewährspersonen im Bankensektor und fördert eine Kultur der pflichtbewussten Geschäftsführung.

Kleinere Banken mit einer Mitarbeiterzahl unter 250 Vollzeitäquivalenten sind vom Verantwortlichkeitsregime nicht betroffen. Dies entspricht einer Einschränkung des Geltungsbereichs im Vergleich zu den Eckwerten des Bundesrates zur Änderung des Bankengesetzes. Somit besteht gemäss Artikel 4 des Bundesgesetzes über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten (Unternehmensentlastungsgesetz, UEG)

vom 29. September 2023⁷¹ für sie eine kostengünstigere Regelung. Die Sorgfaltspflicht gilt für die Gewährspersonen sämtlicher Banken. Eine Einschränkung der Sorgfaltspflicht auf eine Gruppe von Banken wäre ein falsches Signal, da grundsätzlich von allen Gewährspersonen eine angemessene Sorgfalt zu erwarten ist.

In Erledigung der Postulate 24.4544 des Nationalrates und 24.4538 des Ständerates (Postulat Nr. 6 der PUK in ihrem Bericht) hat der Bundesrat im Bereich Corporate Governance weiter geprüft, ob die geltenden Gewährskriterien auf Ebene der kandidierenden Personen für Führungspositionen oder auf Ebene des Gesamtorgans des Instituts zu ergänzen sind, um die Verantwortung der Führungsorgane gegenüber der schweizerischen Volkswirtschaft zu stärken. Die in den Postulaten erwähnte Massnahme der Wohnsitzpflicht einer Mehrheit des Verwaltungsrates in der Schweiz erachtet der Bundesrat als nicht zielführend. Bereits 2023 hat der Bundesrat die Motion 23.3455, die eine Wohnsitzpflicht in der Schweiz und Schweizer Bürgerrechte der Mehrheit der Verwaltungsratsmitglieder von systemrelevanten Unternehmen verlangte, zur Ablehnung empfohlen. Der Nationalrat hat sie abgelehnt.⁷² Darüber hinaus wurde Artikel 708 OR mit Wirkung ab 1. Januar 2008 abgeschafft, der eine Wohnsitzpflicht in der Schweiz und Schweizer Bürgerrechte für die Mehrheit der Verwaltungsratsmitglieder vorgeschrieben hat.⁷³ Dies mit der Begründung, dass ein solcher Anspruch in einer zunehmenden internationalen Wirtschaft einen Standortnachteil schaffen und eine diskriminierende Wirkung auf in der Schweiz lebende Personen mit ausländischem Bürgerrecht haben kann.⁷⁴ Des Weiteren gilt zu beachten, dass Artikel 3e Absatz 1 VE-BankG verlangt, dass eine Bank tatsächlich von der Schweiz aus geleitet werden muss. Diese Anforderung besteht schon heute auf Ebene der BankV und wird mit dieser Vorlage auf Gesetzesstufe angehoben.

Vergütungen

Der Fall Credit Suisse hat Handlungsbedarf im Bereich der Vergütungsregulierung im Fall einer SIB aufgezeigt. Die identifizierten Probleme insbesondere in den Anreizstrukturen sind aber nicht auf SIBs beschränkt. Diese Vorlage enthält daher auch minimale Grundsätze zu den Vergütungen für sämtliche Banken. Diese entsprechen im Wesentlichen dem FINMA-Rundschreiben zu den Vergütungssystemen (2010/01). Die geprüfte Alternative, auf Gesetzesstufe nur Anforderungen für SIBs vorzusehen, würde ausser Acht lassen, dass auch nicht systemrelevante Banken Fehlanreizen mit Nachteilen für Kundinnen und Kunden aufgrund unangemessen ausgestalteter Vergütungssysteme unterliegen können. SIBs unterliegen jedoch mit den konkreten Vorschriften zum Aufschub und zu Rückforderungen strengeren Regeln zu den Vergütungen als die übrigen Banken. Für Letztere gelten minimale Grundsätze, und es ergibt sich bei ihnen eine Vereinfachung im Sinne von Artikel 4 UEG.

⁷¹ SR 930.31

⁷² www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Curia-Vista > Geschäfte > Geschäftstitel > 23.3455.

⁷³ AS 2007 4791, 4839

⁷⁴ BBl 2002 3148, S. 3229.

Weitergehende Anforderungen an das Vergütungssystem gelten nur bei den SIBs und nur für Gewährspersonen und Personen mit hoher Gesamtvergütung. Es wurde geprüft, diese auch auf weitere Mitarbeiterkategorien anzuwenden, die zwar keine Gewährspersonen oder Personen mit hoher Gesamtvergütung darstellen, aber dennoch weit oben in der Hierarchie einer Bank angesiedelt sind. Solche Regeln gibt es zum Beispiel in der EU oder im UK (vgl. Kapitel 2.1.2). Die strategischen Entscheidungen, welche das Risiko- und Geschäftsprofil der Bank bestimmen, werden jedoch von den Gewährspersonen und von Personen mit hoher Gesamtvergütung getroffen. Weitergehende gesetzliche Anforderungen würden einen zu starken Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit bedeuten. Zudem kann eine risikobewusste Vergütung an der Spitze einer Bank durch ihre Signalwirkung eine verantwortungsvolle Vergütungskultur im gesamten Institut fördern. Eine Beschränkung der weitergehenden Vergütungsregulierung bei SIBs auf Gewährspersonen und Personen mit hoher Gesamtvergütung ist somit aus Gründen der Verhältnismässigkeit und Zielgenauigkeit sachgerecht. Eine weitergehende Regelung steht aber den Banken in jedem Fall offen.

Allgemeine Anforderungen an die Corporate Governance

Die bankenrechtlichen Anforderungen an die Corporate Governance gelten heute für alle Banken. Mit der beabsichtigten Präzisierung der Regeln auf Gesetzesstufe erfolgt somit keine inhaltliche Neuerung. Vor diesem Hintergrund wäre eine Geltung nur für SIBs nicht zweckmässig. Die behutsame Anpassung der Struktur des BankG – besonders im Bereich der Bewilligungsvoraussetzungen – ermöglicht eine übersichtliche und anwendungsfreundliche Normierung der Corporate-Governance-Grundsätze auf Gesetzesstufe. Ein Einpflegen in die heutige Struktur (d. h. im aktuellen Art. 3 BankG) wäre intransparent und würde die Anwendung erschweren.

Im BankG ergibt sich hierbei für kleinere und mittlere Banken keine Vereinfachung im Sinne von Artikel 4 UEG. In den Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe sind allerdings solche Vereinfachungen geplant, indem die Anforderungen nach Bankkategorien differenziert werden.

1.2.2 Aufsicht

Frühintervention

Im Hinblick auf die Gestaltung der Frühintervention wurde untersucht, inwieweit neue Bestimmungen erforderlich sind und welche bereits bestehenden Bestimmungen verschärft werden sollten (dezentrale Bestimmungen). Zudem wurde geprüft, welche Interventionskriterien vorgesehen sein und ob feste Interventionsschwellen eingeführt werden sollten.

Die Analyse ergab, dass eine neue, zentralisierte und breitfasste Bestimmung den Vorteil hätte, dass die FINMA einen grossen Ermessensspielraum hätte; diese würde sich bei ihren Interventionen hauptsächlich auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit stützen. Die Umsetzung einer zentralisierten Bestimmung mit Massnahmen zur Stärkung der Eigenmittel und der Liquidität, Corporate-Governance-Massnahmen und Stabilisierungsmassnahmen wäre jedoch komplex, da es schwierig wäre, die passenden Massnahmen für jede Situation zu ermitteln. Derartige Unsicherheiten

könnten die Aufsichtsbehörde eher dazu tendieren lassen, nicht zu intervenieren, und einer Frühintervention im Wege stehen.

Aus diesen Gründen wurde eine dezentrale Lösung vorgezogen, da die Interventionskriterien je nach den festgestellten Problemen, die z. B. die Organisation oder die wirtschaftliche Lage betreffen können, unterschiedlich sind. Diese Variante wurde befürwortet, damit bestehende Bestimmungen angewendet und somit Doppelspurigkeiten vermieden werden. So sollen beispielsweise die bereits bestehenden Bestimmungen für zusätzliche Eigenmittel und Schutzmassnahmen bei Insolvenzgefahr verschärft werden. Die vorgeschlagene Variante sieht die Schaffung zweier neuer Bestimmungen im BankG vor. Diese Analyse deckt sich auch mit der von der PUK geforderten Prüfung geeigneter Massnahmen zur Stärkung der Durchsetzungsfähigkeit der FINMA, darunter insbesondere die Erweiterung des Instrumentariums zur Frühintervention mittels zeitlich differenzierter Massnahmen (vgl. PUK-Bericht Motion Nr. 3). Um die Rechtssicherheit zu gewährleisten und ein rechtzeitiges Eingreifen der FINMA zu begünstigen, werden im Gesetz die Arten von Massnahmen präzisiert, die der FINMA je nach Situation (laufende Aufsicht, Situation mit erhöhten Risiken oder Insolvenzgefahr) zur Verfügung stehen.

Zudem wurde die Frage der Festlegung von Interventionskriterien und -schwellen am Beispiel anderer Staaten beurteilt. Ein System zur Beurteilung von Banken wie dort soll nicht eingerichtet werden, da die FINMA bereits über ein eigenes Aufsichts- und Beurteilungssystem verfügt. Die Analyse zeigte auch, dass strenge quantitative Kriterien (z. B. die Kapitalquote) nicht ausreichen würden, damit die FINMA mit einer rechtzeitigen Intervention eine Krisensituation verhindern kann. Demnach wäre es besser, wenn die Kriterien sowohl quantitativer als auch qualitativer Art wären, damit die FINMA die spezifischen Probleme der jeweiligen Bank früh genug erkennen und entsprechend handeln kann. Es ist wichtig, dass die Aufsicht dynamisch bleibt, da zum einen sich die Risikobereiche schnell ändern können (z. B. IT und Outsourcing) und zum anderen je nach Situation andere Kriterien (z. B. die Beurteilung von IT-, Liquiditäts-, Kredit- und Governance-Risiken sowie der Ergebnisse von Benchmark-Analysen, Stresstests, Marktindikatoren und Rating-Agenturen) massgebend sein können.

Bei ihrer Aufsicht muss sich die FINMA an die allgemeinen Grundsätze halten, die für jede Verwaltungstätigkeit gelten. Dazu gehören insbesondere das Willkürverbot, das Gleichbehandlungsgebot sowie die Grundsätze von Treu und Glauben und der Verhältnismässigkeit. Sie informiert über die Grundzüge ihrer Aufsichts- und Frühinterventionspraxis, damit sich die Banken danach ausrichten können.

In Bezug auf den Kreis der betroffenen Banken wurde beurteilt, ob sich die Frühintervention auf SIBs beschränken sollte. Diese Variante wurde verworfen, da die FINMA bereits heute über einige spezifische Frühinterventionsinstrumente verfügt, die alle Banken betreffen.⁷⁵ Die vorgeschlagenen Änderungen am BankG zielen somit

⁷⁵ BBl 2024 1023, S. 172 ff.

eher darauf ab, die der FINMA je nach Situation zur Verfügung stehenden Massnahmen zu präzisieren (um dadurch die Rechtssicherheit zu erhöhen), als neue Kompetenzen zu schaffen. Eine Beschränkung der Frühinterventionsmöglichkeiten der FINMA auf die SIBs würde daher einen Rückschritt gegenüber ihren heutigen Befugnissen darstellen und dem Ziel ihrer Stärkung sowie dem Schutz der Interessen der Kundinnen und Kunden zuwiderlaufen.

Kosten entstehen einer Bank zudem nur dann, wenn die FINMA intervenieren muss, um die Resilienz der Bank zu stärken. Diese Kosten sind notwendig, damit die Lage der jeweiligen Bank auf Dauer stabil bleibt, und haben folglich einen langfristigen Nutzen. Es wäre demnach nicht sinnvoll, für die kleinen und mittleren Unternehmen vereinfachte oder kostengünstigere Regelungen im Sinne von Artikel 4 UEG vorzusehen.

Aufsichtsinstrumente

Information der Öffentlichkeit

Im Hinblick auf die systematische Veröffentlichung der Enforcement-Endverfügungen der FINMA wurde geprüft, ob die Öffentlichkeit unmittelbar nach Abschluss des Enforcementverfahrens oder erst nach Inkrafttreten der Verfügung informiert werden sollte. Letztere Variante wurde verworfen, da sie die betroffenen Finanzinstitute dazu verleitet hätte, Beschwerde einzulegen, nur um die Veröffentlichung zu verzögern. Dieses Vorgehen hätte zu einer erheblichen Verlängerung der Verfahren geführt, zusätzliche Verwaltungsressourcen gebunden und die Wirksamkeit des Systems beeinträchtigt. Dies würde somit dem Ziel der Massnahme 9 des Bundesrates, die Verfahren der FINMA zu beschleunigen, zuwiderlaufen.

Darüber hinaus wurde erwogen, die bis anhin auf juristische Personen beschränkte namentliche Veröffentlichung auf natürliche Personen auszuweiten. Diese Möglichkeit wurde verworfen, um die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Einzelpersonen zu schützen und unverhältnismässige Eingriffe in ihre Privatsphäre zu vermeiden, wenn es aus aufsichtsrechtlicher Sicht keine besondere Notwendigkeit gibt, die betroffene Person namentlich zu erwähnen.

Da diese Massnahme keine Kosten verursacht, ist es nicht notwendig, für kleine und mittlere Unternehmen vereinfachte Regelungen im Sinne von Artikel 4 UEG vorzusehen.

Pekuniäre Verwaltungssanktionen

Es wurde geprüft, ob die pekuniären Verwaltungssanktionen auf SIBs beschränkt werden sollten. Diese Variante wurde jedoch verworfen. Eine solche Beschränkung würde die präventive Wirkung der Massnahme aufgrund ihres begrenzten Umfangs schwächen und insbesondere eine unbegründete Ungleichbehandlung unter den Instituten schaffen. Schliesslich würde eine solche Regelung dem angestrebten Ziel zuwiderlaufen, die Rolle der FINMA als Aufsichtsbehörde zu stärken sowie eine kohärente und wirksame Ausübung ihrer Kompetenzen sicherzustellen.

Gütliche Einigung

Der FINMA soll eine formell-gesetzliche Grundlage gegeben werden, die es ihr ermöglicht, nach eigenem Ermessen gütliche Einigungen (international als *Settlements* bezeichnet) abzuschliessen, wenn der Sachverhalt hinreichend geklärt ist. Der Verzicht auf eine explizite gesetzliche Grundlage wurde geprüft, aber verworfen. Ohne eine entsprechende gesetzliche Grundlage hätte die Gefahr einer Ungleichbehandlung unter den Beaufsichtigten bestanden, da der Abschluss einer gütlichen Einigung von impliziten Kriterien abhängen können und ein klarer normativer Rahmen gefehlt hätte. Die gesetzliche Verankerung soll die Transparenz, die Vorhersehbarkeit und die Kohärenz bei der Anwendung der Verfahren sicherstellen. Die gewählte Lösung bietet somit ein gutes Gleichgewicht aus Rechtssicherheit, Verfahrenseffizienz und rigoroser Aufsicht.

Zwangsgelder

Beim Instrument der Zwangsgelder wurde erwogen, diese lediglich für SIBs vorzusehen. Eine Beschränkung der Zwangsgelder auf SIBs erscheint jedoch nicht sinnvoll, da die Fähigkeit der FINMA, ihre Anordnungen rasch durchzusetzen, ein zentraler Aspekt der Aufsicht ist. Die Verhältnismässigkeit dieses Instruments wird dadurch sichergestellt, dass der zu zahlende Betrag auf der Grundlage des täglichen Betriebsertrags des beaufsichtigten Instituts berechnet wird. Auf diese Weise kann das Instrument gezielt und entsprechend abgestuft auf alle Beaufsichtigten angewendet werden, ohne dass das angestrebte Ziel beeinträchtigt wird.

Bei den Verwaltungssanktionen und den Zwangsgeldern wird die Höhe des zu zahlenden Betrags auf der Grundlage des vom jeweiligen Beaufsichtigten erwirtschafteten Ertrags berechnet. Diese Regelung führt dazu, dass die Kosten für kleine und mittlere Unternehmen im Sinne von Artikel 4 UEG automatisch begrenzt werden.

Auskunfts- und Meldepflicht

In Bezug auf die in Artikel 29 FINMAG geregelte Auskunfts- und Meldepflicht sind die Einführung einer expliziten Auskunftspflicht in Absatz 1, die für alle Mitarbeitenden (inkl. Organe und sonstige Gewährspersonen) gilt, und damit verbunden die explizite Erwähnung der Gewährspersonen (inkl. der Organsmitglieder) in Absatz 2 die einzige Massnahme, die zur Stärkung der Mitwirkungspflicht vorgesehen ist.

In Anbetracht des Umfangs der Mitwirkungspflicht der oben genannten natürlichen Personen und infolge des Postulats 24.3890 von NR Andreas Meier⁷⁶ wurde es als notwendig erachtet, die Verwertbarkeit von auf der Grundlage dieser Bestimmung gemachten selbstbelastenden Erklärungen durch die Strafbehörden gesetzlich zu regeln. Bezüglich dieser Problematik wurden mehrere Alternativen geprüft.

⁷⁶ www.parlament.ch > Page d'accueil > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > Postulat 24.3890

Zunächst einmal wurde die Einführung eines Rechts, die Zusammenarbeit im Verwaltungsverfahren zu verweigern, verworfen. Eine solche Lösung hätte den Informationsfluss nicht nur gegenüber den Strafbehörden, sondern insbesondere gegenüber der FINMA eingeschränkt. Gewiss hätte diese Variante eine strikte Anwendung des *Nemo-tenetur*-Grundsatzes sichergestellt. Allerdings gilt dieser Grundsatz nur für Strafverfahren und nicht für Verwaltungsverfahren. Diese Lösung hätte die Informationsbeschaffung der FINMA erheblich beeinträchtigt und die Erfüllung von deren Aufsichtsaufgaben in einem nicht hinnehmbaren Mass behindert, da die FINMA für die Beschaffung von Informationen nicht über dieselben Zwangsmittel verfügt wie die Strafbehörden. Eine weitere geprüfte Lösung war die Beschränkung der von der FINMA an die Strafbehörden weitergeleiteten Informationen. Diese Lösung wurde abgelehnt, weil die Zurückhaltung strafrechtlich relevanter Sachverhalte durch eine Behörde nicht vertretbar wäre und gegen die in Artikel 38 FINMAG verankerte Pflicht der FINMA zur Zusammenarbeit mit den Strafbehörden verstossen würde. Im Übrigen ist es nicht Aufgabe der FINMA, für den Schutz der Beaufsichtigten in Strafsachen zu sorgen. Eine solche Massnahme hätte erfordert, dass die FINMA vor der Übermittlung von Informationen an die Strafbehörden die Rechte der Beaufsichtigten in Strafsachen sorgfältig und systematisch prüft, wofür beträchtliche zusätzliche Ressourcen notwendig gewesen wären. Zudem ist der *Nemo-tenetur*-Grundsatz ein strafrechtlicher Grundsatz, daher ist es nicht Aufgabe der Verwaltungsbehörde, eine entsprechende Beurteilung vorzunehmen. Die gewählte Lösung kodifiziert in Artikel 38a FINMAG den Wesenskern des durch den *Nemo-tenetur*-Grundsatz gebotenen Schutzes, und zwar die Gewährleistung der Verteidigungsrechte von natürlichen Personen, gegen die ein Strafverfahren eingeleitet wurde, im Sinne der Rechtsprechung des EGMR.

Da diese Massnahme keine Kosten verursacht, ist es nicht notwendig, für kleine und mittlere Unternehmen vereinfachte Regelungen im Sinne von Artikel 4 UEG vorzusehen.

Berufsverbot und Einziehung

Der Bundesrat hat im Rahmen seines Berichts vom 10. April 2024⁷⁷ zur Bankenstabilität die Möglichkeiten beurteilt, die ihm zur Verfügung stehen, um die Instrumente des Berufsverbots (Art. 33 FINMAG) und der Einziehung (Art. 35 FINMAG) wirksamer zu gestalten.

Dabei wurde festgestellt, dass zwischen dem Berufsverbot (Art. 33 FINMAG) und dem Tätigkeitsverbot (Art. 33a FINMAG) zwei wesentliche Unterschiede bestehen: Der erste betrifft den Umfang der Vorschriften, deren Verletzung die FINMA zum Ergreifen dieser Massnahmen berechtigt, der zweite die Dauer der jeweiligen Massnahme. Es erschien angemessen, diese Unterschiede zu beseitigen.

In Bezug auf die Einziehung (Art. 35 FINMAG) wurde deutlich, dass der Adressatenkreis dieser Massnahme ausgeweitet werden sollte, damit die FINMA

⁷⁷ BBl 2024 1023, S. 286 ff. und S. 290 ff.

gegen alle Mitarbeitenden der Beaufsichtigten vorgehen kann, die durch eine schwere Verletzung des Aufsichtsrechts Gewinne erzielt oder Verluste vermieden haben.

In Anbetracht dieser Feststellungen wurden keine weiteren Varianten geprüft, da nur die vorgeschlagenen Änderungen diese Instrumente wirksamer machen würden.

Da diese Änderungen keine Kosten für die Banken verursachen, ist es nicht notwendig, für kleine und mittlere Unternehmen vereinfachte Regelungen im Sinne von Artikel 4 UEG vorzusehen.

Verfahrensdauer

In Bezug auf die Verfahrensdauer wurden mehrere Möglichkeiten geprüft, die Verfahren effizienter zu gestalten, darunter: der Ausschluss bestimmter Rechtsmittel (z. B. der Ausschluss der Beschwerde an das Bundesgericht); die Einschränkung der Beschwerdegründe (z. B. der Ausschluss der Rüge der Unangemessenheit bei Beschwerden an das Bundesverwaltungsgericht); die Einforderung des Rügeprinzips; die Einführung von Fristen im Vorverfahren oder im Beschwerdeverfahren; die Vorgabe, dass Beschwerden bei einem aus Expertinnen und Experten bestehenden Gericht eingereicht werden müssen; sowie der Entzug der aufschiebenden Wirkung bei Beschwerden gegen bestimmte Verfügungen der FINMA.⁷⁸ In Bezug auf diese letzte Möglichkeit wurde auch geprüft, ob ein Gericht im Falle einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung erteilen können sollte.

Der Adressatenkreis dieser Massnahme wurde ebenfalls geprüft. Zunächst sollte diese sich aufgrund der möglichen Auswirkungen auf die Finanzstabilität auf SIBs beschränken.⁷⁹ Es erschien jedoch angemessen, die Massnahme auf alle Banken auszuweiten, da die Beschwerden, denen die aufschiebende Wirkung entzogen werden soll, Massnahmen betreffen, die für alle Banken gelten (z. B. Frühinterventionsmassnahmen). Durch diese Verfahrensänderung sollen die betreffenden Massnahmen somit rascher Wirkung zeigen und die Interessen der Kundinnen und Kunden sowie die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte besser geschützt werden. Diese Änderung ist für die übrigen Banken auch deshalb von grosser Bedeutung, weil die Massnahmen deren angemessene Organisation und Stabilität sicherstellen sollen.

Daher sieht die vorgeschlagene Lösung vor, dass Beschwerden gegen bestimmte Verfügungen der FINMA – konkret jene zur Verschärfung der Mindestanforderungen an die Eigenmittel und die Liquidität, zur Stabilisierung einer SIB, zur Sicherstellung einer angemessenen Organisation und zur Entschärfung einer Situation mit erhöhten Risiken – keine aufschiebende Wirkung haben (Art. 55 Abs. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968⁸⁰ über das Verwaltungsverfahren [VwVG]). Damit die

⁷⁸ BBl 2024 1023, S. 310 ff.

⁷⁹ BBl 2024 1023, S. 310 ff.

⁸⁰ SR 172.021

Rechtsweggarantie effektiv gewahrt bleibt, haben die Banken weiterhin die Möglichkeit, beim Gericht um die aufschiebende Wirkung zu ersuchen. Da es sich jedoch um Massnahmen zur Risikominimierung handelt und diese rasch umgesetzt werden müssen, sollte das Gericht von der Möglichkeit, die aufschiebende Wirkung zu gewähren, zurückhaltend Gebrauch machen.

Diese Massnahme verursacht keine zusätzlichen Kosten für die Banken, da durch eine raschere Umsetzung der Verfügungen hohe Folgekosten vermieden werden. Aus diesem Grund ist es nicht notwendig, für kleine und mittlere Unternehmen vereinfachte Regelungen im Sinne von Artikel 4 UEG vorzusehen.

Beschränkung der Erleichterungen bei Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften

Zur Präzisierung der gesetzlichen Grundlagen für die Gewährung von Erleichterungen bei Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen wurde als erstes eine äusserst strikte Umsetzung der Motionen geprüft, die eine obligatorische zeitliche Begrenzung sämtlicher Erleichterungen für SIBs vorsieht, ohne Rücksicht darauf, vor welchem Hintergrund und mit welcher Begründung die Erleichterungen gewährt wurden. Dazu wurde eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchgeführt, die ergab, dass mehrere SIBs von zeitlich unbegrenzten Erleichterungen profitieren. Insbesondere werden einer SIB aufgrund ihrer besonderen Struktur seit vielen Jahren gezielte Eigenmittel- und Liquiditätserleichterungen gewährt und eine zeitliche Begrenzung dieser Erleichterungen hätte erhebliche Konsequenzen sowohl für diese SIB als auch deren Aufsicht. Bei Wegfall der Erleichterungen müssten jegliche Anforderungen direkt bis auf Einzelinstitutsebene durchgesetzt werden. Für die FINMA hiesse dies, dass sie künftig jedes einzelne Institut der betreffenden Bankengruppe weitgehend individuell beaufsichtigen müsste. Für die Bankengruppe hätte dies weitreichende Folgen für die Gruppenorganisation und möglicherweise für das Geschäftsmodell. Angesichts der hohen Kosten, die eine strikte Umsetzung der Motionen mit sich bringen würde und die mutmasslich von den Motionen der PUK nicht angestrebt wurden, wurden verschiedene Alternativen geprüft.

Daher bestand die nächste geprüfte Alternative darin, für den oben genannten konkreten Fall eine ausdrückliche Ausnahmebestimmung im Kontext von Artikel 4 Absatz 3 BankG zu schaffen. Die Prüfung erfolgte, da diese SIB von einer strikten Umsetzung der Motionen besonders betroffen wäre. Diese Alternative wurde allerdings nicht weiterverfolgt. Eine gesetzliche Regelung, die ein einzelnes Konstrukt ausdrücklich privilegiert, würde notwendigerweise selektiv ausgestaltet. Eine solche Regelung würde sich von einer prinzipienbasierten Ausgestaltung der Bankenregulierung entfernen und den erforderlichen Handlungsspielraum der Aufsicht unnötig einschränken. Das gilt umso mehr, als sowohl die zugrundeliegenden Rahmenbedingungen als auch die konkreten Risikogegebenheiten dynamischen Veränderungen unterworfen sind. Eine starre gesetzliche Verankerung könnte damit eine notwendige Neubeurteilung erschweren.

Als zweite Möglichkeit wurde geprüft, neben temporären Erleichterungen eine zusätzliche Kategorie von Ausnahmen vorzusehen, die für besondere Sachverhalte mit dauerhaft risikomindernder Wirkung gelten würde. Ein solcher Ansatz hätte es der Aufsicht

ermöglicht, institutionelle oder strukturelle Konstellationen, die mit einer erhöhten Krisenresilienz verbunden sind, regulatorisch gesondert zu berücksichtigen und hierfür auch unbefristete Erleichterungen vorzusehen. Auch diese Alternative wurde verworfen. Die Einführung einer solchen abstrakten Kategorie stünde im Widerspruch zum Ziel der Gesetzesanpassung, den Umgang mit Erleichterungen transparenter zu gestalten und im Grundsatz eine zeitliche Begrenzung sicherzustellen.

Die nun vorgeschlagene Lösung verzichtet auf die Einführung zusätzlicher gesetzlicher Ausnahmetatbestände oder neuer Kategorien von Erleichterungen. Stattdessen wird der bestehende Rechtsrahmen präzisiert und durch zusätzliche Transparenz- und Überprüfungspflichten ergänzt.

Zu diesem Zweck wird Artikel 4 BankG mit einem neuen Absatz ergänzt, der die Gewährung von Erleichterungen an SIBs bestimmt. Für SIBs sind Erleichterungen künftig zeitlich zu begrenzen und öffentlich zu machen resp. – im Falle bestehender Erleichterungen – regelmässig zu überprüfen. Letzteres ist in den Übergangsbestimmungen zum Artikel 4 Absatz 3^{bis} VE-BankG geregelt. Für nicht systemrelevante Banken soll die derzeitige Regelung unverändert bleiben.

Prüfwesen

In den Eckwerten hat der Bundesrat die Abschaffung der dualen Aufsicht für SIBs aufgrund des hohen zusätzlichen Ressourcenbedarfs bei der FINMA verworfen. Die zwecks Stärkung der Aufsicht geprüften alternativen Massnahmen einer Direktmandatierung der Prüfgesellschaften durch die FINMA sowie eine jährliche Genehmigung der Prüfgesellschaften durch die FINMA wurden verworfen. Letztere war in den Eckwerten des Bundesrates zur Änderung des Bankengesetzes noch vorgesehen. Die für diese Massnahmen durchgeführte Regulierungsfolgenabschätzung zeigt, dass eine Direktmandatierung aufgrund des Vergaberechts unverhältnismässigen Aufwand generieren und auch die jährliche Genehmigung zusätzliche Aufwände für die betroffenen Institute verursachen würde. Zudem träte eine solche Regel in Konkurrenz zum heutigen Artikel 28a Absatz 2 FINMAG, der es der FINMA erlaubt, in begründeten Fällen einen Wechsel der Prüfgesellschaft zu verlangen. An die Stelle einer jährlichen Genehmigung soll die Regel treten, wonach die FINMA den Beaufsichtigten den Wechsel der Prüfgesellschaft untersagen kann, wenn dieser dazu dient, die Zielsetzung der Aufsicht zu unterlaufen. Zu denken ist hier etwa an einen Wechsel, um eine detaillierte und strenge Prüfung durch die Prüfgesellschaft zu verhindern. Zudem wird neu festgehalten, dass die FINMA die Wahl einer neuen Prüfgesellschaft genehmigen muss. Heute ist bei einem Wechsel eine Informationspflicht vorgesehen (Art. 25 Abs. 2 FINMAG; Art. 13 Abs. 1 FINMA-PV).

Weiter wurde, wie ursprünglich in den Eckwerten des Bundesrates zur Änderung des Bankengesetzes vorgesehen, die Pflicht zum Wechsel der Prüfgesellschaft nach zehn Jahren geprüft, um die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaft zu erhöhen. Die Regulierungsfolgenabschätzung hat gezeigt, dass viele Beaufsichtigte die zehn Jahre als zu kurz und mit zu hohen Kosten verbunden einschätzen. Deshalb soll die Rotationsdauer auf 14 Jahre erhöht werden. Dadurch werden die Kosten für die Einholung von Angeboten und die Einarbeitungszeit der neuen Prüfgesellschaft nach einem Wechsel auf

mehr Jahre verteilt und somit gesenkt. Gleichzeitig ermöglichen die 14 Jahre zwei volle Amtsperioden der leitenden Prüferin beziehungsweise des leitenden Prüfers, denn diese dürfen höchstens sieben Jahre ihr Amt ausüben (vgl. Art. 730a Abs. 2 OR).

Im Rahmen der Analysearbeiten wurde geprüft, ob die diversen Massnahmen im Prüfwesen nur auf SIBs angewendet werden sollen. Da die geplanten Anpassungen für die Aufsicht zentral sind und insbesondere auf die Stärkung der Unabhängigkeit der Prüfungsgesellschaften und somit auf eine Stärkung der FINMA sowie des Revisionsmarkts abzielen, ist es zielführend, die Massnahmen für sämtliche Beaufsichtigten umzusetzen.

Die Empfehlung Nr. 18 der PUK fordert den Bundesrat auf zu prüfen, ob die Revisionsaufsicht über die SIBs allein bei der FINMA angesiedelt werden kann. Die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) übt die Aufsicht über die Revisionsunternehmen gemäss dem Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 16. Dezember 2005⁸¹ (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG) aus. Ihrer Aufsicht unterstellt sind Revisionsunternehmen, die Revisionsdienstleistungen nach RAG erbringen. Diese Dienstleistungen umfassen die Prüfungen nach den Finanzmarktgesetzen und Prüfungen, die nach Bundesrecht vorgenommen werden müssen (insbesondere die Rechnungsprüfung). Die RAB beaufsichtigt die Revisionsunternehmen als Ganzes, unabhängig davon, welche Dienstleistungen sie erbringen und unabhängig davon, welche Art von Bank (SIB bzw. nicht systemrelevante Bank) sie prüfen. Eine Ansiedlung der Revisionsaufsicht nur über SIBs bei der FINMA, würde den Koordinationsaufwand zwischen FINMA und RAB erhöhen, da die FINMA nur die Aufsicht über die aufsichtsrechtliche Prüfung bei SIBs wahrnehmen würde und nicht auch über die übrigen Prüftätigkeiten (insbesondere die Rechnungsprüfung). Die RAB bliebe weiterhin zuständig für die Aufsicht über die Rechnungsprüfung bei SIBs und für alle Prüftätigkeiten bei nicht systemrelevanten Banken. Die Aufsicht über die Revisionsunternehmen würde insgesamt ineffizient. Das *Memorandum of Understanding* (siehe Kapitel 1.4.2) unterstreicht die heutige Aufgabenteilung zwischen FINMA und RAB und stärkt die Zusammenarbeit. Eine teilweise Verschiebung der Aufsicht weg von der RAB zur FINMA ist deshalb gegenwärtig nicht angezeigt.

Die Anpassungen im Bereich des Prüfwesens sehen keine vereinfachten oder kostengünstigere Regelungen für kleine und mittlere Banken vor im Sinne von Artikel 4 UEG.

Geschäfte von grosser Tragweite

Die PUK respektive das Parlament beauftragte den Bundesrat, zu prüfen, wie die Bestimmung zu Geschäften von grosser Tragweite im FINMAG angepasst, erweitert oder allenfalls aufgehoben werden kann, um die Governance der FINMA hinsichtlich der Arbeitsbeziehung von Geschäftsleitung und Verwaltungsrat zu erleichtern.

Mit einer Aufhebung der Bestimmung in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b FINMAG würde die im Gesetz vorgesehene Rolle des Verwaltungsrates als das strategische Organ der

⁸¹ SR 221.302

FINMA stark eingeschränkt werden. Er bliebe zwar dafür zuständig, die Geschäftsleitung zu überwachen (Art. 9 Abs. 1 Bst. d FINMAG). Gerade bei den Entscheiden, die für den Finanzplatz von höchster strategischer Bedeutung und damit mit weitreichenden Folgen verbunden sind, würde bei einer Aufhebung der Bestimmung in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b FINMAG das System von *Checks and Balances* ausgeschaltet. Dies stünde in Widerspruch zu den Prinzipien guter Governance. Die Aufhebung der Bestimmung würde damit nicht wie gewünscht eine Klärung der Zuständigkeitsordnung, sondern vielmehr eine Vermischung der Zuständigkeit und Verantwortlichkeit bewirken. Die Rechtsunsicherheit würde dadurch nicht verringert, sondern erhöht.

Geschäfte von grosser Tragweite sind solche mit weitreichenden Folgen für die Gesamtheit von Gläubigerinnen und Gläubigern, Anlegerinnen und Anlegern, Versicherten oder sie betreffen die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte in erheblichem Masse. Solche Geschäfte haben Grundsatzfragen zum Gegenstand und sie präjudizieren eine Reihe von Folgeentscheiden. Es handelt sich somit um strategische Entscheide ausserhalb des Tagesgeschäfts einer Aufsichtsbehörde. Es ist daher folgerichtig und im Einklang mit grundlegenden Prinzipien der Corporate Governance, dass solche Entscheide dem Verwaltungsrat als strategischem Organ der FINMA (Art. 9 Abs. 1 FINMAG) zufallen. Daher wird auf diese Alternative verzichtet, Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b FINMAG zur Aufhebung vorzuschlagen.

Geprüft wurde auch eine Anpassung der Bestimmung im FINMAG in dem Sinne, dass das FINMAG dem Verwaltungsrat der FINMA die Zuständigkeit zum Entscheid über eine abschliessende Liste von Geschäftskategorien zuweist und damit den Begriff «Geschäfte von grosser Tragweite» abschliessend definiert, um maximale rechtliche Klarheit zu schaffen. Die Zuständigkeiten von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung wären somit bereits auf Gesetzesesebene klar abgegrenzt. Die Einführung einer abschliessenden Liste auf Gesetzesstufe würde bedeuten, dass nicht die Auswirkung eines Geschäfts, sondern lediglich die Geschäftsart als Kriterium im Zentrum stehen würde. Dies würde eine Abkehr vom heutigen Ansatz gemäss Botschaft zum FINMAG darstellen, der auf die Tragweite eines Geschäfts abstellt. Die Abkehr von diesem Ansatz hätte in diesem Kontext zur Folge, dass der Verwaltungsrat einerseits über operative Geschäfte entscheiden müsste, die nicht von strategischer Tragweite sind, und andererseits über Geschäfte, die von strategischer Tragweite sind, nicht entscheiden könnte, sofern sie nicht von der abschliessenden Liste abgedeckt sind. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der Eigenmittel- und Liquiditätszuschläge oder -erleichterungen: solche von begrenztem Ausmass sind auf operativer Stufe zu entscheiden. Erst bedeutende Zuschläge und Erleichterungen erreichen das Ausmass eines strategischen Entscheids nach Absatz 1. Eine abschliessende Liste, welche das Ermessen der FINMA ausräumen würde, stünde somit im Konflikt mit der Funktion des Verwaltungsrates als strategischem Organ und der Geschäftsleitung als operativem Organ. Aufgrund dessen wird auf diese Alternative verzichtet.

Gemäss dem Auftrag der PUK wurde auch geprüft, ob oder in welchen Konstellationen Enforcementverfahren gegen systemrelevante Banken Geschäfte von grosser Tragweite sein sollten. Die Prüfung führte zum Schluss, dass ein Enforcementverfahren grundsätzlich ein operatives Geschäft ist, das nicht zur Veranschaulichung oder Konkretisierung der Definition von Geschäften von grosser Tragweite dienlich ist. Gemäss

der gewählten Lösung kann der Verwaltungsrat der FINMA im Einzelfall bestimmen, dass ein Enforcementverfahren von grosser Tragweite ist (dabei identifiziert die FINMA-Geschäftsleitung laufend Geschäfte, welche potenziell zu einem Geschäft von grosser Tragweite werden können und zeigt diese dem Verwaltungsrat an, [Art. 13 Abs. 4 FINMA Organisationsreglement]).

Eine Anpassung der Bestimmung im FINMAG, die sich am Status quo orientiert, erscheint im Lichte der Vor- und Nachteile der Alternativen als am zielführendsten, um die Rechtssicherheit weiter zu festigen und die bewährte Governance der FINMA auf Gesetzesstufe zu schärfen. Der Verwaltungsrat als strategisches Organ soll im Sinne von *Checks and Balances* bei Geschäften von grosser Tragweite entscheiden können, wie dies in der Botschaft zum FINMAG ausgeführt ist.⁸² Da Geschäfte von grosser Tragweite nicht im Voraus festgelegt werden können, ist ein Ermessen zweckdienlich. Auch die PUK nimmt zur Kenntnis, dass ein gewisser organisatorischer Spielraum zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung systeminhärent erhalten bleibt, unabhängig von der Institution FINMA.⁸³ Die Anpassung soll entsprechend die bestehende Bestimmung des Organisationsreglements der FINMA im FINMAG verankern, diese präzisieren und klarstellen, dass Betroffene aus der Kompetenzordnung keine Rechte ableiten können (siehe 3.1.2).

Vollzug

Die gewählte Lösung räumt der FINMA mit einem Instrument der Garantien der Vollzugsaussetzung (*No-action letters*) die Möglichkeit ein, bei unzweckmässigem oder widersprüchlichem Vollzug gewisse Tätigkeiten zu depriorisieren und folglich temporär in bestimmten Bereichen insbesondere von einer Rechtsdurchsetzung abzusehen. Damit wird der FINMA ein Mittel zur Verfügung gestellt, für eine beschränkte Zeitdauer aufgrund öffentlicher Interessen den Vollzug geltenden Rechts, inklusive des Ausführungsrechts auf tieferen Stufen, auszusetzen, wenn der Vollzug unzweckmässig wäre oder aus Gründen der Widersprüchlichkeit zu unbilligen Resultaten führte.

Ohne dieses Instrument könnten solche Widersprüche nicht adressiert werden oder es könnten vereinzelt Situationen auftreten, in welchen die FINMA entgegen öffentlicher Interessen bestehendes Recht vollziehen müsste, dies, obschon der Vollzug nicht sinnvoll erscheint. Es ist wichtig, dass die Entscheidung über eine temporäre Aussetzung im alleinigen Ermessen der FINMA liegt. Eine Lösung, wonach die FINMA sich auf Antrag – beispielsweise durch den Bundesrat – vom Vollzug einer bestimmten Norm vorübergehend entbinden lassen könnte, wäre mit dem Unabhängigkeitserfordernis nach Artikel 21 FINMAG unvereinbar und daher keine Alternative.

⁸² BBl 2006 2829 ff., S. 2840

⁸³ BBl 2025 515, 530

1.2.3 Liquiditätssicherung in der Krise

Bekanntgabeaufschub bei Liquiditätsunterstützung durch eine Zentralbank

Betreffend Stigmatisierung der Liquiditätsunterstützung durch eine Zentralbank wurde als alternativer Ansatz die Regulierung der Europäischen Union analysiert. Die Übernahme der Regelung nach Artikel 17 (5) der Marktmissbrauchsverordnung (MAR)⁸⁴ in der Schweiz wurde jedoch aus Gründen der Praktikabilität verworfen, da gemäss Artikel 17 (5) MAR der Bekanntgabeaufschub einer behördlichen Genehmigung bedarf. Der Gesetzes-Vorentwurf sieht nun die explizite Möglichkeit eines Bekanntgabeaufschubs im Zusammenhang mit einer Liquiditätsunterstützung durch eine Zentralbank im Interesse und in der Verantwortung des Emittenten vor ohne Involvierung der Aufsichtsbehörde. Dies gilt, solange die Geheimhaltung dieser Insiderinformation sichergestellt werden kann. Die gewählte Lösung in Artikel 5a VE-BankG knüpft an die geltende Selbstregulierung der Börsen an und erhöht die Rechtssicherheit und Flexibilität für die betroffene Bank. Zusätzlich erhält die FINMA in den Artikeln 24 Absatz 2 und 26 Absatz 2 VE-BankG explizit die Möglichkeit zur Anordnung eines Bekanntgabeaufschubs bei Frühinterventions- und Schutzmassnahmen.

Die Möglichkeit des Bekanntgabeaufschubs nach Artikel 5a VE-BankG betrifft grundsätzlich sämtliche Banken, welche an einer Börse kotiert sind. Es besteht für (kотиerte) mittlere und kleine Banken kein Bedarf für eine vereinfachte und kostengünstigere Regelung im Sinne von Artikel 4 UEG.

Erleichterte Übertragung von Kreditforderungen sowie erleichterte Bestellung und Verwertung von Sicherheiten im Zusammenhang mit einer Liquiditätsunterstützung der SNB

Es wurden verschiedene gesetzliche Anpassungen geprüft, welche die Übertragung von Sicherheiten an die SNB zur Besicherung von Liquiditätsunterstützung der SNB vereinfachen könnten.

Pfandregisteransatz

Die parlamentarische Initiative Meier Andreas (25.411) schlägt «*eine Regelung für die Übertragung von Sicherheiten im Rahmen der SNB-Programme (ELA/LGHS) zur Liquiditätshilfe für Banken in Krisensituationen*» vor, welche sich am Pfandbriefgesetz vom 25. Juni 1930⁸⁵ (PfG) orientieren sollte. Mit dieser Alternative hätten Banken die Möglichkeit, ihre hypothekarischen Sicherheiten mittels Eintrags in ein noch zu schaffendes Register zu verpfänden. Bei dieser Alternative wäre aufgrund des Eintrags ins Pfandregister keine Übergabe der Sicherheiten erforderlich.

⁸⁴ Verordnung 596/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Marktmissbrauch (Marktmissbrauchsverordnung) und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinien 2003/124/EG, 2003/125/EG und 2004/72/EG der Kommission, ABl. L 173/1 vom 16. Juni 2014.

⁸⁵ SR 211.423.4

Diese Alternative wurde aus mehreren Gründen nicht weiterverfolgt: Einerseits lässt sich der bisherige Pfandregisteransatz gemäss Pfandbriefgesetz nicht direkt auf die SNB übertragen, sondern müsste konzeptionell von Grund auf neu erarbeitet und auf Basis einer umfassenden neuen gesetzlichen Grundlage angepasst werden. Die Einholung der Zustimmung der Bankkundin oder -kunden durch Aufnahme von Übertragungsklauseln in laufende Hypothekarkreditverträge wäre auch mit einem Pfandregisteransatz weiterhin notwendig, unter anderem um einen Verstoß gegen das Bankkundengeheimnis zu vermeiden. Darüber hinaus müsste ein solches neuartiges Pfandregister operativ gänzlich neu aufgebaut werden. Dies wäre sowohl für Banken als auch für die SNB zeit- und ressourcenintensiv. Der laufende Betrieb würde sich ebenfalls als aufwendig erweisen. Demgegenüber ist im Hypothekarbereich das Programm «Liquidität gegen hypothekarische Sicherheiten» (LGHS) der SNB bereits operativ in Betrieb und wird mit der weiter unten beschriebenen gewählten Lösung zielgerichtet und mit weniger weitgehenden gesetzlichen Massnahmen gestärkt. Das bestehende Programm «Liquidität gegen hypothekarische Sicherheiten»⁸⁶ basiert auf bekannten Konzepten des allgemeinen Obligationen- und Sachenrechts, die in der Wirtschaftspraxis breit Verwendung finden. Es dient der Rechtssicherheit, wenn die SNB für die Besicherung ihrer Liquiditätsunterstützung weiterhin bestehende, bekannte und getestete (etablierte Rechtsprechung) privatrechtliche Lösungen verwendet.

Floating Charge

Eine *Floating Charge* («schwebende Last») ist eine Sicherheit, die in einigen Rechtsordnungen des *Common Law* existiert (z. B. im Vereinigten Königreich, in Australien, Hongkong und Singapur). Um eine Forderung zu sichern, bestellt eine Kreditnehmerin (z. B. eine Bank) eine «schwebende Last», indem sie ihr gesamtes gegenwärtiges und zukünftiges Vermögen (oder Teile davon) zugunsten des Kreditgebers (z. B. eine Zentralbank) belastet. Eine *Floating Charge* wird in der Regel durch den Abschluss eines Sicherungsvertrags und die Eintragung in ein öffentliches Register begründet. Eine «schwebende Last» ist nicht auf bestimmte, spezifisch identifizierte Vermögenswerte beschränkt. Die als Sicherheit dienenden Gegenstände werden allgemein umschrieben. Sodann bleibt der Kreditnehmer Eigentümer der belasteten Güter. Auch der Besitz oder die Verfügungsmacht bleiben beim Kreditnehmer. Diese Alternative wurde aus mehreren Gründen nicht weiterverfolgt:

Das Konzept steht mit dem im Schweizer Recht stark verankerten Spezialitätsprinzip (Bestimmtheitsgrundsatz) und dem Publizitätsprinzip im Widerspruch. Demnach sind Sicherungsrechte grundsätzlich nur an einzelnen individualisierten Sachen und Rechten zulässig und müssen für Dritte sichtbar sein. Zur Einführung einer *Floating Charge* für die Liquiditätssicherung von Banken müsste daher eine umfassende, spezialgesetzliche Regelung für Banken geschaffen und gleichzeitig das übrige privatrechtliche Sicherheitenregime ausgeschlossen werden. Vor diesem Hintergrund ist ersichtlich, dass eine Anpassung des Bankengesetzes nicht ausreichen würde, um das Konzept der *Floating Charge* einzuführen. Um ein solches Rechtsinstitut zu schaffen, müsste von den heutigen Prinzipien des schweizerischen Sachenrechts abgewichen werden. Der

⁸⁶ Vgl. hierzu auch die Ausführungen zu den entsprechenden Bestimmungen des gewählten Lösungsansatzes im Bankengesetz (Ziff. 4.1).

Anpassungsbedarf wäre gross und die damit einhergehenden rechtlichen und faktischen Unsicherheiten ebenfalls. Zudem ist ein solcher Eingriff weder notwendig noch verhältnismässig, da mit der gewählten Lösung mit zielgerichteten Anpassungen im bestehenden Recht die erforderliche Ausweitung des Potenzials zur Liquiditätsversorgung über die SNB ebenso gefördert werden kann.

Ausschluss des gesetzlichen Verrechnungsrechts

Um das Potential der möglichen Liquiditätsunterstützung durch die SNB zu erhöhen, wurde ein Ausschluss des gesetzlichen Verrechnungsrechts (Art. 120 Obligationenrecht; OR⁸⁷) von Bankkundinnen und -kunden sowohl in Form eines allgemeinen Ausschlusses des gesetzlichen Verrechnungsrechts wie auch einer gesetzlichen Durchsetzbarkeit von (mitunter in Allgemeinen Geschäftsbedingungen) vereinbarten Verrechnungsverzichten geprüft. Durch eine gesetzliche Verankerung eines Ausschlusses des Verrechnungsrechts würde sich der anrechenbare Wert von Kreditforderungen, welche an die SNB im Rahmen der Sicherheitenübertragung abgetreten wurden, erhöhen und damit auch das Potential für mögliche Liquiditätsunterstützung durch die SNB. Diese Alternative hätte allerdings eine übermässige Verschlechterung der Rechtsposition der Bankkundinnen und -kunden zur Folge, da diesen im Falle einer Verwendung von sie betreffenden Kreditforderungen zur Besicherung von Liquiditätsunterstützung der SNB ihr Verrechnungsrecht, ein gesetzlich vorgesehenes faktisches Sicherungsrecht, nicht mehr zur Verfügung stünde. Dieses faktische Sicherungsrecht ist insbesondere für Bankkundinnen und -kunden mit nicht-privilegierten Einlagen (d. h. Einlagen volumina über 100 000 Franken) relevant. Vor diesem Hintergrund wurde diese Alternative nicht weiterverfolgt.

Als gewählte Lösung sollen stattdessen gezielte gesetzliche Massnahmen die Verwendung von Kreditforderungen durch Banken zwecks Besicherung von Liquiditätsunterstützung der SNB erleichtern. Insbesondere soll eine gesetzliche Grundlage für die rechtssichere Übertragung von Kreditforderungen als Sicherheiten an die SNB sowie die Bestellung von anderweitigen Sicherheiten zugunsten der SNB geschaffen werden, selbst wenn die Kreditverträge keine oder unzureichende vertragliche Klauseln enthalten, die dies vorsehen (sogenannte Übertragungs-, Transfer- oder Verbriefungsklauseln, in welchen die Bankkundin oder der -kunde bzw. die Kreditschuldnerin oder der -schuldner zustimmt, dass die Kreditforderung durch die Bank als Sicherheit für Refinanzierungsgeschäfte verwendet werden darf). In neu abgeschlossenen Kreditverträgen haben die Banken die Möglichkeit, entsprechende vertragliche Regelungen aufzunehmen. Eine Mitwirkungspflicht bzw. Zustimmung der Schuldnerin oder des Schuldners für die Verwendung als Sicherheit sowie entgegenstehende Abtretungsverbote sollen ausgeschlossen werden. Dadurch soll die mit einem hohen administrativen Aufwand verbundene Notwendigkeit allfälliger nachträglicher Vertragspassungen durch die Aufnahme von Übertragungsklauseln in bestehende Kreditverträge (sog. *Repapering*) vermieden werden. Darüber hinaus sollen Erleichterungen hinsichtlich allfälliger entgegenstehender vertraglicher oder gesetzlicher Geheimhaltungspflichten (z. B. das

⁸⁷ SR 220

Bankkundengeheimnis) sowie hinsichtlich des Datenschutzes zugunsten der abtretenden Bank vorgesehen werden.

Diese Erleichterungen sollen auch gelten, wenn Kreditforderungen durch eine Bank – beispielsweise im Rahmen sogenannter *Asset Backed Securities* oder *Covered Bonds* – an eine hierfür errichtete Zweckgesellschaft zur Besicherung von Schuldverschreibungen übertragen oder verpfändet werden, sofern diese Schuldverschreibungen durch die Bank ausschliesslich zum Zweck der Besicherung von Liquiditätsunterstützung der SNB genutzt werden. Schliesslich sind auch Erleichterungen bei der notwendigen Vorbereitung von Schuldbriefen als Sicherheiten für Liquiditätsunterstützung durch die SNB (Drittverwahrungslösungen) sowie bei der vereinfachten Umwandlung von im Grundbuch eingetragenen Papier- in Register-Schuldbriefen vorgesehen.

Die rechtlichen Anpassungen bezwecken, Hürden und Kosten für Banken für den Bezug von Liquiditätsunterstützung der SNB generell abzubauen. Eine weitergehende Vereinfachung oder kostengünstigere Variante für die kleinen und mittleren Banken im Sinne von Artikel 4 UEG ist nicht möglich.

1.2.4 Stabilisierungsplanung und Abwicklung

Um die Rechtssicherheit bei einem *Bail-in* weiter zu verbessern, wurde die explizite Einführung von Abwicklungszielen analysiert. In der EU ist für eine Bank am PONV (*Point of non-viability*) grundsätzlich der Konkurs vorgesehen, ausser es liegt ein öffentliches Interesse (z. B. Sicherung der Finanzstabilität) für ein Abwicklungsverfahren vor (vgl. Art. 32 der Richtlinie 2014/59/EU⁸⁸ [*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD]). In der Schweiz hingegen steht eine Sanierung (neu Abwicklung) bei Aussicht auf Erfolg allen Banken offen und wird vor der Eröffnung eines Konkursverfahrens von der FINMA geprüft (Art. 33 Abs. 1 BankG). Eine Einschränkung der Anwendbarkeit einer Abwicklung auf grössere Banken wurde weder von der PUK noch vom Bundesrat erwogen. Entsprechend wurde auf eine Einführung des EU-Ansatzes verzichtet. Neu werden aber dennoch Ziele eingeführt (vgl. Art. 28 Abs. 2 VE-BankG). Diese Ziele sind so ausgestaltet, dass die Abwicklung nach wie vor allen Banken offensteht. Zudem wurden die Ziele nicht auf die Eröffnung eines Abwicklungsverfahrens, sondern auf die Ausgestaltung und Durchführung der Abwicklung ausgerichtet.

Um sicherzustellen, dass in einer Abwicklung verschiedene Abwicklungsoptionen umsetzbar sind, soll die Option eines geordneten Marktaustritts rechtssicherer ausgestaltet werden. Dabei wurde eine minimale Variante verworfen, wonach einzig der Begriff «geordneter Marktaustritt» in Artikel 28 BankG ergänzt worden wäre. Stattdessen wurden weitere punktuelle Anpassungen ergänzt, da sich der geordnete Marktaustritt von einer «Restrukturierung und Weiterführung» deutlich unterscheidet. So muss der rechtliche Rahmen sicherstellen, dass ein Abwicklungsverfahren bei einem geordneten

⁸⁸ Richtlinie 2014/59/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 173/190 vom 12. Juni 2014.

Marktaustritt länger andauern kann und dass die Übertragungsinstrumente in jeder Abwicklungsoption anwendbar sind (Art. 30 Abs. 1 VE-BankG und zugehörige Erläuterungen).

Im Rahmen der Neuberechnung des Wertausgleichs für Aktionärinnen und Aktionäre bei einem *Bail-in* (Art. 31c BankG) wurde auch der EU-Ansatz geprüft. In der EU kann bei einem *Bail-in* auf die Abschreibung des Gesellschaftskapitals verzichtet und das Aktionariat durch die in neue Aktien gewandelten *Bail-in*-Anleihen verwässert werden (Art. 47 Abs. 1 BRRD). Es hat sich aber gezeigt, dass die damit verbundene Bewertung im Vergleich zur heutigen Regelung nicht zur angestrebten einfacheren Berechnung führt. Entsprechend wurde der EU-Ansatz verworfen und der Wertausgleich wird neu auf die Konkursdividende beschränkt (Art. 30b^{bis}VE-BankG).

In diesem Zusammenhang wurde auch der Bewertungsansatz in der EU analysiert, bei dem am Abwicklungswochenende eine provisorische und erst zu einem späteren Zeitpunkt eine definitive Bewertung erstellt wird. Aufgrund der fehlenden Finalität der Entscheidungen und der damit verbundenen rechtlichen und wirtschaftlichen Unsicherheit wurde hier am Schweizer Ansatz festgehalten und die relevanten Bewertungen werden weiterhin am Abwicklungswochenende erstellt. Alle Bestimmungen zur Bewertung wurden präzisiert und in einem zentralen Artikel zusammengefügt (vgl. Art. 29a VE-BankG).

Bezüglich Stabilisierungsplanung und dem Abwicklungsplan sind die Vorgaben der PUK und des Bundesrates spezifisch genug, so dass keine weiteren Alternativen in Erwägung gezogen wurden.

Die Bestimmungen zum Abwicklungsregime betreffen zwar alle Banken, kommen aber erst in einer akuten Krise zur Anwendung. Für nicht systemrelevante Banken ergibt sich daraus kein Aufwand im laufenden Betrieb. Die Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung betreffen nur die SIBs. Entsprechend sind mittlere und kleinere Banken nicht betroffen und es besteht für sie eine gemäss Artikel 4 UEG kostengünstige Regelung.

TPO

Im Rahmen der Anpassungen bei den Übertragungsinstrumenten wurde auch geprüft, ob im Schweizer Rechtsrahmen die Möglichkeit eingeführt werden soll, dass eine staatliche Stelle eine Bank oder Teile davon temporär übernehmen könnte (*Temporary Public Ownership*, TPO). Die Prüfung zur Einführung einer TPO wurde auch vom Parlament verlangt (Postulat 25.4184).

Bei einer TPO handelt es sich gemäss *Financial Stability Board* (FSB)⁸⁹ und gemäss den im Rechtsrahmen einzelner Jurisdiktionen bestehenden Beispielen um eine befristete vollständige oder teilweise staatliche Eigentümerstellung bei einem Finanzinstitut oder einzelnen Einheiten desselben (insbesondere solchen mit systemrelevanten

⁸⁹ www.fsb.org > FSB > Publications > Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 25. April 2024, S. 13.

Funktionen) als subsidiäre, zwingend notwendige Massnahme (sog. «ultima-ratio-Massnahme») im Interesse der Finanzstabilität und der Volkswirtschaft. Die TPO ist kein Abwicklungsinstrument im engeren Sinne, sondern kommt als ultima-ratio Massnahme erst zur Anwendung, wenn eine Abwicklung aussichtslos oder gescheitert ist.

Ein Blick ins Ausland zeigt⁹⁰, dass die FSB *Key Attributes*⁹¹ eine TPO zwar als ultima-ratio-Massnahme zur Erhaltung der Finanzstabilität erwähnen, eine solche aber im Unterschied zu den weiteren Massnahmen nicht zur Umsetzung, sondern zur Prüfung durch die einzelnen Staaten vorschlagen. Die USA, das UK und die EU sehen eine TPO explizit vor, wobei in der EU 14 Länder⁹² eine solche auch gesetzlich verankert haben. In allen drei Jurisdiktionen müssen auch nicht systemrelevante Banken *Bail in*-Instrumente ausgeben und es existiert ein Abwicklungsfonds.

Mit der Einführung einer TPO sind grosse Risiken und Fehlanreize verbunden. Mit der expliziten Einführung einer TPO ins Schweizer Recht würden Fehlanreizen und Marktverzerrungen entstehen. Die Erwartung, dass eine staatliche Stelle in einer Krise als Eigentümer einer Bank einspringt und somit bestimmte Gläubiger- und Kundengruppen vor Verlusten geschützt werden, setzt Fehlanreize und führt zu Wettbewerbsvorteilen für die betroffenen Banken. Fehlanreize entstehen auch, wenn im Wissen um das Vorhandensein einer TPO bei den betroffenen Finanzinstituten und/oder Abwicklungsbehörden die Ansprüche an die Abwicklungsplanung und somit deren Qualität sinken. Weiter übernimmt die staatliche Stelle im Anwendungsfall einer TPO sämtliche Risiken der Bank und ist sehr grossen und im Zeitpunkt der Übernahme oft unbekannten Haftungsrisiken ausgesetzt. Dazu gehören beispielsweise Risiken aus der übernommenen Bankbilanz, bestehende und zukünftige Gerichtsverfahren oder Reputationsrisiken (z.B. aufgrund von früheren Rechtsverstössen der Bank im In- und Ausland). Dies bewirkt, dass nach einer TPO faktisch die staatliche Stelle als Eignerin der übernommenen Bank für frühere Rechtsverstösse der Bank haftet (z.B. bei Bussen). Zudem besteht das Risiko, dass die Bank über längere Zeit im Eigentum der staatlichen Stelle bleibt, wie Erfahrungen im Ausland zeigen. Es besteht das Risiko, dass eine TPO de facto zu einer Dauerlösung wird, namentlich dann, wenn keine Käuferin für die übernommene Bank gefunden wird. Beispiele sind etwa die deutsche *Commerzbank* oder die englischen Banken *Northern Rock* und *Royal Bank of Scotland*.⁹³ Weitere Risiken entstehen mit der operativen Eingliederung und Führung der Bank, der Besetzung der Leitungsorgane durch die staatliche Stelle oder der Festlegung des Übernahmepreises.

Diese Risiken und Fehlanreize müssten zwingend mit flankierenden Massnahmen reduziert werden, falls eine TPO im Schweizer Recht verankert werden sollte. Zuerst muss die Abwicklungsfähigkeit der Banken weiter gestärkt werden, damit es möglichst

⁹⁰ Für einen ausführlichen Vergleich siehe Bericht des Bundesrats zur Bankenstabilität, BBl 2024 1023.

⁹¹ www.fsb.org > FSB > Publications > Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 25. April 2024.

⁹² www.fsb.org > FSB > Publications > Second Thematic Review on Resolution Regimes, 18. März 2016.

⁹³ Für Details zu diesen drei Fallbeispielen siehe Bericht des Bundesrats zur Bankenstabilität, BBl 2024 1023, S. 210.

nicht zur Anwendung der TPO kommt. Der Bundesrat schlägt in dieser Vorlage und mit der Einführung eines PLB diesbezügliche Verbesserungen vor. Auch beim PLB stellen sich Fragen von Fehlanreizen; da es sich jedoch um eine Liquiditätsunterstützung und nicht um eine Übernahme handelt, in weit weniger bedeutendem Ausmass. Bei Einführung einer TPO wären daher über die in dieser Vorlage enthaltenen Massnahmen hinaus aber weitere Massnahmen notwendig. Dazu gehört unter anderem die Einführung eines Abwicklungsfonds, wie er in relevanten Jurisdiktionen existiert, welche eine TPO im Rechtsrahmen eingeführt haben. Indem ein solcher Fonds beispielsweise Garantien für eine Bank in Abwicklung abgibt oder Entschädigungen basierend auf dem Konkursvergleich bezahlt, kann die Erfolgsaussicht einer Abwicklung weiter erhöht und die Wahrscheinlichkeit eines TPO gesenkt werden. Auch der Einsatz von Übertragungsinstrumenten in einer Abwicklung, beispielsweise einer Übergangs- oder Zweckgesellschaft, wird damit vereinfacht. Dieser Abwicklungsfonds müsste ex ante von den Banken geäuftet werden. Alternativ können ex post die entstandenen Abwicklungskosten auf den Bankensektor verteilt werden. Beide Varianten wären mit substanziellen Kosten für die Banken verbunden. Seine Implementierung stellt gerade mit Blick auf die starke Konzentration im Schweizer Bankenmarkt eine Herausforderung dar. Um die angesprochenen Risiken und Fehlanreize zu reduzieren, ist er aber ein zwingendes Element. Damit wird dem Anreiz entgegengewirkt, dass im Wissen um eine TPO die Qualität der Abwicklungsplanung und die Wahrscheinlichkeit, eine Abwicklung durchzuführen, sinkt. Zudem stellt der Fonds sicher, dass zuerst der Bankensektor einen finanziellen Beitrag leistet, bevor eine TPO mit den damit verbundenen Risiken für die Steuerzahlenden zur Anwendung kommen kann. Damit ein Abwicklungsfonds in einer Krise eine Wirkung entfalten kann, muss er über ein ausreichendes Volumen verfügen. Geht man analog zur EU von einer Zielgrösse von 1 Prozent der gesicherten Einlagen aus, resultiert ein Fondsvolumen von rund 5 Milliarden Franken. Dies ist mit Blick auf die Grösse der SIBs in der Schweiz deutlich zu klein und es müssten im Vergleich zur EU höhere Beiträge der Banken vorgesehen werden.

Weiter muss klargestellt werden, dass Aktionärinnen und Aktionäre, sowie Gläubigerinnen und Gläubiger der betroffenen Bank vor der Anwendung einer TPO Verluste tragen müssen. Im Vordergrund steht dabei die Abschreibung von Aktienkapital, AT1-Instrumenten und *Bail in*-Instrumenten als Vorbedingung für eine TPO. Zu beachten ist dabei, dass heute nicht systemrelevante Banken keine Pflicht zur Herausgabe von entsprechenden *Bail-in*-Instrumenten haben. Das Postulat 25.4184 schränkt den Geltungsbereich einer möglichen TPO nicht auf SIBs ein. Würde eine TPO auch für nicht systemrelevante Banken eingeführt, so wäre dies mit einschneidenden Massnahmen bei diesen Banken verbunden (z.B. Anforderung zur Krisenvorbereitung und zur Ausgabe von *Bail-in*-Instrumenten). Weiter würde sich in diesem Szenario die Frage nach einem allfälligen PLB für weitere Banken stellen. Weiter müsste der Bund bei Anwendung einer TPO allfällige Kosten auf weitere Gläubigerinnen und Gläubiger der Bank oder das weitere Finanzsystem verteilen können.

In rechtlicher Hinsicht stellt sich die Frage nach der Verfassungsmässigkeit einer TPO durch den Bund. Je kürzer eine TPO zeitlich begrenzt ist und je klarer der Fokus auf einer Ultima-Ratio-Krisenmassnahme liegt, desto mehr dürfte der Spielraum für eine verfassungsmässige Ausgestaltung einer TPO gegeben sein.

Das Postulat 25.4184 fordert zudem, die TPO mit zivil- und strafrechtlichen Haftungsmechanismen zu verbinden. Das geltende Recht sieht diesbezüglich bereits einen umfassenden Rahmen vor. Im Zivilrecht begründen die Artikel 717 und 754 OR die Haftung der Organe, wobei die Aktionärinnen und Aktionäre ausserhalb des Konkurses der betroffenen Gesellschaft über ein Klagerecht zugunsten der Gesellschaft verfügen (Art. 756 OR). Im Strafrecht sind die betreffenden Verhaltensweisen insbesondere durch Artikel 158 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937⁹⁴ (StGB) (ungetreue Geschäftsbesorgung), Artikel 163 bis 165 StGB (Konkurs- und Betreibungsverbrechen und -vergehen) und Artikel 166 StGB (Unterlassung der Buchführung) abgedeckt. Darüber hinaus sieht der vorliegende Gesetzesentwurf gezielte Massnahmen zur Stärkung der Corporate Governance vor. Dazu gehören die Einführung eines Verantwortlichkeitsregimes und Mechanismen zur Kürzung, Streichung und Rückforderung von Vergütungen (Malus und *Clawback*), die über die Organe der Banken hinausgehen, sowie pekuniäre Verwaltungssanktionen gegen die Institute. Da die Auslösung dieser Massnahmen an Fehlverhalten geknüpft ist, setzt sie starke Anreize und wirkt somit stark präventiv. Eine TPO als Ultima-Ratio-Massnahme setzt hingegen nicht angemessene Anreize und stellt deshalb einen ungeeigneten Anknüpfungspunkt für Haftungsmechanismen dar.

Zusammenfassend hält der Bundesrat fest, dass die TPO auch nach seinem Verständnis kein Abwicklungsinstrument ist und somit nicht zum Gelingen von Abwicklungen beitragen kann. Es handelt sich vielmehr um eine explizite Ultima-Ratio-Massnahme, die für den Fall eingeführt werden könnte, dass eine Abwicklung nicht möglich oder gescheitert ist. Aufgrund der grossen Risiken und Fehlanreizen müsste eine TPO mit verschiedenen und einschneidenden Massnahmen komplementiert werden. Dazu gehört insbesondere ein von den Banken finanzierter Abwicklungsfonds. Der Bundesrat hat die Einführung einer TPO und eines Abwicklungsfonds in seinem Bericht zur Bankenstabilität verworfen und kommt bei der erneuten Abwägung mit Blick auf Postulat 25.4184 zur gleichen Schlussfolgerung. Entsprechend wurde diese Alternative nicht weiterverfolgt.

1.2.5 Einlegerschutz

Im Rahmen des Berichts des Bundesrates zur Bankenstabilität vom 10. April 2024 wurden die folgenden alternativen Massnahmen geprüft und beurteilt:⁹⁵ Eine staatliche Beihilfe für die Einlagensicherung wurde verworfen, da sie zu umfangreich sein müsste und nicht im Einklang mit dem TBTF-Ziel wäre. Auch eine Erhöhung des individuellen Höchstbetrages wurde verworfen, da dies zu Fehlanreizen führt und eine höhere Limite wie beispielsweise in den USA in einer Krise kaum einen beruhigenden Effekt hätte.

Aus dem Prüfauftrag der PUK⁹⁶ haben Abklärungen aufgezeigt, dass Handlungsbedarf bezüglich der Auszahlungsfrist besteht. Der von der FINMA eingesetzte Beauftragte

⁹⁴ SR 311.0

⁹⁵ BBl 2024 1023, S. 168-169

⁹⁶ BBl 2024 515, S. 702.

oder Konkursliquidator sorgt gemäss Artikel 37j Absatz 3 BankG nach Erhalt der Zahlungsinstruktionen dafür, dass die gesicherten Einlagen umgehend, spätestens aber am siebten Arbeitstag nach Erhalt der Instruktion ausbezahlt werden (Art. 37j Abs. 3 BankG). In Anbetracht einer zunehmend bargeldlosen Gesellschaft könnte mit der heutigen gesetzlichen Frist von sieben Arbeitstagen nicht mehr sichergestellt sein, dass die Einlegerin oder der Einleger ausreichende Mittel zur Deckung der laufenden Lebenshaltungskosten hat. Daher ist ein möglichst unterbruchsfreier Zugang zu den Einlagen zentral für das Vertrauen in den Einlegerschutz. Dies wurde auch in den Eckwerten des Bundesrates zur Änderung des BankG festgehalten. Handlungsoptionen und daraus abgeleitete konkrete Vorschläge zur Änderung des BankG sind in Erarbeitung und werden zu einem späteren Zeitpunkt unterbreitet, zumal es sich nicht um ein zentrales Element des TBTF-Dispositivs handelt.

Die Motion «Bessere Absicherung von Freizügigkeits- und Säule-3a-Guthaben» (23.3604) von SR Hegglin wird in weiten Teilen umgesetzt. Aufgrund der inhaltlichen Komplexität und der unterschiedlichen Ausgestaltung juristischer Personen, die im Bereich der Vorsorge tätig sind, kann keine einheitliche Umsetzung des Teilaspekts «Ferner ist ein Mechanismus vorzusehen, wie die Sanierungs- oder Liquidationskosten der betroffenen Vorsorgestiftungen getragen oder verteilt werden» erfolgen, weshalb darauf verzichtet wird. Darüber hinaus wird die Motion umgesetzt, die Höchstbegrenzung von privilegierten Einlagen von Freizügigkeits- und Säule 3a-Guthaben soll aufgehoben und die Gelder ausserhalb der Kollokation ausbezahlt werden.

Die Massnahmen bezüglich dem Einlegerschutz durch die Umsetzung der Motion von SR Hegglin «Bessere Absicherung von Freizügigkeits- und Säule-3a-Guthaben» (23.3604) betreffen grundsätzlich sämtliche Banken, da für Einlegerinnen und Einleger einheitliche Regeln gelten sollen. Es besteht somit für kleine Banken keine vereinfachte und kostengünstigere Regelung im Sinne von Artikel 4 UEG.

1.2.6 Zusammenarbeit der Behörden zur Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen

Auf eine Anpassung der Zuständigkeiten von EFD, FINMA und SNB in der Finanzmarktaufsicht und bei der Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen in der Schweiz wird, auch infolge der äusserst umfangreichen Folgen einer solchen Anpassung und weil die PUK diesbezüglich keinen Handlungsbedarf feststellte, verzichtet. Mit den nun vorgeschlagenen Anpassungen werden jedoch neue gegenseitige Informations- und Konsultationspflichten eingeführt und die Zusammenarbeit unter den Behörden bei der Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen in der Schweiz zukünftig auf Gesetzesstufe geregelt. Damit werden die Empfehlungen von Bundesrat und PUK umgesetzt.

Konkret werden einzelne Rollen und Verantwortlichkeiten der Behörden vor und innerhalb der Krisenorganisation klar definiert, einschliesslich der Schnittstellen. Für die Zusammenarbeit und den Austausch von kritischen Informationen werden Rechtsgrundlagen geschaffen, um die gegenseitige Zurverfügungstellung zu ermöglichen. Gegenseitige Abhängigkeiten werden mittels Konsultationspflichten adressiert und damit die Zusammenarbeit insgesamt gestärkt. Die Krisenvorbereitung

wird mittels der Pflicht zu konkreten Vorbereitungsarbeiten, inklusive der Durchführung von Krisenübungen unter Einbindung der bei der Abwicklung einer systemrelevanten Bank betroffenen Behörden, ebenfalls gestärkt. Um das ausgeweitete Mandat des bisherigen Lenkungsorgans (LG) und des Ausschusses Finanzkrisen (AF) zu verdeutlichen, werden die beiden Gremien in einen Finanzstabilitätsrat (FSR) und einen Finanzstabilitätsausschuss (FSA) umgewandelt.

1.2.7 Ausnahme von der Verrechnungssteuer

Eine Aufhebung der Ausnahme von der Verrechnungssteuer wird als nicht sinnvoll erachtet, da der Effekt der Verrechnungssteuer auf die Attraktivität der TBTF-Instrumente bei internationalen Anlegerinnen und Anlegern nach wie vor als negativ und gross eingeschätzt wird. Eine starke Beschränkung auf Anlegerinnen und Anleger in der Schweiz würde zu einer Risikokonzentration im Inland, weniger Wettbewerb und damit zu höheren Kosten für die Banken führen.

In den vergangenen zwölf Jahren wurden die befristeten Ausnahmebestimmungen immer mit der gleichen Argumentation weitergeführt. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Marktsituation für TBTF-Instrumente in Bezug auf die Verrechnungssteuer auch in den kommenden Jahren nicht wesentlich verändern wird. Daher ist es angebracht, die befristeten Bestimmungen in unbefristete zu ändern. Es sind keine Gründe ersichtlich, weiterhin eine befristete Ausnahme beizubehalten.

Eine Ausweitung der Ausnahme auf andere Finanzinstitute, insbesondere auf Versicherungsunternehmen, die den TBTF-Instrumenten entsprechende Anleihen ausgeben, wurde verworfen. Die Ausnahme der TBTF-Instrumente steht in Zusammenhang mit dem TBTF-Dispositiv. Einzig Banken können von der SNB nach diesem Dispositiv als systemrelevant eingestuft werden. Eine generelle Ausweitung der Ausnahme von Zinsen aus Anleihen entspricht auch nicht dem Volkswillen. In der Volksabstimmung vom 25. September 2022 lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eine Änderung des Verrechnungssteuergesetzes ab, die sämtliche Anleihen von der Verrechnungssteuer ausgenommen hätte.⁹⁷

Die Ausnahme von der Verrechnungssteuer gilt für sämtliche Banken, die solche Instrumente ausgeben. Es besteht somit für kleine und mittlere Banken keine vereinfachte oder kostengünstigere Regelung im Sinn von Artikel 4 des UEG.

1.2.8 Evaluation der TBTF-Regulierung

Der Inhalt der PUK-Empfehlung ist klar und nachvollziehbar, weshalb hierzu keine Alternativen geprüft wurden. Die im Vergleich zur geltenden Berichterstattung nach Artikel 52 BankG angepasste und umfassendere strategische Zielsetzung bewirkt die Anpassung des Rhythmus auf vier statt alle zwei Jahre. Angesichts der neuen strategischen Stossrichtung dürfte der zusätzliche Erkenntnisgewinn bei Beibehaltung des zweijährigen Rhythmus der Berichterstattung eher gering ausfallen. Der Informationsfluss zu Zwischenresultaten oder Dringlichkeiten zuhanden des Parlaments bleibt in

⁹⁷ BBl 2023 486

den übrigen Jahren über die etablierten Kanäle in die zuständigen Kommissionen sichergestellt. Dazu tritt der jährliche Bericht nach Artikel 52b VE-BankG.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Verabschiedung der Botschaft zur Stabilität des Finanzplatzes Schweiz ist in der Botschaft vom 29. Januar 2024⁹⁸ zur Legislaturplanung 2023-2027 und im Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024⁹⁹ über die Legislaturplanung 2023-2027 (Art. 8 Ziff. 47) angekündigt. Mit der vorliegenden Vorlage werden zielgerichtete Gesetzesänderungen zur Weiterentwicklung des TBTF-Dispositivs gemäss den vom Bundesrat am 6. Juni 2025 veröffentlichten Eckwerten zur Vernehmlassung unterbreitet.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

1.4.1 Motionen und Postulate

In der künftigen Botschaft sollen mehrere Motionen und Postulate zur Abschreibung beantragt werden:

Motion 23.3452 Stark

Die Motion 23.3452 wird gemäss den Kapiteln 1.1.1, 3.1.1 sowie 4.1 zu Artikel 5c VE-BankG und Artikel 10b VE-BankG umgesetzt.

Motion 23.3604 Hegglin

In den Kapiteln 1.1.5 sowie 3.1.5 wird die Umsetzung der Motion 23.3604 dargelegt. Keine einheitliche Umsetzung kann betreffend Teilaspekt «Ferner ist ein Mechanismus vorzusehen, wie die Sanierungs- oder Liquidationskosten der betroffenen Vorsorgestiftungen getragen oder verteilt werden.» erfolgen, weshalb darauf verzichtet wird (siehe Kapitel 1.2.5). Darüber hinaus wird die Motion vorliegend umgesetzt.

Motionen 24.4525 und 24.4529 PUK

Die Umsetzung der Motionen 24.4525 und 24.4529 erfolgt gemäss Kapitel 4.1 durch die Erweiterung der TBTF-Ziele (Art. 7 VE-BankG) und durch die Ausweitung der heutigen Notfallplanung auf eine neu breitere Abwicklungsplanung (Art. 9 und 10 VE-BankG).

Motionen 24.4526 und 24.4530 PUK

In den Kapiteln 1.1.2, 1.2.2 und 3.1.2 wird ausführlich dargelegt, wie die Motionen 24.4526 und 24.4530 umgesetzt werden sollen. Für nach dem Inkrafttreten dieses Entwurfs gewährte Erleichterungen ist eine strikte Umsetzung vorgesehen. Für bereits vor dem Inkrafttreten dieses Entwurfs bestehende Erleichterungen soll die Möglichkeit

⁹⁸ BBl 2024 525, S. 72, 110 und 118

⁹⁹ BBl 2024 1440

bestehen, sie unter bestimmten Voraussetzungen für eine unbestimmte Dauer beizubehalten.

Motionen 24.4527 und 24.4531 PUK

Die auf der Grundlage der Motionen 24.4527 und 24.4531 geprüften und vorgeschlagenen Massnahmen zur Stärkung der Durchsetzungsfähigkeit der FINMA werden in den Kapiteln 1.1.2, 1.2.2 und 3.1.2 ausführlich dargelegt. Der Bundesrat hat verschiedene Massnahmen zur Stärkung der Durchsetzungsfähigkeit der FINMA gegenüber SIBs geprüft, insbesondere die Befugnis, sowohl gegen SIBs als auch gegen Einzelpersonen Bussen zu verhängen. Die Beschränkung einer solchen Sanktion auf SIBs würde jedoch zu einer Wettbewerbsverzerrung führen, weshalb es als sinnvoller erachtet wurde, dass das Instrument auf alle Beaufsichtigten abzielt. Dieses Instrument wurde jedoch auf Beaufsichtigte in der Rechtsform einer juristischen Person oder einer Personengesellschaft beschränkt. Damit soll vermieden werden, dass die Verfahren der FINMA zu komplex und zu aufwändig werden, da die Grundrechte von natürlichen Personen besonders streng geschützt sind.

Motionen 24.4528 und 24.4532 PUK

Hinsichtlich der Motionen 24.4528 und 24.4532 werden die regulatorischen Vorbereitungsanforderungen für den Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken und die damit verbundenen Kompetenzen der FINMA und SNB auf Verordnungsstufe in der LiqV verankert. Die Umsetzung der in den Motionen verlangten Massnahme gegen die Stigmatisierung eines Bezugs von Liquiditätsunterstützung durch Banken wird in den Kapiteln 1.1.3 sowie 3.1.3 dargelegt und findet sich auf Gesetzesstufe.

Postulat 24.3890 Meier Andreas

In den Kapiteln 1.1.2, 1.2.2, 3.1.2 sowie 4.7 im Zusammenhang mit Artikel 38a VE-FINMAG wird die Umsetzung des Postulats 24.3890 ausführlich dargelegt.

Postulate 24.4533 PUK und 24.4539 PUK

Die Vorschläge zur Anpassung des Prüfwesens setzen die Postulate 24.4533 und 24.4539 der PUK um (siehe Kapitel 1.1.2, 3.1.2). Über nicht weiterverfolgte Alternativen (insbesondere die Direktmandatierung) gibt Kapitel 1.2.2 Auskunft.

Postulate 24.4535 und 24.4541 PUK

Die Vorschläge zu Vergütungsregeln setzen die Postulate 24.4535 und 24.4541 der PUK um (siehe Kapitel 1.1.1 und 3.1.1 sowie 4.1 zu Artikel 5c VE-BankG und Artikel 10b VE-BankG, gemeinsam mit der Motion 23.3452).

Postulate 24.4538 und 24.4544 PUK

Im Rahmen der Erledigung der Postulate 24.4538 und 24.4544 analysiert der Bundesrat die Massnahme einer Wohnsitzpflicht der Mehrheit des Oberleitungsorgans von SIBs (siehe Kapitel 1.2.1), schlägt aber keine Umsetzung in der Vorlage vor. Der Bundesrat erachtet hingegen die Anforderung, dass das Oberleitungsorgan über angemessenes Wissen über die Schweiz verfügen muss, als sinnvoll (siehe Kapitel 4.1 zu Art. 3c

Abs. 2 VE-BankG). Die Sorgfaltspflicht für Gewährspersonen verlangt, dass sie mit dem Aufsichtsrecht der Schweiz vertraut sind (vgl. Kapitel 4.1 zu Art. 5b VE-BankG). Mit diesem Vorgehen stellt der Bundesrat sicher, dass sowohl auf individueller wie auch auf kollektiver Ebene des Oberleitungsorgans die Verantwortung gegenüber der schweizerischen Volkswirtschaft besser wahrgenommen wird.

Postulat 25.4184 Rieder

In Kapitel 1.2.4 wird das Anliegen des Postulats 25.4184 aufgenommen.

1.4.2 Weiteres

Empfehlung Nr. 1 der PUK

Die Berücksichtigung der internationalen Abhängigkeiten in Empfehlung Nr. 1 der PUK wird analog der Motionen 24.4525 und 24.4529 der PUK in den Artikeln 7, 9 und 10 VE-BankG umgesetzt. Die strategischere Auseinandersetzung zur Weiterentwicklung der TBTF-Regulierung wird im überarbeiteten Artikel 52 VE-BankG berücksichtigt (siehe Kapitel 4.1).

Empfehlung Nr. 3 der PUK

Die Empfehlung Nr. 3 der PUK, die sich auf Artikel 22 Absatz 2 FINMAG bezieht, wurde mit der Massnahme 5 des Bundesrates verknüpft und somit in Artikel 22 VE-FINMAG umgesetzt.

Empfehlung Nr. 5 der PUK

Die Empfehlung Nr. 5 der PUK, die eine Beschränkung der Rechtsmittel und eine Verkürzung der Beschwerdeverfahren bei prudenziellen Entscheiden der FINMA betrifft, wurde mit der Massnahme 9 des Bundesrates verknüpft. In Kapitel 1.2.2 wird ausführlich dargelegt, aus welchen Gründen entschieden wurde, das System der aufschiebenden Wirkung zu ändern.

Empfehlung Nr. 8 der PUK

Die Empfehlung Nr. 8 der PUK fordert, dass die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen der FINMA und der RAB besser koordiniert werden. In Erledigung dieser Empfehlung haben die beiden Behörden am 10. Dezember 2025 ein *Memorandum of Understanding* abgeschlossen.¹⁰⁰

Empfehlung Nr. 9 der PUK

Mit der Empfehlung Nr. 9 der PUK wird der Bundesrat eingeladen zu prüfen, welche international abgestimmten und zielführenden Massnahmen im Falle eines digitalen

¹⁰⁰ Memorandum of Understanding zwischen der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde RAB und der Eidgenössischen Finanzmarktaufsichtsbehörde FINMA, 10. Dezember 2025, abrufbar unter: www.rab-asr.ch > Aufsicht > Zusammenarbeit mit der FINMA und www.finma.ch > Durchsetzung > Amtshilfe > Zusammenarbeit im Inland.

Bankruns ergriffen werden können. Aufgrund der engen thematischen Verbindung erfolgt die Umsetzung dieser Empfehlung mit denselben Massnahmen, die in Bezug auf die Motionen 24.4528 und 24.4532 dargelegt sind.

Empfehlungen Nr. 10 und 12 der PUK

Kapitel 1.1.6 sowie 3.1.6 (Art. 54a ff. VE-FINMAG) erörtern die Umsetzung der Empfehlungen Nr. 10 und 12 der PUK betreffend den Informationsaustausch zwischen dem EFD und der SNB über SIBs beziehungsweise zwischen EFD, SNB und FINMA.

Empfehlung Nr. 18 der PUK

Das Kapitel 1.2.2 legt dar, dass der Bundesrat die Empfehlung Nr. 18 der PUK geprüft hat, aber nicht weiterverfolgt.

Parlamentarische Initiative 25.411 Meier

Gemäss dieser parlamentarischen Initiative soll der Bundesversammlung «eine Regelung für die Übertragung von Sicherheiten im Rahmen der SNB-Programme (ELA/LGHS) zur Liquiditätshilfe für Banken in Krisensituationen» unterbreitet werden, welche sich am Pfandbriefgesetz orientieren solle. Aus den in Kapitel 1.2.3 ausgeführten Gründen orientiert sich die gewählte Lösung nicht am Pfandbriefgesetz. Das Hauptziel der parlamentarischen Initiative, das in der Senkung von Hürden und Kosten für die Teilnahme von Banken an den SNB-Programmen besteht, kann auch mit der Umsetzung der in den Kapiteln 1.1.3 sowie 3.1.3 beschriebenen Massnahme erreicht werden, in welchen die geplanten Erleichterungen bezüglich der Bestellung und Verwertung von Sicherheiten im Zusammenhang mit einer Liquiditätsunterstützung der SNB dargelegt werden.

1.5 Ausarbeitung des Vorentwurfs

Die Verwaltung hat bei der Ausarbeitung des Vorentwurfs zur Anpassung des Bundesrechts die folgenden anerkannten Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis konsultiert und im Rahmen von verschiedenen thematischen Gesprächsrunden angehört.

Zur Corporate Governance und Aufsicht (in alphabetischer Reihenfolge):

- Rashid Bahar, Prof. Dr., LL.M., Rechtsanwalt, Ordentlicher Professor an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Genf und Partner bei Advestra AG
- Dominique Biedermann, Dr. rer. pol., Experte für Corporate Governance, Gründer der Ethos Stiftung sowie deren ehemaliger Direktor und Präsident
- Susan Emmenegger, Prof. Dr. Dr. h.c., LL.M., Rechtsanwältin, Professorin an der Universität Bern
- Ernst Fehr, Prof. Dr. rer. pol., Ökonom, Professor an der Universität Zürich
- Carlo Lombardini, Prof. Dr., Rechtsanwalt, Assoziierter Professor an der Fakultät für Rechts- und Kriminalwissenschaften der Universität Lausanne und Partner bei Poncet Turrettini

- Nina Reiser, Prof. Dr., LL.M., Rechtsanwältin, Assoziierte Professorin an der Universität Sankt Gallen
- David Wyss, Dr. iur., LL.M, Rechtsanwalt, Gründer Wyss FinanzmarktRecht
- Corinne Zellweger-Gutknecht, Prof. Dr. iur., Rechtsanwältin, Professorin an der Universität Basel

Zur Stabilisierungsplanung und Abwicklung:

- Mirjam Eggen, Prof. Dr. iur., LL.M., Rechtsanwältin, Ordentliche Professorin an der Universität Bern
- Seraina Grünwald, Prof. Dr. iur, Rechtsanwältin, Professorin an der Universität St. Gallen, Teilzeitprofessorin am European University Institute (EUI)

Zum Einlegerschutz:

- Daniel Staehelin, Prof. Dr. iur., Rechtsanwalt, Titularprofessor Universität Basel

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

2.1 Corporate Governance

2.1.1 Verantwortlichkeitsregime

Internationale Grundsätze

International ist eine deutliche Entwicklung hin zu einem verstärkten Fokus auf individuelle Verantwortlichkeit zu verzeichnen. Das *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS) hat Richtlinien zu *Corporate Governance Principles for Banks* (Juli 2015) herausgegeben.¹⁰¹ Diese enthalten klare Erwartungen an die Verantwortlichkeiten der obersten Führungsebene, insbesondere des Oberleitungsorgans (*Board of Directors*) und des Geschäftsführungsorgans (*Senior Management*). Die Leitlinien dienen diversen Ländern als Referenz für die Entwicklung eines Verantwortlichkeitsregimes.

Das FSB hat 2018 einen Leitfaden (*Toolkit*) zur Stärkung des Governance-Rahmens zur Minderung des Risikos von Fehlverhalten veröffentlicht.¹⁰² Er richtet sich an die Finanzinstitute und Aufsichtsbehörden und verlangt unter anderem, dass die Firmen die Zuordnung individueller Verantwortlichkeiten verbessern und die Aufsichtsbehörden diese durchsetzen. Das FSB führte 2023 in der Schweiz eine sogenannte Peer-Review durch, in der es den Schweizer TBTF-Ansatz untersuchte und Empfehlungen

¹⁰¹ Basel Committee on Banking Supervision, Guidelines - Corporate governance principles for banks, Juli 2015, abrufbar unter: .

¹⁰² FSB, Strengthening Governance Frameworks to Mitigate Misconduct Risk: A Toolkit for Firms and Supervisors, 20. April 2018, abrufbar unter: <https://www.fsb.org/uploads/P200418.pdf>.

abgab. Eine Empfehlung beinhaltete die Einführung eines Verantwortlichkeitsregimes.¹⁰³ In seinem letzten *Financial System Stability Assessment* empfahl der IWF der Schweiz, für alle Banken ein Verantwortlichkeitsregime einzuführen.¹⁰⁴

EU

Die EU hat mit der *Capital Requirements Directive VI* (CRD VI¹⁰⁵, Richtlinie [EU] 2024/1619) eine neue Regel erlassen, wonach erfasste Institute für die Verantwortlichen (gemeint sind die Mitglieder des Leitungsorgans, der Geschäftsleitung und der Inhaber von Schlüsselpositionen) individuelle Erklärungen zu ihren Rollen führen müssen. Zudem müssen sie eine Übersicht über die Aufgaben, Berichtslinien und Verantwortungsbereiche der Verantwortlichen erstellen und aktuell halten. Die Umsetzung der Neuerungen ist weitestgehend ausstehend. Irland hat bereits unabhängig von der CRD VI ein Verantwortlichkeitsregime für Banken, aber auch für weitere Finanzinstitute eingeführt, das sich eng an jenes des UK anlehnt.¹⁰⁶

UK

Das *Senior Managers Regime* des UK (SMR)¹⁰⁷ nimmt unter den weltweit beobachtbaren Verantwortlichkeitsregimen eine Vorreiterrolle ein. Es wurde 2016 zunächst für Banken eingeführt und später auf weitere Finanzinstitute erweitert. Das SMR definiert die vom Regime erfassten Funktionen (*Senior Management Functions*, z. B. *Chief Executive Officer*, *Chief Finance Officer*, *Chief Risk Officer*, *Chief Operations Officer*, *Chief Compliance Officer*). Die Personen, die eine *Senior Management Function* ausfüllen, müssen von den Aufsichtsbehörden vorgängig zugelassen werden, sie müssen eine *Fit-and-proper*-Prüfung ähnlich der Gewährsprüfung in der Schweiz durchlaufen. Für die Individuen, die diese Funktionen wahrnehmen, müssen die Institute ein *Statement of Responsibilities* erstellen, in dem die individuellen Verantwortlichkeiten aufgeführt sind. Zudem müssen die Institute in einer *Management Responsibilities Map* die Governance-Regeln des Instituts, die Organisationsstruktur und die Zuordnung der Verantwortlichkeiten darstellen. Weiter gelten im SMR sogenannte *Conduct Rules*, nach denen die Verantwortlichen alle vernünftigerweise von ihnen erwartbaren Schritte unternehmen müssen, um Fehlverhalten und Missstände zu verhindern. Für *Senior*

¹⁰³ FSB, Peer Review of Switzerland, 29 Febr. 2024, abrufbar unter: <https://www.fsb.org/uploads/P290224.pdf>.

¹⁰⁴ International Monetary Fund, Switzerland: Financial System Stability Assessment, IMF Country Report No. 25/266, S. 9, abrufbar unter: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/cr/2025/english/1cheea2025003-source-pdf.pdf>.

¹⁰⁵ Richtlinie (EU) 2024/1619 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 zur Änderung der Richtlinie 2013/36/EU im Hinblick auf Aufsichtsbefugnisse, Sanktionen, Zweigstellen aus Drittländern sowie Umwelt-, Sozial- und Unternehmensführungsrisiken, ABl. L 2024/1619 vom 19. Juni 2024.

¹⁰⁶ www.centralbank.ie > Regulation > How We Regulate - Individual Accountability Framework.

¹⁰⁷ Für eine übersichtliche Darstellung der Regime im UK und in anderen Ländern vgl. Financial Stability Institute, FSI Insights on policy implementation No 48, *When the music stops – holding bank executives accountable for misconduct*, Februar 2023, abrufbar unter: <https://www.bis.org/fsi/publ/insights48.pdf>.

Managers gilt eine *Duty of Responsibility*. Ein *Senior Manager* ist verpflichtet, sicherzustellen, dass die von ihm verantworteten Geschäftsbereiche ordnungsgemäss geführt werden. Dazu gehört insbesondere, angemessene Massnahmen zu ergreifen, um Regelverstösse zu verhindern oder zu beenden. Er trägt damit eine persönliche aufsichtsrechtliche Verantwortung.

Neben dem SMR verfügt das UK auch über ein *Certification Regime* (CR). Dieses erfasst Personen, die zwar nicht *Senior Managers* sind, aber dennoch einen erheblichen Einfluss auf die Risiken eines Instituts haben (z. B. die sog. *Material Risk Takers*). Diese Personen müssen eine *Fit-and-proper*-Prüfung durchlaufen, die durch die Institute selbst wahrgenommen wird. Diese Zertifizierung muss jährlich erneuert werden.

Das Finanzministerium des UK (*HM Treasury*) startete im Juli 2025 eine Konsultation zur Reform des *Senior Managers and Certification Regime* (SM&CR).¹⁰⁸ Gleichzeitig initiierten die *Prudential Regulation Authority* (PRA) und die *Financial Conduct Authority* (FCA) eigene Konsultationen zu Reformen.^{109 110} Eine wesentliche Erkenntnis aus früheren Konsultationen war, dass beide Regimes für die betroffenen Institute eine hohe administrative Last darstellen. Der Bereich der von ihnen erfassten Rollen wird als zu weit gehend und zu wenig risikogerecht wahrgenommen. Beim SMR wurden zudem die Rückstände in den Zulassungen durch die Aufsichtsbehörden kritisiert. Die drei Behörden haben deshalb umfassende Reformen vorgeschlagen, die die administrative Last verringern, aber die eigentliche Zielsetzung nicht beeinträchtigen sollen. Insbesondere schlagen die Behörden vor, die Anzahl an Rollen in den beiden Regimen zu verringern und den Aufsichtsbehörden mehr Flexibilität bei der Anwendung der Regime zu gewähren. Die Konsultation endete am 7. Oktober 2025. Das *HM Treasury* hat die Resultate der Konsultation am 22. April 2026 veröffentlicht.¹¹¹ Die vorgeschlagenen Reformen stiessen auf breiten Anklang. Aus den Rückmeldungen ist erkennbar, dass das SM&CR unterstützt wird, aber gleichzeitig entschlackt werden soll, um die administrative Belastung zu verringern. Die gesetzlich nötigen Anpassungen sind nun in Vorbereitung für die parlamentarische Beratung. Die FCA und die PRA lockern im Rahmen der ersten Reformphase des SM&CR verschiedene Vorgaben, um den administrativen Aufwand und die Compliance-Kosten für Finanzinstitute zu senken, ohne das

¹⁰⁸ HM Treasury, Reforming the Senior Managers & Certification Regime – Consultation, Juli 2025, abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/687635c0352c290d20dcae75/Reforming_the_Senior_Managers_Certification_Regime_Consultation_2025.pdf.

¹⁰⁹ PRA, CP18/25 – Review of the Senior Managers and Certification Regime (SM&CR), Juli 2025, abrufbar unter: <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2025/july/review-of-the-senior-managers-and-certification-regime-consultation-paper>.

¹¹⁰ FCA, CP25/21: Senior Managers and Certification Regime review, Juli 2025, abrufbar unter: <https://www.fca.org.uk/publications/consultation-papers/cp25-21-senior-managers-certification-regime-review>.

¹¹¹ HM Treasury, Consultation outcome, Reforming the Senior Managers & Certification Regime: Consultation Response, 22. April 2026, abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/69e7a190606c20d4121631ee/Reforming_the_Senior_Managers_Certification_Regime_Consultation_Response.pdf.

Prinzip der individuellen Verantwortlichkeit aufzugeben; dazu gehören insbesondere längere Fristen, vereinfachte Zertifizierungs- und Meldeprozesse sowie höhere Schwellenwerte für strengere Anforderungen.^{112 113} Die zweite Reformphase wird die Umsetzung der Anpassungen auf Gesetzesebene betreffen.

USA

Die USA haben im Nachgang zur Finanzkrise auf die Einführung eines Verantwortlichkeitsregimes verzichtet. Entscheidend dafür war, dass die zuständigen US-Behörden auf Bundes- und gliedstaatlicher Ebene schon über weitreichende Kompetenzen verfügten, gegen Individuen auf allen Hierarchiestufen eines Instituts bei Hinweisen auf Fehlverhalten direkt vorzugehen.

Weitere Jurisdiktionen mit Verantwortlichkeitsregimen

Neben den oben erwähnten gibt es in diversen anderen Jurisdiktionen Regime, in denen den verantwortlichen Personen in Banken und teilweise weiteren Finanzsektoren die Verantwortlichkeiten klar zuzuteilen sind und die bei Fehlverhalten zur Verantwortung gezogen werden können. Hier zu nennen sind insbesondere Singapur, Hongkong und Australien. Sie alle verfolgen grundsätzlich die gleiche Zielsetzung wie die Ansätze im UK oder in der EU. Die individuelle Verantwortlichkeit der Personen soll gestärkt werden, um Fehlverhalten zu reduzieren sowie die Risikokultur und die Corporate Governance zu verbessern.

Swiss Finish

Es besteht kein *Swiss Finish* gemäss Artikel 4 UEG.

2.1.2 Vergütungen

Internationale Grundsätze

Auf internationaler Ebene hat das FSB Leitfäden zur Corporate Governance herausgegeben. Im Rahmen der Arbeiten zur Verringerung des Risikos von Fehlverhalten hat das FSB 2018 die *Supplementary Guidance to the FSB Principles and Standards on Sound Compensation Practices – The Use of Compensation Tools to Address Misconduct Risk* als Ergänzung zu den bestehenden Vergütungsprinzipien¹¹⁴ von 2009 veröffentlicht.¹¹⁵ Darin ist festgehalten, dass der Verwaltungsrat die Verantwortung für

¹¹² PRA, PS12/26 – Review of the Senior Managers and Certification Regime (SM&CR) – Phase 1, 22. April 2026, abrufbar unter: <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2026/april/review-of-the-smcr-phase-1-policy-statement>.

¹¹³ FCA, PS26/6 – Senior Managers and Certification Regime review, 22. April 2026, abrufbar unter: <https://www.fca.org.uk/publication/policy/ps26-6.pdf>.

¹¹⁴ Financial Stability Forum, FSF Principles for Sound Compensation Practices, 2. April 2009, abrufbar unter: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_0904b.pdf.

¹¹⁵ FSB, Supplementary Guidance to the FSB Principles and Standards on Sound Compensation Practices, *The use of compensation tools to address misconduct risk*, 9. März 2018, abrufbar unter: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P090318-1.pdf>.

ein entsprechendes Vergütungssystem trägt. Er ist für die Überwachung und die Geschäftsleitung für die Umsetzung zuständig.

Der Verwaltungsrat sorgt dafür, dass die Geschäftsleitung verantwortlich ist für die Ausgestaltung und Umsetzung eines Vergütungsprogramms, das effektiv zur Vorbeugung und Unterbindung von Fehlverhalten beiträgt. Nicht finanzielle Beurteilungskriterien (z. B. Qualität des Risikomanagements, Einhaltung von Verhaltensregeln des Unternehmens) sollen die nachhaltige Ausrichtung des Verhaltens der Mitarbeitenden an der Geschäftsstrategie, den Werten und der Kultur des Unternehmens sicherstellen.

Als konkrete Massnahme bei erfolgtem Fehlverhalten ist neben der Reduktion oder Verwirkung der (aufgeschobenen) variablen Vergütung (Malus) auch die Rückforderung einer bereits ausbezahlten Vergütung (*Clawback*) vorgesehen. Das FSB schlägt dazu klare Kriterien vor.

EU

Die EU regelt in der CRD IV (Richtlinie 2013/36/EU)¹¹⁶ die Vergütungen. Danach darf die variable Vergütung nicht höher als 100 Prozent der Fixvergütung betragen. Die Anteilseigner des Instituts dürfen sie bis auf 200 Prozent erhöhen. Zudem muss ein Teil der variablen Vergütung aufgeschoben werden (*Deferral*). Die Regeln zum Aufschub variieren unter anderem je nach systemischer Bedeutung des Instituts, der Höhe der Gesamtvergütung und nach hierarchischer Stellung der Mitarbeitenden. So müssen die variablen Vergütungen vier oder fünf Jahre zu 40 oder 60 Prozent aufgeschoben werden. Die aufgeschobenen Vergütungsbestandteile können verwirkt werden (Malus). Schon ausbezahlte variable Vergütungen können zurückgefordert werden (*Clawbacks*).

UK

Das UK hat im Wesentlichen die Vergütungsregeln der EU übernommen, gleichzeitig aber auch eigene Anpassungen vorgenommen. So wurden bei einzelnen Mitarbeitenden (*Senior Managers*) ursprünglich die variablen Vergütungen bis zu sieben Jahre aufgeschoben. Im Jahr 2023 haben die Aufsichtsbehörden (PRA und FCA) die Limitierung der variablen Vergütungen aufgehoben.^{117 118} Sie argumentierten, dass es keine

¹¹⁶ Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG, ABl. L 176/338 vom 27. Juni 2013.

¹¹⁷ Bank of England, Remuneration: Ratio between fixed and variable components of total remuneration ('bonus cap'), 24. Oktober 2023, abrufbar unter: <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2023/october/remuneration-ratio-between-fixed-and-variable-components-of-total-remuneration>.

¹¹⁸ Financial Conduct Authority, Remuneration: Ratio between fixed and variable components of total remuneration, 24. Oktober 2023, abrufbar unter: https://www.fca.org.uk/publications/policy-statements/ps23-15-remuneration-ratio-between-fixed-and-variable-components-total-remuneration?utm_source=chatgpt.com.

belastbaren Hinweise gebe, dass mit der Limitierung der variablen Vergütung eine geringere Risikonahme einhergehe. Es gebe andere Instrumente, um das Eingehen von übermässigen Risiken einzudämmen. Hierzu zähle insbesondere das *Senior Managers Regime* mit der erhöhten Inpflichtnahme der Verantwortlichen. Zudem gebe es Hinweise darauf, dass die Fixlöhne aufgrund der Limitierung der variablen Vergütung gestiegen seien. Nicht zuletzt hemme die Limitierung die Wettbewerbsfähigkeit des britischen Finanzmarktes. Im Oktober 2025 haben PRA und FCA zudem eine Lockerung der Vergütungsregeln für *Senior Managers* und weitere Mitarbeitende bekanntgegeben.^{119 120} Insbesondere haben sie die regulatorische Mindestdauer des Aufschubs auf vier Jahre vereinheitlicht. Zudem erfolgt neu die Auszahlung von aufgeschobenen variablen Vergütungen ab der Zuteilung anteilmässig (d. h. pro rata) über die Dauer des Aufschubs, statt einer gewissen Karenzfrist für gewisse Mitarbeitende von drei Jahren. Diese und weitere Vereinfachungen dienen dazu, die Komplexität des Vergütungsregelwerks zu senken.

USA

Die USA kennen keine eigentliche Regulierung zu den Vergütungen von Banken. Es existieren aber Richtlinien der Aufsichtsbehörden zu den Vergütungen, die deren Erwartungshaltung wiedergeben.

Die USA haben mit dem *Sarbanes-Oxley Act* von 2002 für alle börsennotierten Gesellschaften eine obligatorische, wenn auch restriktive Rückforderungsklausel eingeführt, wonach die Möglichkeit einer Rückforderung lediglich für an die Vorsitzende oder den Vorsitzenden der Geschäftsleitung (CEO) oder die Finanzchefin oder den Finanzchef (CFO) gerichtete Vergütungen besteht, wenn die Finanzkennzahlen im Geschäftsbericht aufgrund eines Fehlverhaltens angepasst werden müssten.¹²¹ Die Durchsetzung dieser Rückforderungen obliegt der Aufsichtsbehörde *Securities Exchange Commission* (SEC) und nicht den jeweiligen Unternehmen. Im Rahmen des *Dodd-Frank Acts* von 2010¹²² wurde eine umfassendere leistungsbezogene Rückforderungsanforderung vorgeschlagen, die für alle leitenden Angestellten gelten soll und kein Fehlverhalten voraussetzt. Allerdings sind die Vorschriften zur Umsetzung dieser umfassenderen Rückforderungsanforderung bis heute noch nicht in Kraft getreten.

¹¹⁹ Bank of England, Remuneration Reform, 15. Oktober 2025, abrufbar unter: <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2025/october/ps2125-remuneration-reform>, abrufbar unter: <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2025/october/ps2125-remuneration-reform>.

¹²⁰ Financial Conduct Authority, Remuneration Reform, 15. Oktober 2025, abrufbar unter: <https://www.fca.org.uk/publications/policy-statements/ps25-15-remuneration-reform>.

¹²¹ www.law.cornell.edu > LII > e-CFR > Title 15 > Chapter 98 > Subchapter III > § 7243 Forfeiture of certain bonuses and profits, abrufbar unter: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/7243>.

¹²² Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. No. 111-203, § 954 (2010); SEC, Release No. 34-75342, *Listing Standards for Recovery of Erroneously Awarded Compensation*, 1 July 2015, abrufbar unter: <https://www.congress.gov/111/plaws/publ203/PLAW-111publ203.pdf>.

Swiss Finish

Es besteht kein *Swiss Finish* gemäss Artikel 4 UEG.

2.1.3 Allgemeine Anforderungen an die Corporate Governance

Internationale Grundsätze

Das FSB hat 2018 für Unternehmen und Aufsichtsbehörden das *Toolkit Strengthening Governance Frameworks to Mitigate Misconduct Risk* veröffentlicht.¹²³ Neben dem Verhängen von Bussen und Sanktionen, die in der Regel gegen das Finanzinstitut und nicht gegen Einzelpersonen gerichtet sind, soll durch striktere Vorgaben an die Governance Fehlverhalten ex ante vermieden werden.

Dabei wird die Wichtigkeit der Unternehmenskultur hervorgehoben. Dazu müsse die oberste Führung eine Änderung beim Verhalten zum Beispiel über angemessene Anreizsysteme herbeiführen. Das FSB verortet die Kontrolle der entsprechenden Faktoren der Corporate Governance bei der Aufsichtsbehörde. Im Weiteren müssten die Unternehmen auch für eine stärkere individuelle Zuständigkeit und Verantwortung sorgen, was wiederum durch die Aufsichtsbehörde zu überwachen sei.

Im Übrigen bezeichnet das FSB die Corporate-Governance-Prinzipien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)¹²⁴ als Schlüsselstandard für solide Finanzsysteme.¹²⁵

Das BCBS hat 2015 Leitlinien zur Corporate Governance von Banken herausgegeben.¹²⁶ Demnach ist eine wirkungsvolle Corporate Governance entscheidend für das reibungslose Funktionieren des Bankensektors und der Wirtschaft als Ganzes sowie – insbesondere bei systemisch bedeutsamen Banken – für die Finanzstabilität. Die Prinzipien richten sich zunächst an den Verwaltungsrat von Banken, der die oberste Verantwortung für die Corporate Governance, die Risikokultur und die Unternehmenskultur trägt. Weiter misst das BCBS dem Risikomanagement und der internen Revision eine zentrale Rolle zu und streicht die Bedeutung einer Vergütungspraxis heraus, die die Corporate Governance und das Risikomanagement fördert. Zudem sollen gemäss BCBS die Aufsichtsbehörden die Corporate Governance der Banken überwachen und wo nötig korrigierend eingreifen.

¹²³ FSB, Strengthening Governance Frameworks to Mitigate Misconduct Risk: A Toolkit for Firms and Supervisors, 20. April 2018, abrufbar unter: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P200418.pdf>.

¹²⁴ OECD, G20/OECD Principles of Corporate Governance, 11. Sept. 2023, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/g20-oecd-principles-of-corporate-governance-2023_ed750b30-en.

¹²⁵ FSB, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 15. Okt. 2014, abrufbar unter: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf.

¹²⁶ BIZ, Corporate governance principles for banks, 8. Juli 2015, abrufbar unter: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d328.htm>.

EU

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) hat verbindliche Richtlinien zur internen Governance erlassen¹²⁷, die grundsätzlich für alle der Eigenkapitalrichtlinie der EU¹²⁸ unterstellten Institute gelten. Die EU hat nach der Finanzkrise 2007/08 erkannt, dass eine klare Corporate Governance zentral ist für den Erfolg der Institute, korrektes Verhalten der Individuen und das gute Funktionieren des Bankensystems als Ganzes. Insbesondere streicht sie die Bedeutung von klaren Zuständigkeiten der Leitungsorgane, von deren Überwachung und des Vorhandenseins einer Risikokultur heraus.

UK

Die PRA führt in einem für die von ihr überwachten Institute geltenden Dokument diejenigen Verantwortlichkeiten des Oberleitungsorgans auf, die für die Corporate Governance von besonderer Bedeutung sind.¹²⁹ Unter anderem obliegt dem Oberleitungsorgan die Verantwortlichkeit für die «Kultur» des Risikobewusstseins und eines ethischen Verhaltens im ganzen Unternehmen. Die PRA streicht dabei den *Tone from the Top* in Bezug auf die Unternehmenskultur heraus.

USA

In den USA stützt sich eine gute Corporate Governance von Banken auf ein Zusammenspiel gesetzlicher Vorgaben, aufsichtsrechtlicher Standards und etablierter Marktpraktiken. Zentrale Grundlagen bilden insbesondere der *Sarbanes-Oxley Act* sowie der *Dodd-Frank Act*, die erhöhte Anforderungen an Transparenz, interne Kontrollen, Vergütungssysteme und die Überwachung von Risiken festlegen. Ergänzend konkretisieren Aufsichtsbehörden wie das *Federal Reserve*, das *Office of the Comptroller of the Currency* (OCC) und die *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) die Erwartungen an die Governance-Strukturen von Banken. Im Zentrum stehen ein unabhängiger und fachlich qualifizierter Verwaltungsrat mit klar definierten Aufsichtsfunktionen, eine wirksame Trennung zwischen strategischer Führung und operativer Geschäftsleitung sowie ein umfassendes Risikomanagement mit klarer Risikoappetit-Definition und unabhängigen Kontrollfunktionen. Weiter werden transparente Offenlegungspflichten, robuste interne Kontrollsysteme sowie Vergütungsmodelle verlangt, die keine übermäßigen Risikoneigungen fördern. Insgesamt zielt das US-amerikanische Regelwerk darauf ab, die Stabilität des Finanzsystems durch verantwortungsvolle Unternehmensführung, wirksame Risikoüberwachung und klare Verantwortlichkeiten sicherzustellen.

¹²⁷ Medienmitteilung der EBA, EBA publishes its final Guidelines on internal governance, 2. Juli 2021, abrufbar unter: <https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-its-final-guidelines-internal-governance>.

¹²⁸ Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, ABl. L 176/338 vom 27. Juni 2013.

¹²⁹ Bank of England, Corporate governance: Board responsibilities, Supervisory Statement 5/16, 31. März 2016, abrufbar unter: <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2016/corporate-governance-board-responsibilities-ss>.

Swiss Finish

Es besteht kein *Swiss Finish* gemäss Artikel 4 UEG.

2.2 Aufsicht

2.2.1 Frühintervention

Internationale Grundsätze

Das BCBS hat im März 2018 «*Frameworks for Early Supervisory Intervention*» veröffentlicht.¹³⁰ Die Frühintervention beruht auf der Fähigkeit der Aufsichtsbehörden, Mängel zu erkennen, bevor sie irreparabel werden. Bei ihren Beurteilungen stützen sich die Behörden auf eine zukunftsgerichtete Risikoanalyse mit quantitativen Elementen (z. B. *Statistical CAMELS Off-site Rating* [SCOR]) und qualitativen Elementen (z. B. Analyse des Geschäftsmodells, der Governance-Strukturen und des Risikomanagements). Die Indikatoren basieren in der Regel auf Veränderungen des regulatorischen Kapitals, auf der Höhe der Liquidität, den Ergebnissen von Stresstests, Mängeln im Risikomanagement und in der Governance sowie auf Marktindikatoren. Ein wichtiger Bestandteil dieses Instruments ist ein klarer Rahmen, anhand dessen beurteilt werden kann, wann Massnahmen ergriffen werden müssen. Der Interventionszeitpunkt und die möglichen Massnahmen unterscheiden sich von Aufsichtsbehörde zu Aufsichtsbehörde. Häufig sind die den Aufsichtsbehörden zur Verfügung stehenden Massnahmen umso umfassender, je schlechter die Lage des Instituts ist.¹³¹

EU

Die Europäische Union hat Artikel 27 der Richtlinie zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (BRRD)¹³², der sich auf die Frühinterventionsmassnahmen bezieht. Artikel 27 BRRD zielt insbesondere auf Fälle ab, in denen gegen regulatorische Anforderungen verstossen wurde oder in naher Zukunft verstossen werden könnte. Die EBA hat einen Bericht über die Interventionskriterien¹³³ sowie Leitlinien zur Anwendung von Artikel 27

¹³⁰ www.bis.org > Committees & associations > Basel Committee on Banking supervision > Publications > Framework for early supervisory intervention.

¹³¹ www.bis.org > Committees & associations > Basel Committee on Banking supervision > Publications > Framework for early supervisory intervention, S. 5–15.

¹³² Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates.

¹³³ www.eba.europa.eu > Activities > Single Rulebook > Recovery > Guidelines > Final report Guidelines on triggers for use of early intervention measures pursuant to article 27(4) of Directive 2014/59/EU.

BRRD¹³⁴ veröffentlicht. Nach dieser Bestimmung kann sich eine Intervention sowohl auf quantitative als auch auf qualitative Kriterien stützen. Die quantitativen Kriterien gehen hauptsächlich aus dem Score der Bank hervor, d. h. aus einer Punktzahl zwischen 1 und 4, die auf der Grundlage des *Supervisory Review and Evaluation Process* (SREP) vergeben wird. Der SREP-Score bewertet insbesondere das Geschäftsmodell und die Geschäftsstrategie, die Governance, das Kapital und die Liquidität. Eine Intervention kann sich auch auf *Key Risk Indicators* (KRIs) stützen, z. B. bei signifikanten Veränderungen oder bei Anomalien, die im Rahmen der Überwachung der beim SREP verwendeten Indikatoren festgestellt werden. Statt auf diesen vorwiegend quantitativen Kriterien kann eine Intervention auch eher auf qualitativen Kriterien beruhen, also auf anderen signifikanten Veränderungen (bspw. einem bedeutenden operationellen Risiko).¹³⁵ Wenn die Interventionskriterien erfüllt sind, muss die Behörde die Situation abklären und entscheiden, ob sie Frühinterventionsmassnahmen ergreift, und ihre Entscheidung dokumentieren.¹³⁶ Der Behörde steht ein breites Spektrum von Massnahmen zur Verfügung: Sie kann insbesondere anordnen, dass die Massnahmen des Sanierungsplans umgesetzt werden, eine Generalversammlung einberufen, eine Änderung der Geschäftsstrategie des Instituts verlangen sowie die Entlassung oder Ersetzung eines oder mehrerer Mitglieder des Leitungsorgans oder der Geschäftsleitung verlangen usw. (Art. 27 Abs. 1 Bst. a, c, d und f BRRD). Die EU-Gesetzgebung zur Finanzaufsicht und Frühintervention weist jedoch einige Doppelspurigkeiten auf. Mehrere Gesetze enthalten ähnliche Massnahmen, die Kriterien für deren Anwendung sind jedoch unterschiedlich (z. B. Art. 27 Abs. 1 BRRD, Art. 104 Abs. 1 CRD¹³⁷ und Art. 16 Abs. 2 SSMR¹³⁸). Die Aufsichtsbehörden können somit nicht nur gestützt auf die Frühinterventionsbestimmung (Art. 27 BRRD), sondern auch im Rahmen der laufenden Aufsicht auf der Grundlage von quantitativen und qualitativen Kriterien (Art. 102 Abs. 1 CRD und Art. 16 Abs. 1 SSMR) mit einer breiten Palette von Massnahmen intervenieren. So können sie beispielsweise von den Instituten verlangen, dass diese

¹³⁴ www.eba.europa.eu > Sites > Document library > Publications > Reports > 2021 > Report on the application of early intervention measures in the European Union in accordance with articles 27–29 of the BRRD.

¹³⁵ www.eba.europa.eu > Sites > Document library > Publications > Reports > 2021 > Report on the application of early intervention measures in the European Union in accordance with articles 27–29 of the BRRD, S. 9.

¹³⁶ www.eba.europa.eu > Sites > Document library > Publications > Reports > 2021 > Report on the application of early intervention measures in the European Union in accordance with articles 27–29 of the BRRD, S. 11.
www.bis.org > About > Financial Stability Institute > Publications > FSI Insights No 6, 03.04.2018, S. 34–36.

¹³⁷ Richtlinie 2013/36/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG, ABl. L 176/338 vom 27. Juni 2013.

¹³⁸ Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, ABl. L 287/63 vom 29. Oktober 2013.

zusätzliche Eigenmittel halten, eine bestimmte Rückstellungspolitik ihrer Aktiva anwenden und ihre wirtschaftliche Tätigkeit einschränken (Art. 16 Abs. 2 Bst. a, d und e SSMR). Es laufen derzeit Projekte, um die zur Verfügung stehenden Instrumente zu präzisieren, Doppelspurigkeiten abzubauen¹³⁹ und die Regulierung zu vereinfachen (z. B. stärker risikobasierte Aufsicht und Reform des SREP)¹⁴⁰. In diesem Rahmen wurden Artikel 104 CRD und Artikel 27 BRRD im Jahr 2026 geändert, um die verschiedenen Interventionskriterien (z.B. die angemessene Risikosteuerung) sowie die Eskalationsstufen der Massnahmen von der CRD zur BRRD zu präzisieren.¹⁴¹

UK

Das System im Vereinigten Königreich ähnelt demjenigen der EU, da die PRA oder die FCA über ähnliche Frühinterventionsmassnahmen wie in Artikel 27 BRRD verfügen. Die Behörden können auf der Grundlage der UK-BRRD insbesondere die Umsetzung der im Sanierungsplan vorgesehenen Massnahmen anordnen, eine Generalversammlung einberufen, Personen von ihren Funktionen abberufen, wenn diese die Anforderungen *fit* und *proper* nicht mehr erfüllen, sowie eine Änderung der Geschäftsstrategie der Bank verlangen.¹⁴² Was die Interventionskriterien betrifft, ist das System im Vereinigten Königreich flexibler als das der EU, da die Interventionskriterien und -schwellen weniger klar definiert sind. Insbesondere gibt es kein vergleichbares formalisiertes SREP. So haben die PRA und die FCA mehr Ermessensspielraum, um zu bestimmen, welche Situationen ein Eingreifen rechtfertigen.¹⁴³

USA

In den USA gilt die *Prompt Corrective Action* (PCA), die für jede Bank anhand von quantitativen Kapitalindikatoren (z. B. der Kapitalquote) festlegt, in welche Kategorie

¹³⁹ www.eba.europa.eu > Sites > Document library > Publications > Reports > 2021 > Report on the application of early intervention measures in the European Union in accordance with articles 27–29 of the BRRD, S. 30.

¹⁴⁰ www.ecb.europa.eu > Press > Publication > 2025 > Simplification of the European prudential regulatory, supervisory and reporting framework for banks.

¹⁴¹ Richtlinie (EU) 2026/806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2026 zur Änderung der Richtlinie 2014/59/EU im Hinblick auf Frühinterventionsmassnahmen, Abwicklungsvoraussetzungen und die Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen und der Richtlinie 2014/24/EU im Hinblick auf Bewertungsdienstleistungen bei der Abwicklung.

¹⁴² www.legislation.gov.uk > Explore our collections > Different legislatures of the UK > United Kingdom > UK Statutory Instruments > 2014 > 3300-3399 > The Bank Recovery and Resolution (No. 2) Order 2014 > Part. 8 > Chapter 1 > 107.
www.legislation.gov.uk > Explore our collections > Different legislatures of the UK > United Kingdom > UK Public General Acts > Financial Services and Markets Act 2000 > Part V > Approval > Section 63.

¹⁴³ www.legislation.gov.uk > Explore our collections > Different legislatures of the UK > United Kingdom > UK Statutory Instruments > 2014 > 3300-3399 > The Bank Recovery and Resolution (No. 2) Order 2014 > Part. 8 > Chapter 1 > 108.

sie fällt.¹⁴⁴ Die fünf Kategorien sind: gut kapitalisiert, ausreichend kapitalisiert, unterkapitalisiert, signifikant unterkapitalisiert und kritisch unterkapitalisiert. Beschränkungen gelten automatisch, sobald die Bank als ausreichend kapitalisiert eingestuft wird (z. B. darf die Bank keine Zinsen zahlen, die den Marktzins in dem betreffenden geografischen Gebiet erheblich übersteigen), und werden immer strenger, je tiefer die Kapitalisierungskategorie ist, in welche die Bank eingestuft wird.¹⁴⁵ Wenn die Bank beispielsweise signifikant unterkapitalisiert ist, können die Aufsichtsbehörden einschneidendere Massnahmen ergreifen, z. B. die Bonuszahlungen an hochrangige Manager einschränken.¹⁴⁶

Swiss Finish

Es besteht kein *Swiss Finish* im Sinne von Artikel 4 UEG.

2.2.2 Aufsichtsinstrumente

Internationale Grundsätze

Die *Core Principles*¹⁴⁷ 1 und 11 des BCBS verlangen, dass die Aufsichtsbehörden über transparente und kohärente Prozesse verfügen und in der Lage sind, rasch Korrekturmassnahmen zu ergreifen, um den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen. *Core Principle* 11 betont auch, dass die Aufsichtsbehörde in der Lage sein muss, bei Verstössen wirksame, verhältnismässige und abschreckende Sanktionen – also insbesondere finanzielle Sanktionen – zu verhängen.

Die *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO) legt in ihrem Grundsatz 4¹⁴⁸ fest, dass die Regulierungsbehörde bei der Ausübung ihrer Befugnisse kohärente, für die Öffentlichkeit nachvollziehbare und transparente Verfahren anwenden muss, die fair und gerecht sind. In diesem Rahmen erfüllt die Veröffentlichung der Endverfügungen diese Anforderungen, da sie die Gleichbehandlung der Beaufsichtigten sicherstellt. Die Grundsätze 3 und 11 verlangen ausserdem, dass die Regulierungsbehörde über angemessene Befugnisse verfügt, um ihre Enforcement-Funktionen auszuüben. Dazu zählt insbesondere die Befugnis, Verwaltungssanktionen zu verhängen, die es ihr ermöglicht, bei Verstössen eine Reihe von wirksamen und verhältnismässigen Massnahmen zu anzuordnen und alle für ihre

¹⁴⁴ www.law.cornell.edu > Get the Law > C.F.R. > Title 12 > Chapter XVII > Subchapter A > Part 704 > § 704.4 Prompt corrective action.

¹⁴⁵ www.bis.org > About > Financial Stability Institute > Publications > FSI Insights No 6, 03.04.2018, S. 19-20.

¹⁴⁶ www.law.cornell.edu > Get the Law > C.F.R. > Title 12 > Chapter XVII > Subchapter A > Part 704 > § 704.4 Prompt corrective action > § 704.4 (k) (iii) (A) (1).

¹⁴⁷ www.bis.org > financial Stability Institute > Publication > Core Principles for Effective Banking Supervision.

¹⁴⁸ www.iosco.org > About > Assessment Committee > Capacity Building for Self-Assessments > IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation and the IOSCO Assessment Methodology > IOSCO Assessment Methodology.

Untersuchungen relevanten Dokumente, Aufzeichnungen und Informationen anzufordern.

Die *Financial Action Task Force*¹⁴⁹ (FATF) sieht weder eine ausdrückliche Pflicht zur systematischen Veröffentlichung von Verfügungen noch einen normativen Rahmen für gütliche Einigungen oder Zwangsgelder vor. Ihre Empfehlung 35 gibt jedoch vor, dass die zuständigen Behörden gegen juristische und natürliche Personen eine Reihe von wirksamen, verhältnismässigen und abschreckenden Sanktionen, inklusive Verwaltungsbussen, verhängen können. Gemäss Empfehlung 27 sollen die Aufsichtsbehörden die Befugnis haben, die Einhaltung von Vorschriften zu überwachen und durchzusetzen, indem sie die Finanzinstitute unter Androhung von Sanktionen dazu zwingen, umfassend mitzuwirken und alle erforderlichen Informationen zu übermitteln. Zwangsgelder werden zwar nicht ausdrücklich erwähnt, die Forderung nach wirksamen Zwangsmassnahmen eröffnet jedoch die Möglichkeit, sie als Compliance-Instrument einzusetzen.¹⁵⁰

Es gibt auch keinen internationalen Standard im Bereich der Auskunftspflicht und Meldepflicht der Beaufsichtigten gegenüber den Aufsichtsbehörden. Das BCBS äussert sich nicht konkret zu dieser Pflicht, obwohl sie implizit in Grundsatz 29 verankert ist.¹⁵¹ Danach müssen die Banken über angemessene Strategien und Verfahren im Zusammenhang mit Betrug verfügen und den Aufsichtsbehörden gegenüber Auskünfte erteilen. Die IOSCO beschränkt sich darauf, die Zusammenarbeit und den Austausch öffentlicher und nicht öffentlicher Informationen zwischen den in- und ausländischen Regulierungsbehörden festzuschreiben (Grundsätze 13–15).¹⁵²

EU

Was die Information der Öffentlichkeit betrifft, veröffentlicht die Europäische Zentralbank (EZB) all ihre Sanktionsverfügungen, und zwar unabhängig davon, ob gegen sie Beschwerde eingelegt worden ist oder nicht.¹⁵³ Sie hat die Möglichkeit, auf eine derartige Veröffentlichung zu verzichten, wenn diese die Stabilität der Finanzmärkte oder laufende strafrechtliche Ermittlungen gefährden oder dem betroffenen beaufsichtigten Unternehmen einen unverhältnismässigen Schaden

¹⁴⁹ <https://fatf-gafi.org> > Home > Publications > The FATF Recommendations.

¹⁵⁰ <https://fatf-gafi.org> > Home > Publications > The FATF Recommendations > Recommendation > 27 und 35.

¹⁵¹ www.bis.org > BCBS > Publications > Basel Committee on Banking Supervision Core - Principles for Effective Banking Supervision, zuletzt geändert 06.2023.

¹⁵² www.bis.org > FSI > Financial Stability Institute - Overview > FSI Connect - IOSCO Principles – Executive Summary, zuletzt geändert 04.2024.

¹⁵³ www.eur-lex.europa.eu > Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 > Art. 18 (6)

zufügen würde.¹⁵⁴ Für die anderen Arten von Verfügungen kann die EZB die Veröffentlichung beschliessen.¹⁵⁵ In Frankreich veröffentlicht die Finanzmarktbehörde (AMF) ihre Sanktionsverfügungen. Sie hat die Möglichkeit, die Veröffentlichung unter gewissen Umständen zu verschieben oder zu anonymisieren.¹⁵⁶ In Deutschland ist es ähnlich: Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) veröffentlicht ihre Verfügungen über Massnahmen und Sanktionen.¹⁵⁷

Sowohl die EZB als auch die nationalen Behörden verfügen über die Befugnis, pekuniäre Verwaltungssanktionen zu verhängen. Die EZB kann Bussen verhängen,¹⁵⁸ wenn eine Bank direkt gegen EU-Recht verstösst. Diese betragen maximal 10 Prozent des gesamten Jahresumsatzes. Sie können nur gegen juristische Personen verhängt werden. Sanktionen gegen natürliche Personen liegen in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die AMF kann z. B. pekuniäre Verwaltungssanktionen gegen juristische und natürliche Personen anordnen. Bei juristischen Personen betragen die Sanktionen bis zu 15 Prozent¹⁵⁹ des gesamten Jahresumsatzes. Die BaFin kann ebenfalls pekuniäre Verwaltungssanktionen gegen natürliche und juristische Personen verhängen. Bei juristischen Personen können sie bis zu 10 Prozent des Jahresumsatzes oder 5 Millionen Euro betragen.¹⁶⁰

Ein Instrument der gütlichen Einigung gibt es in der EU auf zentraler Ebene im Bereich der Bankenaufsicht nicht. Einige nationale Behörden verfügen jedoch über ähnliche Mechanismen, insbesondere bei Marktmissbrauch. In Frankreich verfügt die AMF beispielsweise über das im französischen Währungs- und Finanzgesetz¹⁶¹ vorgesehene Verfahren der *Composition Administrative*, das es ihr ermöglicht, den Abschluss einer Vereinbarung vorzuschlagen. Die italienische *Commissione Nazionale per le Società e la Borsa* (CONSOB) verfügt über ein ähnliches Instrument, nämlich das *Impegni*-Verfahren. Dieses Verfahren ermöglicht es ihr, die von der oder dem Beaufsichtigten eingegangenen Verpflichtungen für verbindlich zu erklären, und sieht die Möglichkeit vor, das Verfahren im Falle der Nichterfüllung wieder zu eröffnen.¹⁶²

Die EZB ist aufgrund des einheitlichen Aufsichtsmechanismus und der Verordnung über das Recht der EZB, Sanktionen zu verhängen,¹⁶³ befugt, Zwangsgelder

¹⁵⁴ www.eur-lex.europa.eu > Verordnung (EU) Nr. 468/2014 (SSM) > Art. 132

¹⁵⁵ www.eur-lex.europa.eu > Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union > Art. 132 (2)

¹⁵⁶ www.legifrance.gouv.fr > Droit national en vigueur > Codes > Code monétaire et financier > Sous-section 5: Sanctions (Articles L621–15 à L621-17-1-1).

¹⁵⁷ www.gesetze-im-internet.de > Kreditwesengesetz > 60.

¹⁵⁸ www.bankingsupervision.europa.eu > Activities > Sanctions

¹⁵⁹ www.legifrance.gouv.fr > Droit national en vigueur > Codes > Code monétaire et financier > Sous-section 5: Sanctions (Articles L621-15 à L621-17-1-1).

¹⁶⁰ www.gesetze-im-internet.de > Kreditwesengesetz > 56.

¹⁶¹ www.legifrance.gouv.fr > Droit national en vigueur > Codes > Code monétaire et financier > Sous-section 4bis: Composition administrative (Article L621-14-1).

¹⁶² www.brocard.it > Fonti > Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria > Parte V-Sanuzioni > Titolo II bis-Disposizioni comuni > Articolo 196 ter.

¹⁶³ <https://eur-lex.europa.eu> > EUROPA > Eur-Lex home > Regulation – 2532/98 – EN – EUR-Lex > Article 2.

aufzuerlegen.¹⁶⁴ In Frankreich sieht die Verwaltungsprozessordnung¹⁶⁵ Zwangsgelder als Vollstreckungsinstrument vor. In Deutschland kann die BaFin die Massnahmen, die sie im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse beschliesst, mit Zwangsmitteln nach den Bestimmungen des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes durchsetzen. Die Höhe des Zwangsgeldes beträgt bis zu 2 500 000 Euro.¹⁶⁶

In der EU sind juristische Personen auskunfts- und meldepflichtig und können natürliche Personen mitwirkungspflichtig sein.¹⁶⁷ Diese Pflichten sind durch Grund- und Konventionsrechte eingeschränkt, z. B. durch die Selbstbelastungsfreiheit, das Schweigerecht, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit¹⁶⁸ sowie andere Rechtsvorschriften wie das Berufsgeheimnis von Anwältinnen und Anwälten¹⁶⁹. Im französischen Recht werden die im Währungs- und Finanzgesetz vorgesehenen Mitwirkungspflichten unter Beachtung der verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Garantien durchgesetzt.¹⁷⁰ In Artikel 9 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 ist das Recht auf Schweigen festgehalten.¹⁷¹ In Finanzangelegenheiten kann vom Schweigerecht während einer Kontrolle nicht Gebrauch gemacht werden, sondern erst, wenn diese abgeschlossen ist und ein Verfahren vor der *Commission des Sanctions* eingeleitet wurde.¹⁷² In Deutschland unterstehen die Institute Auskunfts- und Meldepflichten. Unter bestimmten Voraussetzungen holt die BaFin umfangreiches Informationsmaterial über aufsichtsrelevante Sachverhalte ein, um klärungsbedürftige Sachverhalte zu überprüfen.¹⁷³ Im Inland darf die BaFin von allen beaufsichtigten Instituten sowie von deren Beschäftigten und den Mitgliedern ihrer Organe Auskünfte über alle Geschäftsangelegenheiten sowie die Vorlage der Bücher und sonstigen Unterlagen verlangen.

Was das Berufsverbot betrifft, kann die BaFin in Deutschland bei schweren Verletzungen des Aufsichtsrechts gegen jede Person ein Verbot der Ausübung einer leitenden Funktion in einem Institut verhängen, insbesondere wenn die betreffende Person ihr Fehlverhalten trotz einer Verwarnung fortsetzt. Je nach Schwere der Verletzung kann insbesondere im Wiederholungsfall das Berufsverbot dauerhaft

¹⁶⁴ <https://eur-lex.europa.eu> > EUROPA > Eur-Lex home > Regulation – 1024/2013 – EN – SSM Regulation – EUR-Lex > Article 18 (7).

¹⁶⁵ www.legifrance.gouv.fr > Droit national en vigueur > Codes > Code de justice administrative > Titre Ier: Principes (Articles L911-1 à L911-10 > Article L911-7.

¹⁶⁶ www.gesetze-im-internet.de > Findag > 17 (1).

¹⁶⁷ Richtlinie 2013/36/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG, ABl. L 176/338 vom 27. Juni 2013.

¹⁶⁸ Charta der Grundrechte der europäischen Union 2016, ABl. C 202 vom 7. Juni 2016.

¹⁶⁹ Verankert durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) (Rechtssache C-550/07; P, Akzo Nobel Chemicals Ltd, Urteil vom 14. September 2010) und die nationalen Gesetzgebungen der EU-Mitgliedstaaten).

¹⁷⁰ www.legifrance.gouv.fr > Droit national en vigueur > Codes > Code monétaire et financier.

¹⁷¹ www.legifrance.gouv.fr > Droit national en vigueur > Codes > Constitution > Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

¹⁷² www.legifrance.gouv.fr > Publications officielles > Journal officiel > Décision n° 2025-1164 QPC du 26 septembre 2025.

¹⁷³ www.gesetze-im-internet.de > Kreditwesengesetz > § 44–44c KWG in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 22. Februar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 51).

ausgesprochen werden.¹⁷⁴ In Bezug auf die Einziehung hat die BaFin im Bereich der Aufsicht keinerlei derartige Befugnis. Sie kann jedoch Verwaltungsbussen anordnen.¹⁷⁵

Was die Verfahrensdauer betrifft, sind in Frankreich die Verfügungen der AMF umgehend vollstreckbar. Im Falle einer Beschwerde kann das Gericht die aufschiebende Wirkung gewähren, sofern die angefochtene Verfügung offensichtlich unverhältnismässige Folgen haben könnte.¹⁷⁶ In Deutschland sind die Verfügungen der BaFin direkt vollstreckbar. Unter gewissen Bedingungen kann das Gericht jedoch die aufschiebende Wirkung gewähren.¹⁷⁷

UK

Die FCA und die PRA sind verpflichtet, bestimmte Verfügungen (*Decisions* oder *Final Notices*) systematisch zu veröffentlichen, sofern keine Ausnahmeregelung vorliegt, z. B. wenn eine Veröffentlichung die Finanzstabilität oder eine laufende Untersuchung gefährden würde.¹⁷⁸

Sowohl die FCA als auch die PRA sind bei einer Vielzahl von Verletzungen des Finanzmarktrechts befugt, gegen juristische und natürliche Personen pekuniäre Verwaltungssanktionen zu verhängen. Der *Financial Services and Markets Act 2000* sieht keinen Höchstbetrag vor.¹⁷⁹

Gütliche Einigungen sind nicht im Gesetz, sondern in den internen Enforcement-Richtlinien der FCA¹⁸⁰ und der PRA¹⁸¹ vorgesehen. Durch diese gütlichen Einigungen können Bussen um bis zu 50 Prozent reduziert werden. Der Vorgang einer solchen Reduzierung ist in einem *Discount Scheme* kodifiziert. Die gütlichen Einigungen kommen sehr häufig zum Einsatz und müssen ebenfalls veröffentlicht werden.

Zwangsgelder können von der FCA auf der Grundlage der *UK Benchmarks Regulation* gegen Index-Administratoren und -Kontributoren verhängt werden. Sie werden als Zwangsmittel eingesetzt, um sicherzustellen, dass die Indizes innerhalb kürzester Zeit

¹⁷⁴ www.gesetze-im-internet.de > Gesetze / Verordnungen > Gesetz über das Kreditwesen > Art. 36 und 36a.

¹⁷⁵ www.gesetze-im-internet.de > Gesetze / Verordnungen > Gesetz über das Kreditwesen > Art. 56ff.

¹⁷⁶ www.legifrance.gouv.fr > Droit national en vigueur > Codes > Code monétaire et financier > Partie législative (Articles L111-1 à L785-16) > Section 6: Voies de recours > Article L621-30.

¹⁷⁷ www.gesetze-im-internet.de > VWGO > Art. 80.

¹⁷⁸ <https://www.legislation.gov.uk> > UK Public General Acts > 2000 c. 8 > Part XXVI > Publication > 391 (4).

¹⁷⁹ <https://www.legislation.gov.uk> > UK Public General Acts > 2000 c. 8 > Part XIV > Disciplinary Measures > 206.

¹⁸⁰ www.handbook.fca.org.uk > Home > FCA Handbook > EG > EG 5 > EG 5.1 Settlement and the FCA – an overview.

¹⁸¹ <https://www.bankofengland.co.uk> > Prudential regulation > Publication > 2023 > May > Enforcement; S. 59.

wieder den Vorschriften entsprechen und weiterhin korrekt und zuverlässig berechnet werden.

Was die Auskunft- und Meldepflicht betrifft, können im Vereinigten Königreich die FCA und die PRA gemäss Artikel 165 des *Financial Services and Markets Act* (FSMA) von den Beaufsichtigten verlangen, dass sie durch die Bereitstellung von Informationen, Dokumenten, Rechnungsunterlagen oder anderen Daten, die für die Aufsicht erforderlich sind, mitwirken.¹⁸² Insbesondere die *Senior Managers* der beaufsichtigten Finanzinstitute sind dazu verpflichtet, der FCA und der PRA gegenüber alle Informationen offenzulegen, zu denen diese beiden Behörden vernünftigerweise eine Meldung erwarten würden.¹⁸³ Diese Pflicht wird durch die Grundrechte (Selbstbelastungsfreiheit, Schutz persönlicher und vertraulicher Daten, Recht auf ein faires Verfahren) sowie das Finanzrecht (FSMA, PRA Handbook) und das Verfahrensrecht eingeschränkt.¹⁸⁴ Dort sind zum Beispiel folgende Regelungen verankert: die zeitliche Begrenzung, die Beschränkung der erforderlichen Informationen, das Verbot missbräuchlicher Anträge oder auch die Regelungen im Zusammenhang mit dem Berufsgeheimnis von Anwältinnen und Anwälten.

Das Berufsverbot ist im Vereinigten Königreich eng mit dem *Senior Manager and Certification Regime* verknüpft, da die FCA oder die PRA ein Berufsverbot aussprechen kann, wenn sich herausstellt, dass eine Person, die diesem Regime unterliegt, nicht mehr *fit* und *proper* ist. Die jeweilige Behörde kann diese Massnahme auf unbestimmte Zeit verhängen und jederzeit ändern oder widerrufen.¹⁸⁵ Einziehungen können die FCA oder die PRA gegen Finanzinstitute oder Personen anordnen, wenn diese von der Verletzung des Aufsichtsrechts finanziell profitiert haben. Bei der Festlegung des einzuziehenden Betrages verfügen die Behörden über einen gewissen Ermessensspielraum, da bei der Berechnung mehrere Elemente berücksichtigt werden, insbesondere das vorsätzliche oder fahrlässige Fehlverhalten sowie die Dauer und Häufigkeit der Verletzung.¹⁸⁶

¹⁸² www.legislation.gov.uk > Explore our collections > Different legislatures of the UK > United Kingdom > UK Public General Acts > 2000 > Financial Services and Markets Act 2000.

¹⁸³ www.handbook.fca.org.uk > High Level Standards > COCON Code of Conduct > COCON 2 Individual conduct rules > COCON 2.2.4.

¹⁸⁴ www.prarulebook.co.uk > PRA, Handbook.

¹⁸⁵ www.legislation.gov.uk > Explore our collections > Different legislatures of the UK > United Kingdom > UK Public General Acts > 2000 > Financial Services and Markets Act 2000 > Part V > 56.

¹⁸⁶ www.legislation.gov.uk > Explore our collections > Different legislatures of the UK > United Kingdom > UK Public General Acts > Financial Services and Markets Act 2000 > Part 12B > 192 Y.
www.bankofengland.co.uk > Topics > Prudential regulation > Our statutory and enforcement powers > The Bank's approach to enforcement:

Was die Verfahrensdauer betrifft, muss eine Bank, wenn sie gegen die Verfügungen der FCA oder PRA Beschwerde einlegt, beim Gericht um die aufschiebende Wirkung ersuchen, da diese nicht von Amtes wegen für die Dauer des Beschwerdeverfahrens gewährt wird.¹⁸⁷ Das Gericht kann die aufschiebende Wirkung gewähren, wenn dadurch insbesondere die Interessen anderer Personen, die Funktionsfähigkeit der Märkte und die Stabilität des Finanzsystems nicht beeinträchtigt werden.¹⁸⁸ Bei Verfügungen im Zusammenhang mit Massnahmen zur Verhinderung einer Abwicklung unterscheidet sich die Regelung hinsichtlich der aufschiebenden Wirkung. Bei einigen Beschwerden ist die Gewährung der aufschiebenden Wirkung nicht möglich.¹⁸⁹

USA

Das *Federal Reserve System* (Fed) betreibt in den USA eine umfassende Informationspraxis bezüglich der Enforcement-Massnahmen gegen Banken und Einzelpersonen.¹⁹⁰ Einen ähnlichen Ansatz verfolgen das *Office of the Comptroller of the Currency* (OCC)¹⁹¹ und die FDIC.

Pekuniäre Verwaltungssanktionen werden in den USA von mehreren Aufsichtsbehörden verhängt (Fed, *Commodities Futures Trading Commission* [CFTC], SEC). Gegen Verletzungen verwaltungsrechtlicher Bestimmungen können diese Behörden in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Sanktionen gegen natürliche und juristische Personen verhängen (*Civil Sanctions* und *Administrative Sanctions*). In dieser Hinsicht nimmt das US-Recht eine wichtige verfahrensrechtliche Unterscheidung vor: Der durch den 5. Zusatzartikel der Verfassung garantierte Schutz gegen Selbstbelastung gilt nur für natürliche Personen. Juristische Personen können sich nicht darauf berufen und sich nur auf die allgemeine Gewährleistung eines *Due Process* aus dem 14. Zusatzartikel der Verfassung stützen, der kein gleichwertiges Recht umfasst. Zu den Instrumenten gehören sowohl Bussen mit strafendem Charakter (*Civil Money Penalties* und *Civil Fines*) als auch finanzielle Sanktionen ohne strafenden Charakter (Gewinnabschöpfung: *Disgorgement*).¹⁹² Das Aussprechen von echten

statutory statements of policy and procedure > Statement of policy- The Bank of England's approach to enforcement: statements of policy and procedure (January 2024) > 4.12., S. 42.

¹⁸⁷ www.legislation.gov.uk > Explore our collections > Different legislatures of the UK > United Kingdom > UK Public General Acts > 2000 > Financial Services and Markets Act 2000 > Part IX > Section 133.

¹⁸⁸ www.legislation.gov.uk > Explore our collections > Different legislatures of the UK > United Kingdom > UK Statutory Instruments > 2008 > 2600-2699 > [The Tribunal Procedure \(Upper Tribunal\) Rules 2008](#) > Part 2 > Rule 5.

¹⁸⁹ www.legislation.gov.uk > Explore our collections > Different legislatures of the UK > United Kingdom > UK Public General Acts > 2009 > [Banking Act 2009](#) > Part 1 > Chapter 2 > Section 3B.

¹⁹⁰ www.federalreserve.gov > Supervision & Regulation > Enforcement action & Legal Developments.

¹⁹¹ <https://apps.gov> > Enforcement Actions Search.

¹⁹² www.cftc.gov > News & Events > Press Releases > S. 5 > Release Number 9011-24.

strafrechtlichen Sanktionen (*Criminal Sanctions*) obliegt den Strafbehörden wie dem *Department of Justice*. Besonders erwähnenswert ist das in den USA existierende *Office of the Whistleblower*, das Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber, deren Hinweise zu einem erfolgreichen Enforcementverfahren führen, mit 10–30 Prozent der gesamten Sanktionssumme belohnt.¹⁹³ Ebenso haben die Aufsichtsbehörden die Möglichkeit, Enforcementverfahren mittels einer Einigung mit dem betreffenden Unternehmen abzuschliessen (*Deferred Prosecution Agreement [DPA]*).¹⁹⁴ Ein Vorwurf gegenüber der Bussenpraxis in den USA ist, dass der eigentliche Zweck von strafrechtlichen Verfahren, nämlich diejenigen abzuschrecken, die das Tatgeschehen in der Hand halten, verwischt werde.

In den USA greifen die Behörden und die Beaufsichtigten häufig auf gütliche Einigungen zurück. Die Parteien können der Fed eine Vereinbarung vorschlagen (*Informal Settlement*),¹⁹⁵ wohl wissend, dass die in diesem Rahmen formulierten Vereinbarungsvorschläge in einem späteren Verfahren nicht verwendet werden können. Dieselbe Möglichkeit haben die Parteien gegenüber der OCC.¹⁹⁶ Darüber hinaus haben sowohl die SEC¹⁹⁷ als auch die CFTC¹⁹⁸ ebenfalls die Möglichkeit, Vereinbarungen mit Beaufsichtigten abzuschliessen. Diese können die Eröffnung eines solchen Verfahrens beantragen. Die allfällige Reduzierung der Sanktion ist jedoch nicht kodifiziert und wird von Fall zu Fall nach Ermessen der Behörde geprüft.

In den USA gibt es kein System mit tageweise anfallenden Zwangsgeldern. Die Behörden haben aber die Möglichkeit, ein Gericht anzurufen, um ihre Verfügungen durchzusetzen und eine *Contempt Order* zu erwirken, bei welcher die Richterin oder der Richter tägliche Bussen anordnen kann, solange die Verfügung nicht befolgt wird.¹⁹⁹

Die Beaufsichtigten sind in den USA verpflichtet, den Finanzmarktregulierungsbehörden Informationen zu übermitteln. Diese Pflichten sind in den verschiedenen Finanzmarktregulierungsgesetzen enthalten.²⁰⁰ Sie werden durch die US-Verfassung,

¹⁹³ www.sec.gov > Whistleblower > Press Releases.

¹⁹⁴ www.millerchevalier.com > Publication > FCPA Spring Review 2024 > SAP SE Settles with DOJ, SEC, and South African Authorities For Alleged Corruption.

¹⁹⁵ www.ecfr.gov > Title 12 > Chapter II > Subchapter A > Part 263.

¹⁹⁶ www.ecfr.gov > Title 12 > Chapter I > Part 19.

¹⁹⁷ www.ecfr.gov > Title 17 > Chapter II > Part 201 > Subpart D > Initiation of Proceedings and Prehearing Rules > §201.240.

¹⁹⁸ www.ecfr.gov > Title 17 > Chapter I > Part 10.

¹⁹⁹ www.law.cornell.edu > LII > U.S. Code > Title 18 > Part I > Chapter 21 > §401; www.sec.gov > Home > Enforcement and litigation > Litigation Releases > Online-Registries, Inc. and David Stern.

²⁰⁰ www.law.cornell.edu > Bank Holding Company Act.

insbesondere durch deren 5. und 14. Zusatzartikel (Selbstbelastungsfreiheit und Recht auf ein faires Verfahren)²⁰¹, sowie durch Gesetze (Datenschutz, Rechte aufgrund des Prozessrechts) eingeschränkt.

Was das Berufsverbot betrifft, muss in den USA eine Person, die wegen schwerer Verletzungen des Aufsichtsrechts verurteilt wurde, unter anderem die Genehmigung vonseiten der FDIC einholen, um sich wieder an der Geschäftsführung des Finanzinstituts beteiligen zu können. Bei bestimmten Verletzungen beträgt die Minstdauer des Berufsverbots zehn Jahre.²⁰² In Bezug auf die Einziehung können die Behörden *Civil Penalties* verhängen, wenn eine Person infolge der Verletzung bestimmter aufsichtsrechtlicher Bestimmungen Gewinne erzielt. Für die Strafverfolgung und die Einziehung ist ein Staatsanwalt zuständig.²⁰³

Was die Verfahrensdauer betrifft, muss eine Bank, wenn sie gegen die Verfügungen der Aufsichtsbehörden, z. B. der OCC oder der FDIC, Beschwerde einlegt, beim Gericht um die aufschiebende Wirkung ersuchen – insbesondere, wenn ihr durch die Vollstreckung der Verfügung ein irreparabler Schaden entstehen würde –, da diese nicht von Amtes wegen für die Dauer des Beschwerdeverfahrens gewährt wird.²⁰⁴

Swiss Finish

Es besteht kein *Swiss Finish* im Sinne von Artikel 4 UEG.

2.2.3 Beschränkung der Erleichterungen bei Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften

Internationale Grundsätze

Die internationalen Standards des BCBS konzentrieren sich eher auf die Mindestanforderungen, die Stärkung der Resilienz der Banken sowie auf die Wahrung der Finanzstabilität als auf mögliche Erleichterungen bei den Eigenmitteln oder der Liquidität.²⁰⁵ Das BCBS legt keinerlei Standards für Erleichterungen fest. Es regelt hauptsächlich Verschärfungen, z. B. die Einführung einer Säule 2.²⁰⁶ Bei den Verschärfungen haben die Aufsichtsbehörden jedoch einen gewissen Ermessensspielraum hinsichtlich der Höhe der Anforderungen, die für die einzelnen

²⁰¹ www.gpo.gov > constitution.

²⁰² www.law.cornell.edu > LII > U.S. Code > Title 12 > Chapter 16 > § 1829.

²⁰³ www.law.cornell.edu > LII > U.S. Code > Title 12 > Chapter 16 > § 1833a.

²⁰⁴ www.law.cornell.edu > LII > U.S. Code > Title 5 > Part I > Chapter 7 > § 705.

²⁰⁵ www.bis.org > Committees & associations > BCBS > Basel Framework.

www.bis.org > Committees & associations > BCBS > Basel III.

²⁰⁶ www.bis.org > Committees & associations > BCBS > Basel Framework > SRP - Supervisory review process.

Banken festgelegt werden. Dieser Ermessensspielraum muss sich auf eine regelmässige Analyse der bankenspezifischen Risiken stützen²⁰⁷. Die Entscheidung über die angemessene Höhe wird in der Regel nur der betreffenden Bank mitgeteilt.²⁰⁸

EU

Nach EU-Recht können den Banken bestimmte Erleichterungen in Bezug auf die regulatorischen Anforderungen gewährt werden. Das EU-Recht sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, Erleichterungen insbesondere aufgrund von strukturellen Konfigurationen zu gewähren. So können die Aufsichtsbehörden beispielsweise eine oder mehrere Banken, die einer Zentralorganisation ständig zugeordnet sind, ganz oder teilweise von den Anforderungen ausnehmen, wenn die Verbindlichkeiten der Zentralorganisation und der ihr angeschlossenen Institute gemeinsame Verbindlichkeiten sind.²⁰⁹

UK

Im britischen Recht gibt es ähnliche Regelungen für Erleichterungen wie im EU-Recht. Das Vereinigte Königreich verfügt ebenfalls über einen Rechtsrahmen, der die Gewährung von Erleichterungen bei den aufsichtsrechtlichen Anforderungen zulässt. Derartige Ausnahmeregelungen können nur gewährt werden, wenn die Bank nachweist, dass die Anwendung der betreffenden Anforderungen unverhältnismässig belastend wäre oder dem Zweck, zu dem sie auferlegt wurden, zuwiderlaufen würde, und wenn die Ziele der Aufsicht berücksichtigt werden.²¹⁰ Bei einigen Bestimmungen können jedoch keine Erleichterungen gewährt werden, z. B. bei Anforderungen im Zusammenhang mit Verhaltensregeln.²¹¹

USA

Anders als in der EU und im Vereinigten Königreich sieht das System in den USA keine Ausnahmeregelungen vor. Selbst wenn beispielsweise eine Bank aufgrund ihrer Struktur innerhalb eines Konzerns von der Solidarhaftung profitiert, kann sie nicht als einzelnes Institut von den Eigenmittelanforderungen befreit werden. Darüber hinaus kann ein Konzern verpflichtet werden, eine in Schwierigkeiten geratene Bank finanziell zu unterstützen.²¹² Das US-System ist demnach hinsichtlich der kontinuierlichen

²⁰⁷ www.bis.org > Committees & associations > BCBS > Research & publications > BCBS > June 2019 > Overview of Pillar 2 supervisory review practices and approaches > 2.2 Risk assessments.

²⁰⁸ www.bis.org > Committees & associations > BCBS > Research & publications > BCBS > June 2019 > Overview of Pillar 2 supervisory review practices and approaches > 2.6 Transparency and disclosure.

²⁰⁹ Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012 Text von Bedeutung für den EWR, ABI. L 176/1 vom 27. Juni 2013, Art. 10.

²¹⁰ www.legislation.gov.uk > UK Public General Acts > 2000 c. 8 > Part 9A > Chapter 2 > Section 138A (4).

²¹¹ www.legislation.gov.uk > UK Public General Acts > 2000 c. 8 > Part 9A > Chapter 2 > Section 138A (2).

²¹² www.law.cornell.edu > LII > U.S. Code > Title 12 > Chapter 16 > § 1831o-1 (a).

Einhaltung der Anforderungen strenger als die Regelungen der EU und des Vereinigten Königreichs.

Swiss Finish

Es besteht kein *Swiss Finish* im Sinne von Artikel 4 UEG.

2.2.4 Prüfwesen

Internationale Grundsätze

International haben sich mehrere anerkannte Standards herausgebildet, die im Rahmen des Einsatzes von Revisionsgesellschaften für die Rechnungsprüfung eine kohärente und vergleichbare Mindestanforderung an die Unabhängigkeit der Prüfungsgesellschaften definieren. Der massgebende Referenzrahmen ist der Ethikkodex des *International Ethics Standards Board for Accountants* (IESBA). Dieser Kodex enthält sowohl die grundlegenden berufsethischen Prinzipien als auch spezifische Vorgaben zur Unabhängigkeit bei der Abschlussprüfung. Er legt insbesondere fest, unter welchen Voraussetzungen finanzielle, persönliche oder geschäftliche Beziehungen sowie Beratungsleistungen die Unabhängigkeit beeinträchtigen können und welche Massnahmen zur Wahrung der Unabhängigkeit erforderlich sind. Die *International Standards on Auditing* (ISA) des *International Auditing and Assurance Standards Board* (IAASB) ergänzen diese Anforderungen. Sie verpflichten Prüfungsgesellschaften dazu, ein wirksames Qualitätsmanagementsystem einzurichten, welches die Einhaltung der Unabhängigkeitsvorschriften laufend sicherstellt. Die Revisionsunternehmen in der Schweiz halten sich an diese Standards. Es gibt keinen internationalen Standard zur Rotation des Abschlussprüfers.²¹³

EU

Die EU-Audit-Regulierung (EU) Nr. 537/2014²¹⁴ enthält diverse Anforderungen, namentlich Rotationspflichten (Art. 17), das Verbot von Nichtprüfungsleistungen (z. B. Steuer- und Rechtsberatung, Art. 5) und Einschränkungen (insbesondere Honorarbegrenzung) bei zulässigen Nichtprüfungsleistungen (Art. 4). Zulässige Nichtprüfungsleistungen sind auf 70 Prozent des Honorars begrenzt. Zudem müssen Abschlussprüfer alle zehn Jahre rotieren. Es besteht die Möglichkeit einer Verlängerung auf weitere zehn Jahre, wenn nach den ersten zehn Jahren eine öffentliche Ausschreibung erfolgt und der bisherige Abschlussprüfer wieder ausgewählt wird. Bei sogenannten *Joint Audits* (zwei Aufsichtsprüfer prüfen das gleiche Unternehmen) kann die maximale Dauer bis 24 Jahre betragen. Innerhalb der EU werden die Regeln zur Rotationspflicht nicht einheitlich umgesetzt. Diverse Länder haben die Regel gemäss der EU-Audit-Regulie-

²¹³ Vgl. z. B. OECD, OECD Corporate Governance Factbook 2023, 2023, S. 176 ff., abrufbar unter: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/09/oecd-corporate-governance-factbook-2023_6bae0258/6d912314-en.pdf.

²¹⁴ Verordnung (EU) Nr. 537/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über spezifische Anforderungen an die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse und zur Aufhebung des Beschlusses 2005/909/EG der Kommission, ABl. L 158/77 vom 27. Mai 2014.

nung umgesetzt (Ausschreibung nach zehn Jahren mit der Möglichkeit der Verlängerung des Mandats der bestehenden Prüfgesellschaft). Andere Länder verlangen einen direkten Wechsel nach neun (Italien) oder zehn (z. B. Deutschland, Irland, Niederlande, Spanien) Jahren.

Für pekuniäre Verwaltungssanktionen gibt es auf Ebene der EU keinen einheitlichen Höchstbetrag. Die Abschlussprüfungsrichtlinie (2006/43/EG) verpflichtet die Mitgliedstaaten lediglich dazu, wirksame Geldbussen vorzusehen. In Deutschland ist die Obergrenze für Sanktionen gegen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften gemäss der Berufsordnung der Wirtschaftsprüfer (§ 68 WPO) auf 1 Million Euro festgelegt. Frankreich sieht für juristische Personen Geldbussen von bis zu 1 Million Euro oder in Höhe der durchschnittlichen Honorare der letzten drei Jahre vor; im Wiederholungsfall kann dieser Betrag verdoppelt werden (Code de commerce, Art. L821-71).

UK

Das Vereinigte Königreich hat im Wesentlichen die EU-Regulierung in Bezug auf die Rotationspflichten der Revisionsunternehmen übernommen (maximal 20 Jahre, mit Ausschreibung nach zehn Jahren). In Bezug auf Nichtprüfungsleistungen hat das UK einen leicht anderen Ansatz als die EU. Es verfügt nicht über einen Katalog verbotener Nichtprüfungsleistungen, sondern über einen Katalog von erlaubten Nichtprüfungsleistungen. Die Honorare für diese Leistungen sind analog zur EU auf 70 Prozent der Prüfungshonorars begrenzt.

Im UK legt das *Financial Reporting Council* pekuniäre Verwaltungssanktionen gegen Wirtschaftsprüfer auf Grundlage der gesetzlichen Ermächtigung in den *Statutory Auditors and Third Country Auditors Regulations 2016* (SATCAR) nach einem strukturierten, aber nicht tarifgebundenen Verfahren fest. Die Höhe der Sanktion wird anhand der Schwere des Verstosses, der Umstände des Einzelfalls sowie von erschwerenden und mildernden Faktoren bestimmt und muss verhältnismässig sein sowie eine ausreichende abschreckende Wirkung entfalten.

USA

Die USA kennen keine Rotationspflicht für die Revisionsunternehmen, wohl aber eine Rotationspflicht für die leitende Prüferin oder den leitenden Prüfer (fünf Jahre).²¹⁵ Die *Securities and Exchange Commission* (SEC) verfügt über einen Katalog an Dienstleistungen, die der Abschlussprüfer nicht erbringen darf oder für die er vorher bei der SEC eine Erlaubnis einholen muss.²¹⁶

²¹⁵ United States Securities and Exchange Commission, Final Rule No. 33-8183, 'Strengthening the Commission's Requirements Regarding Auditor Independence', erlassen gestützt auf Section 203 des Sarbanes–Oxley Act of 2002, abrufbar unter: <https://www.sec.gov/files/rules/final/33-8183.htm>.

²¹⁶ United States Securities and Exchange Commission (SEC), Regulation S-X, Rule 2-01 'Qualifications of Accountants', 17 CFR § 210.2-01, abrufbar unter: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/17/210.2-01>.

Für die pekuniären Verwaltungssanktionen gelten in den USA, klare inflationsindexierte Obergrenzen: Seit Januar 2025 können diese bei vorsätzlichen Handlungen bis zu 26,1 Millionen Dollar (20,4 Millionen Franken) betragen. Die Sanktionen werden durch das *Public Company Accounting Oversight Board* aufgrund einer eigenen Sanktionspraxis festgelegt.

Swiss Finish

In der Regel führen ausländische Aufsichtsbehörden die Prüfung der Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften selbst durch und ziehen externe Prüfgesellschaften nur punktuell bei. Der Schweizer Aufsichtsansatz wird auch nach Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen im Vergleich zu den meisten Jurisdiktionen einen breiteren Einsatz von Prüfgesellschaften beinhalten. Somit stellen die Massnahmen an sich keinen *Swiss Finish* im Sinne von Artikel 4 UEG dar. Bezüglich der vorgeschlagenen Pflichtrotation der Prüfgesellschaften nach 14 Jahren kennen andere Länder entweder keine entsprechende Regelung (z. B. USA) oder eine längere (maximale Dauer 20 Jahre mit Ausschreibung nach 10 Jahren, z. B. EU, UK, Luxemburg, Dänemark) oder eine kürzere Mandatsdauer (z. B. Deutschland, Irland, Niederlande, Spanien).

2.2.5 Geschäfte von grosser Tragweite

Internationale Grundsätze und Vergleichsjurisdiktionen

Bei einem Rechtsvergleich mit dem Ausland ist zu berücksichtigen, dass die institutionelle Aufstellung der Aufsicht samt der jeweiligen Zuständigkeiten und Befugnisse zwischen Aufsicht, Zentralbank und Finanzministerien teilweise signifikant unterschiedlich ausgestaltet ist. So sind beispielsweise prudenzielle Aufsichtsbehörden, die organisatorisch Zentralbanken angeschlossen sind, von Wertpapieraufsichtsbehörden und/oder integrierten Finanzmarktaufsichtsbehörden zu unterscheiden. Darüber hinaus sind die staatsrechtlichen und -politischen Gegebenheiten im Ausland nur bedingt vergleichbar.

Für einen sinnvollen Vergleich sollten vor allem Aufsichtsbehörden mit einem vergleichbaren Aufgabengebiet herangezogen werden. Die FINMA ist eine integrierte Aufsichtsbehörde, die einen diversifizierten Finanzsektor abdeckt und deren Entscheide von grosser Tragweite sein können; dies einerseits international aufgrund der Bedeutung des Schweizer Finanzplatzes sowie andererseits national aufgrund der Grösse relativ zum BIP. Unter den weltweit zwölf integrierten Aufsichtsbehörden ist eine Governance-Struktur mit einem Verwaltungsrat und einer Geschäftsleitung die Regel (9 von 12).²¹⁷

²¹⁷ Folgende zwölf Länder haben eine integrierte Aufsichtsbehörde: Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Japan, Kolumbien, Korea, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden und die Schweiz (Financial Stability Institute, FSI: «Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?», April 2018, S. 36, abrufbar unter: <https://www.bis.org/fsi/publ/insights8.htm>). Seit der FSI Studie 2018 hat sich die Aufsichtslandschaft in Island und Lettland geändert und sie haben keine integrierte Aufsichtsbehörde mehr. Die drei Ausnahmen ohne Verwaltungsrat sind Japan, Kolumbien und Südkorea. Eine Studie des IWF zur Unabhängigkeit der Finanzmarktaufsichtsbehörden berechnet für die integrierten Aufsichtsbehörden, die über einen Verwaltungsrat und eine Geschäftsleitung verfügen, ein im Schnitt höheres Unabhängigkeits-Rating als

Strategische Entscheidungen sind dabei – entsprechend den international anerkannten Prinzipien guter Corporate Governance – dem Verwaltungsrat vorbehalten. Die Benennung solcher Entscheide erfolgt in der Regel als «strategisch bedeutsam».

Darüber hinaus unterscheiden sich die Finanzsektoren über Länder hinweg oder das Aufsichtsmandat der jeweiligen Behörden deutlich von dem der Schweiz. Das Aufsichtsmodell in Grossbritannien und in Kanada folgt einem *Twin Peak Model*, wo eine Behörde die prudentielle Aufsicht ausführt und die andere die Verhaltensaufsicht. Dieses Aufsichtsmodell ist nicht mit dem schweizerischen Aufsichtsmodell vergleichbar, wo die prudentielle und die Verhaltensaufsicht bei der FINMA liegen. In den USA wird der Finanzmarkt durch eine Vielzahl von Behörden auf nationaler und auf Bundesstaatenebene beaufsichtigt. Das Aufsichtsmodell der USA lässt sich somit auch nicht mit dem schweizerischen vergleichen. In Singapur wird die Aufsicht durch die *Monetary Authority of Singapore* (MAS) wahrgenommen. Dabei übt die MAS sowohl die prudentielle wie auch die Verhaltensaufsicht aus. Überdies ist die MAS aber auch die Zentralbank und führt damit die Geldpolitik von Singapur. Damit lässt sich auch Singapur nicht mit dem Aufsichtsmodell der Schweiz vergleichen, wo die Geldpolitik durch die Nationalbank und die Finanzmarktaufsicht durch die FINMA wahrgenommen wird.

Analog bildet auch Deutschland einen Sonderfall: Zwar wird die BaFin als integrierte Aufsichtsbehörde eingestuft, jedoch führt neben der BaFin vor allem die Bundesbank Vorortskontrollen durch. Die Bundesbank hat aber keine direkten *Enforcement*-Kompetenzen, womit im Gegenzug die BaFin hauptsächlich für *Enforcements* zuständig ist (dies entspricht bei der FINMA lediglich einem von acht Geschäftsbereichen). Zudem hat die BaFin, seit die EZB weite Teile der Aufsicht über den privaten Bankensektor übernommen hat, einen starken Fokus auf den staatlichen Sparkassensektor. Daher liegt nahe, dass die BaFin eng mit dem deutschen Bundesministerium der Finanzen verbunden ist. Das zeigt sich auch, indem die BaFin per Gesetz der Aufsicht des Ministeriums untersteht. Das *Financial System Stability Assessment* 2022 des Internationalen Währungsfonds zu Deutschland stellt diesbezüglich Verbesserungsbedarf bei der operativen Unabhängigkeit der BaFin fest.²¹⁸

Schweiz

Das Governance-Modell der FINMA folgt den Strukturen anderer Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung in der Schweiz. Marktorientierte Kommissionen und rechtlich verselbständigte Körperschaften, Anstalten und Stiftungen verfügen in der Regel über eine Governance-Struktur mit einem Verwaltungs- resp. Stiftungsrat und einer Geschäftsleitung. Dabei sind in wenigen Fällen nebst den üblichen strategischen Zu-

für solche ohne einen Verwaltungsrat, siehe IMF Working Paper: «Financial Supervisory Independence and Accountability—Exploring the Determinants», Juni 2008, S. 8, abrufbar unter: <https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2016/12/31/financial-supervisory-independence-and-accountabilityexploring-the-determinants-22004>.

²¹⁸ Internationaler Währungsfonds: «Country Report No. 22/231: Germany. Financial System Stability Assessment», Juli 2022, Seite 8, abrufbar unter: <https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2022/07/19/germany-financial-system-stability-assessment-521034>.

ständigkeiten des Verwaltungsrats vereinzelt zusätzlich «bedeutsame» Entscheidungen dem Verwaltungs- resp. Stiftungsrat vorbehalten. So spricht beispielsweise die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK) von «Geschäften von erheblicher Tragweite» und die Wettbewerbskommission (WEKO) von Geschäften von «grundsätzlicher Bedeutung». Bei der RAB schlägt der Bundesrat mit der Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes (*Public Liquidity Backstop*) zudem vor, die heute geltende Bestimmung im Organisationsreglement, dass der Verwaltungsrat bei Geschäften von grosser Tragweite von der Geschäftsleitung vorgängig konsultiert werden muss, neu im Gesetz zu verankern.²¹⁹

Swiss Finish

Angesichts der eingeschränkten Vergleichbarkeit unter den institutionellen Aufgaben der Aufsichtsbehörden stellen die Vorgaben zu den Geschäften von grosser Tragweite eine schweizerische Ausprägung dar. Die Massnahme betrifft mit der FINMA lediglich eine Behörde, wodurch kein Swiss Finish gemäss Artikel 4 UEG besteht.

2.2.6 Vollzug

Internationale Grundsätze

Es sind keine vorhanden.

EU

Im Recht der Europäischen Union sind die Garantien der Verfahrensaussetzung verankert.²²⁰ Demnach können die *European Supervisory Authorities* (ESA), namentlich die EBA, die *European Securities and Markets Authority* (ESMA) und die *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (EIOPA) den nationalen Aufsichtsbehörden Empfehlungen abgeben, gewisse Tätigkeiten nicht zu priorisieren und folglich temporär in bestimmten Bereichen insbesondere von einer Rechtsdurchsetzung abzu- sehen. Der Mechanismus dient der harmonisierten Anwendung des europäischen Rechts, indem er für eine koordinierte, widerspruchsfreie und rechtsgleiche Anwen-

²¹⁹ BBl 2023 2165

²²⁰ Art. 9c Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/78/EG der Kommission, ABl. L 331/12 vom 15. Dezember 2010; Art. 9a Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/77/EG der Kommission, ABl. L 331/84 vom 15. Dezember 2010; Art. 9a Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/79/EG der Kommission, ABl. L 331/48 vom 15. Dezember 2010.

derung durch die verschiedenen nationalen Aufsichtsbehörden sorgt. Die gewählte Lösung ist – auch wenn sie sich davon unterscheidet – am bestehenden Mechanismus in der Europäischen Union angelehnt.

USA

Die *U.S. Securities and Exchange Commission* (SEC) kann *No-Actions letters* auf formelle Anfrage ausstellen. Während *No-Action Letters* in der SEC-Rule 14a-8²²¹ kodifiziert sind, leitet sich die Befugnis aus der allgemeinen Enforcement-Ermessensbefugnis der Behörde ab. In diesem Zusammenhang können Interessierte ein Gesuch einreichen, wenn Unsicherheit darüber besteht, ob ein bestimmtes Verhalten, Dienstleistungen oder Produkte gegen geltendes Recht verstossen könnten. Bei der Gewährung von *No-Action Letters* wird empfohlen, keine aufsichtsrechtlichen Massnahmen gegen die antragsstellende Person zu ergreifen. *No-Action Letters* beziehen sich auf die im Antrag dargelegten Sachverhalte und Umstände und gelten grundsätzlich nur für die antragsstellende Person. In spezifischen Fällen dürfen sich auch Dritte, insofern deren Sachverhalt und Umstände eine wesentliche Ähnlichkeit aufweisen, auf die Wirkung ausgestellter *No-Action Letters* verlassen, falls die SEC hierzu ihre Erlaubnis gegeben hat.²²²

Australien

Nach dem australischen Rechtssystem kann die *Australian Securities and Investments Commission* (ASIC) *No-Action Letters* ausstellen, wobei die ASIC ihre Befugnis aus den Zweckbestimmungen des *Australian Securities and Investments Commission Act 2001*²²³ ableitet, Ermessensentscheide zu treffen, die der Erfüllung dieser Ziele dienen, und damit ihre Praxis in *Regulatory Guide 108*²²⁴ darlegt. Dabei erklärt die Behörde, dass sie gegen eine Person wegen eines bestimmten Sachverhalts oder Verhaltens zu einem bestimmten Zeitpunkt keine aufsichtsrechtlichen Massnahmen ergreifen wird. Dies kann sich auf in der Vergangenheit erfolgtes, aktuelles oder zukünftiges Verhalten beziehen, wobei der *No-Action Letter* widerrufbar ist. Nebst regulären *No-Action Letters*, welche an eine bestimmte Person adressiert werden, gibt es auch sogenannte *Class No-Action Positions*, welche für eine Personen- oder Produktkategorie ausgestellt werden können. Interessierte können bei der ASIC einen entsprechend formellen Antrag auf die Ausstellung eines *No-Action Letter* stellen, wobei die Ausstellung auch aus eigener Initiative der ASIC erfolgen kann. Ausgestellte *No-Action Letters* können publiziert werden.²²⁵

²²¹ [www.sec.gov > rules and regulations > shareholder proposals > reference materials > Rule14a-8](http://www.sec.gov/rulesandregulations/shareholderproposals/referencematerials/Rule14a-8).

²²² [www.investor.gov > introduction-investing > investing-basics > glossary > no-action letters](http://www.investor.gov/introduction-investing/investing-basics/glossary/no-action-letters).

²²³ [www.legislation.gov.au > Australian Securities and Investments Commission Act 2001](http://www.legislation.gov.au/AustralianSecuritiesandInvestmentsCommissionAct2001) > Art. 1.

²²⁴ [www.asic.gov.au > regulatory resources > regulatory guides > RG 108 no-action letters](http://www.asic.gov.au/regulatoryresources/regulatoryguides/Reg108no-actionletters).

²²⁵ [www.asic.gov.au > regulatory resources > regulatory guides > RG 108 no-action letters > S.9](http://www.asic.gov.au/regulatoryresources/regulatoryguides/Reg108no-actionletters/S.9).

Neuseeland

Die *Financial Markets Authority* (FMA) kennt das Instrument eines *No-Action Approach* bzw. *No-Action Relief*, welches dem *Disciplinary Committee* nach Artikel 46 Absatz 3 Buchstabe h des *Financial Markets Conduct Act* ermöglicht, im Falle eines Gesetzesverstosses keine Handlungen zu ergreifen, und welches im Einklang mit den Zweckbestimmungen, unnötige Compliance-Kosten zu vermeiden oder flexible und innovative Finanzmärkte zu fördern, steht.²²⁶ Dabei wird seitens der Behörde kommuniziert, dass sie vorübergehend nicht beabsichtigt, bestimmte Vorgaben durchzusetzen und entsprechend im Falle eines Verstosses gegen gesetzliche oder regulatorische Verpflichtungen keine aufsichtsrechtlichen Massnahmen ergreifen wird, wie dies beispielsweise im November 2025 aufgrund einer geplanten Reform beim *Clima Reporting* der Fall war.²²⁷

Swiss Finish

Es besteht kein *Swiss Finish* gemäss Artikel 4 UEG.

2.3 Liquiditätssicherung in der Krise

2.3.1 Bekanntgabeaufschub bei Liquiditätsunterstützung durch eine Zentralbank

Internationale Grundsätze

Im Zusammenhang mit der erfolgreichen Umsetzung von Abwicklungsmassnahmen empfehlen die *Key Attributes*²²⁸ des FSB, die vorübergehende Ausnahme von Offenlegungspflichten oder einen Aufschub der vom Unternehmen geforderten Offenlegungen zu ermöglichen, um das Vertrauen in den Markt zu wahren. Dies kann beispielsweise im Rahmen der Marktberichterstattung, der Übernahmevorschriften und der Börsenzulassungsvorschriften erfolgen.

EU

In der EU kann gemäss Artikel 17 (4) der Marktmissbrauchsverordnung (MAR)²²⁹ ein Emittent am Markt für Emissionszertifikate die Bekanntgabe von Insiderinformationen auf eigene Verantwortung aufschieben, wenn seine berechtigten Interessen durch eine unverzügliche Offenlegung beeinträchtigt sein könnten, der Aufschub der Offenlegung

²²⁶ [www.legislation.govt.nz > act > public > 2013 > 69 > Art. 3 und 4](http://www.legislation.govt.nz/act/public/2013/69/Art.3and4); [www.fma.govt.nz > news > all release > media release > Entities affected by climate reporting changes granted "no action" relief](http://www.fma.govt.nz/news/all-release/media-release/Entities-affected-by-climate-reporting-changes-granted-no-action-relief).

²²⁷ [www.fma.govt.nz > news > all release > media release > Entities affected by climate reporting changes granted "no action" relief](http://www.fma.govt.nz/news/all-release/media-release/Entities-affected-by-climate-reporting-changes-granted-no-action-relief).

²²⁸ www.fsb.org > FSB > Publications > Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 25. April 2024, 5.6.

²²⁹ Verordnung 596/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Marktmissbrauch (Marktmissbrauchsverordnung) und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinien 2003/124/EG, 2003/125/EG und 2004/72/EG der Kommission, ABl. L 173/1 vom 16. Juni 2014.

die Öffentlichkeit nicht in die Irre führt und die Geheimhaltung der Informationen gewährleistet ist. Für Kredit- und Finanzinstitute wird in Artikel 17 (5) MAR ein Spezialfall geregelt. So kann jede Insiderinformation, deren Offenlegung die finanzielle Stabilität des Emittenten und des Finanzsystems gefährdet, auf Verantwortung des Emittenten aufgeschoben werden. Als Beispiel, wann von einem berechtigten Interesse am Aufschub der Ad-hoc-Publizität ausgegangen werden kann, wird die zeitweilige Liquiditätsunterstützung seitens einer Zentralbank genannt. Der Aufschub der Veröffentlichung muss im öffentlichen Interesse liegen und die Geheimhaltung muss durch den Emittenten gewährleistet werden. Das Kredit- oder Finanzinstitut beantragt den Aufschub der Bekanntgabe bei der zuständigen Aufsichtsbehörde, die den Aufschub bei Einhaltung der Voraussetzungen genehmigt und mindestens wöchentlich überprüft. Beantragt ein Kredit- oder Finanzinstitut einen Bekanntgabeaufschub nach Artikel 17 (5) MAR und kommt es zu einer Ablehnung durch die Aufsichtsbehörde, hat der Emittent nach Artikel 17 (6) MAR die Insiderinformation unmittelbar zu veröffentlichen. Ein Aufschub der Bekanntgabe nach Artikel 17 (4) MAR ist in dieser Situation nicht mehr möglich.²³⁰

UK

Die Regelung in Artikel 17 MAR wurde ohne materielle Anpassungen durch das Vereinigte Königreich nach dem Austritt aus der EU übernommen.²³¹

USA

Die US-Jurisdiktion kennt keinen mit der EU oder dem Vereinigten Königreich vergleichbaren Bekanntgabeaufschub von Ad-hoc-Mitteilungen. In den USA sind Tatbestände nach Sektion 13 in Verbindung mit Sektion 12 des *Securities Exchange Act of 1934* (Rule 13a -11) mittels 8-K Formular offenzulegen.²³² Der Bezug von Liquiditätsunterstützung bei der Zentralbank ist mit hoher Wahrscheinlichkeit dem SEC-Formular 8-K zu unterstellen.²³³ Im Formular 8-K ist diesbezüglich kein Aufschub der Veröffentlichung vorgesehen. Ausländische Emittenten sind von den Offenlegungspflichten des Formulars 8-K nicht erfasst und wenden das Formular 6-K an, das den hiervor erwähnten Tatbestand nicht vorsieht. Die Offenlegung hat unter Formular 6-K zu erfolgen, wenn i) entsprechende Informationen nach der Sitz-Jurisdiktion veröffentlicht werden müssen, ii) wenn sie bei einer Börse eingereicht werden müssen und diese von dieser Börse veröffentlicht werden oder iii) falls es sich um Informationen handelt, die an die

²³⁰ www.esma.europa.eu < News & Publications < Questions and Answers on the Market Abuse Regulation (ESMA70-145-111), vom 25. November 2022, Q5.5.

²³¹ www.legislation.gov.uk > European Union (Withdrawal) Act 2018; www.fca.org.uk/markets/market-abuse.

²³² www.sec.gov > Rules, Enforcement, Compliance > Statutes and Regulations > Securities Exchange Act of 1934.

²³³ www.sec.gov > Files > Form 8-K. Artikel 2.03 «to disclose the creation of a direct financial obligation or an obligation under an off-balance sheet arrangement of a registrant»

Wertpapierinhaberinnen und -inhaber verteilt werden müssen.²³⁴ Darüber hinaus normiert Part 243 Regulation FD (Fair Disclosure)²³⁵, dass Insiderinformationen (*material nonpublic information*) gleichzeitig an Marktteilnehmer zu veröffentlichen sind. Insiderinformationen müssen nach den Vorgaben der Regulation FD (*selective disclosures*) nicht per se sofort veröffentlicht werden, vielmehr steht die Geheimhaltung und Gleichbehandlung von Marktteilnehmern im Vordergrund. Sollen Insiderinformationen an Dritte weitergegeben werden, ist eine öffentliche Bekanntgabe notwendig. Eine Weitergabe der Informationen an Dritte ist ohne gleichzeitige öffentliche Publikation dann möglich, wenn es sich um Personen (wie bspw. Anwälte, Rechnungsprüfer) mit Geheimhaltungsvereinbarung handelt, die dem Emittenten verpflichtet sind.

Detailliertere Anforderungen betreffend Ad-hoc-Publizität ergeben sich darüber hinaus aus den Kotierungsbedingungen der jeweiligen Börse. Dort besteht etwa die Erwartung, dass Insiderinformationen, die Einfluss auf den Wert der Wertpapiere oder auf die Entscheidungen von Investorinnen und Investoren haben, durch die Emittentin oder den Emittenten unmittelbar offenzulegen sind.²³⁶ In ausserordentlichen Umständen ist jedoch ein Bekanntgabeaufschub möglich. Zur Beurteilung, ob ein Liquiditätsbezug als ausserordentlicher Umstand kategorisiert werden kann, bedarf es einer detaillierten Analyse der jeweiligen Kotierungsbedingungen. Wird durch die FED im Falle der Erteilung von Liquiditätsunterstützung an eine Bank eine erhöhte Geheimhaltung gegenüber dem Kongress nach *Section 1101 Dodd-Frank Act in Section 13*²³⁷ initiiert, ist plausibel, dass ein ausserordentlicher Zustand vorliegt und die Bekanntgabe aufgeschoben werden und nur ein stark reduzierter Adressatenkreis innerhalb des Kongresses informiert werden könnte.

Swiss Finish

Die gewählte Lösung hat sich an der geltenden Selbstregulierung der Schweizer Börsen orientiert und fügt sich demnach in die hiesige Regulierung ein. Aus diesem Grund konnte kein vergleichbarer Ansatz anderer Rechtsordnungen verfolgt werden.²³⁸

2.3.2 Bestellung und Verwertung von Sicherheiten im Zusammenhang mit einer Liquiditätsunterstützung der SNB

Dem Bundesrat sind keine mit der gewählten Lösung vergleichbaren Ansätze zur Vereinfachung der Übertragung von Kreditforderungen sowie Bestellung und Verwertung

²³⁴ www.sec.gov > Files > Form 6-K.

²³⁵ www.sec.gov > Rules, Enforcement, Compliance > Rules and Regulations > Statutes and Regulations > [Selective Disclosure and Insider Trading](#).

²³⁶ Siehe hierfür etwa www.nyse.wolterskluwer.cloud > Listed Company Manual > Section 202.05 NYSE Listed Company Manual; oder www.liteningcenter.nasdaq.com > Rulebook > Section IM-5250-1 The Nasdaq Stock Market LLC Rules.

²³⁷ www.govinfo.gov > [Public law 111-203, July 21, 2010](#).

²³⁸ Für das Konzept der *floating charge* siehe Ziff. 1.2.3.

von Sicherheiten zum Zweck der Besicherung von Liquiditätsunterstützung durch Zentralbanken in ausländischen Rechtsordnungen bekannt.

2.4 Stabilisierungsplanung und Abwicklung

2.4.1 Stabilisierungsplanung

Internationale Grundsätze

Das FSB hat 2011 und 2014 Leitlinien für die Stabilisierung und Abwicklung von systemrelevanten Finanzunternehmen geschaffen. In den sogenannten *Key Attributes* ist u. a. vorgesehen, dass SIBs über einen Stabilisierungsplan verfügen.²³⁹ Dieser soll glaubwürdige Massnahmen für verschiedene Krisenszenarien vorsehen und eine Auswahl an geeigneten und rasch umsetzbaren Massnahmen ausarbeiten, um insbesondere möglichen Kapital- und Liquiditätsbedarf anzugehen. Diese allgemeine Anforderung wird im Rahmen einer FSB-Guidance weiter konkretisiert.

EU

Die Artikel 9 ff. BRRD²⁴⁰ stellen konkrete Anforderungen an den Stabilisierungsplan (in der EU «Sanierungsplan»), beschreiben die Kriterien zu dessen Prüfung durch die zuständige Behörde und schreiben vor, dass die Bank über geeignete quantitative und qualitative Indikatoren verfügen muss, deren Unterschreiten die Auslösung von konkreten Massnahmen nach sich zieht. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde hat diese Indikatoren weiter konkretisiert.²⁴¹

UK

Im Vereinigten Königreich sind die Anforderungen im Bereich Stabilisierung (*recovery*) in den *Financial Services and Markets Act 2000*²⁴², der nach der Krise ergänzt wurde, sowie in die Regulierung der PRA und in eine Reihe von EU-Regulierungen, die in nationales Recht umgesetzt wurden (z. B. die Leitlinien der EBA), eingebettet. Die systemrelevanten Finanzinstitute müssen Stabilisierungspläne erstellen, die detaillierte Angaben zu glaubwürdigen Massnahmen zur Bewältigung schwerer Stressszenarien, insbesondere in Bezug auf Kapital und Liquidität, enthalten. Die PRA prüft diese Pläne und verlangt, dass eine Reihe von quantitativen und qualitativen Indikatoren (*Triggers*) ermittelt werden, deren Verschlechterung die rasche Einleitung von Stabilisierungsmassnahmen erfordert.

²³⁹ Vgl. FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15. Okt. 2014 sowie FSB, I-Annex 4: *Essential Elements of Recovery and Resolution Plans*, 4. Nov. 2011.

²⁴⁰ <https://eur-lex.europa.eu> > Document 32014L0059.

²⁴¹ www.eba.europa.eu > Publications and Media > Guidelines > 9 november 2021 > Guidelines on recovery plan indicators under Article 9 of directive 2014/59/EU.

²⁴² www.legislation.gov.uk > UK Public General Acts > 2000 c. 8

USA

Sowohl Frühinterventionen als auch Stabilisierungspläne laufen in den USA unter dem Titel *Prompt Corrective Actions*²⁴³. Die Aufsichtsbehörden unterteilen in Schwierigkeit geratene Banken in drei Kategorien (namentlich unterkapitalisiert, signifikant unterkapitalisiert und kritisch unterkapitalisiert). Je nach Kategorie stehen verschiedene Massnahmen zur Verfügung. Unterkapitalisierte Banken müssen z. B. einen Plan vorlegen, wie sie Kapital wiederherstellen. Zudem kann ihr Zugang zum *Fed Discount Window* eingeschränkt werden oder ihr Wachstum begrenzt werden. Ist eine Bank signifikant unterkapitalisiert, so kann ein Bonusverbot ausgesprochen werden und es können Coupon-Zahlungen auf subordinierte Anleihen gestoppt werden oder risikoreiche Aktivitäten eingeschränkt werden. Kritisch unterkapitalisierte Banken müssen grundsätzlich in rechtliche Betreuung (*Conservatorship*) oder unter Zwangsverwaltung (*Receivership*) gesetzt werden. Dabei wird unterschieden zwischen diskretionären und obligatorischen Massnahmen.

Swiss Finish

Es besteht kein *Swiss Finish* im Sinne von Artikel 4 UEG. Die Änderungen stellen vielmehr eine konzeptionelle und funktionale Angleichung an international anerkannte Best Practices dar.

2.4.1 Abwicklung

Internationale Grundsätze

Auf internationaler Ebene bilden die *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*²⁴⁴ den Referenzrahmen für die Bankenabwicklung. Sie legen die wesentlichen Komponenten fest, die ein Abwicklungssystem umfassen muss: die Existenz einer unabhängigen Abwicklungsbehörde mit weitreichenden und rasch umsetzbaren Befugnissen; die Möglichkeit eines *Bail-in*, damit die Aktionärinnen und Aktionäre sowie die Gläubigerinnen und Gläubiger an Verlusten beteiligt werden; die Pflicht für Grossbanken, Stabilisierungs- und Abwicklungspläne zu erstellen (*Living Wills*); und *Ex-ante*-Mechanismen zur Finanzierung durch die Branche. Die *Key Attributes* sehen somit die Möglichkeit vor, eine geordnete Liquidation eines Finanzinstituts durchzuführen und dabei die Fortführung seiner kritischen Funktionen sicherzustellen. Für die Umsetzung werden verschiedene Instrumente genannt: die Errichtung eines Brückeninstituts (*Bridge Institution*), um vorübergehend die Fortführung der wichtigsten Aktivitäten sicherzustellen; die Veräusserung von Geschäftsbereichen (*Sale of Business Tool*) oder der Transfer von Aktiven und Passiven an einen Dritten; die Einrichtung einer Struktur zur Ausgliederung von Aktiven (*Asset Separation Tool*), mit der problematische Vermögenswerte isoliert werden sollen; und schliesslich der *Bail-in*, mit dem das ausfallende Institut rekapitalisiert wird, indem die Verluste von seinen Aktionärinnen und Aktionären und Gläubigerinnen und Gläubigern getragen werden. All diese Instrumente sollen sicherstellen, dass Banken

²⁴³ www.fdic.gov > Regulations > Examinations > Enforcement Actions > Chapter 5.

²⁴⁴ www.fsb.org > Publications > Policy Documents > Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions.

ohne eine ausserordentliche Unterstützung aus staatlichen Mitteln abgewickelt werden können und gleichzeitig die Stabilität des Finanzsystems geschützt wird.

EU

In der EU beruht das Bankenabwicklungssystem auf der Richtlinie 2014/59/EU²⁴⁵ (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD) sowie im Euroraum auf der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 zur Einrichtung des einheitlichen Abwicklungsmechanismus (*Single Resolution Mechanism*, SRM)²⁴⁶. Wird eine Bank als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend eingestuft, so wird der Abwicklungsbeschluss vom Ausschuss für die einheitliche Abwicklung (*Single Resolution Board*, SRB) und den nationalen Abwicklungsbehörden gemeinsam getroffen, wenn ein öffentliches Interesse vorliegt. Der Grundgedanke dahinter ist, dass eine geordnete Abwicklung vollzogen und dabei der Einsatz öffentlicher Gelder vermieden wird. Dafür stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, allen voran der *Bail-in*. Er verpflichtet die Aktionärinnen und Aktionäre sowie die Gläubigerinnen und Gläubiger, die Verluste durch die Umwandlung oder Annullierung ihrer Wertpapiere zu absorbieren. Es gibt weitere Instrumente wie die Unternehmensveräußerung (*Sale of Business*), die Errichtung eines Brückeninstituts (*Bridge Institution*) zur Weiterführung der kritischen Funktionen oder die Ausgliederung von Vermögenswerten (*Asset Separation Tool*), um notleidende Kredite zu isolieren. Die Anwendung dieser Instrumente wird, falls erforderlich, aus dem Einheitlichen Abwicklungsfonds (*Single Resolution Fund*, SRF) finanziert, der im Voraus durch Beiträge von Kreditinstituten gespeist wird. Dieses Instrumentarium soll die Weiterführung der kritischen Dienstleistungen sicherstellen, die Finanzstabilität wahren und die Belastung für die Steuerzahlenden so gering wie möglich halten.

UK

Im Vereinigten Königreich stützt sich der Rahmen für die Bankenabwicklung hauptsächlich auf den *Banking Act 2009*, mit dem das *Special Resolution Regime* (SRR)²⁴⁷ eingeführt wurde. Dieses wurde im Anschluss an die Finanzkrise durch Reformen ergänzt und mit den Grundsätzen der *Key Attributes* des FSB in Einklang gebracht. Wird ein Institut als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend eingestuft, so liegt die Entscheidung über die Einleitung eines Abwicklungsverfahrens bei der als

²⁴⁵ www.eur-lex.europa.eu > Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council Text with EEA relevance.

²⁴⁶ www.eur-lex.europa.eu > Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010.

²⁴⁷ <http://www.gov.uk> > Home > Business and industry > Financial services > Banking act 2009 : special resolution regime code of practice (revised July 2025).

Abwicklungsbehörde fungierenden *Bank of England* in Abstimmung mit der PRA und dem Finanzministerium (*HM Treasury*). Ziel ist es, eine geordnete Abwicklung durchzuführen, mit der die Weiterführung der kritischen Funktionen gewährleistet ist, ohne dass auf eine ausserordentliche Unterstützung aus staatlichen Mitteln zurückgegriffen werden muss. Zu diesem Zweck sieht die britische Regelung eine Reihe von Instrumenten vor, die mit den auf internationaler Ebene etablierten Instrumenten vergleichbar sind. Der *Bail-in* spielt dabei eine zentrale Rolle. Er ermöglicht es, die Aktionärinnen und Aktionäre sowie die Gläubigerinnen und Gläubiger durch die Umwandlung oder Annullierung ihrer Forderungen an den Verlusten zu beteiligen. Es können auch andere Instrumente zum Einsatz kommen, beispielsweise die Veräusserung des gesamten Bankgeschäfts oder bestimmter Geschäftsbereiche (*Sale of Business*), die Errichtung einer Brückenbank als Tochtergesellschaft der *Bank of England* (*Bridge Bank*) oder die Ausgliederung von Vermögenswerten (*Asset Separation Tool*), um die problematischen Vermögenswerte zu isolieren. Die Umsetzung dieser Instrumente beruht zum Teil darauf bzw. setzt voraus, dass genügend Kapital zur Absorption von Verlusten (MREL) im Voraus vorhanden ist. Dieses müssen die Institute, welche die *Bail-in*-Abwicklungsstrategie gewählt haben, vorhalten. Darüber hinaus gibt es seit Januar 2025 einen Rekapitalisierungsmechanismus für Banken, die weder *Bail-in*-Instrumente noch andere *Gone-Concern*-Mittel ausgegeben haben (insbesondere kleine und mittelgrosse Banken). Dieser Mechanismus stützt sich auf das Einlagensicherungssystem (*Financial Services Compensation Scheme*, FSCS) und kann als Finanzierungsmechanismus für die geordnete Abwicklung der ausfallenden Bank genutzt werden, wenn dadurch die Abwicklungsziele besser gewährleistet sind als bei einer Insolvenz mit Rückerstattung der Einlagen. Allfällige Kosten in diesem Zusammenhang fordert das FSCS nach einer Krise von der Branche zurück. Grössere Banken, die sich für die Abwicklungsstrategie des *Bail-in* oder der «Unternehmensveräusserung» entschieden haben, müssen im Rahmen des *Resolvability Assessment Framework* (RAF) nachweisen, dass sie tatsächlich abgewickelt werden können. Das gesamte System zielt darauf ab, eine geordnete Abwicklung sicherzustellen, die Finanzstabilität zu wahren und den Rückgriff auf öffentliche Mittel zu vermeiden.

USA

In den USA stützt sich der Rahmen für die Bankenabwicklung auf den Titel II des *Dodd-Frank Act*²⁴⁸ (*Orderly Liquidation Authority*). Bei einem drohenden Ausfall eines systemrelevanten Finanzinstituts wird die FDIC als Abwicklungsbehörde (*Receiver*) eingesetzt. Die Strategie zielt darauf ab, einen staatlichen *Bail-out* zu vermeiden und eine geordnete Abwicklung (*orderly liquidation*) sicherzustellen und dabei die Finanzstabilität zu wahren. Der FDIC stehen dafür mehrere Instrumente zur Verfügung. Sie kann sämtliche oder einen Teil der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten einer Brückenbank (*Bridge Financial Company*) übertragen, gesunde Vermögenswerte veräussern oder durch die Umwandlung oder Annullierung von Forderungen einen *Bail-in* vornehmen. Das *Bail-in*-Instrument bildet den Kern des Systems, da es die Rekapitalisierung des ausfallenden Instituts dadurch ermöglicht, dass die

²⁴⁸ www.law.cornell.edu > LII > U.S. Code > Title 12 > Chapter 53 > Subchapter II > § 5381.

Aktionärinnen und Aktionäre sowie ungesicherte Gläubigerinnen und Gläubiger an den Verlusten beteiligt werden. Zur Finanzierung der Übertragung von Vermögenswerten kann die FDIC auf den *Orderly Liquidation Fund* zurückgreifen. Dabei handelt es sich um eine Kreditlinie des Finanzministeriums, die im Nachhinein durch Beiträge der Branche zurückgezahlt wird. All diese Massnahmen zielen darauf ab, sicherzustellen, dass kritische Funktionen weiterhin gewährleistet sind, ohne dass umgehend öffentliche Gelder bereitgestellt werden müssen.

Swiss Finish

Es besteht kein *Swiss Finish* im Sinne von Artikel 4 UEG. Die Änderungen stellen vielmehr eine konzeptionelle und funktionale Angleichung an international anerkannte Best Practices dar.

2.5 Einlegerschutz

Internationale Grundsätze

Die *Principles*²⁴⁹ der *International Association of Deposit Insurers* (IADI) enthalten keine Grundsätze bezüglich einer Auszahlung von Vorsorgegeldern.

EU, UK und USA

In der EU²⁵⁰, dem UK²⁵¹ und den USA gibt es keine Regelung zur Auszahlung von Vorsorgegeldern.

Swiss Finish

Die Massnahmen stehen somit nicht in einem internationalen Kontext. Es gibt sie im Vergleich mit den hier geprüften Jurisdiktionen nur in der Schweiz. Sie stellen insofern einen *Swiss Finish* gemäss Artikel 4 UEG dar.

2.6 Zusammenarbeit der Behörden zur Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen

Internationale Grundsätze

Der IWF, das FSB und die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) haben 2016 die länderspezifische Ausgestaltung der institutionellen Zuständigkeiten im Bereich Finanzstabilität evaluiert. Dabei wurden verschiedene Merkmale und Praktiken einer wirksamen makroprudenziellen Politik identifiziert.²⁵² Die Untersuchung unterstreicht die grosse Bedeutung eines angemessenen institutionellen Rahmens für eine wirksame makroprudenzielle Politik. Essenziell sind im Weiteren Mechanismen zur

²⁴⁹ www.iadi.org > What we do > Policy > Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems (November 2014).

²⁵⁰ Richtlinie 2014/49/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme, Artikel 8.

²⁵¹ www.prarulebook.co.uk > Depositor Protection.

²⁵² www.fsb.org > uploads > IMF/FSB/BIS (2016): Elements of Effective Macroprudential Policies – Lessons from International Experience.

Förderung einer effektiven Zusammenarbeit zwischen den involvierten Einzelbehörden – wie etwa die Abgrenzung der Aufgaben, die Schaffung regelmässiger Diskussionsplattformen, klare Entscheidmechanismen und die Förderung oder Sicherstellung des Informationsaustauschs.

EU

Das *European Systemic Risk Board* (ESRB) beaufsichtigt das europäische Finanzsystem und soll Systemrisiken verhindern und reduzieren. Es kann als Gremium Warnungen und Empfehlungen an die EU-Mitgliedsstaaten und -behörden aussprechen sowie eigene Erhebungen und Informationsauswertungen vornehmen. Es wird unterstützt durch ein eigenes Sekretariat und veröffentlicht jährlich einen Bericht. Mitglieder sind die Europäische Zentralbank (Vorsitz) sowie europäische Aufsichtsbehörden sowie die Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten, die Europäische Kommission, wissenschaftliche Beratende und weitere Behörden.²⁵³

Frankreich

Der *Haut Conseil de stabilité financière* beaufsichtigt die Finanzstabilität und soll gemäss Mandat die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Behörden erleichtern. Er kann öffentlich Einschätzungen und Empfehlungen kommunizieren (z.B. zur Aktivierung von antizyklischen Kapitalpuffern, Pillar-1-Zuschläge oder Konditionen für die Kreditvergabe), sofern sich seine Mitglieder, die Zentralbank (Banque de France), das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen sowie die Aufsichtsbehörden einig sind. Unterstützt wird der Rat, der jährlich gegenüber Parlament und Öffentlichkeit Rechenschaft ablegt, von einem gemeinsamen Sekretariat des Ministeriums und der Zentralbank.²⁵⁴

UK

Das *Framework für Financial Crisis Management*, basierend auf einem *Memorandum of Understanding*, definiert die Rollenverteilung zwischen dem Finanzministerium und der Zentralbank (*Bank of England*), welche im UK auch für die makroprudenzielle Aufsicht verantwortlich ist. Es regelt insbesondere die Kompetenzen bei einer Finanzstabilitätsgefährdung, bei der Notwendigkeit von Stabilisierungsmassnahmen und dem Einsatz von öffentlichen Geldern.²⁵⁵ Die Kompetenzen verbleiben grundsätzlich bei den einzelnen Behörden. Weitere Aufsichtsbehörden (insb. die *Financial Conduct Authority*) werden bei Bedarf beigezogen. Es besteht kein gemeinsames Sekretariat und auch keine gemeinsame Rechenschaftspflicht.

²⁵³ <https://www.esrb.europa.eu/about/orga/html/index.en.html>.

²⁵⁴ <https://annuaire.service-public.gouv.fr> > Accueil> Annuaire > Ministères > Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle, énergétique et numérique > Haut Conseil de stabilité financière > Secrétariat du Haut Conseil de stabilité financière.

²⁵⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-on-financial-crisis-management/memorandum-of-understanding-on-financial-crisis-management>.

USA

Die Aufgaben des *Financial Stability Oversight Council* sind die Identifikation von Finanzstabilitätsrisiken für die USA und Reaktion auf diese sowie die Förderung der Marktdisziplin und die Stärkung der Behördenzusammenarbeit. Die Finanzmarktaufsichtslandschaft in den USA ist im internationalen Vergleich sehr fragmentiert, da thematische, bundesstaatliche und nationale Aufsichtsbehörden mit teilweise überlappenden Verantwortlichkeitsbereichen bestehen. Eine Bank kann deshalb von verschiedenen geografischen und thematischen Aufsichtsbehörden gleichzeitig beaufsichtigt sein, was eine effiziente Behördenzusammenarbeit umso notwendiger macht. Regulierungs- oder Weisungsbefugnisse hat der Rat nicht, kann aber Empfehlungen an die Mitgliedsbehörden oder die US-Judikative aussprechen, wenn er die Finanzstabilität als gefährdet erachtet. Mitglieder sind das Finanzministerium, die Zentralbank (*Federal Reserve*) und die wichtigsten US-Finanzmarktaufsichtsbehörden sowie weitere Behörden, diese allerdings ohne Stimmrecht. Entscheide werden, je nach Geschäftskategorie, mit einfachem oder qualifiziertem Mehrheitsentscheid gefällt; die Entscheide und Protokolle der Sitzungen sind öffentlich und es wird ein Jahresbericht publiziert. Der Rat wird von einem Sekretariat unterstützt, das bei Bedarf weitere Unterstützung von Ministerien und Behörden beiziehen kann.²⁵⁶

Einordnung

Die Zuständigkeiten im Bereich der Finanzstabilität (mikro- und makroprudenzielle Aufsicht, Sanierung und Abwicklung, LoLR) sind in den verschiedenen Jurisdiktionen unterschiedlich ausgestaltet. Es besteht keine Einheitslösung und das institutionelle Modell der Kompetenzverteilung und Zusammenarbeit ist nicht Gegenstand von internationalen Standards. Die in der Schweiz neu geregelten Gremien zur Zusammenarbeit, der Finanzstabilitätsrat und der Finanzstabilitätsausschuss, sind mit den ausländischen Ansätzen vergleichbar, wenn auch weniger formal mit weniger Kompetenzen ausgestattet und ohne operative Unterstützung sowie gemeinsamer Rechenschaft. Damit ist der institutionelle Rahmen der Schweiz insgesamt schlanker, vermeidet Doppelspurigkeiten und berücksichtigt die Unabhängigkeit der FINMA und der SNB.

Swiss Finish

Es besteht kein *Swiss Finish* gemäss Artikel 4 UEG, da die Massnahmen lediglich die Behörden selbst betreffen.

Das UEG ist im vorliegenden Themenbereich nicht zu prüfen, weil diese Regulierung die Volkswirtschaft oder Unternehmen nicht direkt betrifft.

²⁵⁶ <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/4173/text> (Subtitle A - Financial Stability Oversight Council).

2.7 Ausnahme von der Verrechnungssteuer²⁵⁷

EU (Deutschland und Frankreich)

Die Europäische Union hat keine Regelung im vorliegenden Bereich erlassen.

Deutschland erhebt eine Quellensteuer auf Zinsen aus Wandelanleihen, Gewinnobligationen, partiarischen Darlehen, Beteiligungen eines typischen stillen Gesellschafters, Einkünften aus Genussrechten sowie auf Zinsen auf bestimmte Anleihen (einschliesslich Unternehmens- und Staatsanleihen). Demnach liegt es nahe, dass auch TBTF-Instrumente, die wohl der Wandelanleihe am nächsten sind, an der Quelle besteuert werden. Eine Ausnahmeregelung ist nicht bekannt.

Frankreich erhebt grundsätzlich keine Quellensteuer auf Zinserträge zugunsten ansässiger Privatpersonen und juristischer Personen. Jedoch wird eine vorläufige Quellensteuer auf Zinserträge zugunsten ansässiger Privatpersonen erhoben, wobei die Quellensteuer auf die geschuldete Einkommensteuer angerechnet wird. Zinserträge zugunsten nicht-ansässiger Personen werden nur an der Quelle besteuert, wenn sie an Ansässige in einem nicht kooperativen Staat/Gebiet gezahlt werden. Die Steuer wird aber auch in diesem Fall nicht erhoben, wenn die nicht-ansässige Person nachweist, dass die Zahlungen nicht aus Gründen der Steuervermeidung erfolgen. Somit werden TBTF-Instrumente in Frankreich nicht an der Quelle besteuert, es sei denn, die Zahlung erfolgt an einen Empfänger in einem nicht kooperativen Land und dieser kann eine fehlende Steuervermeidungsabsicht nicht nachweisen.

UK

Das Vereinigte Königreich erhebt grundsätzlich eine Quellensteuer auf Zinsen, die von einem britischen Kreditnehmer an einen nicht britischen Kreditgeber gezahlt werden. Zinsen auf britische Staatsanleihen sowie auf gelistete börsennotierte Eurobonds sind von der Quellensteuer befreit (welche an nicht-ansässige Anleger ausbezahlt werden). Somit unterliegen CoCos, Abschreibungsanleihen und *Bail-in*-Anleihen grundsätzlich nicht der Quellensteuer, wenn sie auf herkömmliche Weise ausgegeben werden (d. h. als notierte Eurobonds). Nur ungewöhnliche, nicht notierte Instrumente oder private Emissionen können die standardmässige Quellensteuer auslösen.

USA

Die USA erheben grundsätzlich keine Quellensteuer auf Dividenden- und Zinszahlungen an US-Bürger und Personen mit Wohnsitz in den USA. Zinsen, die aus US-Quellen an nicht ansässige Privatpersonen und ausländische Unternehmen gezahlt werden, unterliegen hingegen prinzipiell der US-Quellensteuer. Es bestehen verschiedene Ausnahmeregelungen.

²⁵⁷ Zum ganzen Abschnitt: www.ibfg.org, International Bureau of Fiscal Documentation.

Swiss Finish

Die Ausnahme von der Verrechnungssteuer für TBTF-Instrumente stellt keinen *Swiss Finish* gemäss Artikel 4 UEG dar.

2.8 Evaluation der TBTF-Regulierung

Die Evaluation nach Artikel 52 BankG ist eine vom Parlament eingeführte Berichterstattungspflicht für den Bundesrat und soll im Einklang mit der Empfehlung Nr. 1 der PUK weiterentwickelt werden. Eine regelmässige Überprüfung der TBTF-Regulierung unter Berücksichtigung der Interessen der Finanzstabilität, der Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtwirtschaft und der internationalen regulatorischen Entwicklungen ist ein spezifisches Instrument für die Schweiz. Dies gilt ebenso für den Bericht nach Artikel 52b VE-BankG. Aufgrund dieser Ausgangslage erübrigt sich ein Rechtsvergleich.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

3.1.1 Corporate Governance

Verantwortlichkeitsregime und Sorgfaltspflicht

Das Verantwortlichkeitsregime soll für Banken mit komplexer Organisation gelten. Als solche sollen Banken mit einer Mitarbeiterzahl ab 250 Vollzeitäquivalenten gelten. Der Bundesrat wird die komplexe Organisation auf Verordnungsebene definieren. Zudem kann die FINMA weitere Banken bezeichnen, die dem Verantwortlichkeitsregime unterstellt sein sollen (vgl. Art. 19 Bst. b VE-BankG). Das Verantwortlichkeitsregime setzt beim Gewährsregime an (heutiger Art. 3 Abs. 2 BankG), das schon heute Anforderungen an die *Fitness* (fachliche Eignung) und *Propriety* (Redlichkeit, persönliche Integrität) der erfassten Personen stellt. Die Gewähr ist eine Voraussetzung dafür, dass eine Bank eine Bewilligung erhält und behalten kann. Die Bewilligungsvoraussetzungen sind dauernd einzuhalten. Das Verantwortlichkeitsregime umfasst folgende Elemente:

- Erfasster Personenkreis: alle Gewährspersonen, bestehend aus mit der Verwaltung und Geschäftsführung betrauten Personen (analog heute, siehe Art. 3c Abs. 1 VE-BankG) und aus Personen in Schlüsselpositionen (Art. 3c Abs. 2 VE-BankG);
- Bewilligungspflicht: Banken müssen vor der definitiven Ernennung einer Gewährsperson die Bewilligung der FINMA einholen (Art. 3 Abs. 3 VE-BankG);
- Dokumentationspflichten: Zuordnung von Verantwortlichkeiten mit einer Verantwortlichkeitsübersicht und einer Verantwortlichkeitserklärung (siehe Art. 3d Abs. 1 und 2 VE-BankG).

Das Gewährsregime erfasst schon heute bei vielen Banken die wichtigsten Personen mit erheblichem Einfluss, weshalb die Erweiterung des erfassten Personenkreises bei vielen Banken sehr beschränkt sein wird. Zudem besteht die Möglichkeit, dass eine Person mehrere Funktionen wahrnehmen kann, sofern die Funktionentrennung eingehalten wird: Personen dürfen weiterhin keine sich überschneidende Funktionen der

ersten Verteidigungslinie (z. B. Vermögensverwaltung) und der zweiten Verteidigungslinie (z. B. Risikokontrolle) auf sich vereinen. Insbesondere bei einer global systemrelevanten Bank (*global systemically important bank*, G-SIB²⁵⁸) soll der Kreis der Gewährspersonen um die einem Geschäftsleitungsmitglied direkt unterstellten Personen erweitert werden, wobei Ausnahmen gelten können.

Die Dokumentationspflichten sollen für alle dem Regime unterworfenen Banken gelten. Mit der Verantwortlichkeitsübersicht und -erklärung dokumentieren die Banken die jeder Gewährsperson zugeordneten Verantwortlichkeiten.

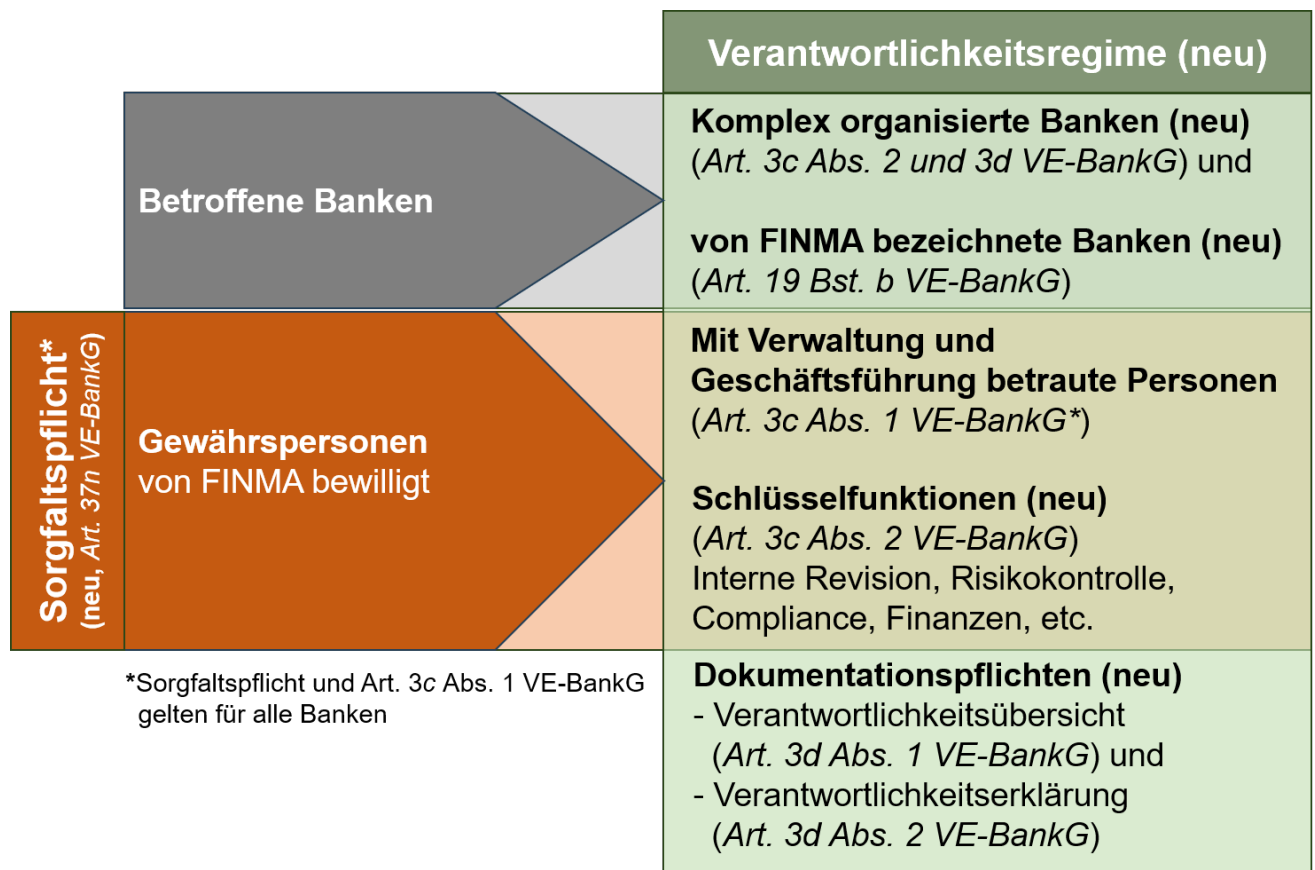
Die dem Verantwortlichkeitsregime unterstellten Gewährspersonen sind an die Sorgfaltspflicht (siehe Art. 37*n* VE-BankG) gebunden. Diese gilt für die Gewährspersonen sämtlicher Banken. Verletzungen der Sorgfaltspflicht müssen von den Banken insbesondere über variable Vergütungen geahndet werden (siehe Art. 5*b* VE-BankG, Art. 10*b* VE-BankG).

Die vorgeschlagene Regel zur Sorgfaltspflicht übernimmt und konkretisiert für das Bankenrecht die Anforderungen an die Sorgfalt gemäss Obligationenrecht (Art. 717 OR) und stellt klar, dass sie auf die Gewährspersonen anwendbar ist. Zudem wird festgehalten, dass Gewährspersonen in ihrem Verantwortungsbereich für die Einhaltung des geltenden Rechts und der betriebsinternen Vorschriften sorgen müssen (Art. 37*n* VE-BankG).

Abbildung 2 stellt das Verantwortlichkeitsregime schematisch für ausgewählte Banken dar und setzt es in Beziehung zur Sorgfaltspflicht, die für alle Banken gilt.

²⁵⁸ Vereinfachend werden in diesem Bericht der internationale Begriff «G-SIB» sowie der Begriff «international tätige SIB» nach Schweizer Rechtssetzung als Synonyme verwendet.

Abbildung 2: Zusammenhang von Verantwortlichkeitsregime und Sorgfaltspflicht



Vergütungen

Die Anforderungen an die Vergütungen sollen neu auf Stufe Gesetz verankert werden. Für alle Banken gelten minimale Grundsätze, die es bei der Ausgestaltung der Vergütungssysteme zu beachten gilt (Art. 5c VE-BankG). Mit diesen Grundsätzen sind zentrale Regeln, die die FINMA heute im Rundschreiben zu den Vergütungssystemen (2010/01) aufführt, auf Gesetzesebene abgedeckt. Die gesetzliche Verankerung bietet der FINMA eine robuste Rechtsgrundlage für Interventionen bei den betroffenen Banken. Der Bundesrat wird die weiteren Anforderungen auf Verordnungsebene festlegen und dabei eine proportionale Ausgestaltung verfolgen.

Für Gewährspersonen und Personen mit hoher Gesamtvergütung der SIBs sollen weitergehende Regeln (Art. 10b VE-BankG) gelten. Insbesondere müssen die Banken deren variable Vergütungen teilweise aufschieben. Die Auszahlung erfolgt nicht mit der Zuteilung, sondern zeitversetzt. Die Frist für den Aufschub kann mehrere Jahre betragen. Falls sich während dieser Frist herausstellt, dass die Person ein Fehlverhalten begangen hat, sollen die noch ausstehenden aufgeschobenen Vergütungsbestandteile ganz oder teilweise gekürzt werden können (Malus-System). SIBs müssen Regeln für die Kürzung in ihren internen Vorschriften vorsehen und diese anwenden. Zudem müssen die Vergütungssysteme einen verbindlichen Vorbehalt vorsehen, nach dem die SIBs schon ausbezahlte variable Vergütungen bei einem Fehlverhalten zurückfordern können (*Clawbacks*). Dadurch kann die Bank sicherstellen, dass ein Fehlverhalten

auch dann mittels Vergütungsmassnahmen geahndet werden kann, wenn die aufgeschobenen Vergütungen schon ausbezahlt worden sind. Allerdings zeigen Erfahrungen aus dem Ausland, dass die Rückforderungen rechtlich schwierig durchzusetzen sind und sich operative Herausforderungen stellen (z. B. Rückabwicklung der bezahlten Steuern und Sozialabgaben). Vergleichsweise rechtssicher umsetzbar sind die sogenannten *In-year-adjustments*. Hierbei handelt es sich um eine Kürzung der neu zuzuteilenden variablen Vergütung, falls eine Gewährsperson oder eine Person mit hoher Gesamtvergütung ein Fehlverhalten begangen hat.

Allgemeine Anforderungen an die Corporate Governance

Die Anforderungen an die Organisation und die Ausgestaltung der Corporate Governance einer Bank sind im BankG im Vergleich zu neueren Finanzmarkterlassen (insbesondere dem FINIG) sehr grob und nur andeutungsweise gehalten. Diverse Anforderungen an die Organisation finden sich heute in der BankV, während sie für andere Akteure des Finanzsektors auf Stufe Gesetz geregelt sind.

Die Anforderungen an die Corporate Governance von Banken sollen deshalb auf Gesetzesstufe angehoben und präzisiert werden. Dies erhöht die rechtliche Verbindlichkeit und trägt dem Umstand Rechnung, dass Banken in der vom FINIG vorgesehenen Bewilligungskaskade über allen anderen Finanzinstituten stehen.

In Artikel 3a und 3b VE-BankG sind diese Anforderungen angehoben. Die Normen sehen unter anderem vor, dass die Bank eine Betriebsorganisation aufweist, die dem Geschäftsbereich, das heisst der geschäftlichen Aktivität entspricht (Art. 3a Abs. 2). Weiter muss die Bank sich angemessene Regeln zur Unternehmensführung geben und sicherstellen, dass sie die gesetzlichen Pflichten erfüllen kann (Art. 3b Abs. 3). Schliesslich ist festgehalten, dass die Bank über ein Risikomanagement und wirksame interne Kontrollen verfügen muss (Art. 3b Abs. 4). Die Artikel 3c ff. VE-BankG übernehmen weitere Elemente aus dem bestehenden Artikel 3 BankG.

Die Inhalte der Artikel 3 bis 3^{quater} BankG werden zudem ohne materielle Änderungen in den Artikeln 3 bis 3q VE-BankG neu strukturiert. Die heutige Struktur des BankG in diesem Bereich ist über viele Jahre gewachsen, unübersichtlich und stösst bei Revisionen an Grenzen. Diese Anpassungen modernisieren das BankG und gleichen es bezüglich Struktur, Regelungsdichte und Regelungshierarchie an andere Finanzmarktgesetze an (namentlich das FINIG).

3.1.2 Aufsicht

Frühintervention

Das Instrumentarium der FINMA zur Frühintervention wird präzisiert, um klarzustellen, welche Arten von Massnahmen je nach Zeitpunkt zur Verfügung stehen. Das Bankengesetz sieht Interventionsmassnahmen für zwei verschiedene Situationen vor, nämlich:

- Interventionen im Rahmen der laufenden Aufsicht betreffend die Organisation (Art. 19 VE-BankG); und

- Interventionen im Zusammenhang mit Situationen mit erhöhten Risiken für die wirtschaftliche Gesundheit der Bank oder für andere Interessen der Kundinnen und Kunden (Art. 24 VE-BankG).

Um eine angemessene Organisation sicherzustellen (Art. 19 VE-BankG), kann die FINMA insbesondere Massnahmen ergreifen, um die Einhaltung der neuen Bestimmungen zum Verantwortlichkeitsregime zu gewährleisten und Missverhältnisse zwischen der Geschäftstätigkeit der Banken, den Risiken dieser Tätigkeit und den Risikomanagementmassnahmen der Banken zu korrigieren. Diese Interventionsmöglichkeit enthält eine präventive Komponente («in absehbarer Zeit»), sodass die FINMA tätig werden kann, bevor es zu einer Verletzung des Aufsichtsrechts kommt. Sie kann sich auf quantitative oder qualitative Kriterien stützen, um zu beurteilen, ob ein Eingreifen erforderlich ist.

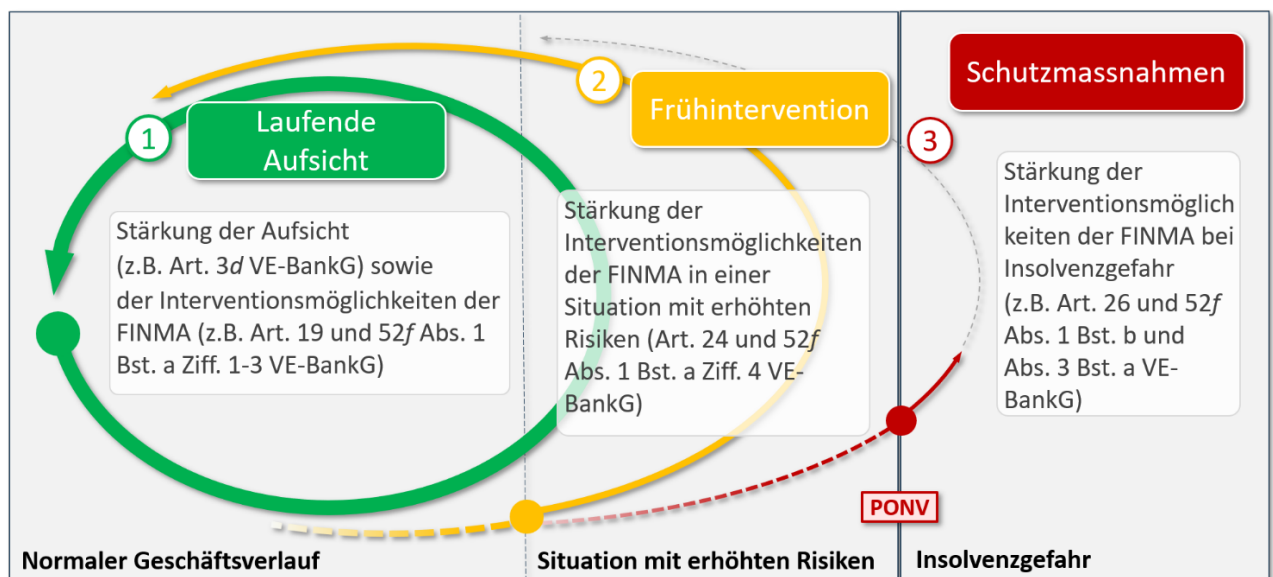
Artikel 24 VE-BankG ermöglicht es der FINMA, eine breite Palette von Massnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, Situationen mit erhöhten Risiken zu vermeiden (in «absehbarer Zeit») oder zu bewältigen, welche die wirtschaftliche Lage einer Bank, d. h. ihre Eigenmittel- oder Liquiditätsausstattung, erheblich beeinträchtigen könnten oder bereits beeinträchtigen. Zudem kann die FINMA auch dann tätig werden, wenn andere Risiken die Interessen der Kundinnen und Kunden gefährden (z. B. bei erheblichen Mängeln in den internen Kontrollsystemen). Sie kann sich auf quantitative oder qualitative Kriterien stützen, um zu beurteilen, ob ein Eingreifen erforderlich ist.

Angesichts der Wichtigkeit der Massnahmen zur Sicherstellung einer angemessenen Organisation und zur Stabilisierung einer Bank in einer Situation mit erhöhten Risiken werden Beschwerden gegen auf der Grundlage der Artikel 19 und 24 VE-BankG ergriffenen Massnahmen keine aufschiebende Wirkung haben (siehe Kapitel 4.1 betreffend Art. 52f VE-BankG).

Was schliesslich die Schutzmassnahmen bei Insolvenzgefahr einer Bank betrifft (Art. 26 BankG), werden mehrere Massnahmen, die derzeit in Artikel 26 Absatz 1 BankG festgehalten sind, in die Artikel 19 und 24 VE-BankG verschoben. Diese beiden Artikel enthalten weitere Massnahmen, welche die Massnahmen in Artikel 26 Absatz 1 VE-BankG ergänzen. Diese Änderung wird die Rechtssicherheit erhöhen und die Interventionen der FINMA in diesen verschiedenen Situationen erleichtern.

Abbildung 3 zeigt drei im BankG geregelte Interventionsmöglichkeiten der FINMA: die Interventionen im Rahmen der laufenden Aufsicht, die Interventionen in Situationen mit erhöhten Risiken und die Schutzmassnahmen bei Insolvenzgefahr.

Abbildung 3: Die verschiedenen Interventionssituationen



Aufsichtsinstrumente

Information der Öffentlichkeit

Mit der Änderung von Artikel 22 FINMAG wird in erster Linie die systematische Veröffentlichung der Endverfügungen der gemäss Artikel 30 FINMAG eröffneten Verfahren eingeführt. Wie heute auch erfolgt die Veröffentlichung zu dem Zeitpunkt, zu dem die Verfügung erlassen wird. Während juristische Personen namentlich genannt werden, werden Informationen zu natürlichen Personen anonymisiert veröffentlicht. Die FINMA kann in Ausnahmefällen auf die Veröffentlichung einer Information verzichten, wenn dieser überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen sollten, insbesondere wenn die Information die Stabilität der Finanzmärkte ernsthaft beeinträchtigen oder laufende Untersuchungen gefährden würde.

Die Regelung betreffend die Information über Einzelfälle ändert sich durch den Entwurf nicht wesentlich. Die FINMA informiert weiterhin nur dann darüber, wenn dies aus aufsichtsrechtlichen Gründen erforderlich ist, d. h. in Ausnahmefällen. Der Entwurf sieht jedoch vor, dass unter denselben Voraussetzungen auch über laufende Untersuchungen informiert werden kann. Damit soll die derzeitige Informationspraxis der FINMA vor allem im Bereich der nicht zugelassenen Institute kodifiziert werden. Nach Artikel 22 Absatz 2 VE-FINMAG kann die FINMA unter denselben Voraussetzungen auch über Massnahmen zur Sicherstellung einer angemessenen Organisation, Frühinterventionsmassnahmen oder Schutzmassnahmen informieren. Die gerichtliche Kontrolle, die einen Anspruch auf rechtliches Gehör vorsieht, erfolgt weiterhin über Artikel 25a VwVG (Verfügung über Realakte). In dringenden Fällen, in denen aus verwaltungsrechtlichen Gründen eine sofortige Information erforderlich ist, ohne dass zuvor die betroffene Person angehört wird, kann der Rechtsschutz jedoch nachträglich durch Artikel 25a VwVG gewährleistet werden.

Pekuniäre Verwaltungssanktionen

Der Entwurf schafft in Artikel 37a VE-FINMAG eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage, die es der FINMA ermöglicht, bei schwerwiegenden Verstössen gegen die Bestimmungen des FINMAG oder eines Finanzmarktgesetzes nach Artikel 1 Absatz 1 FINMAG eine pekuniäre Verwaltungssanktion zu verhängen. Die Sanktion kann bis zu 10 Prozent des durchschnittlichen jährlichen Betriebsertrags der letzten drei Geschäftsjahre betragen; massgebend ist dabei der Betriebsertrag gemäss den für die beaufsichtigte juristische Person oder Personengesellschaft geltenden Rechnungslegungsvorschriften. Ziel ist es, die Aufsichtsbehörde mit einem Instrument auszustatten, das abschreckend, repressiv, verhältnismässig und der Grösse des Instituts angemessen ist. Eine Reduzierung der Sanktion ist vorgesehen, wenn die oder der Beaufsichtigte über ihre bzw. seine gesetzlichen Verpflichtungen hinaus mitwirkt oder eine gütliche Einigung abschliesst (siehe die folgenden Erläuterungen betreffend die gütliche Einigung).

Um den Widerspruch zwischen der aufsichtsrechtlichen Mitwirkungspflicht und dem strafprozessrechtlichen Grundsatz «*nemo tenetur se ipsum accusare*» aufzulösen, führt der Entwurf, wie in Option 2 des Berichts des Bundesrates vom 23. Februar 2022²⁵⁹ über die pekuniären Verwaltungssanktionen dargelegt, in Artikel 37b VE-FINMAG eine ausdrückliche Regelung zum Umfang der Mitwirkungspflicht und des Schweigerechts innerhalb eines Sanktionsverfahrens ein. Bei dieser Art von Sanktionen gelten nämlich – anders als bei den übrigen Instrumenten der FINMA – grundsätzlich die Garantien von Artikel 6 EMRK. Somit bleibt die oder der Beaufsichtigte innerhalb dieses Verfahrens verpflichtet, die für die Aufsicht erforderlichen Auskünfte über Sachverhalte zu erteilen und vorbestehenden Unterlagen zu übermitteln. Sie oder er ist jedoch nicht verpflichtet, eine Verletzung des Aufsichtsrechts einzugestehen oder sich selbst zu belasten. Ein im Rahmen der laufenden Aufsicht oder bei Untersuchungen erlangtes Eingeständnis einer Verletzung des Aufsichtsrechts darf nicht gegen den Willen der beaufsichtigten Person für die Verhängung einer pekuniären Verwaltungssanktion verwendet werden. Diese Klarstellung sorgt dafür, dass die Anforderungen der prudenziellen Aufsicht und der Schutz der Verfahrensrechte der Beaufsichtigten in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen.

Der Entwurf sieht in den Artikeln 38a und 38b VE-RAG neu identische Befugnisse für die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde vor.

Gütliche Einigung

Mit der Einführung der pekuniären Verwaltungssanktionen wird in Artikel 37c VE-FINMAG auch ein Verfahren zum Abschluss einer gütlichen Einigung geschaffen. Dabei kann die FINMA den Beaufsichtigten vorschlagen, ein Verfahren durch eine Vereinbarung über die zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes erforderlichen Massnahmen abzuschliessen. Dieses auf dem Ermessen der FINMA beruhende Instrument ermöglicht es, die Verfahren zu verkürzen, die Beaufsichtigten

²⁵⁹ BBl 2022 776

zur Mitwirkung anzuregen und die Anzahl Beschwerden zu reduzieren. Gleichzeitig wird eine transparente und mit anderen Enforcement-Fällen vergleichbare Veröffentlichung sichergestellt.

Der Entwurf sieht in den Artikeln 38a und 38c VE-RAG neu identische Befugnisse für die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde vor.

Zwangsgelder

Der Entwurf führt in Artikel 32a VE-FINMAG zudem Zwangsgelder ein, um die Fähigkeit der FINMA zu stärken, ihre Verfügungen durchzusetzen. Wird eine vollstreckbare Verfügung trotz Mahnung und Fristsetzung nicht befolgt, so kann die FINMA die Zahlung eines Zwangsgeldes in der Höhe von bis zu 5 Prozent des durchschnittlichen täglichen Betriebsertrags für eine Dauer von höchstens sechs Monaten anordnen. Dieses Instrument soll die rasche und wirksame Vollstreckung der angeordneten Massnahmen sicherstellen, ohne einen repressiven Zweck zu erfüllen, und ergänzt die anderen gesetzlich vorgesehenen Durchsetzungsinstrumente.

Auskunfts- und Meldepflicht

Der Kreis der von der Auskunftspflicht betroffenen Personen wird auf alle Mitarbeitenden ausgeweitet (inkl. der Gewährspersonen und der Mitglieder der Organe) (Art. 29 Abs. 1 VE-FINMAG). Im Rahmen dieser Anpassung wird auch der Wortlaut der Meldepflicht präzisiert, indem klargestellt wird, dass diese Pflicht für jede Gewährsperson gilt (Art. 29 Abs. 2 VE-FINMAG). Die übrigen Mitarbeitenden sind von der Meldepflicht nicht betroffen.

In Anbetracht dieser Ausweitung und des vom Parlament einstimmig angenommenen Postulats 24.3890 von NR Andreas Meier «Widerspruch zwischen Mitwirkungspflicht und Selbstanzeigefreiheit in FINMA-Verfahren ausräumen» muss ein neuer Artikel 38a VE-FINMAG eingeführt werden, der es den Strafbehörden untersagt, selbstbelastende mündliche oder schriftliche Erklärungen, welche die FINMA von natürlichen Personen unter Androhung einer strafrechtlichen Sanktion eingeholt hat, zu verwerten. Diese Bestimmung zielt darauf ab, die derzeitige Rechtsprechung gesetzlich zu verankern, um die Rechtssicherheit, die Gleichbehandlung und die Transparenz gegenüber den Beaufsichtigten und ihren Mitarbeitenden zu gewährleisten.

Berufsverbot und Einziehung

Was das Berufsverbot betrifft, gibt es in Artikel 33 VE-FINMAG zwei Änderungen. Erstens werden in Artikel 33 Absatz 1 VE-FINMAG die aufsichtsrechtlich relevanten betriebsinternen Vorschriften hinzugefügt, damit bei einer schweren Verletzung dieser Vorschriften gegen die hierfür verantwortliche Person ein Verbot der Tätigkeit in einer leitenden Stellung verhängt werden kann. Zweitens wird Artikel 33 Absatz 2 VE-FINMAG geändert, um im Wiederholungsfall ein dauerhaftes Berufsverbot aussprechen zu können. Der Wortlaut dieser beiden Änderungen stützt sich weitgehend auf Artikel 33a FINMAG.

In Bezug auf die Einziehung wird Artikel 35 Absätze 1 und 2 FINMAG dahingehend geändert, dass der Kreis der hiervon betroffenen Personen erweitert wird. Somit fallen neben den Personen in Führungspositionen nun alle Mitarbeitenden der oder des Beaufsichtigten unter diese Regelung. Diese Bestimmung kann daher insbesondere Kundenberaterinnen und Kundenberater oder Händlerinnen und Händler betreffen, die keine Führungsposition innehaben.

Verfahrensdauer

Hinsichtlich der Verfahrensvorschriften wird ein neuer Artikel 52f ins BankG aufgenommen. Gemäss diesem Artikel 52f Absatz 1 Buchstabe a VE-BankG haben Beschwerden gegen die Verschärfung der Mindestanforderungen an die Eigenmittel und die Liquidität (Art. 4 VE-BankG), gegen die Massnahmen bei Nichterfüllung der Anforderungen nach Artikel 10 Absatz 2 VE-BankG, die Massnahmen zur Sicherstellung einer angemessenen Organisation (Art. 19 VE-BankG) und die Frühinterventionsmassnahmen (Art. 24 VE-BankG) keine aufschiebende Wirkung (vgl. Art. 55 Abs. 5 VwVG). Die damit verbundenen Verfügungen sind daher direkt vollstreckbar.

Beschränkung der Erleichterungen bei Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften

Die Änderungen sehen vor, Artikel 4 BankG mit einem Absatz zu ergänzen. Gemäss Artikel 4 Absatz 3^{bis} VE-BankG müssen Erleichterungen für SIBs seitens der FINMA neu zeitlich begrenzt werden. Die FINMA veröffentlicht eine Liste der gewährten Erleichterungen. Die Banken müssen die Öffentlichkeit über die konkreten Auswirkungen der ihnen gewährten Erleichterungen informieren.

In den Übergangsbestimmungen zum Artikel 4 Absatz 3^{bis} VE-BankG wird der Umgang mit bereits bestehenden, ohne zeitliche Begrenzung gewährten Erleichterungen an SIBs behandelt. Diese dürfen unbefristet beibehalten werden. Sie sind von der FINMA gleichermassen in einer Liste zu veröffentlichen und die Banken müssen über die konkreten Auswirkungen informieren. Diese unbefristeten Erleichterungen sind von der FINMA regelmässig auf ihre Zweckmässigkeit hin zu überprüfen.

Prüfwesen

Neu soll es der FINMA im Bankenbereich erlaubt sein, selbst jederzeit und ohne spezifische Voraussetzungen direkte Prüfungen durchzuführen. Dies wird in Artikel 23 VE-BankG klargestellt. Die Komplementarität von Prüfungen durch die FINMA und durch die Prüfgesellschaften bleibt auch weiterhin gegeben.

Um die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften punktuell zu erhöhen, damit die FINMA auch künftig auf die Resultate der Prüfungen der Prüfgesellschaften vertrauen kann, sind mehrere Massnahmen vorgesehen:

Neben der eigentlichen Prüftätigkeit erbringen Revisionsunternehmen weitere Dienstleistungen. Künftig sollen den aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften nur Dienstleistungen erlaubt sein, die im Zusammenhang mit Prüfungen stehen (Art. 24 Abs. 6 VE-FINMAG).

Mit der neuen Regelung zur Genehmigung der Wahl der Prüfungsgesellschaft und des Wechsels auf eigenes Bestreben durch die FINMA (Art. 28a Abs. 1^{bis}–1^{quater} VE-FINMAG) kann die FINMA verhindern, dass die Beaufsichtigten einen Wechsel anstrengen, um sich einer aus ihrer Sicht zu strengen Prüfung zu entziehen. Zudem kann die FINMA die Genehmigung der Wahl verweigern, wenn entsprechende Gründe vorliegen.

Weiter wird eine Höchstlaufzeit des Prüfmandats von 14 Jahren eingeführt (Art. 28b VE-FINMAG). Flankierend vorgesehen ist ein Verbot der Annahme weiterer Mandate bei Mandatskonzentrationen.

Leitenden Prüferinnen und Prüfern soll zudem vollständig untersagt werden, neben dem Prüfmandat im Finanzmarkt weitere Tätigkeiten (insbesondere als Mitglied in Oberleitungsorganen) wahrzunehmen (Art. 9a VE-RAG).

Geschäfte von grosser Tragweite

Der Verwaltungsrat der FINMA soll weiterhin bei Geschäften von grosser Tragweite und damit bei strategischer Bedeutung entscheiden. Dies bedeutet gemäss der Botschaft zum FINMAG unter anderem, dass der Verwaltungsrat Entscheide mit grosser präjudizieller Tragweite oder mit weitreichenden wirtschaftlichen oder aufsichtspolitischen Folgen (z.B. die Schliessung einer grösseren Bank oder Versicherung) fällt.²⁶⁰

Neu soll bereits im FINMAG definiert werden, was als Geschäft von grosser Tragweite gilt, wobei die Definition nicht abschliessend ist. Die Bestimmungen, wie sie heute im Organisationsreglement der FINMA festgelegt sind, sollen dafür grundsätzlich übernommen werden. Die neue Regelung beinhaltet eine allgemeine Definition von Geschäften von grosser Tragweite und zählt mögliche solche Geschäfte beispielhaft auf, wie dies bereits heute im Organisationsreglement der Fall ist. Die Regelung hält ebenfalls fest, dass der Verwaltungsrat im Einzelfall bestimmt, welche Geschäfte von grosser Tragweite sind. Zusätzlich soll im FINMAG neu explizit festgehalten werden, dass betroffene Parteien aus dieser Kompetenzordnung keinen Anspruch auf Zuständigkeit eines bestimmten Organs der FINMA ableiten können.

Mit dieser Regelung auf Gesetzesstufe wird die aktuelle Aufgabenteilung zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung grundsätzlich beibehalten, im Vergleich zum Status quo aber in drei wesentlichen Aspekten verbessert:

Erstens wird die Rechtssicherheit weiter gefestigt, indem Bestimmungen aus dem Organisationsreglement der FINMA auf Gesetzesstufe angehoben werden, da die Gerichte an Gesetze gebunden sind, während die normative Kraft eines Organisationsreglements – auch wenn im FINMAG gesetzlich vorgesehen – geringer ist. Indem sich der Wortlaut nach der jetzt geltenden, bewährten Regelung richtet, werden Auslegungsfragen der Bestimmung und damit Anfechtungsrisiken allfälliger Verfügungen minimiert.

²⁶⁰ BBl 2006 2827 ff. S. 2863

Zweitens soll neu der Gesetzgeber und nicht mehr die FINMA die Definition festlegen, welche Geschäfte von grosser Tragweite sind. Zudem wird im Gesetz festgehalten, dass wie bis anhin der Verwaltungsrat im Einzelfall bestimmt, ob ein Geschäft von grosser Tragweite vorliegt.

Drittens soll klargestellt werden, dass die Zuständigkeitsordnung rein organisationsinterner Natur ist. Entsprechend soll explizit geregelt werden, dass der Entscheid des Verwaltungsrates zur Zuständigkeit abschliessend erfolgt und damit nicht anfechtbar ist. Dadurch soll verhindert werden, dass betroffene Parteien einen Entscheid des Verwaltungsrates anstelle der Geschäftsleitung, oder umgekehrt, verlangen können. Eine Anfechtung eines Entscheides einzig mit der Begründung, diese sei vom falschen Organ getroffen worden, wird dadurch ausgeschlossen. Dies stärkt die Rechtssicherheit und die rechtliche Durchsetzungsfähigkeit der FINMA weiter.

Vollzug

Beim Vollzug des FINMAG und der einzelnen Finanzmarktgesetze samt Ausführungsrecht sollen die Mittel der FINMA im Hinblick auf die Erreichung der Aufsichtsziele nach Art. 4 FINMAG und die Verhältnismässigkeit zwischen Kosten und Nutzen effizient eingesetzt und die Tätigkeiten beim Einsatz der Ressourcen entsprechend ihrer Wichtigkeit und Dringlichkeit geordnet werden. In diesem Zusammenhang soll ein neues Instrument der Garantien der Vollzugsaussetzung (*No-Action Letters*) der FINMA die Möglichkeit einräumen, bei unzweckmässigem oder widersprüchlichem Vollzug gewisse Tätigkeiten zu depriorisieren und folglich temporär in bestimmten Bereichen insbesondere von einer Rechtsdurchsetzung abzusehen. So soll ermöglicht werden, betreffend spezifische Bestimmungen des Finanzmarktrechts, inklusive des Ausführungsrechts auf tieferen Stufen, vorübergehend keine Aufsichts-, Enforcement- oder weiteren Handlungen vorzunehmen, wenn die Bindung von Ressourcen für bestimmte Tätigkeiten im Hinblick auf die Erreichung der Aufsichtsziele unzweckmässig oder widersprüchlich und weder durch die Wichtigkeit noch die Dringlichkeit angezeigt ist. Dies erlaubt es, die Ressourcen anderswo sinnvoller einzusetzen.

3.1.3 Liquiditätssicherung in der Krise

Bekanntgabeaufschub bei Liquiditätsunterstützung durch eine Zentralbank

Um der Stigmatisierung betreffend Liquiditätsunterstützung bei der Zentralbank zu begegnen, wird in Artikel 5a VE-BankG explizit die Möglichkeit eines Bekanntgabeaufschubs hinsichtlich der Pflichten zur Veröffentlichung einer Ad-hoc-Mitteilung sowie zur Meldung an die Börse vorgesehen, sofern ein Bedarf an oder ein Bezug von Liquiditätsunterstützung durch eine Zentralbank gegeben ist. Dieser Bekanntgabeaufschub erfolgt in Verantwortung des Instituts, das auch die Geheimhaltung dieser Insiderinformation sicherzustellen hat.

Bestellung und Verwertung von Sicherheiten im Zusammenhang mit einer Liquiditätsunterstützung der SNB

Die Vorlage sieht gezielte Gesetzesanpassungen zur Erleichterung der Verwendung von Kreditforderungen oder anderweitigen Sicherheiten durch Banken zwecks Besicherung von Liquiditätsunterstützung der SNB vor (Art. 17–17d VE-BankG). Insbeson-

dere soll die Bestellung und Verwertung von Sicherheiten durch Erleichterungen hinsichtlich vertraglicher oder gesetzlicher Geheimhaltungspflichten sowie beim Datenschutz zugunsten der abtretenden Bank unterstützt werden. Die gesetzlichen Erleichterungen hinsichtlich der Verwendung von Kreditforderungen sollen ebenfalls Vorzugs- und Nebenrechte im Sinne von Artikel 170 Absatz 1 OR zu diesen Kreditforderungen (z. B. verpfändete Vermögenswerte) sowie nicht-akzessorische Sicherheiten (z. B. sicherungsübereignete Vermögenswerte) berücksichtigen.

Diese Vereinfachungen sollen ebenso für die Übertragung oder Verpfändung von Kreditforderungen durch eine Bank an eine hierfür errichtete Zweckgesellschaft zur Besicherung von Schuldverschreibungen gelten (beispielsweise im Rahmen sogenannter *Asset Backed Securities* oder *Covered Bonds*), sofern diese Schuldverschreibungen durch die Bank ausschliesslich zum Zweck der Besicherung von Liquiditätsunterstützung der SNB genutzt werden.

Darüber hinaus sind auch Vereinfachungen bei der notwendigen Vorbereitung von Schuldbriefen als Sicherheiten für Liquiditätsunterstützung der SNB vorgesehen (Drittverwahrungslösungen). Aufgrund der grossen Bedeutung von Register-Schuldbriefen als Sicherheiten für die Gewährung von Liquiditätsunterstützung der SNB soll die bereits bestehende gesetzliche Möglichkeit im Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907²⁶¹ (ZGB) zur vereinfachten Umwandlung von vor dem 1. Januar 2012 im Grundbuch eingetragenen Papier-Schuldbriefen in Register-Schuldbriefe auf sämtliche im Grundbuch eingetragenen Papier-Schuldbriefe unabhängig von deren Begründungsdatum ausgedehnt werden.

3.1.4 Stabilisierungsplanung und Abwicklung

Die gesetzlichen Anpassungen enthalten insbesondere folgende Aspekte:

- der Begriff «Sanierung» wird durch «Abwicklung» ersetzt;
- die TBTF-Ziele werden um eine internationale Dimension ergänzt (Art. 7 Abs. 2 VE-BankG);
- die Stabilisierungsplanung wird im Gesetz verankert (Art. 9 Abs. 2 Bst. e VE-BankG);
- die Abwicklungsplanung ersetzt die heutige Notfallplanung und wird dahingehend ergänzt, dass diese neben der Weiterführung der systemrelevanten Funktionen auch die Risiken für die Stabilität des Finanzsystems berücksichtigt (Art. 9 Abs. 2 Bst. d VE-BankG);
- die nicht-abschliessende Liste der Schutzmassnahmen im Falle einer Insolvenzgefahr wird insbesondere durch Frühinterventions-Massnahmen ergänzt (Art. 26 VE-BankG);
- der geordnete Marktaustritt wird explizit als Abwicklungsoption ergänzt (Art. 28 Abs. 1 VE-BankG);
- es werden übergeordnete Ziele festgehalten, an denen sich die FINMA für die Ausgestaltung und Durchführung der Abwicklung und damit auch bei

²⁶¹ SR 210

- bei der Auswahl der Abwicklungsinstrumente orientiert (Art. 28a VE-BankG);
- die Rechtsgrundlagen für die Bewertung in einer Abwicklung werden zentralisiert und konkretisiert (Art. 29a VE-BankG).
- die Bestimmungen zur Unternehmensveräusserung, Übergangsgesellschaft und Ausgliederung von Vermögenswerten werden konkretisiert (Art. 30 und 30b^{ter} ff. VE-BankG);
- auch bei nicht systemrelevanten Banken sollen Gläubigerinnen und Gläubiger eine Abwicklung nicht mehr ablehnen können (Aufhebung des Art. 31a BankG);
- der Wertausgleich für bisherige Aktionärinnen und Aktionäre nach einer Kapitalmassnahme wird auf die Höhe einer allfälligen Konkursdividende beschränkt (Art. 30b^{bis} VE-BankG);
- der Sanierungsplan und die Sanierungsverfügung der FINMA werden in einem Dokument, der Abwicklungsverfügung, zusammengefasst;
- Beschleunigung der Anerkennung von im Ausland ausgesprochenen Insolvenzmassnahmen (Art. 37g VE-BankG).

Dabei werden die Anpassungen aufgrund der Verweisteknik in anderen Finanzmarktgesetzen auch für Beaufsichtigte ausserhalb des Bankensektors (Pfandbriefzentralen, Fondsleitungen und Wertpapierhäuser, Finanzmarktinfrastrukturen) Geltung beanspruchen.

3.1.5 Einlegerschutz

Im Bereich des Einlegerschutzes werden neu Vorsorgeguthaben ausserhalb des ordentlichen Kollokationsverfahrens ausbezahlt (Art. 37a Abs. 5 und Art. 37b Abs. 4 VE-BankG). Des Weiteren werden für den Fall, dass die gesicherten Einlagen ausbezahlt werden können, allfällige vom Träger der Einlagensicherung geleistete Beiträge ausserhalb des ordentlichen Kollokationsverfahrens ausbezahlt werden (Art. 37a Abs. 5^{bis} und Art. 37b Abs. 3 VE-BankG). Zudem erfolgt eine Präzisierung bezüglich der Verrechnung (Art. 37^{bis} VE-BankG) für die Berechnung der Höhe der privilegierten Einlagen. Durch diese Anpassungen wird das System der Einlagensicherung gestärkt.

3.1.6 Zusammenarbeit der Behörden zur Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen

Die Kernelemente der künftigen Behördenzusammenarbeit sind die Schaffung eines Finanzstabilitätsrats (vormals Lenkungsgremium) und eines Finanzstabilitätsausschusses (vormals Ausschuss Finanzkrisen), ein allgemeiner Grundsatz einer Pflicht zur Zusammenarbeit sowie neue Informations- und Konsultationsbestimmungen auf Gesetzesstufe (Art. 54a ff. VE-FINMAG). Die Zusammensetzung und Leitung der beiden Gremien bleiben im Vergleich zur bisherigen Regelung im tripartiten *Memorandum of Understanding* (MoU)²⁶² unverändert, werden aber auf gesetzlicher Stufe geregelt.

²⁶² www.sif.admin.ch > Dokumentation > Fachinformationen > 2019 > EFD, FINMA und SNB erneuern tripartite Vereinbarung über Zusammenarbeit > Memorandum of Understanding EFD, FINMA, SNB (2. Dezember 2019).

Neu tagt der FSR auch zu Nicht-Krisenzeiten mindestens einmal im Jahr. Der FSA soll mindestens viermal pro Jahr tagen, kann aber wie der FSR jederzeit von einer der Mitgliedsbehörden ad-hoc einberufen werden. Die thematische Breite der beiden Gremien soll umfassender werden und es soll mehr Gewicht auf die Krisenprävention gelegt werden. Die Pflichten zur Durchführung von Krisenübungen, der Diskussion und Entwicklung von Krisenszenarien sowie der Diskussion wesentlicher Elemente der Abwicklung werden explizit ins Mandat aufgenommen.

Durch neue Bestimmungen zum Informationsaustausch wird die Zusammenarbeit gestärkt und verbessert. Zum einen wird dadurch sichergestellt, dass nicht öffentliche Informationen zwischen den involvierten Behörden – EFD, SNB und FINMA sowie, wo notwendig, zusätzlich mit weiteren Bundesstellen – geteilt werden können. Zum andern vereinfachen neue Informations- und Konsultationspflichten die Zusammenarbeit vor und während Krisen (inkl. Einschätzung von Risiken, z.B. für den eidgenössischen Finanzhaushalt sowie im Zusammenhang mit allfälligen staatlichen Beihilfen aus Bundesmitteln; Art. 54d ff. VE-FINMAG).

Die hier spezifisch vorgesehene Zusammenarbeit für die Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen, die auch die SNB einschliesst, geht der allgemeinen Regelung zur Krisenorganisation der Bundesverwaltung gemäss der Verordnung über die Krisenorganisation der Bundesverwaltung vom 20. Dezember 2024²⁶³ (KOBV) vor.

3.1.7 Ausnahme von der Verrechnungssteuer

Die bestehenden befristeten Ausnahmebestimmungen in Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben g und i VStG bei der Verrechnungssteuer für Zinsen aus TBTF-Instrumenten werden in eine unbefristete Ausnahme geändert.

3.1.8 Evaluation der TBTF-Regulierung

Der geltende Artikel 52 BankG soll mit einem von der PUK geforderten Zusatz erweitert werden: neu soll der Bundesrat in seiner Berichterstattung an das Parlament nicht nur die TBTF-Bestimmungen im Hinblick auf die internationale Vergleichbarkeit und den Grad der Umsetzung der entsprechenden internationalen Standards im Ausland prüfen, sondern sich auch umfassend und strategisch mit der Wirksamkeit dieser Bestimmungen und deren Weiterentwicklung auseinandersetzen. Dabei soll insbesondere die bedeutende Grösse der verbleibenden Schweizer G-SIB angemessen berücksichtigt werden. Der Berichterstattungszyklus soll aufgrund der umfassenderen Zielsetzung neu vier statt zwei Jahre betragen.

Ergänzend zur Evaluation der TBTF-Regulierung durch den Bundesrat zuhanden der Bundesversammlung soll zudem eine Berichterstattung der FINMA an die Bundesversammlung in Artikel 52b VE-BankG vorgesehen werden. Die Berichterstattung soll der FINMA auch die Möglichkeit eröffnen, regelmässig und gezielt über die Umsetzung der vom Gesetzgeber verabschiedeten TBTF-Regulierung in der Praxis Rechenschaft ablegen zu können. Im Gegensatz zur Berichterstattung des Bundesrats nach Artikel 52

²⁶³ SR 172.010.8

VE-BankG alle vier Jahre wird hierfür eine jährliche Berichterstattung vorgesehen, konsistent mit der jährlichen Berichterstattung über die Erreichung der strategischen Ziele.

3.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Der Bund übernimmt mit der vorgeschlagenen Änderung des BankG keine neuen Aufgaben, für die eine Finanzierung mit öffentlichen Mitteln sichergestellt werden müsste.

3.3 Umsetzungsfragen

Die vorliegenden Bestimmungen sind technologieneutral ausgestaltet und ihre Umsetzung steht der Digitalisierung und dem Vollzug mit elektronischen Mitteln offen gegenüber. Der Vollzug der Bestimmungen kann im Sinne des UEG nicht vereinfacht werden. In den Übergangsbestimmungen werden verschiedene Übergangsfristen gewährt, womit die betroffenen Banken und weiteren Finanzinstituten nach Inkrafttreten ausreichend Zeit für die Umsetzung der neuen Regulierung haben.

3.4 Koordinationsbedarf mit der beantragten Änderung des Bankengesetzes vom 6. September 2023²⁶⁴

Im Parlament nach wie vor hängig ist das Geschäft 23.062 (Bankengesetz. Änderung [«Public Liquidity Backstop»]) (hier «PLB-Vorlage»), das bereits Änderungen des Bankengesetzes vorsieht. Die PLB-Vorlage und die vorliegend beantragte Änderung betreffen teilweise Anpassungen an den gleichen Artikeln oder es bestehen Wechselwirkungen zwischen den Änderungen in den beiden Vorlagen. Im Folgenden wird dargelegt, wie die Anpassungen koordiniert werden sollen, wenn die beiden Vorlagen in Kraft treten.

Artikel 3g

Artikel 3g gemäss der PLB-Vorlage wird mit Artikel 3m und 3n VE-BankG der vorliegenden Änderung aufgefangen. Das heisst, Artikel 3g VE-BankG soll gegenüber Artikel 3g in der PLB-Vorlage vorgehen. Die Anpassung von Artikel 3g der PLB-Vorlage ist hinfällig. Falls die PLB-Vorlage vor der vorliegend beantragten Änderung in Kraft tritt, wird Artikel 3g der PLB-Vorlage bei Inkrafttreten der vorliegend beantragten Änderung überschrieben.

Artikel 10b

Artikel 10b gemäss der PLB-Vorlage wird mit den Artikeln 54a Absatz 1 sowie 54e Absätze 3 und 4 VE-FINMAG aufgefangen. Das heisst, Artikel 10b VE-BankG soll gegenüber Artikel 10b in der PLB-Vorlage in jedem Fall vorgehen. Falls die PLB-Vorlage

²⁶⁴ BBl 2023 2166

vor der vorliegend beantragten Änderung in Kraft tritt, wird Artikel 10b der PLB-Vorlage bei Inkrafttreten der vorliegend beantragten Änderung überschrieben.

Artikel 26 Absatz 1

Wenn die PLB-Vorlage vor der vorliegenden Änderung in Kraft tritt, soll Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe i bei Inkrafttreten der vorliegenden Änderung als Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe e geführt werden. Falls die vorliegende Änderung vor oder gleichzeitig mit der PLB-Vorlage in Kraft tritt, soll Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe i der PLB-Vorlage als Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe e geführt werden.

Artikel 32a

Die PLB-Vorlage sieht eine Anpassung von Artikel 32a BankG vor und verwendet den Begriff «Sanierung». Die vorliegend beantragte Änderung ersetzt im BankG «Sanierung» durch «Abwicklung» und soll vorgehen. Falls die PLB-Vorlage vor der vorliegend beantragten Änderung in Kraft tritt, soll bei Inkrafttreten der vorliegend beantragten Änderung «Sanierung» im betreffenden Artikel durch «Abwicklung» ersetzt werden. Falls die PLB-Vorlage nach der vorliegend beantragten Änderung in Kraft tritt, soll bei Inkrafttreten der PLB-Vorlage «Sanierung» durch «Abwicklung» ersetzt werden. Das betrifft Artikel 32a Absatz 3 Buchstaben b, c und e.

Artikel 37a Absätze 5 und 5^{bis} VE-BankG und Artikel 32i Absatz 2 Buchstabe a gemäss PLB-Vorlage

- Tritt die vorliegend beantragte Änderung vor oder gleichzeitig zur PLB-Vorlage in Kraft, soll Artikel 37a Absatz 5 und 5^{bis} VE-BankG in Kraft treten und Artikel 32i Absatz 2 Buchstabe a der PLB-Vorlage nicht.
- Tritt die PLB-Vorlage vor der vorliegend beantragten Änderung in Kraft, soll Artikel 32i Absatz 2 Buchstabe a der PLB-Vorlage vorerst in Kraft treten und bei Inkrafttreten der vorliegend beantragten Änderung soll Artikel 32i Absatz 2 Buchstabe a der PLB-Vorlage aufgehoben werden, denn er wird durch Artikel 37a Absatz 5 und 5^{bis} VE-BankG ersetzt.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

4.1 Bankengesetz

Das BankG ist über 90 Jahre alt und verfügt aufgrund vieler Teilrevisionen im Vergleich zu moderneren Finanzmarktgesetzen – insbesondere im Vergleich zum FINIG als neuestem Finanzmarktgesetz mit Bestimmungen zur Institutsbewilligung – über eine über die Zeit gewachsene Struktur. Das vorliegende Gesetzgebungsprojekt wird daher zum Anlass genommen, die Bestimmungen im bestehenden zweiten Abschnitt «Bewilligung zum Geschäftsbetrieb» behutsam zu modernisieren.

Die vorliegend beantragte Änderung wird zum Anlass genommen, das BankG in der deutschsprachigen Version durchgehend geschlechterneutral zu formulieren. Aus diesem Grund findet sich eingangs der Änderung eine Liste mit Ausdrücken, die heute nur in männlicher Form im BankG verwendet werden und die mit den Ausdrücken in weiblicher Form ergänzt werden sollen.

Art. 2^{bis} Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. a

Die Insolvenzzuständigkeit der FINMA und damit die Anwendbarkeit diesbezüglicher Kompetenzen erstreckt sich neu auch auf in der Schweiz domizilierte Zwischenholdinggesellschaften einer Finanzgruppe oder eines Finanzkonglomerats sowie für die Zwecke eines Abwicklungsverfahrens nach den Artikeln 28–32 BankG errichtete Zweck- und Übergangsgesellschaften mit Sitz in der Schweiz. Damit soll sichergestellt werden, dass die Abwicklungskompetenzen sämtliche für die Abwicklung einer Bank benötigten Gesellschaften umfassen. Analog zu den Konzernobergesellschaften, soll diese Insolvenzzuständigkeit unmittelbar gelten und keiner vorgängigen Bezeichnung derselben durch die FINMA bedürfen.

Vorbemerkung zum zweiten, zweiten a. und zweiten b. Abschnitt

Insbesondere betroffen von den strukturellen Anpassungen sind die allgemeinen Bestimmungen im zweiten Abschnitt, die die Voraussetzungen der Bewilligung zum Geschäftsbetriebs regeln. Sämtliche Artikel in diesem Abschnitt erhalten Sachüberschriften. Die Artikel zu Finanzgruppen und Finanzkonglomeraten sowie zu den ausländisch beherrschten Banken erhalten Gliederungstitel (zweiter a. Abschnitt und zweiter b. Abschnitt), da sie thematisch zusammengehören. Die geltenden Bestimmungen erfahren grundsätzlich keine materiellen Änderungen. Die Einführung des Verantwortlichkeitsregimes ist hingegen eine materielle Neuerung. Des Weiteren werden einzelne Bestimmungen von der BankV ins BankG angehoben. Diese Anhebungen bedeuten keine materiellen Änderungen, sondern dienen der Rechtssicherheit. Sie verfolgen zudem den Zweck, im BankG eine Angleichung der Normenhierarchie an andere jüngere Finanzmarktgesetze zu erreichen. Dies bedingt eine Um- bzw. Neunummerierung:

Der bestehende Artikel 3 BankG (Bewilligungsregime) wird aufgefächert und auf die neuen Artikel 3–3^h VE-BankG verteilt. Der bestehende Artikel 3a BankG (Kantonalbanken) wird neu zu Artikel 3i VE-BankG. Diese Bestimmungen bilden den zweiten Abschnitt.

Die bestehenden Artikel 3b–3g BankG werden in den neuen zweiten a. Abschnitt (Besondere Bestimmungen bei Finanzgruppen und Finanzkonglomeraten) als Artikel 3j–3n VE-BankG überführt.

Die bestehenden Artikel 3^{bis}–3^{quater} BankG werden in den neuen zweiten b. Abschnitt (Besondere Bestimmungen bei ausländisch beherrschten Banken und ausländischen Banken) als Artikel 3o–3q VE-BankG überführt. Infolgedessen werden die bisherigen Artikel 3^{bis}–3^{quater} BankG aufgehoben.

Infolge dieser Anhebungen von Elementen der BankV auf Stufe BankG wird die BankV zu einem späteren Zeitpunkt entsprechend zu ändern sein.

Zweiter Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Der Titel des zweiten Abschnitts soll umbenannt werden, damit klar ersichtlich wird, dass es sich in diesem Abschnitt um Bestimmungen für alle Banken und in den zweiten a. und b. Abschnitten um besondere Bestimmungen für Finanzgruppen und Finanzkonglomerate sowie für ausländisch beherrschte Banken und ausländische Banken handelt.

Art. 3 Bewilligung zum Geschäftsbetrieb

Der Artikel wird um eine Sachüberschrift ergänzt und entschlackt, indem wie eingangs erwähnt der überwiegende Teil des bestehenden Inhalts in Folgebestimmungen verlagert wird.

Absatz 1

Dieser Absatz beinhaltet den heutigen Artikel 3 Absatz 1 BankG. Der Wortlaut lehnt sich an Artikel 5 Absätze 1 und 2 FINIG an (formelle Neufassung). Die Handelsregisterämter stellen wie bereits heute sicher, dass ein Eintrag ins Handelsregister erst nach Erteilung der Bewilligung durch die FINMA erfolgt.

Absatz 2

Der Wortlaut lehnt sich an Artikel 7 Absatz 1 FINIG an. Der Artikel stellt klar, dass eine Bewilligung erhält, wer die Voraussetzungen nach dem BankG und den Ausführungsbestimmungen erfüllt. Als gesetzliche Voraussetzungen gelten insbesondere die Bestimmungen im zweiten, zweiten a. und zweiten b. Abschnitt des VE-BankG, aber auch weitere Anforderungen, die nicht in diesen Abschnitten geregelt sind. Hierzu zählt beispielsweise die Anforderung zur Beauftragung einer aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft nach Artikel 18 Absatz 1 BankG. Vorgaben, die aus praktischen Gründen effektiv erst mit der Ausübung der Tätigkeit erfüllt werden können (z.B. Anforderungen an eigene Mittel und Liquidität), muss die Bank zumindest erfüllen können.

Absatz 3

Es erfolgt eine Anhebung des heutigen Artikels 8a BankV auf Stufe BankG. Die analoge Formulierung findet sich in Artikel 8 FINIG.

Ändern sich Tatsachen, die der Bewilligung zugrunde liegen, sind die Banken verpflichtet, diese geänderten Tatsachen der FINMA zu melden. Diese Regelung ist in einem Bewilligungsregime selbstverständlich und entspricht einer in allen Bereichen der Fi-

finanzmarktregulierung unbestrittenen Praxis (vgl. Art. 8 FINIG, Art. 7 des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes vom 22. Juni 2007²⁶⁵ [FinfraG]). Die geänderten Tatsachen, die die Meldepflicht auslösen, können z. B. das Geschäftsmodell, einzelne Dienstleistungen, die Organe oder Personen mit einer qualifizierten Beteiligung betreffen. Wesentlich ist eine Änderung dann, wenn sie potentiell Einfluss auf den Bewilligungsstatus der Bank haben kann, sprich wenn die FINMA die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung neu beurteilen muss. Dies gilt namentlich, wenn Mitglieder der Organe wechseln oder der Geschäftszweck, das verfolgte Geschäftsmodell, die Rechtsform des Unternehmens oder die dem Geschäftsmodell zugrundeliegende Technologie verändert werden.

Artikel 8a BankV erwähnt Banken und Personen nach Artikel 1b BankG. Letztere werden neu nicht mehr erwähnt, da Absatz 3 auf sie gemäss Artikel 1b Absatz 1 BankG sinngemäss anwendbar ist.

Der Bundesrat wird analog zu Artikel 10 der Verordnung über die Finanzinstitute vom 6. November 2019²⁶⁶ (Finanzinstitutsverordnung, FINIV) regeln, welche Änderungen von wesentlicher Bedeutung sind. Eintragungspflichtige Änderungen dürfen erst nach Bewilligung durch die FINMA ins Handelsregister eingetragen werden, was sich heute bereits aus Artikel 3 Absatz 1 BankG ergibt (künftig Art. 3 Abs. 1 VE-BankG zweiter Satz). Eine ausdrückliche Fortführung des bestehenden zweiten Satzes in Artikel 3 Absatz 3 BankG ist nicht erforderlich.

Art. 3a Geschäftsbereich

Absatz 1

Diese Norm entspricht dem heutigen Artikel 9 Absatz 1 BankV. Der heutige Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a BankG (1. Teilsatz) ist praktisch identisch. Die Erwähnung der geografischen Ausdehnung wird von der BankV auf das BankG angehoben. Es handelt sich hier somit um die Bereinigung einer Doppelspurigkeit zwischen dem BankG und der BankV. Mit der Beschreibung der geografischen Ausdehnung legt die Bank fest, ob sie sich zum Beispiel im lokalen, regionalen, nationalen oder internationalen Markt bewegt.

Absatz 2

Eine Norm mit ähnlichem Wortlaut findet sich heute in Artikel 9 Absatz 2 BankV. Bereits Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a BankG enthält im ersten Teilsatz den Hinweis, dass die Verwaltungsorganisation der Geschäftstätigkeit entsprechen muss. Der vorliegende Absatz 2 stellt nun klar, dass die Betriebsorganisation (modernerer Begriff als bisher «Verwaltungsorganisation») dem Geschäftsbereich, das heisst den geschäftlichen Aktivitäten und der geografischen Ausdehnung entsprechen muss. Gleichzeitig muss eine

²⁶⁵ SR 958.1

²⁶⁶ SR 954.11

Bank für ihre Tätigkeit in Bezug auf die Geschäftsfelder und die geografische Ausdehnung über die entsprechenden finanziellen Mittel verfügen.

Art. 3b Organisation

Absätze 1 und 2

Die Absätze 1 und 2 begründen das dualistische Managementsystem für Banken (im Gegensatz zum monistischen System in den angelsächsischen Ländern). Das dualistische System sieht eine klare Trennung des strategischen und Kontrollorgans («Oberleitungsorgan») und der operativen Leitung («Geschäftsführungsorgan») vor. Im heutigen Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a BankG (2. Teilsatz) steht, dass eine Trennung nur nötig ist, wo der Geschäftszweck oder der Geschäftsumfang es erfordert. Diese Norm hat heute aber nur eine sehr eingeschränkte praktische Bedeutung. Der Grundsatz der Trennung kann nur in Ausnahmefällen durchbrochen werden. Ein solcher Ausnahmefall sind Privatbankiers, bei denen die Teilhaber unbeschränkt haften. Absatz 1 sieht deshalb vor, dass in eng begrenzten Ausnahmefällen vom Grundsatz des dualistischen Systems abgewichen werden kann.

Absatz 3

Mit dieser Norm wird für Banken erstmals auf Gesetzesstufe explizit die Pflicht zu angemessenen Regeln zur Unternehmensführung erwähnt. Dieser Absatz entspricht Artikel 9 Absatz 1 FINIG. Die Bank muss interne Regeln und Strukturen schaffen, aufrechterhalten und gegebenenfalls anpassen, die sicherstellen, dass sie korrekt und gesetzeskonform geführt wird. Sie muss sich so organisieren, dass sie alle gesetzlichen Anforderungen jederzeit erfüllt.

Absatz 4

Im heutigen BankG fehlt eine explizite Regel, die von den Banken eine Organisation zur Erfassung, Begrenzung und Überwachung der Risiken verlangt. Diese Regel ist bislang auf Ebene BankV festgehalten (vgl. Art. 12 Abs. 2 BankV). Für Finanzgruppen und Finanzkonglomerate besteht allerdings schon eine solche Regel (Art. 3f Abs. 2 BankG). Des Weiteren legt der neue Absatz fest, dass eine Bank über ein wirksames internes Kontrollsystem verfügen und eine interne Revision bestellen muss. Die internen Kontrollen und die interne Revision sind in anderen Finanzmarktgesetzen schon erwähnt, während sie für Banken bislang auf Verordnungsebene festgehalten sind (vgl. Art. 9 Abs. 2 FINIG, Art. 27 VAG, Art. 12 Abs. 4 BankV). Dass die FINMA eine Bank von der Pflicht der Bestellung einer internen Revision ausnehmen kann, soll weiterhin auf Stufe Verordnung geregelt bleiben (vgl. Art. 12 Abs. 4 BankV). Absatz 4 stellt in Verbindung mit Artikel 3a Absatz 2 klar, dass eine Bank nur Geschäfte tätigen darf, für die sie über eine angemessene interne Organisation verfügt, insbesondere in Bezug auf ihre Fähigkeiten, die Risiken zu managen. Das heisst, es darf kein Missverhältnis bestehen zwischen der Geschäftstätigkeit, den damit eingegangenen Risiken und den Massnahmen der Bank, diese Risiken zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen.

Ein angemessenes Risikomanagement muss in Verbindung mit der Rechnungslegung unter anderem sicherstellen, dass alle Aktiven und Passiven sowie Ausserbilanzgeschäfte korrekt abgebildet sind. Insbesondere dürfen Aktiven und Passiven nicht über- bzw. unterbewertet werden. Hierzu sind Wertberichtigungen und Rückstellungen in angemessenem Umfang zu bilden. Für Aktiven und Ausserbilanzgeschäfte ist der Abdeckung des Ausfallrisikos durch eine angemessene Höhe an Wertberichtigungen und Rückstellungen im Rahmen des angewandten Rechnungslegungsstandards Rechnung zu tragen. Hierzu muss die bankseitige Wertberichtigungs- und Rückstellungspolitik entsprechende Vorgaben machen, die realistisch und nicht zu optimistisch sind.

Absatz 5

Dieser Absatz gibt dem Bundesrat die Kompetenz, die Anforderungen an die Organisation auf Verordnungsebene festzulegen. Er achtet dabei darauf, die Regeln in Abhängigkeit der Unternehmensgrösse und der Risiken auszugestalten. Die Normen auf Verordnungsebene sollen dazu dienen, die Anforderungen an das Risikomanagement, das interne Kontrollsystem und allgemein an die Betriebsorganisation zu präzisieren. So sollen unter anderem Bestimmungen aus dem FINMA-Rundschreiben «Corporate Governance – Banken» (2017/01)²⁶⁷ auf die Verordnungsstufe angehoben werden. Zudem können die Normen Vorgaben zu Aufgaben des Oberleitungsorgans, dessen Präsidenten oder Präsidentin sowie des Geschäftsführungsorgans enthalten. Ferner kann der Bundesrat Regelungen zu Anforderungen an die Zusammensetzung, die Mitgliederzahl sowie Karenzzeiten für einen Wechsel vom Geschäftsführungs- in das Oberleitungsorgan einer Bank vorsehen. Der Bundesrat kann der FINMA die Kompetenz zuweisen, Ausführungsbestimmungen zu den Anforderungen an die Organisation zu erlassen.

Art. 3c Gewähr

Analog zu anderen Finanzmarktgesetzen regelt dieser Artikel das Gewährserfordernis für Banken (vgl. Art. 11 FINIG, Art. 14 VAG). Er legt fest, welche Personen Gewähr bieten müssen. Diese Personen sind insbesondere im Fokus des Verantwortlichkeitsregimes (Art. 3d VE-BankG), der Sorgfaltspflicht (Art. 37n VE-BankG) oder der Regeln zu variablen Vergütungen von SIBs (Art. 10b VE-BankG).

Absatz 1

Dieser Absatz definiert den Kreis der dem Gewährserfordernis unterliegenden Personen der Bank. Diese gelten als «Gewährspersonen» und umfassen wie heute (Art. 3 Abs. 2 Bst. c BankG) die Mitglieder der Organe für Oberleitung und Geschäftsführung. Es ist möglich, dass auch Personen ohne Organstellung als Gewährspersonen gelten,

²⁶⁷ www.finma.ch > Dokumentation > Rundschreiben > 2017/01 FINMA-Rundschreiben "Corporate Governance – Banken" (22.09.2016).

sofern sie den Fortbestand der Bank aufgrund ihrer Zuständigkeiten gefährden könnten.²⁶⁸ Zudem gelten neu auch Personen in Schlüsselposition von Banken mit komplexer Organisation als Gewährspersonen (siehe Absatz 2).

Absatz 1 legt zudem für Banken die Institutsgewähr fest. Das heisst, die Banken für sich genommen unterliegen wie bei anderen Bewilligungsträgern dem Gewährserfordernis (siehe Massnahme 7 im Bericht des Bundesrats zur Bankenstabilität)²⁶⁹. So bietet beispielsweise eine Bank, deren Oberleitungsorgan als Gremium so zerstritten ist, dass es seine Aufgaben nicht mehr wahrnehmen kann, keine Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit, auch wenn jedes einzelne Verwaltungsratsmitglied persönlich die Gewährspflicht erfüllen würde (siehe Botschaft FIDLEG/FINIG)²⁷⁰. Gleiches gilt, wenn das Oberleitungsorgan in seiner Gesamtheit nicht über die nötige Unabhängigkeit verfügt oder die Organe für Oberleitung und Geschäftsführung als Gremien nicht die nötigen Fachkenntnisse aufweisen.

Der Bundesrat kommt mit dieser Regelung Anliegen aus den Postulaten 24.4522 und 24.4538 der PUK nach, indem er vorsieht, auf Verordnungsebene die Anforderung festzuhalten, dass das Oberleitungsorgan als Gremium über ein angemessenes Wissen über die Schweiz verfügt. Insbesondere für international tätige Banken stellt dies sicher, dass das Führungsorgan als Kollektiv seiner Verantwortung gegenüber der schweizerischen Volkswirtschaft gerecht werden kann. Die Verantwortung für die Sicherstellung des Wissenstands zur Schweiz des Oberleitungsorgans liegt bei dessen Vorsitzenden. Anforderungen an ein angemessenes Wissen zu lokalen Gegebenheiten entsprechen internationalen Standards. So formuliert das BCBS den Standard, dass das Oberleitungsorgan als Kollektiv ein ausreichendes Verständnis der lokalen und regionalen wirtschaftlichen Gegebenheiten und Märkte sowie der rechtlichen und regulatorischen Bedingung haben soll.²⁷¹ Dieser Standard der kollektiven Eignung wird ebenfalls durch die europäische Zentralbank verfolgt und im Leitfaden zur Beurteilung fachlicher Qualifikation der Leitungsorgane eines Kreditinstituts explizit erwähnt.²⁷²

Absatz 2

Personen, die in Banken mit komplexer Organisation Schlüsselpositionen bekleiden, müssen nach Absatz 2 Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Der Bundesrat wird die Banken mit komplexer Organisation definieren (siehe Abs. 4 Bst. a).

²⁶⁸ BSK BankG-Eymann/Gyr/Winzeler, 2026, Art. 3, N 17.

²⁶⁹ BBl 2024 1023

²⁷⁰ BBl 2015 8901, 9022 f.

²⁷¹ Basel Committee on Banking Supervision, Guidelines – Corporate governance principles for banks, S. 13, Juli 2015, abrufbar unter: [Corporate governance principles for banks](#).

²⁷² Europäische Zentralbank Bankenaufsicht, Leitfaden zur Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit, S. 49, Dezember 2021, abrufbar unter: [Leitfaden zur Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit](#).

Die Personen nach Absatz 2 sind wie die Personen nach Absatz 1 als Gewährspersonen und unterliegen somit der Gewährsprüfung der FINMA. Sie üben einen erheblichen Einfluss auf die Unternehmensführung, die Risiken oder das interne Kontrollsystem aus. Diese Personen sind nicht zwingend Mitglieder der Organe für Verwaltung und Geschäftsführung, können aber trotzdem die Geschicke der Bank massgeblich beeinflussen. Die Regeln zur Zuordnung der Verantwortlichkeiten nach Artikel 3d VE-BankG sind auf sie anwendbar, das heisst sie unterliegen dem Verantwortlichkeitsregime. Die in den Buchstaben a–h aufgeführten Bereiche und Funktionen stellen für die Bank solche Schlüsselpositionen dar.

Buchstabe a

Die interne Revision ist ein wesentlicher Bestandteil des internen Kontrollsystems (üblicherweise die sogenannte dritte Verteidigungslinie), weshalb diejenige Person, die die Leitung dieser Funktion innehat, dem Verantwortlichkeitsregime unterstellt werden soll. Es ist dabei anzumerken, dass bei einer grossen Anzahl von Banken die Funktion der internen Revision an Dritte ausgelagert ist. Eine solche Auslagerung bleibt auch weiterhin möglich. In diesem Falle ist die Überwachung der internen Revision einer bestehenden Gewährsperson zuzuordnen.

Buchstabe b

Die Risikokontrolle stellt die systematische Überwachung und Berichterstattung der in einer Bank vorhandenen Risikopositionen sicher. Sie ist somit ebenfalls ein zentraler Bestandteil des internen Kontrollsystems (üblicherweise Teil der zweiten sog. Verteidigungslinie).

Buchstabe c

Die Compliance-Funktion in einer Bank umfasst die Überwachung der Einhaltung von gesetzlichen, regulatorischen und internen Vorschriften sowie die Beachtung von marktüblichen Standards und Standesregeln. Da für Banken die Einhaltung von Regeln wesentlich ist, gilt die Compliance-Funktion ebenfalls als wesentlicher Bestandteil des internen Kontrollsystems (üblicherweise Teil der sog. zweiten Verteidigungslinie).

Buchstabe d

Die Funktion der Betriebsabwicklung oder *Operations* in einer Bank ist insbesondere verantwortlich für die operativen Abläufe und die Infrastruktur, in denen die Abläufe erfolgen. Auch diese Funktion ist somit wesentlich für die Erbringung der Dienstleistungen für die Kundinnen und Kunden sowie die internen Abläufe der Bank.

Buchstabe e

Die Finanzabteilung stellt die Finanzberichterstattung sowie die Berichterstattung an die FINMA sicher. Sie ist zudem zuständig für die Eigenmittel- und Liquiditätsplanung. Weiter stellt die Finanzabteilung unerlässliche Informationen für die Unternehmensführung bereit.

Buchstabe f

Die Informations- und Kommunikationstechnologie ist für Banken von zentraler Bedeutung, da sie Effizienz, Servicequalität und Innovationsfähigkeit sichert und zugleich regulatorische Anforderungen unterstützt. Sie ist sowohl Rückgrat des Bankgeschäfts als auch Schlüsselfaktor für ein wirksames Kontrollsystem.

Buchstabe g

Weiter sollen diejenigen Personen, welche die Leitung wesentlicher Geschäftseinheiten innehaben, ebenfalls als Gewährspersonen gelten. Der Bundesrat wird auf Verordnungsebene die Wesentlichkeit definieren (Abs. 4 Bst. b). Gemäss der vorgesehenen Definition gilt eine Geschäftseinheit als wesentlich, wenn sie mindestens 10 Prozent zum Bruttoertrag der Bank beiträgt. Sie stellt damit einen zentralen Ertragspfeiler der Bank dar. Als wesentliche Geschäftseinheiten sollen auch übergeordnete Geschäftseinheiten gelten, wenn sie sich aus einer oder mehreren wesentlichen Geschäftseinheiten zusammensetzen. Die wesentlichen Geschäftseinheiten sind von Bank zu Bank unterschiedlich.

Buchstabe h

Weitere zentrale Funktionen gemäss diesem Buchstaben betreffen wesentliche Aspekte der Geschäftstätigkeit, soweit sie nicht bereits von den vorgängig beschriebenen Bereichen und Funktionen erfasst werden. Diese sind instituts- und möglicherweise situationsspezifisch. Zudem kann es sich um Funktionen handeln, die für die Risiken relevant sind, aber über keine oder nur sehr geringe Ertragsrelevanz verfügen. Der Bundesrat wird auf Verordnungsebene die relevanten Kriterien definieren (Abs. 4 Bst. c). Folgende Funktionen kommen hier insbesondere in Frage:

- Treasury: Das *Treasury* ist bei vielen Banken die zentrale Funktion, die unter anderem für die Liquiditätssteuerung, die Refinanzierung, Bilanzsteuerung oder die Steuerung der Zinsänderungsrisiken zuständig ist.
- Situationsspezifische Funktionen: Diese Funktionen sind nur für eine gewisse Zeit relevant. Sie kommen dann zum Zuge, wenn eine Bank mit komplexer Organisation in einer speziellen Situation, zum Beispiel nach einer Fusion oder bei wesentlichen Informatikprojekten, wie der Erneuerung des Kernbankensystems, eine eigene Funktion gebildet hat.
- Weitere risikorelevante Geschäftseinheiten: Hiermit sind Geschäftseinheiten unter der Schwelle von 10 Prozent des Bruttoertrags gemeint, die aber dennoch einen wesentlichen Einfluss auf die Unternehmensführung, die Risiken und das interne Kontrollsystem ausüben können.
- Hierarchieebene unter der Geschäftsführungsebene bei G-SIBs: Die UBS verfügt als G-SIB über eine weltumspannende Organisation mit über 100 000 Mitarbeitenden (Stand 2025). Sie ist um ein Vielfaches grösser als die übrigen Schweizer SIBs. Bei derart grossen Organisationen sind auf der Ebene unterhalb der Geschäftsleitung –

neben wesentlichen Geschäftseinheiten im Sinne von Buchstabe g – weitere Funktionen angesiedelt, die jeweils für sich genommen erheblichen Einfluss auf die Unternehmensführung, die eingegangenen Risiken oder das interne Kontrollsystem ausüben. Im Sinne der Proportionalität ist es zentral, dass das Verantwortlichkeitsregime der erhöhten organisatorischen Komplexität einer Bank dieser Grösse Rechnung trägt. Aus diesem Grunde sollen bei einer G-SIB auf Gruppenstufe grundsätzlich auch Personen, die einem Konzernleitungsmitglied direkt unterstellt sind, als Gewährspersonen gelten. Diese unterstehen folglich dem Verantwortlichkeitsregime. Bereits heute wird ein Grossteil dieses Personenkreises gemäss aktuellem UBS-Framework als sogenannte *Key Risk Takers* identifiziert. Dabei handelt es sich um Personen, die aufgrund ihrer Funktion massgeblich über die Verwendung und Steuerung wesentlicher Teile der Unternehmensressourcen entscheiden oder einen erheblichen Einfluss auf das Risikoprofil des Unternehmens ausüben.²⁷³ Entsprechend ist zu erwarten, dass diese Personen als Gewährspersonen zu identifizieren sein werden. Der Bundesrat kann auf Verordnungsebene die Möglichkeit vorsehen, dass die FINMA Ausnahmen für Personen auf der Ebene unterhalb der Geschäftsleitung gewähren kann, sofern sie keinen erheblichen Einfluss auf die Unternehmensführung, die eingegangenen Risiken oder das interne Kontrollsystem einer Bank ausüben.

Haben Banken wesentliche Funktionen oder einen Teil davon ausgelagert, so müssen sie einer bestehenden Gewährsperson mit der Verantwortung für die Überwachung der ausgelagerten Tätigkeit betrauen. Im Fall der internen Revision als Kontrollfunktion des Oberleitungsorgans muss bei einer Auslagerung deren Überwachung einem Mitglied des Oberleitungsorgans zugeordnet werden.

Die oben unter Buchstaben a–g erwähnten Funktionen sollen (in Verbindung mit den an den Bundesrat übertragenen Kompetenz) abschliessend definiert und von den Banken direkt umsetzbar sein. Einer Gewährsperson können mehrere Funktionen zugeordnet werden, sofern die Gewaltentrennung zwischen erster, zweiter und dritter Verteidigungslinie eingehalten wird. Es ist daher denkbar, dass in einer Bank eine Person beispielsweise die Verantwortung für die Funktion der Compliance und der Risikokontrolle wahrnimmt. Dies setzt voraus, dass diese Kumulation von Funktionen zielführend ist und die Einzelpersonen aufgrund ihrer fachlichen Qualifikationen die entsprechenden Verantwortlichkeiten wahrnehmen können. Die FINMA kann separate Verantwortliche für diese Funktionen anordnen, wenn es aufgrund einer angemessenen Corporate Governance angezeigt ist, dass zwei Funktionen von zwei verschiedenen Personen wahrgenommen werden oder die nötigen Fachkenntnisse fehlen (Art. 19 Bst. c VE-BankG).

Die Banken definieren die Funktionen unter Buchstabe h nach eigener Beurteilung. Bei Bedarf kann die FINMA den Kreis der Personen anpassen, die weitere zentrale Funktionen ausüben (Art. 19 Bst. d VE-BankG).

²⁷³ UBS, Geschäftsbericht 2024, S. 230, abrufbar unter: <https://www.ubs.com/content/dam/assets/cc/investor-relations/annual-report/2024/annual-report-ubs-group-2024.pdf>.

Absatz 3

Absatz 3 nimmt das aus dem heutigen Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c BankG bekannte Erfordernis des guten Rufs auf, wie es auch in ähnlichen Artikeln in anderen Finanzmarktgesetzen ebenfalls vorkommt (z. B. Art. 11 Abs. 2 FINIG, Art. 14 Abs. 2 VAG). Der Absatz 3 fordert zudem für Gewährspersonen die nötigen fachlichen Qualifikationen, um ihre Funktion auszuüben.

Die Absätze 1 bis 3 regeln zusammen das individuelle Gewährserfordernis für Gewährspersonen, das sich zusammensetzt aus der Anforderung an eine Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit, den guten Ruf und die für die Funktion nötigen fachlichen Qualifikationen.

Das Gewährserfordernis verlangt, dass die Personen gewisse moralische Voraussetzungen erfüllen (entspricht der *Properness* oder *Propriety* im Englischen).²⁷⁴ Des Weiteren müssen sie für die jeweilige Position die erforderlichen fachlichen Qualifikationen (*Fitness*) mitbringen. Die fachlichen Qualifikationen sind ausdrücklich in Absatz 3 erwähnt. Teil der *Fitness* kann auch die Führungserfahrung sein. Hingegen sind – gemäss der bisherigen Bewilligungspraxis der FINMA – nicht sämtliche fachlichen Qualifikationsanforderungen von jeder einzelnen Gewährsperson zu erfüllen. Fachliche Qualifikationen sind jeweils vor Amtsantritt von einer einzelnen Person entsprechend ihrer Funktion und Verantwortung und insgesamt vom jeweiligen Gremium als Ganzes vorausgesetzt.²⁷⁵

Die Gewährsbestimmungen sind ständig einzuhalten, weshalb sie der laufenden Aufsicht der FINMA unterworfen sind, auch wenn keine regelmässige Wiedervorlage zur Gewährungsprüfung vorgesehen ist. Eine Neu Beurteilung kann bei Hinweisen z. B. aufgrund von Prüfarbeiten durch die FINMA selbst oder durch die Prüfgesellschaften sowie bei ausserordentlichen Ereignissen wie einem grossen Verlust erfolgen. Die FINMA kann bei einer solchen Neu Beurteilung zum Schluss kommen, dass die Gewähr einer Gewährsperson nicht mehr gegeben ist. Die Gewähr ist eine Bewilligungsvoraussetzung, die dauernd einzuhalten ist. Stellt die FINMA fest, dass eine Gewährsperson keine Gewähr mehr bietet, weist sie gemäss geltendem Recht das Institut mittels Verfügung an, diese Person aus der Gewährsfunktion zu entfernen (vgl. PUK-Bericht Kasten 8).²⁷⁶ Der Gewährsentzug setzt – anders als das Berufsverbot – keine schwere Aufsichtsrechtsverletzung voraus. So ist es denkbar, dass eine Gewährsperson keine Gewähr mehr bietet, wenn sich im Verlauf ihrer Tätigkeit herausstellt, dass sie nicht über die für ihre Position nötigen fachlichen Kompetenzen (inkl. Führungskompetenzen) verfügt, auch wenn die FINMA eine Bewilligung erteilt hatte.

²⁷⁴ Zulauf und Wyss (Hrsg.), Finanzmarktenforcement, Bern 2022, S. 365.

²⁷⁵ BBl 2015 9023

²⁷⁶ BBl 2025 515, S. 189

Die FINMA beurteilt in ihrer Gewährsprüfung die Gewähr der für eine Gewährsposition vorgesehenen Personen. Die Gewährsprüfung erfolgt immer bei der Neubewilligung einer Bank. Der Wechsel einer Gewährspersonen oder die Besetzung neu geschaffener Positionen ist eine Änderung von wesentlicher Bedeutung und bedarf daher der vorgängigen Bewilligung durch die FINMA (vgl. Art. 3 Abs. 3 VE-BankG). Die Banken müssen der FINMA die von ihr für die Beurteilung der Gewähr benötigten Unterlagen zur Kandidatin bzw. zum Kandidaten mit genügend Vorlaufzeit zwecks Bewilligung einreichen. Die FINMA nimmt die Gewährsprüfung ohne Verzögerung und mit der gebotenen Sorgfalt vor. Sind vertiefte Abklärungen der Gewähr notwendig, so informiert die FINMA die Bank umgehend. Es steht der Bank frei, die Ernennung der Person unter Vorbehalt der Bewilligung der FINMA zu kommunizieren. Der Amtsantritt kann erst nach Erhalt der FINMA-Bewilligung erfolgen.

Absatz 4

Absatz 4 legt dar, welche Regelungskompetenzen dem Bundesrat übertragen werden.

Buchstabe a

Das Verantwortlichkeitsregime gilt nicht für sämtliche Banken. Es ist auf Banken mit einer grösseren und entsprechend komplexeren Organisation anwendbar. Der Bundesrat wird auf Verordnungsebene die Komplexität definieren. Gemäss der vorgesehenen Definition sollen Banken mit einer Anzahl Mitarbeitenden von 250 Vollzeitäquivalenten oder mehr dem Verantwortlichkeitsregime unterstellt sein. Diese Zahl orientiert sich am Kriterium für kleine und mittleren Unternehmen (KMU), wie es das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) verwendet.²⁷⁷ Mit zunehmender Mitarbeiterzahl steigt typischerweise auch die organisatorische Komplexität einer Bank, da Differenzierung, Koordinationsbedarf und Governance-Anforderungen zunehmen. Diese Definition der komplexen Organisation kann sich über die Zeit ändern und wird somit bei Bedarf durch den Bundesrat angepasst werden. Das Abstellen auf die KMU-Schwelle bedeutet, dass der Fokus des Verantwortlichkeitsregimes auf den grösseren und komplexeren Banken liegt. Die Mehrheit der Schweizer Banken befindet sich unterhalb dieser Schwelle und wird daher vom Verantwortlichkeitsregime nicht betroffen sein. Banken, deren Mitarbeiterzahl um 250 Vollzeitäquivalente schwankt, sollen die Anforderungen an das Verantwortlichkeitsregime erst erfüllen müssen, wenn feststeht, dass sich die Mitarbeiterzahl dauerhaft über der Schwelle halten wird.

Buchstaben b und c

Der Bundesrat wird zur Bestimmung der oben unter Absatz 2 Buchstaben g und h beschriebenen wesentlichen Geschäftseinheiten und weiteren zentralen Funktionen die Kriterien definieren.

²⁷⁷ www.kmu.admin.ch -> Praktisches Wissen -> Alle -> Zahlen und Fakten betreffend Schweizer KMU.

Art. 3d Zuordnung der Verantwortlichkeiten in Banken mit komplexer Organisation

Dieser Artikel beschreibt mit der Zuordnung der Verantwortlichkeiten in Banken mit komplexer Organisation das wesentliche Element des Verantwortlichkeitsregimes. Mit dieser Zuordnung wird dokumentiert, welche Verantwortlichkeiten die jeweiligen Gewährspersonen wahrnehmen müssen.

Absatz 1

Banken mit komplexer Organisation sind verpflichtet, die für ihren Betrieb massgeblichen Verantwortlichkeiten zu bestimmen und diese den jeweiligen Gewährspersonen zuzuordnen. Sie müssen eine Übersicht über die Bereiche und Funktionen führen, in der die verantwortlichen Gewährspersonen genannt und deren Aufgaben klar zugeordnet sind. Ausgangspunkt für diese Übersicht ist dabei das bestehende Organigramm der Bank.

Absatz 2

In der Verantwortlichkeitserklärung bestätigten die Gewährspersonen, dass sie für die ihnen je nach Funktion und Bereich zugeordneten Aufgaben verantwortlich sind. Sie müssen die Erklärung unterzeichnen, wobei auch digitale Signaturen mit vergleichbarem Schutzniveau zulässig sind. Mit der Unterzeichnung bestätigen sie, dass sie für die Erfüllung der Aufgaben verantwortlich sind. Artikel 37*n* bestimmt die diesbezügliche Sorgfaltspflicht.

Eine Bank muss die unter Artikel 3c Absatz 2 Buchstaben a–h aufgeführten Bereiche und Funktionen und die mit ihrer Leitung verbundenen Aufgaben grundsätzlich den Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans zuzuordnen, sofern die Verantwortung nicht von einer Person ausserhalb des Geschäftsführungsorgans getragen wird. Dies ist beispielsweise bei der Leitung der internen Revision der Fall, die als unabhängiges Kontrollorgan direkt an das Oberleitungsorgan rapportiert, oder wenn die Compliance-Funktion nicht als eigenständige Funktion im Geschäftsführungsorgan vertreten ist. Zudem muss sie dem Oberleitungsorgan ebenfalls bestimmte Funktionen und damit verbundene Verantwortlichkeiten zuordnen. Hier betroffen sind insbesondere der Vorsitz des Oberleitungsorgans, die weiteren Mitglieder des Oberleitungsorgans und die Vorsitzenden der Ausschüsse des Oberleitungsorgans.

Absatz 3

Es obliegt dem Bundesrat, den Inhalt der Übersicht nach Absatz 1 und der Erklärung nach Absatz 2 festzulegen. Insbesondere gehört hierzu eine Aufstellung der Aufgaben, die die Leitung eines Bereichs oder einer Funktion wahrzunehmen hat. Die FINMA kann Ausführungsbestimmungen erlassen, die insbesondere regeln, welche Prozesse die betroffenen Banken in Bezug auf die Verantwortlichkeitsübersicht und –erklärung im Verkehr mit der FINMA zu beachten haben. Die FINMA verfügt heute über standardisierte Prozesse für die Bewilligung von Gewährspersonen, in die die neuen Prozesse zur Übersicht und Erklärung zu integrieren sind.

Art. 3e Ort der Leitung

Absatz 1

Der erste Satz von Absatz findet sich heute in Artikel 10 BankV und bedeutet eine Anhebung auf Gesetzesstufe. Die gleiche Regel findet sich in Artikel 10 Absatz 1 FINIG. Die Leitung – wahrgenommen durch die Organe für Oberleitung und Geschäftsführung – muss von der Schweiz aus erfolgen. Diese Norm verlangt somit eine Präsenz der Bank in der Schweiz und eine Schnittstelle zur FINMA.²⁷⁸

Absatz 2

Die Norm entspricht dem heutigen Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe d BankG (vgl. auch Art. 10 Abs. 2 FINIG). Sie fordert für die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans einen Wohnsitz, von dem aus sie die operative Leitung tatsächlich wahrnehmen können. Der Begriff «verantwortlich» wurde im Vergleich zum heutigen Wortlaut gestrichen, da der Begriff an dieser Stelle nicht zweckmässig ist. Die Verantwortlichkeit der Gewährspersonen der Banken mit komplexer Organisation steht im Zentrum des Verantwortlichkeitsregimes (Art. 3c Abs. 1 und 2 und 3d VE-BankG) und ist auch Gegenstand der Sorgfaltspflicht (Art. 37n VE-BankG).

Art. 3f Qualifizierte Beteiligungen

Absatz 1

Absatz 1 nimmt das vorhandene Gewährserfordernis der qualifiziert Beteiligten aus dem heutigen Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c^{bis} BankG auf. Dieses wird ergänzt um den guten Ruf, der implizit im Gewährserfordernis enthalten ist. Mit der expliziten Erwähnung des guten Rufs erfolgt eine Angleichung an Art. 3c Abs. 3 VE-BankG, Artikel 11 Absatz 3 FINIG oder Artikel 14 Absatz 3 VAG, die ebenfalls den guten Ruf neben dem Gewährserfordernis erwähnen.

Absatz 2

Absatz 2 enthält die Definition einer qualifizierten Beteiligung gemäss heutigem Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c^{bis} BankG.

Absatz 3

Absatz 3 entspricht dem heutigen Artikel 3 Absatz 5 BankG. Er soll keine inhaltliche Anpassung erfahren, sondern soll nur an die heutigen gesetzestechnischen Sprachrichtlinien angepasst werden.

²⁷⁸ BSK BankG-Eymann/Gyr/Winzeler, 2026, Art. 3, N 36.

Absatz 4

Absatz 4 gibt den Inhalt des heutigen Artikel 3 Absatz 6 BankG wieder. Die Banken müssen der FINMA Personen melden, die direkt oder indirekt eine qualifizierte Beteiligung erwerben oder veräussern oder eine der Schwellen nach Absatz 3 erreichen, über- oder unterschreiten. Diese Pflicht besteht, sobald die Banken davon erfahren. Mindestens einmal jährlich müssen die Banken an die FINMA sämtliche qualifizierten Beteiligungen und deren Veränderungen melden.

Art. 3g Auslandgeschäft

Die Bestimmung übernimmt den heutigen Artikel 3 Absatz 7 BankG. Die Agentur hat keine praktische Bedeutung mehr, weshalb dieser Begriff gestrichen werden kann.

Art. 3h Mindestkapital

Diese Norm entspricht dem heutigen Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b BankG. Der Wortlaut ist an Artikel 45 Absatz 1 FINIG angepasst.

Art. 3i Kantonalkassen

Dieser Artikel entspricht inhaltlich dem heutigen Artikel 3a BankG. Er erhält eine Sachüberschrift und wird sprachlich den heutigen gesetzestechnischen Sprachanforderungen angepasst.

Zweiter a. Abschnitt: Besondere Bestimmungen bei Finanzgruppen und Finanzkonglomeraten

Art. 3j Zusätzliche Bewilligungsvoraussetzungen

Absatz 1

Dieser Absatz entspricht dem heutigen Artikel 3b BankG.

Absatz 2

Dieser Absatz definiert den Begriff der Finanzgruppe. Er basiert inhaltlich auf dem heutigen Artikel 3c Absatz 1 BankG. Der im aktuellen Absatz verwendete Begriff des Wertpapierhauses ist nicht mehr nötig, da sich in Artikel 49 Absatz 1 FINIG eine Definition wertpapierhausdominierter Finanzgruppen findet.

Absatz 3

Dieser Absatz definiert das bankdominierte Finanzkonglomerat. Er basiert inhaltlich auf dem heutigen Artikel 3c Absatz 2 BankG. Der Begriff «effektenhandelsdominiert» wird nicht in Absatz 3 übernommen, da es seit der Einführung des FINIG die «Effektenhänd-

ler» nicht mehr gibt. An deren Stelle sind die «Wertpapierhäuser» getreten. Für wertpapierhausdominierte Finanzkonglomerate enthält Artikel 49 Absatz 2 FINIG eine entsprechende Definition.

Art. 3k Gruppen- oder Konglomeratsaufsicht

Dieser Artikel entspricht weitestgehend dem heutigen Artikel 3d BankG. Einzige Änderung ist der Ersatz von «effektenhandelsdominiertes Finanzkonglomerat» mit «wertpapierhausdominiertes Finanzkonglomerat».

Art. 3l Ergänzung der Einzelinstitutsaufsicht

Absätze 1 und 2

Diese Absätze entsprechen inhaltlich dem heutigen Artikel 3e BankG. Es erfolgen lediglich einzelne sprachliche Anpassungen.

Absatz 3

Der Bundesrat legt nach Absatz 3 die Anforderungen an die Organisation der Finanzgruppen und bankdominierten Finanzkonglomerate fest. Dies betrifft insbesondere Regelungen zu organisatorischen Anforderungen nach den Artikeln 3a–e, die Regeln in Bezug auf Massnahmen bei einer Verletzung der Sorgfaltspflicht (Art. 5b, Art. 37n) und zu Vergütungen (Art. 5c, Art. 10b). Er soll zudem der FINMA die Kompetenz verleihen können, Ausführungsbestimmungen zu diesen Themen zu erlassen. Der Bundesrat kann somit die heute geltenden Normen von Artikel 3f BankG zur Gewähr und zur Organisation von Finanzgruppen und Finanzkonglomeraten auf Verordnungsebene regeln.

Art. 3m Vorschriften der FINMA

Dieser Artikel entspricht grundsätzlich dem heutigen Artikel 3g Absätze 1 und 2 BankG. In Absatz 2 wurde «effektenhandelsdominiert» gestrichen, da Effekthändler durch die Wertpapierhäuser ersetzt wurden. Auf wertpapierhausdominierte Finanzkonglomerate sind die Vorschriften gemäss Artikel 49 Absatz 3 FINIG sinngemäss anwendbar. In beiden Absätzen wurde zudem «Offenlegung» basierend auf der Gesetzesvorlage vom 6. September 2023²⁷⁹ zum PLB ergänzt.

Art. 3n Anforderungen an die finanzielle Ausstattung und Organisation wesentlicher Gruppengesellschaften

Dieser Artikel entspricht dem heutigen Artikel 3g Absätze 3 und 4 BankG. Absatz 1 spricht nun treffender davon, dass der Bundesrat «Anforderungen festlegen» statt «Vorschriften erlassen» kann. Absatz 2 ist sprachlich vereinfacht worden. Der Begriff

²⁷⁹ BBl 2023 2166

der «Abwicklung» ersetzt – wie im ganzen BankG – den Begriff «Sanierung», ergänzt mit Referenzen auf die Gesetzesartikel.

Zweiter b. Abschnitt: Besondere Bestimmungen bei ausländisch beherrschten Banken und ausländischen Banken

Art. 30 *Zusätzliche Bewilligungsvoraussetzungen*

Die Absätze 1–5 dieses Artikels entsprechen inhaltlich dem heutigen Artikel 3^{bis} BankG.

Absatz 1

Der Ausdruck «Bewilligung zur Errichtung einer Bank» wurde ersetzt durch «Bewilligung zum Geschäftsbetrieb für eine Bank» in Anlehnung an die Sachüberschrift von Artikel 3 («Bewilligung zum Geschäftsbetrieb»). Es wird klargestellt, dass unter bestimmten Voraussetzungen eine Bewilligung an eine ausländische Bank geht, den Geschäftsbetrieb durch eine Zweigniederlassung oder einen ständigen Vertreter in der Schweiz auszuüben.

Buchstabe a wird ergänzt mit dem Ausdruck «oder durch den Staat, in dem die ausländische Bank ihren Sitz hat», um den Fall der Zweigniederlassung und des ständigen Vertreters abzudecken.

Absatz 2

Hier wird ergänzt, dass es sich um eine Bank nach Absatz 1 handelt.

Absatz 3

Hier wurde der Ausdruck «hat zu erteilen» mit «muss erteilen» ersetzt. Dies entspricht den aktuellen gesetzestechnischen Sprachregelungen.

Absatz 4

Dieser Absatz wurde sprachlich überarbeitet und stellt nun unmissverständlich klar, was mit dem beherrschenden ausländischen Einfluss nach Absatz 1 gemeint ist.

Absatz 5, Buchstabe b

Buchstabe b erfährt sprachliche Vereinfachungen.

Absatz 6

Absatz 6 entspricht inhaltlich dem heutigen Artikel 3^{ter} Absatz 3. Er wird sprachlich vereinfacht, um klar zum Ausdruck zu bringen, dass eine Bank der FINMA mitteilen muss, wenn eine Bank möglicherweise ausländisch beherrscht wird oder werden wird oder

die qualifizierten Beteiligungen von Ausländerinnen und Ausländern möglicherweise ändern oder ändern werden.

Absatz 7

Absatz 7 entspricht dem heutigen Artikel 3^{ter}. Er besagt, dass eine ausländisch beherrschte Bank bei der FINMA eine neue Zusatzbewilligung beantragen muss, wenn bei ihr Ausländerinnen und Ausländer mit qualifizierten Beteiligungen wechseln.

Art. 3p Zusatzbewilligung bei nachträglicher ausländischer Beherrschung

Dieser Artikel entspricht dem heutigen Artikel 3^{ter} Absatz 1 BankG. Banken, die nachträglich, das heisst, nachdem sie die Bewilligung zum Geschäftsbetrieb erhalten haben, ausländisch beherrscht werden, bedürfen einer zusätzlichen Bewilligung.

Art. 3q Staatsverträge

Dieser Artikel entspricht dem heutigen Artikel 3^{quater} BankG. In den Absätzen 1 und 2 werden die Personengesellschaften ergänzt. Diese sind in Artikel 3o Absatz 5 Buchstabe b VE-BankG (bislang Art. 3^{bis} Abs. 3 Bst. b) erwähnt, wurden aber in Artikel 3^{quater} bisher nicht genannt.

Art. 3^{bis}–3^{quater}

Diese Bestimmungen finden sich neu als Artikel 3o–3q VE-BankG (siehe oben) und entsprechend sind die bestehenden Artikel 3^{bis}–BankG 3^{quater} BankG formell aufzuheben.

Art. 4 Eigenmittel und Liquidität

Vorbemerkung

Von im Einzelfall gewährten Erleichterungen nach Artikel 4 Absatz 3 BankG sind Verordnungsbestimmungen gestützt auf Artikel 4 Absatz 2 BankG zu unterscheiden. Weicht die FINMA gestützt auf Artikel 4 Absatz 3 BankG im Einzelfall von allgemeinen Anforderungen ab und gewährt neue Erleichterungen, ohne dass sie gemäss Artikel 4 Absatz 2 BankG spezifisch ermächtigt ist (z. B. Art. 10 ERV), so hat sie diese instituts-spezifischen Erleichterungen gemäss neuem Absatz 3^{bis} VE-BankG für SIBs zeitlich zu begrenzen und die Öffentlichkeit darüber zu informieren. Folglich betreffen die in Artikel 4 Absatz 3^{bis} VE-BankG vorgesehenen Einschränkungen Artikel 4 Absatz 2 BankG nicht.

Absatz 3^{bis}

Artikel 4 Absatz 3 BankG erlaubt es der FINMA, wie bisher in besonderen Fällen von den allgemeinen Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften abzuweichen und einzelnen Banken Erleichterungen von den Mindestanforderungen zu gewähren oder Verschärfungen anzuordnen. Dieser Absatz bildet weiterhin die Grundlage für die Gewährung von Erleichterungen, jedoch sollen für Erleichterungen an SIBs zusätzliche, in Absatz 3^{bis} VE-BankG festgelegte Anforderungen eingehalten werden. Diese zusätzlichen Anforderungen gelten nicht für Erleichterungen zugunsten nicht-systemrelevanter Banken.

Im Fall von neu gewährten Erleichterungen bei den Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen für SIBs sind diese zeitlich zu begrenzen. Die zeitliche Begrenzung ist dabei so auszugestalten, dass der Ausstieg zum festgelegten Zeitpunkt tatsächlich erfolgt. Das bedeutet, dass der begründende Sachverhalt zu diesem Zeitpunkt ohnehin obsolet wird oder zwischenzeitlich geeignete Massnahmen umgesetzt werden, so dass dieser seine Relevanz verliert. Darüber hinaus werden die Transparenzanforderungen erhöht. Damit wird das Ziel verfolgt, dass sich die Öffentlichkeit ein eigenes zutreffendes Bild von der tatsächlichen Lage der Bank machen kann. Die relevanten Informationen sollen für alle relevanten Anspruchsgruppe leicht zugänglich und verständlich sein. Zu diesem Zweck veröffentlicht die FINMA eine Liste aller von ihr gewährten Erleichterungen. Die betroffene Bank zeigt darüber hinaus auf, mit welchen Konsequenzen diese im konkreten Fall verbunden sind. Dabei geht sie auch auf die besonderen Gegebenheiten und Hintergründe ein, die die Erleichterungen als zweckmässig rechtfertigen. Sie zeigt zudem auf, über welche Wirkmechanismen die Erleichterungen zu den dargestellten Konsequenzen führen. Damit ist insgesamt die Erwartung verbunden, dass sich die dargestellten Konsequenzen nicht nur im aktuellen Umfeld, sondern auch unter veränderten Rahmenbedingungen nachvollziehen und abschätzen lassen.

Erleichterungen an SIBs die vor dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung durch die FINMA gewährt wurden, werden in den Übergangsbestimmungen zum Artikel 4 Absatz 3^{bis} VE-BankG gesondert thematisiert. Solche Erleichterungen müssen weiterhin nicht befristet werden, jedoch zwingend regelmässig von der FINMA überprüft werden. Darüber hinaus unterliegen auch diese Erleichterungen den oben ausgeführten Transparenzanforderungen.

Art. 5a Aufschub der Veröffentlichung und Meldung bei Liquiditätsunterstützung durch eine Zentralbank

Kotierungsreglemente von Schweizer Börsen kennen eine an Emittentinnen und Emittenten adressierte Informationspflicht für kursrelevante Tatsachen (sog. Ad-hoc-Publizität). Aufgrund von Bedenken, dass ein Liquiditätsbezug zu einem unpassenden Zeitpunkt im Markt bekannt und von diesem und den Anlegerinnen und Anlegern als Schwäche interpretiert würde und damit eine Krise noch verstärken könnte, zögern Banken insbesondere bei bankenspezifischen Ereignissen, Liquiditätsunterstützung von Zentralbanken zu beziehen (sog. Stigma-Problematik). Um dieser spezifischen Problematik entgegenzuwirken, soll im Zusammenhang mit Liquiditätsunterstützung durch Zentralbanken die Möglichkeit eines Aufschubs bezüglich der Veröffentlichung

einer Ad-hoc-Mitteilung sowie einer damit verbundenen Meldung an die Börse explizit auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Die aktuelle Regulierung sieht bereits heute unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit einer Ausnahme von der Pflicht zur Veröffentlichung von kursrelevanten Tatsachen (bzw. Insiderinformationen, vgl. Art. 2 Bst. j FinfraG) in den von der FINMA genehmigten Kotierungsreglementen der Börsen vor (Selbstregulierung; vgl. auch Art. 27 und 35 FinfraG), jedoch ohne dabei explizit die Liquiditätsunterstützung durch eine Zentralbank zu nennen. Der neu geschaffene Bekanntgabeaufschub ist für Banken oder Konzernobergesellschaften, einschliesslich Zwischenholdinggesellschaften, von Finanzgruppen und Finanzkonglomeraten, deren Beteiligungspapiere oder andere Finanzinstrumente an einer hiesigen Börse kotiert sind, anwendbar. Dies unter der Voraussetzung, dass die kursrelevante Information bezüglich dem Bedarf oder dem Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken geheim gehalten werden können. Die Prüfung der Voraussetzungen sowie der Entscheid über den Aufschub der Veröffentlichung und Meldung liegt in der Verantwortung des jeweiligen Instituts. Innerhalb eines Konzerns könnte der Bedarf an Liquiditätsunterstützung beispielsweise bei einer Bank-Tochtergesellschaft, welche nicht zur Ad-hoc-Publizität verpflichtet ist, bestehen. Die Konzernobergesellschaft, deren Beteiligungspapiere oder andere Finanzinstrumente an einer Börse kotiert sind, wäre nach der neuen Bestimmung bei Erfüllung der Voraussetzungen zum Bekanntgabeaufschub der entsprechenden Insiderinformationen hinsichtlich der Bank-Tochtergesellschaft berechtigt.

Die Bestimmung über den Aufschub der Veröffentlichung und der Meldung bei Liquiditätsunterstützung durch eine Zentralbank findet unabhängig davon Anwendung, ob die kursrelevante Tatsache auf einem Plan des jeweiligen Instituts beruht oder ob eine Sanierungs- bzw. Abwicklungsbedürftigkeit oder ein entsprechender Sanierungs- oder Abwicklungsplan vorliegt. Auch eine Interessenabwägung im engeren Sinn ist nicht erforderlich, jedoch ist davon auszugehen, dass der Emittent oder die Emittentin beim Entscheid zum Bekanntgabeaufschub auch die Interessen der Markttransparenz berücksichtigt. Die Bestimmung zielt vor dem Hintergrund der geltenden Selbstregulierung auch darauf ab, die Rechtssicherheit der Banken bei Liquiditätsengpässen zu erhöhen.

Unter einem Bedarf an Liquiditätsunterstützung bei einer Zentralbank sind nebst dem effektiven Bezug von Liquiditätsunterstützung, also der Inanspruchnahme von Liquiditätsfazilitäten bei Zentralbanken inklusive der Liquiditätsunterstützung der SNB nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe e in Verbindung mit Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e des Bundesgesetzes über die Schweizerische Nationalbank vom 3. Oktober 2003²⁸⁰ [Nationalbankengesetz, NBG]), auch die Umstände zu verstehen, die der Notwendigkeit des Liquiditätsbezuges zugrunde liegen. Dies kann insbesondere bei unerwartet erhöhten Nettomittelabflüssen, bei der erheblichen Verschlechterung in der Möglichkeit zur Nutzung von Refinanzierungsquellen oder auch der Verschlechterung des Liquiditätswerts von liquiden Aktiva der Fall sein. Inwiefern es sich um vertrauliche und kursrelevante Informationen (vgl. Artikel 2 Buchstabe j FinfraG) betreffend der

²⁸⁰ SR 951.11.

Liquiditätsunterstützung handelt, liegt im Ermessen der betroffenen Bank. Es ist somit nicht ausgeschlossen, dass die Bank in der Beurteilung des Einzelfalls zum Schluss kommt, dass der jeweilige Bedarf an Liquiditätsunterstützung bei einer Zentralbank keine vertrauliche und kursrelevante Information darstellt. Der Bekanntgabeaufschub ist grundsätzlich zeitlich unbefristet, jedoch hat die Bank organisatorische Massnahmen zu treffen, die die Geheimhaltung der Information sicherstellt. Das heisst, die Bank gewährleistet die Geheimhaltung, indem sie ihre bestehenden internen Regelungen und Prozesse zur Umsetzung der bereits in der geltenden Selbstregulierung beziehungsweise den Vorschriften zu Insiderinformationen enthaltenen Anforderungen an die Vertraulichkeit des Bekanntgabeaufschubs anwendet und einhält. Insbesondere ist für den Fall eines Leaks oder der Veröffentlichung eines ausreichend präzisen Gerüchts mit Bezug zur Insiderinformation die Einhaltung der Geheimhaltung nicht mehr als gewährleistet einzustufen. Grundsätzlich ist nicht davon auszugehen, dass in der Praxis die Geheimhaltung betreffend einer Liquiditätsunterstützung bei einer Zentralbank über einen mehrwöchigen Zeitraum möglich ist. Sofern und sobald die Vertraulichkeit der Insiderinformation nicht mehr gewährleistet ist, müssen die regulatorischen Pflichten zur Ad-hoc-Publizität erfüllt werden. Es wird davon ausgegangen, dass die Bank bereits mit dem Entscheid zum Bekanntgabeaufschub ein Kommunikationskonzept im Falle des Wegfalls der Geheimhaltung vorbereitet. Die Bestimmungen betreffend Insiderhandel und Marktmanipulation nach Artikel 142 ff. FinfraG bleiben durch diese Regelung unberührt.

Art. 5b Massnahmen bei Verletzung der Sorgfaltspflicht

Gewährspersonen, die die Sorgfaltspflicht nach Artikel 37n (siehe Erläuterungen unten) nachweislich verletzen, sind mit Massnahmen im Bereich der variablen Vergütungen oder mit disziplinarischen Massnahmen durch die Bank zu sanktionieren. Dies bedeutet, dass die Bank selbst Massnahmen gegenüber einer Gewährsperson ergreifen muss, wenn diese eine Verletzung des geltenden Rechts oder der betriebsinternen Vorschriften begangen hat. Die Voraussetzungen und Regeln zur Ahndung dieser Regelverletzungen muss die Bank in ihren internen Reglementen vorsehen.

Art. 5c Vergütungssystem

Mit diesem Artikel werden erstmals für alle Banken geltende Grundsätze zu Vergütungssystemen auf Gesetzesebene festgehalten.

Absatz 1

Das Vergütungssystem muss so ausgestaltet sein, dass es den Grundsätzen der Einfachheit und Nachvollziehbarkeit entspricht. Es soll für Mitarbeitende, das Oberleitungsorgan, die Geschäftsführung sowie für die FINMA klar ersichtlich sein, wie sich die Vergütung zusammensetzt und nach welchen objektiven Kriterien sie bemessen wird. Die Banken müssen ihr Vergütungssystem dokumentieren.

Absatz 2

Mit dieser Bestimmung wird sichergestellt, dass sich die Vergütungen nach dem langfristigen Erfolg der Bank richten. Insbesondere sollen variable Bestandteile (z. B. Boni, Erfolgsprämien) nur dann gewährt werden, wenn der wirtschaftliche Erfolg der Bank dies auch längerfristig rechtfertigt. Die langfristige Ausrichtung stellt sicher, dass Vergütungsentscheidungen nicht kurzfristigen Erfolgsgrössen folgen, sondern die nachhaltige Entwicklung der Bank fördern. Vergütungen dürfen daher nicht aus laufenden Erträgen oder Kapitalreserven finanziert werden, wenn diese den wirtschaftlichen Erfolg nicht oder nur vorübergehend widerspiegeln. Damit soll gewährleistet werden, dass die Vergütungsstruktur der Bank im Einklang mit ihrer langfristigen finanziellen Stabilität steht. Dies bedeutet namentlich, dass die Bank keine Komponenten ausschüttet, die zu einer Gefährdung einer angemessenen Eigenmittel- und Liquiditätsausstattung führen könnten oder mit Bezug zum finanziellen Erfolg unangemessen erscheinen.

Die lange Frist richtet sich nach dem Risikohorizont der Geschäfte oder der Entscheidungen. Der Risikohorizont beschreibt den Zeitraum, über den sich die Risiken eines Geschäfts oder einer Entscheidung manifestieren. Die Grössenordnung für diesen Horizont spiegelt sich in den Regeln zur minimalen Dauer des Aufschubs für variable Vergütungen wider, die auf internationaler Ebene einen Zeitraum von vier bis fünf Jahren vorsehen (siehe Kapitel 2.1.2). Als Richtwert für die lange Frist gemäss Absatz 2 soll dabei ein Zeitraum von fünf Jahren gelten, also das obere Ende dieses Bereichs.

Die Norm bezieht sich grundsätzlich auf die Gesamtvergütung und besagt somit auch, dass die Bank in ihrem Vergütungssystem auch auf die Angemessenheit der fixen Löhne achtet und diese in Beziehung zur langfristigen Ertragslage setzt und bedenkt, dass die Fixlöhne in einer schlechten Ertragslage anders als die variablen Vergütungen keine Manövriermasse darstellen.

Insbesondere muss aber die Summe der variablen Vergütung, die eine Bank für ein Geschäftsjahr zuteilt, abhängig vom langfristigen Erfolg der Bank sein. Dabei sind die Nachhaltigkeit dieses Erfolgs sowie die eingegangenen Risiken zu berücksichtigen. Bei schlechtem Geschäftsverlauf müssen die variablen Vergütungen massgeblich reduziert werden oder vollständig entfallen.

Die Ausrichtung der Norm auf die lange Frist bedeutet, dass Situationen möglich sind, in denen auch in einer begrenzten Verlustphase variable Vergütungen in einem angemessenen Rahmen ausbezahlt oder zugeteilt werden können. Dies kann etwa dann angezeigt sein, wenn sich die Bank in einer Restrukturierung befindet und bei einer sehr weitgehenden Kürzung oder Streichung der variablen Vergütung ein unerwünschter Personalabgang droht, der die künftige Ertragsbasis gefährdet. Ebenfalls ist die Situation vorstellbar, dass eine Bank aufgrund eines Betrugsfalls einen hohen Verlust erleidet, der aber die Eigenmittelbasis und die langfristigen Erfolgsaussichten der Bank nicht massgeblich gefährdet. In einer solchen Situation könnte eine flächendeckende Streichung variabler Vergütungen ebenfalls wegen eines unerwünschten Personalab-

gangs die Ertragskraft schwächen. Jedoch müssten die für den Verlust verantwortlichen Personen eine vollständige Streichung oder eine angemessene Kürzung der Vergütung erfahren.

Absatz 3

Die Vergütungspolitik ist risikoorientiert auszugestalten. Sie darf keine Anreize schaffen, die Interessenkonflikte begünstigen oder Mitarbeitende dazu veranlassen können, Entscheide zu treffen, die den Interessen der Kundschaft, der Bank oder einer ordnungsgemässen Geschäftstätigkeit zuwiderlaufen. Ein Interessenkonflikt kann insbesondere entstehen, wenn das Vergütungssystem Anreize schafft, das eigene Vergütungsinteresse über die Interessen der Kundschaft, der Bank oder die Einhaltung gesetzlicher und betriebsinterner Vorgaben zu stellen.

Dies bedeutet, dass Vergütungen sowie die für deren Zuteilung massgeblichen Kriterien den eingegangenen Risiken Rechnung tragen und mit der Risikostrategie, der Risikotragfähigkeit und der langfristigen Ausrichtung der Bank im Einklang stehen. Vergütungen dürfen keine Anreize schaffen, Risiken einzugehen, die mit der Organisation, den Prozessen und den Ressourcen der Bank nicht angemessen gesteuert und kontrolliert werden können.

Die Risikoorientierung und die angemessene Anreizsetzung sind insbesondere bei variablen Vergütungen von Bedeutung, da diese bei vielen Banken einen wichtigen Bestandteil des Anreizsystems bilden. Damit das Vergütungssystem dieser Banken risikoorientiert ist und angemessene Anreize setzt, können bei ihnen auch weitergehende Massnahmen erforderlich sein. Dazu zählen insbesondere der Aufschub von variablen Vergütungen und deren Kürzung oder Aberkennung bei Fehlverhalten oder Verlusten (Malus). Auch wenn die konkreten Anforderungen zum Aufschub variabler Vergütungen nur SIBs betreffen (siehe Art. 10b VE-BankG), kann somit auch für die übrigen Banken im Sinne eines angemessenen Risikomanagements in Abhängigkeit ihres Geschäftsmodells und ihrer Anreizstruktur der Aufschub variabler Vergütungen geboten sein.

Zur angemessenen Anreizsetzung gehört ferner, dass die Banken Regeln vorsehen, nach denen Verletzungen geltenden Rechts oder betriebsinterner Vorschriften zu einer Kürzung oder Aberkennung der variablen Vergütungen führen.

Vergütungen dürfen insbesondere keine Anreize zu Verhaltensweisen schaffen, die die ordnungsgemässe Geschäftstätigkeit oder die Stabilität der Bank gefährden. Die Kriterien für die Zuteilung von Vergütungen berücksichtigen deshalb nicht ausschliesslich Erfolgskennzahlen, sondern auch qualitative Faktoren wie die Einhaltung der Compliance-Vorgaben sowie die Förderung einer nachhaltigen Risikokultur.

Absatz 4

Dieser Absatz gibt dem Bundesrat die Kompetenz, die Anforderungen an Vergütungssysteme auf Verordnungsebene festzulegen. Er kann sich hierbei insbesondere am FINMA-Rundschreiben zu den Vergütungssystemen (2010/01) orientieren. Er achtet

dabei darauf, die Regeln in Abhängigkeit der Unternehmensgrösse und der Risiken auszugestalten. Er kann ferner der FINMA die Kompetenz erteilen, die Anforderungen an Vergütungssysteme weiter zu präzisieren.

Die Regelung der Offenlegung zu den Vergütungssystemen obliegt schon heute der FINMA gemäss Artikel 12 Absatz 5 BankV.

Art. 7 Abs. 2

Der Ausfall einer SIB hat nicht nur Auswirkungen auf das Schweizer Finanzsystem, sondern kann im Falle einer internationalen Ausrichtung der Bank oder aufgrund der internationalen Verflechtung der Finanzmärkte auch das internationale Finanzsystem betreffen. Entsprechend erfordert die Abwicklung insbesondere einer G-SIB auch eine Berücksichtigung von Auswirkungen im Ausland und die Koordination mit ausländischen Aufsichtsbehörden. Ansonsten besteht das Risiko, dass ausländische Behörden Mittelabflussbeschränkungen für ausländische Rechtseinheiten verhängen und damit die Abwicklung gefährden. Die heutige Notfallplanung ist hingegen auf die Weiterführung der für die Schweizer Volkswirtschaft systemrelevanten Funktionen beschränkt. Im Fall einer G-SIB ist damit primär die Schweizer Tochtergesellschaft abgedeckt, nicht aber das Stammhaus und die Gruppe. Neu soll die Notfallplanung in eine auf die Gesamtbank und damit auch international ausgerichtete Abwicklungsplanung überführt werden (vgl. Art. 9 Abs. 2 Bst. d VE-BankG). Entsprechend soll das erste TBTF-Ziel nicht nur auf die Verminderung von Risiken für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems beschränkt sein, sondern - soweit relevant - auch die Stabilität des internationalen Finanzsystems berücksichtigen. Es handelt sich dabei nicht um eine Neuausrichtung des TBTF-Regimes. Vielmehr wird die heute bereits auf Verordnungsebene enthaltene internationale Perspektive einer Abwicklung (vgl. Art. 61 Abs. 2, Art. 64 Abs. 3 und 5 sowie Art. 65 ff. BankV) auf Gesetzesstufe reflektiert. Bereits heute findet zudem eine enge Koordination zwischen den für ein G-SIB relevanten in- und ausländischen Behörden statt.

Nicht betroffen von der Anpassung sind die Kriterien zur Feststellung der Systemrelevanz einer Bank (vgl. Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 BankG).

Art. 9 Abs. 2 Bst. a Ziff. 2 und 3, d und e

Buchstabe a Ziffer 2

Die Anpassung betrifft nur den französischen Text.

Buchstabe a Ziffer 3

Der Begriff «Sanierung» wird durch «Abwicklung» ersetzt (vgl. Erläuterungen zu Art. 25 Abs. 1 VE-BankG). In diesem Zusammenhang wird auch der heutige Begriff der «Sanier- und Liquidierbarkeit» in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 3 BankG durch «Abwicklungsfähigkeit» ersetzt.

Buchstabe d

Die heute auf die systemrelevanten Funktionen beschränkte und damit inländisch fokussierte Notfallplanung wird in eine auf die Gesamtbank und damit auch international ausgerichtete Abwicklungsplanung überführt. Der Begriff «Notfallplanung» wird damit aus dem Gesetz gestrichen. Inhaltlich stellt die bisherige Notfallplanung neu einen integralen Bestandteil der von der SIB für die Gesamtbank zu erstellenden Abwicklungsplanung dar und wird folglich vom neuen Begriff «Abwicklungsplanung» erfasst. Die Abwicklungsplanung beinhaltet damit zum einen die Ausarbeitung von Abwicklungsoptionen für die Gesamtbank (vgl. Ziff. 1), zum anderen den in diesem Rahmen unverändert zu führenden Nachweis der Weiterführung der systemrelevanten Funktionen (vgl. Ziff. 2). Letztere Anforderung entspricht der heutigen Notfallplanung und bleibt unverändert bestehen.

Die neue Anforderung zur Ausarbeitung von Abwicklungsoptionen für die Gesamtbank zielt darauf ab, die Risiken für das Finanzsystem zu vermindern. Mit dem Bezug zur Finanzstabilität wird klargestellt, dass sich die Abwicklungsplanung nicht auf die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen beschränkt. Davon sind namentlich international tätige SIBs mit Stammhaus-Struktur betroffen, die die systemrelevanten Funktionen in eine eigens dafür gegründete Tochtergesellschaft ausgelagert haben. Bei diesen Banken deckt der Notfallplan heute nur diese Tochtergesellschaft ab. Bei nicht international tätigen systemrelevanten Banken besteht die Gesamttätigkeit hauptsächlich aus systemrelevanten Funktionen. Entsprechend wurden die systemrelevanten Funktionen auch nicht ausgelagert und die neue Abwicklungsplanung entspricht weitgehend der heutigen Notfallplanung. Analog zur heutigen Bestimmung muss die Abwicklungsplanung umgehend umsetzbar sein.

Weiter wird mit der expliziten Anforderung zur Ausarbeitung von mehr als einer Abwicklungsoption die Handlungsfähigkeit in unterschiedlichen Krisenszenarien verbessert. Die vorzubereitenden Abwicklungsoptionen werden durch die FINMA im Rahmen der bankenspezifischen Abwicklungsstrategie festgelegt (vgl. Art. 10 Abs. 2^{bis} VE-BankG).

Der Bundesrat wird auf Verordnungsstufe die Anforderungen an die Abwicklungsplanung, die Kriterien zur Beurteilung, ob die diesbezügliche Pflicht der Bank erfüllt ist, sowie die von der FINMA zu ergreifenden Massnahmen bei identifizierten Mängeln regeln (vgl. Art. 10 Abs. 2 und 4 VE-BankG). Mängel beinhalten einerseits Mängel in der Planung und andererseits Hindernisse für die Umsetzung des Planes (wenn beispielsweise *Bail in*-Instrumente Bestandteil der Planung sind aber noch nicht emittiert wurden).

Buchstabe e

SIBs müssen heute in einem von der FINMA zu genehmigenden Stabilisierungsplan aufzeigen, mit welchen Massnahmen sie sich im Fall einer Krise nachhaltig so stabilisieren können, dass sie ihre Geschäftstätigkeit ohne staatliche Eingriffe fortführen können (vgl. Art. 64 Abs. 1 BankV). Diese Bestimmung soll aufgrund ihrer Bedeutung neu

auf Stufe Gesetz angehoben werden. Die FINMA soll zudem die Kompetenz zur Anordnung von Massnahmen zur Beseitigung von Mängeln erhalten, wenn der Plan den Anforderungen nicht genügt. Auch im FMI- und Versicherungsbereich ist die Stabilisierungsplanung bereits auf Gesetzesebene verankert (Art. 24 Abs. 1 und 3 sowie Art. 25 Abs. 4 FinfraG; Art. 22a, Art. 67 Abs. 4, Art. 75 Abs. 4 VAG).

Der Bundesrat wird auf Verordnungsstufe die Anforderungen an die Stabilisierungsplanung, die Kriterien zur Beurteilung, ob die diesbezügliche Pflicht der Bank erfüllt ist, sowie die von der FINMA zu ergreifenden Massnahmen bei identifizierten Mängeln regeln (vgl. Art. 10 Abs. 2 und 4 VE-BankG).

Art. 10 Abs. 2, 2^{bis}, 3 sowie 4 Bst. b und c

Absatz 2

Sowohl die Stabilisierungs- als auch die Abwicklungsplanung der SIB werden durch die FINMA beurteilt. Stellt die FINMA Mängel in der Planung fest (dazu gehören auch Hindernisse für die Umsetzung dieser Planung), so kann sie deren Behebung verlangen. Die Beurteilungskriterien und die Massnahmenkompetenzen der FINMA bei Nichtbehebung dieser Mängel innert einer von der FINMA gesetzten Frist werden vom Bundesrat auf Verordnungsstufe geregelt (vgl. Abs. 4).

Wie bis anhin besteht für SIBs bezüglich der Weiterführung der systemrelevanten Funktionen eine Nachweispflicht gegenüber der FINMA. Für die Umsetzung der im Rahmen der Planung geforderten organisatorischen Vorkehrungen gilt damit unverändert derselbe strenge Beweismassstab wie bis anhin, der darauf ausgerichtet ist, dass die geforderten Massnahmen umfassend umgesetzt worden sind.²⁸¹ Zudem müssen SIBs gemäss den neu in der Verordnung zu konkretisierenden Anforderungen eine Stabilisierungsplanung erstellen (Art. 9 Abs. 2 Bst. e VE-BankG) und Abwicklungsoptionen für die Gesamtbank ausarbeiten (Art. 9 Abs. 2 Bst. d Ziff. 1 VE-BankG). Die FINMA beurteilt diese Planung und ordnet bei identifizierten Mängeln, sofern diese von der Bank innert einer gesetzten Frist nicht behoben worden sind, entsprechende Massnahmen an.

Absatz 2^{bis}

Heute erstellt die FINMA für SIBs einen Abwicklungsplan und die SIBs liefern die dafür notwendigen Informationen (vgl. Art. 64 Abs. 2 BankV). Zukünftig gibt die FINMA für jede SIB eine Abwicklungsstrategie vor, auf deren Basis die SIB einen Abwicklungsplan erarbeitet. Die Pflicht zur Erstellung eines Abwicklungsplans wird neu auf Gesetzesstufe angehoben und in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe d VE-BankG integriert.

²⁸¹ BBl 2011 4717, S. 4759

Mit der Abwicklungsstrategie soll Optionalität im Bedarfsfall sichergestellt werden. Die Abwicklungsstrategie definiert dabei die von der Bank auszuarbeitenden Abwicklungsoptionen. Die möglichen Abwicklungsoptionen sind in Artikel 28 Absatz 1 VE-BankG aufgeführt: Restrukturierung und Weiterführung der Bank, Weiterführung einzelner Bankdienstleistungen und geordneter Marktaustritt. Die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen stellt einen festen Bestandteil der Abwicklungsstrategie dar. Die Abwicklungsinstrumente nach Artikel 30 VE-BankG können bei allen Abwicklungsoptionen einzeln oder kombiniert eingesetzt werden.

Bei der Vorgabe der Abwicklungsstrategie berücksichtigt die FINMA bankspezifische Eigenheiten (Eigentümerschaft, Geschäftsmodell, internationale Verflechtung, gesetzlich vorgeschriebene Aufträge, etc.). Dies ist insbesondere mit Blick auf die Eigenheiten der drei heutigen nicht international tätigen SIBs relevant: Raiffeisen ist eine genossenschaftlich organisierte Bank, die Zürcher Kantonalbank ist im Eigentum des Kantons Zürich und verfügt über eine Staatsgarantie und die PostFinance hat einen gesetzlichen Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr (vgl. Art. 32 Abs. 3 Postgesetz vom 17. Dezember 2010²⁸² [PG]) und steht im (über die Schweizerische Post AG) im indirekten Eigentum des Bundes.

Absatz 3

Mit der Einführung der Zuschläge für die Sanier- und Liquidierbarkeit am 23. November 2022²⁸³ und dem Auslaufen des vormaligen Rabattsystems wurden die Erleichterungen obsolet. Mit der Aufhebung des Absatzes wird diese Umstellung auch im Gesetz vollzogen.

Absatz 4

Artikel 10 Absatz 4 Buchstabe a BankG sieht bereits heute vor, dass der Bundesrat nach Anhörung der Nationalbank und der FINMA die besonderen Anforderungen nach Artikel 9 Absatz 2 regelt. Aufgrund der genannten Ergänzung des Artikels 9 Absatz 2 VE-BankG um einen Buchstaben e umfasst diese Kompetenz des Bundesrates ebenfalls den von einer SIB zu erstellenden Stabilisierungsplan. Die bereits heute auf Verordnungsstufe bestehende Anforderung an den Stabilisierungsplan soll konkretisiert und um eine Pflicht zu dessen Genehmigung durch das Organ für Oberleitung und Kontrolle der SIB ergänzt werden.

Buchstabe b

Die Kompetenz des Bundesrates zur Festlegung der Beurteilungskriterien soll sich infolge der in Artikel 9 Absatz 2 erfolgten Ausweitung der Notfallplanung auf eine Abwicklungsplanung und der Ergänzung um eine Erwähnung der Stabilisierungsplanung auf

²⁸² SR 783.0

²⁸³ [AS 2022 804](#)

Gesetzesstufe mit den entsprechenden Folgeanpassungen in Artikel 10 Absatz 2 neu auch auf beide Produkte beziehen.

Der Stabilisierungsplan soll sicherstellen, dass sich die Bank im Krisenfall nachhaltig stabilisieren und ihre Geschäftstätigkeit ohne staatliche Eingriffe fortführen kann. Entsprechend sollen die Beurteilungskriterien für den Stabilisierungsplan in der Verordnung darauf abzielen, dass die Stabilisierungsmassnahmen zeitnah umgesetzt werden können, dem spezifischen Geschäftsmodell einer SIB entsprechen, auf verschiedene Krisensituationen abgestimmt sind und die finanzielle Situation einer SIB sowohl bezüglich Kapital- wie auch Liquiditätsausstattung in einem substanziellen Umfang verbessern können. Weiter soll der Plan operationalisierbar sein. Dazu soll als Teil des Plans ein Testkonzept vorgelegt und von der Bank regelmässig Testläufe durchgeführt werden müssen. Die Bank reicht der FINMA regelmässig eine aktualisierte Version des Stabilisierungsplans ein und die FINMA nimmt anhand der auf Verordnungsebene konkretisierten Kriterien eine Beurteilung vor.

Bezüglich der Abwicklungsplanung werden die heute für die Beurteilung des Notfallplans bestehenden Kriterien um zusätzliche Kriterien für die Beurteilung der von der SIB auszuarbeitenden Abwicklungsoptionen ergänzt. Dabei bleiben die Kriterien bezüglich der Weiterführung der systemrelevanten Funktionen unverändert bestehen, so dass letztere im Fall drohender Insolvenz weiterhin unabhängig von den übrigen Teilen der Bank ohne Unterbrechung weitergeführt werden können. Die neu zu konkretisierenden Beurteilungskriterien bezüglich Abwicklungsoptionen sollen sicherstellen, dass eine SIB die relevanten Abwicklungsoptionen so vorbereitet, dass diese in einer Abwicklung zeitnah umgesetzt werden können. Bei international tätigen SIBs entfalten diese neuen Kriterien primär Wirkung für das Stammhaus und die Gruppe. Bei nicht international tätigen SIBs dürfte mit den bereits bestehenden Kriterien für die Notfallplanung die Abwicklung der gesamten Bank bereits weitgehend abgedeckt sein.

Weiter soll auf Verordnungsebene klargestellt werden, dass die Beurteilung der Abwicklungsplanung neben dem von der SIB zu erstellenden Abwicklungsplan auch die Überprüfung der Abwicklungsfähigkeit (heute Sanier- und Liquidierbarkeit) beinhaltet. Damit sollen diese beiden heute dezentralen Beurteilungen in einem Beurteilungsprozess zusammengeführt und die bei Mängeln von der FINMA zu ergreifenden Massnahmen zentralisiert werden. Die Beurteilung findet einmal pro Jahr statt. Da nicht international tätige SIBs gemäss geltendem Recht der Beurteilung der Sanier- und Liquidierbarkeit nicht unterstehen, beabsichtigt der Bundesrat im Zusammenhang mit der Beurteilung der Abwicklungsplanung die Anwendbarkeit der heute in Artikel 65a f. BankV festgelegten Kriterien und Massnahmen grundsätzlich auch auf diese Banken auszuweiten. Er wird die Kriterien so anpassen, dass den spezifischen Eigenschaften der nicht international tätigen SIBs Rechnung getragen wird und das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt bleibt.

Buchstabe c

Der Bundesrat soll auf Verordnungsebene festlegen, welche Massnahmen die FINMA anordnen kann, falls der Stabilisierungsplan den Anforderungen nicht genügt. Mit den

im Stabilisierungsplan aufgeführten Stabilisierungsmassnahmen soll verhindert werden, dass die Bank in die nächste Krisenphase – die Abwicklungsphase – eintritt. Das bedeutet, dass diese Stabilisierungsmassnahmen ausreichende *Going-Concern*-Eigenmittel und Liquidität freisetzen müssen. In ihrer Beurteilung wird die FINMA in einem ersten Schritt allfällige Mängel identifizieren und der Bank eine Frist zu deren Behebung einräumen. Für den Fall, dass die Bank dieser Anordnung nicht nachkommt, soll der Bundesrat der FINMA die Möglichkeit einräumen, Zuschläge bei den *Going-Concern*-Eigenmitteln und der Liquidität anzuordnen. Die Zuschläge sind in der Höhe zu beschränken und sollen nur so lange gelten, bis der Stabilisierungsplan den Anforderungen der FINMA genügt.

Auch mit Blick auf die Abwicklungsplanung konkretisiert der Bundesrat auf Verordnungsebene die Massnahmen, die von der FINMA im Fall von Mängeln angeordnet werden können. Bereits heute muss die Notfallplanung ausreichend Eigenmittel und Liquidität für die Umsetzung des Plans vorsehen (vgl. Art. 61 Abs. 1 Bst. c BankV) und bei Hindernissen in der Sanier- und Liquidierbarkeit kann die FINMA ergänzende zusätzliche verlustabsorbierende Mittel (*Gone-Concern*-Mittel) und Liquiditätszuschläge anordnen (vgl. Art. 65b Abs. 1 BankV). Neu soll der Bundesrat vorsehen, dass die FINMA, nachdem sie Mängel identifiziert und der SIB eine Frist zu deren Behebung eingeräumt hat, auch einen Zuschlag auf die *Going-Concern*-Anforderungen anordnen kann. Der Bundesrat wird die Zuschläge so ausgestalten, dass diese die bestehenden Eigenmittel- und Liquiditätszuschläge berücksichtigen. Darunter fallen insbesondere die Säule 2-Eigenmittelzuschläge (Art. 131b i.V.m. Art. 45 ERV) und die institutsspezifischen Liquiditätszuschläge (Art. 25 LiqV). Dieser Zuschlag auf die *Going-Concern*-Anforderungen soll in der Höhe begrenzt sein und nur angewendet werden können, solange die Abwicklungsplanung einer SIB mangelhaft und die Abwicklungsfähigkeit folglich nicht gegeben ist. In einem solchen Fall wäre das TBTF-Ziel der Vermeidung von staatlicher Beihilfe gefährdet. Mit dem Zuschlag soll die Wahrscheinlichkeit einer Destabilisierung und Insolvenzgefahr verringert werden. Weiter soll die FINMA für diese Dauer neu Zwangszahlungen anordnen können (vgl. Art. 32a VE-FINMAG).

Schliesslich sollen keine neuen organisatorischen Massnahmen geschaffen werden. Die bereits heute möglichen organisatorischen Massnahmen und deren Anwendung bleiben auf Mängel bezüglich der Weiterführung der systemrelevanten Funktionen beschränkt (vgl. Art. 62 Abs. 2 BankV).

Art. 10b *Teilweiser Aufschub der Auszahlung der variablen Vergütungen und disziplinarische Massnahmen*

Dieser Artikel betrifft Gewährspersonen und Personen mit hoher Gesamtvergütung bei einer SIB. Diese Personen haben massgeblich Einfluss auf die Unternehmensführung und die eingegangenen Risiken. Bei den Gewährspersonen ist dies schon aufgrund ihrer Ansiedlung in den obersten Hierarchieebenen einer SIB der Fall. Mitarbeitende auf den tieferen Ebenen mit einer verhältnismässig hohen Gesamtvergütung tragen in der Regel ebenfalls eine hohe Risikoverantwortung. Das heisst, sie können mit ihren Entscheiden die Risiken einer SIB massgeblich beeinflussen.

Absatz 1

Variable Vergütungsbestandteile können Fehlanreize schaffen, die auf kurzfristige Gewinne ausgerichtetes Verhalten begünstigen. Umgekehrt können sinnvoll gestaltete variable Vergütungssysteme auch genutzt werden, um den betroffenen Mitarbeitenden Anreize zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und zur Vermeidung von Fehlverhalten zu setzen. Um sicherzustellen, dass die Vergütungspolitik mit den langfristigen Interessen einer Bank und der Öffentlichkeit im Einklang steht, sollen bei SIBs variable Vergütungen an Gewährspersonen (vgl. Art. 3e Abs. 1 VE-BankG) und Personen mit hoher Gesamtvergütung teilweise aufgeschoben werden. Der Aufschieb ermöglicht, dass die endgültige Höhe der ausbezahlten variablen Vergütung von der langfristigen Entwicklung der Bank sowie der Einhaltung der Regeln abhängig gemacht werden kann. Damit wird gewährleistet, dass sich der wirtschaftliche Erfolg oder ein Fehlverhalten auf die ausstehenden Vergütungsbestandteile auswirken können.

Absatz 2

Eine abschliessende Legaldefinition für Personen mit hoher Gesamtvergütung ist nicht vorgesehen. Der Bundesrat wird auf Verordnungsebene die Kriterien festlegen, nach denen die SIBs hohe Gesamtvergütungen bestimmen sollen (siehe Absatz 5 Buchstabe d). Es obliegt gemäss Absatz 2 den SIBs, unter Berücksichtigung der Kriterien des Bundesrats eine für ihr Institut angemessene Definition der Personen mit hoher Gesamtvergütung zu entwickeln. Die Definition muss berücksichtigen, dass die Vergütungsregeln geeignet sind, den Personen mit hoher Gesamtvergütung angemessene risikorelevante Anreize zu setzen.

Absatz 3

Absatz 3 bestimmt, welche Regeln die SIBs bei der Ausgestaltung ihres Vergütungssystems zu beachten haben.

Buchstabe a

Neben der Verletzung der Sorgfaltspflicht (siehe Buchstabe b) kann auch die Entwicklung von Erfolg und Risiken zu einer Kürzung oder vollständigen Aberkennung von Vergütungen führen. Das bedeutet, dass SIBs mindestens einen dem Risikoprofil der Bank angemessenen Teil der Vergütungsinstrumente so ausgestalten müssen, dass diese im Wert schwanken. Die Schwankungen müssen dabei abhängig sein von Kennzahlen, die zum Beispiel den längerfristigen Erfolg, das eingesetzte Kapital, das eingegangene Risiko oder den Unternehmenswert widerspiegeln. Die Kriterien für die Auszahlung einer aufgeschobenen Vergütung müssen es auch ermöglichen, dass einer Person die variable Vergütung gekürzt oder aberkannt werden kann, wenn in ihrem Verantwortungsbereich Verluste erwirtschaftet wurden. Zudem sind die Instrumente so auszugestalten, dass mögliche Wertsteigerungen transparent und nachvollziehbar sind und proportional zu möglichen Wertverlusten erfolgen.

Buchstabe b

Ziffer 1

Die SIBs müssen in ihren Vergütungssystemen festlegen, dass sie im Fall einer Verletzung geltenden Rechts oder betriebsinterner Vorschriften aufgeschobene aber noch nicht ausbezahlte variable Vergütungen streichen oder kürzen können. Dies entspricht einem so genannten *Malus*. Mit dem *Malus* ahndet eine SIB Fehlverhalten über variable Vergütungen mittels einer Kürzung oder gänzlichen Streichung aufgeschobener Vergütungen.

Die Regeln zum Aufschub von variablen Vergütungen müssen vorsehen, wie hoch der aufzuschiebende Anteil an der gesamten variablen Vergütung ist und für wie lange die Vergütung aufgeschoben ist. Zudem müssen die Banken festlegen, nach welchen Regeln die Auszahlung über die Dauer erfolgen soll. Der Bundesrat wird hierzu die entsprechenden Grössen festlegen (siehe Absatz 5 Buchstaben a und b).

Ziffer 2

Weiter müssen die SIBs festlegen, dass sie bei Fehlverhalten ausbezahlte variable Vergütungen zurückfordern können (*Clawbacks*). Die Rückforderung bezieht sich auf sämtliche variable Vergütung, also auch diejenige, die zum Zeitpunkt der Zuteilung nicht aufgeschoben wird, sondern gleich ausbezahlt wird.

Ziffer 3

Die Anwendung von *Malus* und Rückforderungen setzt den Mitarbeitenden Anreize, Pflichtverletzungen zu vermeiden. Ein weiteres Instrument, um den betroffenen Personen Anreize zu setzen, ist das so genannte *In-year adjustment*. Dieses international geläufige Instrument bedeutet, dass die neu zuzuteilende variable Vergütung für ein Individuum – oftmals in Abweichung von der Entwicklung in der Vergangenheit – gekürzt wird, wenn eine Person eine Pflichtverletzung begangen hat. *In-year-adjustments* sind leichter durchsetzbar als *Malus* und insbesondere Rückforderungen, weil die Anpassungen vor der Zuteilung oder Auszahlung erfolgen, auf klaren und zeitnahen Leistungsnachweisen basieren und keine Kürzung oder Rückforderung von zugeteilter oder bereits gezahlter Vergütung erfordern. Dadurch entfallen die meisten rechtlichen und administrativen Hürden, die bei *Malus*- und *Clawback*-Regelungen auftreten können.

Die SIBs müssen somit in ihren Vergütungssystemen eine Regelung vorsehen, nach der die variable Vergütung, die neu zugeteilt wird, bei einer Pflichtverletzung gekürzt wird.

Absatz 4

SIBs, die keine variablen Vergütungen vorsehen, müssen zur Ahndung von Fehlverhalten in jedem Fall auf andere disziplinarische Massnahmen zurückgreifen. Als solche

Massnahmen kommen unter anderem in Frage: Die mündliche oder schriftliche Verwarnung mit möglichen Folgen für Beförderungen, die Versetzung oder die Degradierung.

Absatz 5

Der Bundesrat wird die mindestens vorzusehenden Grössen zu den variablen Vergütungen auf Verordnungsebene festlegen. Der Bundesrat kann bei sämtlichen Definitionen auf internationaler Ebene beobachtbare Lösungen berücksichtigen (vgl. Kapitel 2.1.2).

Buchstabe a

Auf internationaler Ebene zeigt sich, dass der Mindestanteil des Aufschubs in Abhängigkeit der hierarchischen Stellung und der Vergütungshöhe 40 oder 60 Prozent beträgt.

Buchstabe b

Die Dauer des Aufschubs beläuft sich auf internationaler Ebene auf mindestens vier bis fünf Jahre. Auf internationaler Ebene wird die Auszahlung der aufgeschobenen Vergütung nicht schneller als anteilmässig, das heisst höchstens zu gleichbleibenden Anteilen ausbezahlt. Demnach wäre beispielsweise bei einem Aufschub von vier Jahren eine Auszahlung von 80 Prozent der Vergütung nach einem Jahr nicht möglich, sondern höchstens von 25 Prozent. Eine gesamthafte Auszahlung nach Ablauf der vollständigen Dauer des Aufschubs wäre somit auch möglich.

Buchstabe c

Die international geltenden Regeln sehen für Rückforderungen bereits ausbezahlter variabler Vergütung ähnliche Zeitdauern vor wie für den Aufschub der variablen Vergütungen. Damit bei einer Mindestdauer des Aufschubs auch die letzte Tranche zurückgefordert werden kann, muss die Zeitdauer für Rückforderungen grösser als die des Aufschubs sein.

Buchstabe d

Der Bundesrat wird definieren, welche Kriterien die SIBs bei der Definition der hohen Gesamtvergütung nach Absatz 2 beachten müssen.

Achter Abschnitt: Bestellung und Verwertung von Sicherheiten im Zusammenhang mit einer Liquiditätsunterstützung der SNB

Die SNB kann in ihrer Funktion als LoLR gestützt auf das NBG²⁸⁴ unter gewissen Voraussetzungen subsidiär Liquiditätsunterstützung bieten. Hierzu kann die SNB insbesondere Kreditgeschäfte mit Banken abschliessen, sofern für die entsprechenden Darlehen ausreichende Sicherheiten geleistet werden (Art. 9 Abs. 1 Bst. e NBG). Die SNB legt dabei die allgemeinen Bedingungen fest, zu denen sie diese Kreditgeschäfte zur Liquiditätsunterstützung von Banken abschliesst (Art. 9 Abs. 2 NBG). Die SNB handelt in diesem Bereich unabhängig (Art. 6 NBG). Die nachfolgend erläuterten Bestimmungen zum achten Abschnitt (*Bestellung und Verwertung von Sicherheiten im Zusammenhang mit Liquiditätsunterstützung der SNB*) ändern nichts an diesen Grundprinzipien und beschränken die SNB in keiner Weise in ihrer Entscheidung, welche Sicherheiten sie zu welchen Bedingungen akzeptiert. Banken haben zudem weiterhin keinen Rechtsanspruch, Liquiditätsunterstützung bei der SNB beziehen zu können.

Im Rahmen der von der SNB festgelegten Bedingungen akzeptiert die SNB eine breite Palette von Sicherheiten im Hinblick auf den Abschluss von Kreditgeschäften zur Gewährung von Liquiditätsunterstützung. Die SNB kann Banken, welche die Zulassungsbedingungen erfüllen, Liquiditätsunterstützung gegen ausreichende Sicherheiten im Rahmen der Erweiterten Liquiditätsfazilität (*Extended Liquidity Facility*, ELF) gewähren. Die SNB akzeptiert als Sicherheiten für die Liquiditätsunterstützung im Rahmen der ELF hypothekarisch besicherte Kreditforderungen, die durch von der SIX SIS AG treuhänderisch verwaltete Register-Schuldbriefe besichert sind (LGHS) sowie einen definierten Kreis von Wertschriften, welche bei der SIX SIS AG einlieferbar sind (Liquidität gegen Wertschriften; LGWS). Eine wichtige Gruppe von möglichen Sicherheiten sind insbesondere Kreditforderungen aus Hypothekarkreditverträgen. Die Übertragung von Kreditforderungen zwecks Besicherung von Liquiditätsunterstützung der SNB erfolgt dabei mittels Abtretung (Zession). Alternativ ist auch die Bestellung anderweitiger Sicherheiten wie die Errichtung eines Pfandrechts an einer Forderung denkbar. Damit Banken Hypothekarforderungen als Sicherheiten für Liquiditätsunterstützung der SNB verwenden dürfen, brauchen sie die vertragliche Zustimmung des Kunden. Oftmals wird diese über die Aufnahme von Übertragungsklauseln in den Hypothekarkreditvertrag eingeholt. Stand heute enthalten viele Hypothekarkreditverträge von Banken (noch) keine solchen Übertragungsklauseln, wobei erwartet wird, dass die Banken die vertraglichen Grundlagen diesbezüglich fortlaufend ergänzen werden. Um diese nachträglich aufzunehmen, bedarf es einer Vertragsanpassung, d. h. eine entsprechende Vereinbarung der Bank mit jedem betroffenen Kunden. Gerade im Hypothekarbereich ist eine rasche Anpassung der jeweiligen Kreditverträge mit Aufwand für die Banken verbunden und liesse sich aufgrund der zuweilen langlaufenden Kreditverträge nicht rasch umsetzen, falls eine Anpassung nur bei der Erneuerung von Hypothekarkrediten in Betracht gezogen würde. Vor dem beschriebenen Hintergrund der Funktion der SNB als LoLR und der Bedeutung von Liquiditätsunterstützung der SNB für die Finanzstabilität sollen mit den in den Artikeln 17–17a, 17c–17d VE-BankG festgehaltenen Massnahmen Erleichterungen bei der Verwendung von Kreditforderungen durch die jeweiligen Banken zwecks Besicherung von Liquiditätsunterstützung der SNB umgesetzt

²⁸⁴ SR 951.11

werden und damit ein Beitrag zur Stärkung der Finanzstabilität geleistet werden. Konkret soll die Verwendung von Kreditforderungen als Sicherheit für Liquiditätsunterstützung der SNB rechtlich ermöglicht werden, auch wenn die betreffenden Kreditverträge dies nicht so vorsehen (z. B. fehlende Übertragungsklauseln).

Mit Artikel 17b VE-BankG sollen diese Erleichterungen ebenfalls für die Übertragung oder Verpfändung von Kreditforderungen durch eine Bank an eine hierfür errichtete Zweckgesellschaft zur Besicherung von Schuldverschreibungen gelten (beispielsweise im Rahmen sogenannter *Asset Backed Securities* oder *Covered Bonds*), sofern diese Schuldverschreibungen durch die Bank ausschliesslich zum Zweck der Besicherung von Liquiditätsunterstützung der SNB genutzt werden.

Darüber hinaus sind auch Erleichterungen bei der notwendigen Vorbereitung von Schuldbriefen als Sicherheiten für Liquiditätsunterstützung durch die SNB vorgesehen (Drittverwahrungslösungen).

Art. 17 Erleichterte Übertragung von Kreditforderungen sowie Bestellung von anderweitigen Sicherheiten

Absatz 1

In einem Krisenfall einer Bank kann die Liquiditätsunterstützung durch eine Zentralbank dringend werden und muss möglichst schnell gewährleistet sein. Damit Banken die Fazilitäten der SNB beanspruchen können, sollten sie möglichst unverzüglich in der Lage sein, eine grosse Anzahl von Kreditforderungen rechtsgültig an die SNB übertragen zu können. Absatz 1 schafft – ungeachtet anderslautender vertraglicher Bestimmungen – eine gesetzliche Grundlage für eine erleichterte Übertragung von Kreditforderungen an die SNB sowie die erleichterte Bestellung von anderweitigen Sicherheiten zugunsten der SNB für eine Liquiditätsunterstützung durch die SNB, indem er es Banken ermöglicht, Kreditforderungen auch dann als Sicherheiten zu verwenden, wenn die Zustimmung der Schuldner fehlt. Dieser Ansatz verkürzt die Vorbereitungszeit und senkt die Kosten für die Banken (insb. Aufwand und Kosten der breitflächigen Vertragsänderungen) und trägt so zu einer Ausweitung des Potenzials zur Liquiditätsversorgung über den LoLR bei. Absatz 1 erfasst dabei nicht nur direkte Übertragungen von Kreditforderungen oder Bestellungen von Sicherheiten an die SNB, sondern auch ebensolche Transaktionen zugunsten von der SNB bestimmte Dritte, welche ebenfalls zum Zweck der Liquiditätsunterstützung der SNB eingesetzt werden (vgl. Abs. 3).

Heute erfolgt die Übertragung von Kreditforderungen zwecks Sicherung einer Liquiditätsunterstützung der SNB in der Regel mittels Abtretung (Zession) nach den Regeln des Zessionsrechts (Art. 164 ff. OR). Grundsätzlich können Forderungen ohne Zustimmung der Schuldnerin bzw. des Schuldners abgetreten oder verpfändet werden (Art. 164 Abs. 1 OR; Art. 899 ff. ZGB²⁸⁵). Insofern bewirkt Artikel 17 Absatz 1 VE-BankG im Grundsatz keine Rechtsänderung, sondern knüpft am geltenden Recht an. Trotzdem

²⁸⁵ SR 210

holen Banken üblicherweise mittels vertraglichen Übertragungsklauseln die Zustimmung des Schuldners zur Verwendung der Kreditforderung für Refinanzierungsgeschäfte ein. Zum einen schafft dies Rechtssicherheit und verhindert Unklarheiten über die Zulässigkeit solcher Geschäfte (z. B. wird Klarheit geschaffen, dass keine mündliche oder konkludente Abrede besteht, die Kreditforderung nicht abzutreten oder zu verpfänden). Diese Rechtssicherheit schafft Absatz 1 per Gesetz für solche Kreditverträge, die keine (hinreichende) vertragliche Übertragungsklausel enthalten. Zum anderen stehen solche Refinanzierungsgeschäfte potenziell in Konflikt mit dem Bankkündengeheimnis und der Datenschutzgesetzgebung. Diesbezüglich schafft Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 17c Absätze 1–2 und Artikel 17d VE-BankG eine klare gesetzlich Grundlage, wonach in jedem Fall keine Zustimmung des Kunden notwendig ist. Die Bestimmung von Artikel 17 VE-BankG geht aber darüber hinaus, indem sie in Absatz 2 die Verwendung als Sicherheit selbst dann ermöglicht, wenn der Kreditvertrag ein Abtretungsverbot oder eine sonstige, vergleichbare Bestimmung vorsieht, welche die Verwendung der Kreditforderung als Sicherheit einschränkt (z. B. ein Zustimmungserfordernis). Solche vertraglichen Abreden werden punktuell übersteuert für den Fall der Verwendung der massgeblichen Kreditforderung als Sicherheit für Liquiditätsunterstützung der SNB (sowie für eine allfällige spätere Verwertung, vgl. Art. 17a VE-BankG).

Die Bestimmung ist erforderlich, weil damit für ein grosses Volumen an bestehenden Kreditverträgen ohne eine entsprechende vertragliche Übertragungsklausel die Möglichkeit der Übertragung von Kreditforderungen an die SNB geschaffen wird. Dadurch soll die mit einem hohen administrativen Aufwand verbundene Notwendigkeit nachträglicher Vertragspassungen durch die Aufnahme von Übertragungsklauseln in bestehende Kreditverträge (sog. *Repapering*) vermieden werden. Für neu abgeschlossene Kreditverträge, insbesondere im Hypothekarbereich, sehen die Banken regelmässig entsprechende vertragliche Regelungen vor.

Absatz 1 umfasst sämtliche Arten von unter Schweizer Recht begründeten Kreditforderungen (z. B. Hypothekar- oder Unternehmenskredite), sofern diese Übertragung dem Zweck der Besicherung von Liquiditätsunterstützung der SNB dient. Übertragungen für anderweitige Zwecke werden durch Absatz 1 nicht gesetzlich ermöglicht und entsprechende vertragliche Abmachungen bleiben unverändert in der Dispositionsfreiheit der betroffenen Parteien.

Ob und zu welchem Liquiditätswert die SNB eine Kreditforderung als Sicherheit im Rahmen ihrer Refinanzierungsfazilitäten akzeptiert, legt sie in Ausübung des ihr vom Gesetzgeber eingeräumten pflichtgemässen Ermessens selbst und unabhängig fest. Nebst der eigentlichen Kreditforderung umfasst Absatz 1 auch die mit der als Sicherheit dienenden Kreditforderung verbundenen Vorzugs- und Nebenrechte (Art. 170 OR) sowie diese besichernde nicht-akzessorische Sicherheiten. Zu den Nebenrechten zählen vor allem akzessorische Rechte, die der Sicherung der Forderung dienen, wie namentlich Pfandrechte oder Bürgschaften. Hinsichtlich nicht-akzessorischer Sicherheiten ist insbesondere an der Bank sicherungsübereignete Schuldbriefe zu denken. Darüber hinaus ermöglicht Absatz 1 ebenfalls die Bestellung anderweitiger Sicherheiten im Zusammenhang mit Kreditforderungen. Zu nennen wäre etwa die Errichtung von Pfandrechten an Forderungen (Art. 899 ZGB).

Die Zustimmung der Schuldnerin oder des Schuldners aus dem zugrundeliegenden Kreditvertragsverhältnis stellt gemäss Absatz 1 kein Gültigkeitserfordernis für die Übertragung einer Kreditforderung von einer Bank als Gläubigerin an die SNB dar. Ebenso ist eine Notifikation der Schuldnerin oder des Schuldners nicht notwendig für die rechtsgültige Übertragung einer Kreditforderung. Solange die Schuldnerin oder der Schuldner keine Kenntnis von der Abtretung an die SNB hat, kann diese oder dieser mit befreiender Wirkung an die Bank leisten (Art. 167 OR). Wird die Kreditforderung von der Schuldnerin oder vom Schuldner ganz oder teilweise zurückbezahlt, so erlischt die Kreditforderung im entsprechenden Umfang. Dadurch reduziert sich auch die Sicherheit für das von der SNB gewährte Darlehen an die Bank. Dasselbe gilt, wenn die Schuldnerin oder der Schuldner die Kreditforderung mit einer Gegenforderung gegen die Bank verrechnet (was namentlich im Konkurs der Bank der Fall sein könnte). Die SNB kann solchen Risiken insbesondere auf vertraglichem Weg begegnen.

Absatz 2

In Einklang mit Absatz 1 sollen gemäss Absatz 2 auch allfällige vertragliche Abtretungsverbote (Art. 164 Abs. 1 OR) im Falle einer Übertragung einer Kreditforderung oder die Bestellung von Sicherheiten nach Absatz 1 keine Geltung für ebendiese Übertragungen und Bestellungen entfalten. Wie bereits in Absatz 1 erwähnt, ist zur Klarheit festzuhalten, dass Übertragungen oder Bestellungen für anderweitige Zwecke oder anderweitige Dritte durch Absatz 2 nicht gesetzlich eingeschränkt werden; entsprechende vertragliche Abmachungen bleiben unverändert in der Dispositionsfreiheit der betroffenen Parteien bzw. rechtsgültig.

Die Bestimmung erhöht das Potential der möglichen Liquiditätsunterstützung der SNB, zumal die Bank nicht durch allfällige Abtretungsverbote in ihrer Entscheidungsfreiheit betreffend die Auswahl der übertragbaren Kreditforderungen eingeschränkt wird. Absatz 2 umfasst jegliche vertraglichen Bestimmungen, die wie ein Abtretungsverbot wirken können (z. B. Zustimmungserfordernisse oder andere an die Übertragung geknüpfte einschränkende Bedingungen). Entsprechend werden durch diesen Absatz auch allfällige Verpfändungsverbote übersteuert.

Absatz 3

Eine wichtige Gruppe von möglichen Sicherheiten zum Bezug von Liquidität über den LoLR bilden Hypothekarkreditforderungen, welche Banken oftmals mit Schuldbriefen sichern lassen. Schuldbriefe sind im Grundbuch eingetragen. Im Rahmen von LGHS stehen aus operativen Gründen Hypothekarkreditforderungen im Zentrum, die mit Register-Schuldbriefen besichert sind, die im sogenannten SIX-Nominee-System (Teravis Nominee) von einer Gesellschaft der SIX-Gruppe treuhänderisch gehalten und verwaltet werden. Um den Liquiditätsbezug über LGHS weiter zu vereinfachen und das Liquiditätspotential zu erhöhen, sieht Absatz 3 weitere Erleichterungen im Rahmen der Vorbereitung von Schuldbriefen als Sicherheiten für die Liquiditätsunterstützung vor. Konkret sieht dieser Absatz vor, dass Banken die Übertragung von Schuldbriefen, bei denen die jeweilige Bank selbst Grundpfandgläubigerin bzw. Schuldbriefgläubigerin ist, ohne Zustimmung der Schuldbriefschuldnerin bzw. des Schuldbriefschuldners an eine

von der SNB im Rahmen von LGHS bezeichnete zentrale Verwahrstelle oder eine treuhänderische Schuldbriefgläubigerin bzw. einen treuhänderischen Schuldbriefgläubiger vornehmen dürfen. Dies auch ungeachtet anderslautender vertraglicher Bestimmungen. Sofern dafür eine Mutation im Grundbuch notwendig ist (z. B. Gläubigerwechsel bei einem Register-Schuldbrief), kann die Bank die diesbezügliche Anmeldung beim Grundbuchamt ohne Zustimmung der Schuldbriefschuldnerin bzw. des Schuldbriefschuldners eigenständig veranlassen, sofern die Voraussetzungen von Absatz 3 erfüllt sind. Voraussetzung für diese Übertragung und den damit verbundenen Schuldbriefgläubigerwechsel ist der Zweck der Vorbereitung dieser Schuldbriefe, um diese als Sicherheiten für einen allfälligen Liquiditätsbezug bei der SNB einzusetzen. Absatz 3 ist dabei sowohl auf Register-Schuldbriefe wie auch Papier-Schuldbriefe anwendbar.

Es ist darauf hinzuweisen, dass Absatz 3 keine rechtliche Grundlage zur Übertragung von Schuldbriefen an die Verwahrstelle ohne Zustimmung der Schuldbriefschuldnerin oder des Schuldbriefschuldners bietet, sofern die zu übertragenden Schuldbriefe nicht zur Vorbereitung der Besicherung von Liquiditätsunterstützung der SNB verwendet werden sollen. Zudem ist anzumerken, dass Absatz 3 die beschriebene Drittverwahrlosung ohne Zustimmung der Schuldnerin bzw. des Schuldners ermöglicht, jedoch die Verwendung der Schuldbriefe nach erfolgter Grundbuchanpassung zu anderen Verwendungszwecken als zur Liquiditätsunterstützung durch die SNB (z. B. für Refinanzierungszwecke am Markt) weiterhin die Zustimmung der jeweiligen Schuldbriefschuldnerin bzw. des jeweiligen Schuldbriefschuldners erfordert (z. B. über entsprechende vertragliche Abmachungen zwischen Bank und Kunde bzw. Schuldbriefschuldner).

Art. 17a Verwertung von Sicherheiten

Für den Fall, dass es im Rahmen von Liquiditätsunterstützung der SNB zugunsten einer Bank zu einem Zahlungsverzug kommt, muss die SNB die Kreditforderungen sowie die weiteren Sicherheiten, die ihr von der betreffenden Bank nach Artikel 17 Absatz 1 VE-BankG sicherungshalber übertragen oder verpfändet wurden, nötigenfalls zu Verwertungszwecken veräussern können. Sollte eine solche Verwertung erforderlich werden, so kann die SNB gemäss Artikel 17a Absatz 1 VE-BankG die ihr übertragenen Kreditforderungen, die übertragenen nicht-akzessorischen Sicherheiten sowie die mit diesen Kreditforderungen verbundenen Vorzugs- und Nebenrechte verwerten und zu diesem Zweck an Dritte übertragen. Als Dritte kommen dabei gleichermassen in- wie ausländische Dritte in Frage. Dies gilt ungeachtet anderslautender vertraglicher Vereinbarungen und ohne Notwendigkeit der Einholung der Zustimmung der Schuldnerin oder des Schuldners. Artikel 17a Absatz 2 VE-BankG hält gleichermassen wie Artikel 17 Absatz 2 VE-BankG fest, dass allfällige vertragliche Abtretungsverbote (Art. 164 Abs. 1 OR), welche eine Verwertung von Kreditforderungen oder von Sicherheiten nach Artikel 17a Absatz 1 VE-BankG einschränken, keine Geltung für ebendiese Verwertungsaktivitäten entfalten (vgl. weiter die Erläuterungen zu Art. 17 Abs. 2 VE-BankG).

Die Frage, welche Verwertungshandlungen zulässig sind (z. B. Privatverwertung), richtet sich nach allgemeinem Privat- und Konkursrecht und den Verträgen zwischen der SNB und der Bank. Artikel 17a VE-BankG ändert daran materiell-rechtlich nichts. Enthält ein Kreditvertrag aber keine Übertragungsklausel (oder gar ein Abtretungsverbot

oder eine vergleichbare Übertragungsbeschränkung), kann eine Verwertung dennoch zu Rechtsproblemen führen (z. B. Verletzung des Bankkundengeheimnisses). Hier schafft die Bestimmung Klarheit für Kreditverträge ohne (hinreichende) Übertragungsklausel.

Art. 17b Übertragung von Kreditforderungen sowie Bestellung von anderweitigen Sicherheiten im Zusammenhang mit einer Zweckgesellschaft

Banken sind in der Lage, ihnen zustehende Kreditforderungen am Markt über Verbriefungen zu refinanzieren. Kreditforderungen werden dabei gebündelt und in handelbare Wertpapiere umgewandelt. Der Begriff «Verbriefung» ist in diesem Kontext breit zu verstehen und umfasst jegliche Arten von besicherten Schuldverschreibungen (insb. *Asset Backed Securities* und *Covered Bonds*). Für die Emission solcher besicherter Schuldverschreibungen werden die einer Bank zustehenden Kreditforderungen als Sicherheiten an spezifische Zweckgesellschaften übertragen (bzw. seltener verpfändet). Im Markt verbreitet sind für solche Refinanzierungsgeschäfte seitens der Banken sowohl das Modell, bei denen eine Bank selbst besicherte Schuldverschreibungen (*Covered Bonds*) emittiert, wie auch das sogenannte ABS-Modell (*Asset Backed Securities*), bei denen die eingesetzte Zweckgesellschaft die entsprechenden Wertpapiere emittiert und im Markt platziert. *Covered Bonds* und ABS – beziehungsweise Anteile an solchen besicherten Schuldverschreibungen – können im Rahmen von LGWS ebenfalls als Sicherheiten für Liquiditätsunterstützung der SNB eingesetzt werden und stellen insofern eine Alternative zur direkten Übertragung von Kreditforderungen von einer Bank an die SNB dar, sofern die Bedingungen der SNB an solche Wertschriften erfüllt werden (vgl. Art. 9 Abs. 2 NBG). Für die Übertragung der Kreditforderungen von Banken an ebendiese Zweckgesellschaften oder die Bestellung von anderweitigen Sicherheiten zugunsten von solchen Zweckgesellschaften stellen sich die gleichen Herausforderungen wie für die direkte Übertragung von Kreditforderungen an die SNB: Es fehlt in den Kreditverträgen vielfach an einer Bestimmung, welche die Verwendung einer Kreditforderung als Sicherheit regelt. Zudem sind Aspekte des Datenschutzes und der Geheimniswahrung zu adressieren. Vor diesem Hintergrund und des Ziels der Erhöhung des Liquiditätspotenzials beim LoLR ist es angezeigt, dass die für die direkte Übertragung bzw. Bestellung vorgesehenen Erleichterungen ebenfalls für *Covered Bonds* und ABS zur Anwendung gelangen, sofern entsprechende *Covered Bonds* bzw. ABS gleichermassen zum Zweck der Besicherung von Liquiditätsunterstützung der SNB genutzt werden sollen. Aus diesem Grund schafft Artikel 17b Absatz 1 VE-BankG eine gesetzliche Grundlage für eine erleichterte Übertragung von Kreditforderungen an eine hierfür errichtete Zweckgesellschaft sowie für eine erleichterte Bestellung von anderweitigen Sicherheiten zugunsten einer hierfür errichteten Zweckgesellschaft für die Besicherung von durch diese Bank oder durch die Zweckgesellschaft begebenen Schuldverschreibungen. Gleichermassen wie in Artikel 17 Absatz 1 VE-BankG ist dabei eine Übertragung bzw. Bestellung zuhanden einer hierfür errichteten Zweckgesellschaft ungeachtet anderslautender vertraglicher Bestimmungen und ohne Zustimmung der Schuldnerin oder des Schuldners gestützt auf Absatz 1 gestattet. Nebst der eigentlichen Kreditforderung umfasst Absatz 1 ebenso wie Artikel 17 Absatz 1 VE-BankG auch die mit der als Sicherheit dienenden Kreditforderung verbundenen Vorzugs- und Nebenrechte (Art. 170 OR) sowie diese besichernde nicht-akzessorische Sicherheiten (vgl. die Erläuterungen zu Artikel 17 Absatz 1 VE-BankG). Ebenso sieht Absatz 2

ebenso wie Artikel 17 Absatz 2 VE-BankG vor, dass allfällige vertragliche Abtretungsverbote (Art. 164 Abs. 1 OR) im Falle einer Übertragung einer Kreditforderung oder die Bestellung von Sicherheiten an eine hierfür errichtete Zweckgesellschaft nach Absatz 1 keine Geltung für ebendiese Übertragungen und Bestellungen entfalten (vgl. die Erläuterungen zu Artikel 17 Absatz 2 VE-BankG).

Die Gewährung dieser gesetzlichen Erleichterungen steht dabei wie erwähnt unter der Voraussetzung, dass die von der Bank oder der Zweckgesellschaft begebenen Schuldverschreibungen ausschliesslich zum Zweck der Besicherung von Liquiditätsunterstützung der SNB genutzt werden. Mit anderen Worten bietet Artikel 17b VE-BankG keine gesetzliche Grundlage, um *Covered Bonds* und ABS zu emittieren, die im Rahmen privater Refinanzierungsgeschäfte der Banken im Markt platziert werden sollen. Für diesbezügliche Refinanzierungsgeschäfte müssen Banken in ihren Kreditverträgen weiterhin die notwendigen Vorkehrungen und Übertragungsklauseln vorsehen.

Nicht zur Anwendung gelangt Artikel 17a VE-BankG. Die als Sicherheiten verwendeten Kreditforderungen werden im Falle einer Verbriefung nicht durch die SNB verwertet. Die SNB kann hingegen die ihr als Sicherheiten gewährten Wertschriften verwerten, die frei übertragbar sein müssen.

Art. 17c Informationspflichten der Bank

Absatz 1

Für die Vorbereitung und operative Abwicklung der Refinanzierung ist es unerlässlich, dass die Bank der SNB gemäss Absatz 1 Informationen zu den relevanten Kreditforderungen nach den Artikeln 17 und 17a VE-BankG übermittelt (z. B. zur Schuldnerin oder zum Schuldner, Kreditsumme, Restlaufzeit). Die Banken sind zudem verpflichtet, der SNB auf Verlangen sämtliche Unterlagen (inkl. Kreditverträge) betreffend die Kreditforderungen und die damit verbundenen Sicherheiten (z. B. Bürgschaften, Garantievereinbarungen, Schuldbriefe etc.) zur Verfügung zu stellen. Die zu liefernden Informationen umfassen insofern auch im Zusammenhang mit dem Kreditvertrag stehende Personendaten oder Daten juristischer Personen. Die vorliegende Bestimmung stellt für die damit zusammenhängenden Bearbeitungen und Bekanntgaben von Personendaten und Daten juristischer Personen seitens der Banken einen gesetzlichen Rechtfertigungsgrund dar (für das Datenschutzrecht insbesondere: Art. 31 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 25. September 2020²⁸⁶ [Datenschutzgesetzes, DSG]) dar. Die Informationspflicht gilt sowohl im Vorbereitungsstadium (z. B. Übermittlung von Informationen, welche die SNB benötigt, um zu ermitteln, ob bestimmte Kreditforderungen als Sicherheiten geeignet sind) als auch während der Laufzeit bis zur vollständigen Rückzahlung von Liquiditätsunterstützung der SNB beziehungsweise bis zur endgültigen Verwertung der Sicherheiten.

²⁸⁶ SR 235.1

Absatz 2

Die Informationspflicht geht gesetzlichen oder vertraglichen Geheimhaltungspflichten der Bank vor und stellt namentlich in Bezug auf Artikel 47 BankG eine *lex specialis* dar. Die Informationspflicht gilt für alle Arten von Kreditforderungen unter schweizerischem Recht und anderweitigen Sicherheiten wie auch für Vorzugs- und Nebenrechte, die der SNB im Rahmen einer Refinanzierung sicherungshalber übertragen werden können. Die übermittelten Informationen und Unterlagen unterliegen bei der SNB ihrerseits einer gesetzlichen Geheimhaltungspflicht (Art. 49 NBG).

Absatz 3

Die Bank trifft gegenüber den Schuldnerinnen und Schuldner gemäss Absatz 3 eine Informationspflicht zum Inhalt und Bedeutung des achten Abschnitts mit den Artikeln 17–17d VE-BankG. Die Bank hat nach Absatz 3 sowohl die Schuldnerin oder den Schuldner der Kreditforderung als auch weitere Schuldnerinnen und Schuldner zu informieren, die der Bank bekannt sind und deren Rechte durch diesen Abschnitt beschränkt werden (bspw. Eigentümer der Pfandsache bei einem Drittpfand).

Gemäss diesem Absatz hat sie Schuldnerinnen und Schuldner in geeigneter Weise über eine mögliche Verwendung ihrer Kreditforderungen und anderweitiger Sicherheiten als Sicherheiten für Liquiditätsunterstützung der SNB und deren mögliche Verwertung und Übertragung an in- oder ausländische Dritte gemäss Artikel 17a VE-BankG zu informieren. Hierzu gehört auch die Information, dass allfällige abweichende gesetzliche oder vertragliche Vereinbarungen hinsichtlich Übertragbarkeit oder Abtretungsverboten für Übertragungen an die SNB nach Artikel 17 VE-BankG oder an Zweckgesellschaften nach Artikel 17b VE-BankG aufgrund der gesetzlichen Regelungen gemäss dem achten Abschnitt keine Wirkung im Verhältnis zu ebendiesen Adressaten entfalten. Die Bank informiert die Schuldnerinnen und Schuldner darüber hinaus über die Auswirkungen der Erleichterungen im Zusammenhang mit Geheimhaltungspflichten sowie der Bearbeitung und Bekanntgabe von Personendaten. Die Informationspflicht der Bank gilt sowohl für Bestandes- wie auch für Neuverträge, wobei die Informationen Schuldnerinnen und Schuldner in standardisierter Form auf Papier oder elektronisch zur Verfügung gestellt werden können. Bei Neuverträgen hat die Information bei Abschluss des Kreditvertrags zu erfolgen, währendem bei Bestandesverträgen eine übergangsrechtliche Bestimmung greift (vgl. Abs. 4 der Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...). Sofern Banken im Zuge der Überarbeitung der vertraglichen Grundlagen eigenständig vertragliche Bestimmungen zur Übertragung von Kreditforderungen oder Bestellung von anderweitigen Sicherheiten im Sinne dieses Abschnitts berücksichtigen, entfällt diese Informationspflicht gegenüber den von diesen Überarbeitungen erfassten Kundinnen und Kunden.

Die Einhaltung dieser Informationspflicht stellt eine rein aufsichtsrechtliche Pflicht von Banken dar und ist kein Gültigkeitserfordernis für die erleichterte Übertragung von Kreditforderungen oder erleichterte Bestellung von anderweitigen Sicherheiten als solche.

Art. 17d *Bearbeitung und Bekanntgabe von Personendaten und Daten juristischer Personen*

Absatz 1

Absatz 1 schafft eine gesetzliche Grundlage für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen der Nationalbank und den zum Vollzug des achten Abschnitts beigezogenen Dritten im Zusammenhang mit der Verwaltung, Überwachung und Abwicklung sowie zur Verwertung der Kreditgeschäfte und der damit verbundenen Rechte und Sicherheiten. Die Bearbeitung und Bekanntgabe von Personendaten, von Daten von juristischen Personen oder von anderen Informationen benötigt eine angemessene rechtliche Grundlage. Absatz 1 legt in einem formellen Gesetz fest, dass die Bearbeitung und die Bekanntgabe der genannten Daten und Informationen zwischen den zum Vollzug des achten Abschnitts Beteiligten zulässig ist und bei Bedarf nötigenfalls auch die für den Vollzug der Bestimmungen erforderlichen Dritten (z. B. externe Beraterinnen und Berater) umfasst. Die Zusammenarbeit sowie der Informationsaustausch mit in- oder ausländischen Dritten gemäss Artikel 17a VE-BankG für eine allfällig erforderliche Verwertung von Kreditforderungen und diesbezüglicher Sicherheiten ist durch Absatz 1 ebenfalls abgedeckt. Die involvierten Parteien sind bei der Bearbeitung und Bekanntgabe von Informationen und den genannten Daten untereinander allgemein angehalten, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit einzuhalten. Für den Vollzug dieses Abschnitts sind ausschliesslich Personendaten im Sinne von Artikel 5 Buchstabe a DSG, Daten juristischer Personen (vgl. Art. 57r ff. des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997²⁸⁷; RVOG) sowie sonstige Informationen betroffen.

Absatz 2

Gemäss Absatz 2 gehen Daten- und Informationsübermittlungen im Rahmen des Vollzugs des achten Abschnitts gesetzlichen und vertraglichen Geheimhaltungspflichten (z. B. Geheimhaltungspflichten resultierend aus den vertraglichen Verhältnissen zwischen der Bank und der Schuldnerin bzw. dem Schuldner) vor. Dies stellt namentlich in Bezug auf Artikel 47 BankG eine *lex specialis* dar.

Mit der allfälligen Übertragung von an die SNB übertragenen Kreditforderungen, einschliesslich der damit verbundenen Vorzugs- und Nebenrechte sowie nicht akzessorischen Sicherheiten, an in- oder ausländische Dritte zu Verwertungszwecken geht zum Abschluss dieser Transaktionen ebenfalls die Übermittlung von Personendaten, Daten juristischer Personen sowie sonstiger Informationen einher (z. B. zur Schuldnerin oder zum Schuldner, Kreditsumme, Restlaufzeit). Es ist davon auszugehen, dass als typische Käufer der zu verwertenden Kreditportfolios inländische Banken im Vordergrund stehen, die ihrerseits dem Bankkundengeheimnis unterstehen. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass auch andere Institutionen als Erwerber auftreten. Es ist davon auszugehen, dass solche andere Institutionen in der Regel von der SNB im Rahmen der

²⁸⁷ SR 172.010

Verwertung vertraglich zur Geheimhaltung verpflichtet würden. Es gibt insofern aber keine formelle Einschränkung, dass ein Verkauf im Rahmen einer Verwertung nur an inländische Banken erfolgen darf.

Neunter Abschnitt: Aufsicht

Art. 19 *Massnahmen zur Sicherstellung einer angemessenen Organisation*

Absatz 1

Dieser Artikel ermöglicht es der FINMA, die Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung des ordnungsgemässen Zustandes sicherzustellen, wenn eine Bank Bestimmungen im Zusammenhang mit der angemessenen Organisation, insbesondere die Bewilligungsvoraussetzungen im Sinne von Artikel 3 VE-BankG, verletzt oder in absehbarer Zeit verletzen könnte. Die Anforderungen an die Organisation sind hauptsächlich im zweiten, dem zweiten a. und dem zweiten b. Abschnitt VE-BankG festgelegt und werden in den Verordnungen präzisiert. Die Bank muss vor allem angemessen organisiert sein, insbesondere, was ihre Fähigkeit betrifft, Risiken zu bewältigen. Das heisst, es darf kein Missverhältnis bestehen zwischen der Geschäftstätigkeit, den damit eingegangenen Risiken und den Massnahmen der Bank, diese Risiken zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen (siehe Kapitel 4.1 zu Art. 3b VE-BankG).

Dieser Artikel beinhaltet auch einen präventiven Aspekt («in absehbarer Zeit»), denn die FINMA kann handeln, wenn sie der Meinung ist, dass ohne Eingriff ihrerseits die angemessene Organisation der Bank in naher Zukunft nicht mehr gewährleistet ist. Um zu bestimmen, ob und zu welchem Zeitpunkt ein Eingriff ihrerseits erforderlich ist, kann sich die FINMA insbesondere auf qualitative oder quantitative Kriterien stützen (z. B. festgestellte Mängel im internen Kontrollprozess der Bank oder eine schnelle Expansion in einer Region oder bei einer Kundschaft, die erhöhte Risiken birgt).

Auf der Grundlage dieses Artikels kann die FINMA verschiedene Massnahmen anordnen, die alle dem Ziel dienen, die angemessene Organisation wiederherzustellen. Die FINMA verfügt über einen nicht abschliessenden Massnahmenkatalog. Was die Weisungen an die Organe und die Ernennung einer oder eines Untersuchungsbeauftragten betrifft, können diese bisher in Artikel 26 Absatz 1 Buchstaben a und b BankG vorgesehenen Massnahmen neu auf der Grundlage von Artikel 19 VE-BankG angeordnet werden.

Beschwerden gegen Verfügungen, die auf Artikel 19 VE-BankG beruhen, haben keine aufschiebende Wirkung (Art. 52f Abs. 1 Bst. a Ziff. 3 VE-BankG).

Die Anwendung von Artikel 19 VE-BankG schliesst das Ergreifen weiterer Massnahmen – insbesondere der in den Artikeln 29 ff. FINMAG vorgesehenen weiteren Aufsichtsinstrumente – nicht aus.

Buchstabe a

Die FINMA kann Anpassungen der Organisation der Bank (z. B. der internen Reglemente der Bank) anordnen. Sie kann insbesondere auf der Ebene der Unternehmensführung (z. B. bei der Risikopolitik in Bezug auf die Aktiven, Passiven und Ausserbilanzverpflichtungen, insbesondere hinsichtlich angemessener Rückstellungen) und der Prozesse (z. B. der Erfassung, Messung, Steuerung und Überwachung von Risiken) Anpassungen anordnen.

Buchstabe b

Obwohl der Kreis der Banken, die dem Verantwortlichkeitsregime unterstehen, in Artikel 3d VE-BankG definiert ist, kann die FINMA auch noch weitere Banken dem Verantwortlichkeitsregime unterstellen. Diese Massnahme kann beispielsweise dazu beitragen, dass die von der FINMA festgestellten Probleme im Zusammenhang mit der Governance der Bank (z. B., dass die wichtigen Funktionen nicht alle klar aufgeteilt sind) behoben werden, und somit eine angemessene Organisation sicherstellen.

Sobald die FINMA eine weitere Bank dem Verantwortlichkeitsregime unterstellt, muss diese die Anforderungen nach den Artikeln 3c Absatz 2 und 3d VE-BankG erfüllen. Neben den Personen nach Artikel 3c Absatz 1 VE-BankG müssen auch die Personen, welche die Leitung der in Artikel 3c Absatz 2 VE-BankG genannten Bereiche und Funktionen innehaben, Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten und eine Verantwortlichkeitserklärung unterzeichnen (siehe Kapitel 4.1 zu den Art. 3c und Art. 3d VE-BankG).

Buchstabe c

Die FINMA kann anordnen, dass die Leitung der verschiedenen Bereiche und Funktionen nach Artikel 3c Absatz 2 VE-BankG von unterschiedlichen Personen ausgeübt wird. Zum Beispiel kann die FINMA anordnen, dass eine Person nur eine einzige Funktion ausüben kann, die unter das Verantwortlichkeitsregime fällt, damit die Risiken im Zusammenhang mit dieser Funktion wirklich erfasst und kontrolliert werden können. Diese Analyse wird je nach Grösse und Geschäftstätigkeiten der betroffenen Bank sowie je nach der konkreten Organisation der Funktionen durchgeführt.

Buchstabe d

Die FINMA kann anordnen, dass die Bank weitere zentrale Funktionen nach Artikel 3c Absatz 2 Buchstabe h bezeichnet und dass sie die diesen Funktionen zugeordneten Verantwortlichkeiten anpasst (z. B. anordnen, dass bei einer grösseren Fusion die Funktion der für die Integration verantwortlichen Person unter das Verantwortlichkeitsregime fällt).

Buchstabe e

Wenn die Ausgestaltung oder die Anwendung des Vergütungssystems die dazugehörigen Bestimmungen nicht berücksichtigt (siehe Art. 5c und 10b VE-BankG)

oder das Risiko besteht, dass diese in absehbarer Zeit verletzt werden, kann die FINMA eine Anpassung anordnen. So kann die FINMA Anpassungen an der Ausgestaltung des Vergütungssystems anordnen (z. B. kann sie gegenüber einer Bank, die über ein System mit variablen Vergütungen verfügt, anordnen, diese Vergütungen aufgeschoben auszurichten, um Fehlanreize zu korrigieren, oder die betriebsinternen Vorschriften anzupassen, wenn diese keine Anreize beinhalten, die aufsichtsrechtlich relevanten Bestimmungen nicht zu verletzen). Ebenso kann die FINMA Anpassungen bei der Anwendung des Vergütungssystems anordnen (z. B., dass die Gesamtsumme der variablen Vergütungen verringert wird, um einem ausbleibenden Geschäftserfolg Rechnung zu tragen, oder dass die Bank die in ihren betriebsinternen Vorschriften für Verstösse vorgesehenen Sanktionen anwendet). Dieser Artikel ist nicht dafür vorgesehen, um Änderungen an der variablen Vergütung einer bestimmten Person anzuordnen.

Buchstabe f

Die Massnahme zur Einschränkung der Geschäftstätigkeit einer Bank wird von Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe e BankG in Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe f VE-BankG verschoben, denn diese Massnahme kann bereits im Rahmen der laufenden Aufsicht notwendig werden, und nicht nur bei Insolvenzgefahr. Um dies klarzustellen wird diese Massnahme ausdrücklich in Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe f VE-BankG mit Verweisen in den Artikeln 24 Absatz 1 Buchstabe a und 26 Absatz 1 Buchstabe a VE-BankG genannt. Die Einschränkung der Geschäftstätigkeit umfasst auch die Einschränkung gewisser Kundenkategorien sowie das Verbot, die Tätigkeit auszuweiten.

Absatz 2

Die Massnahmen nach Absatz 1 können auch auf eine Finanzgruppe oder ein Finanzkonglomerat abzielen. So könnte die FINMA beispielsweise gegenüber der Holdinggesellschaft anordnen, die Organisation der Bank anzupassen.

Art. 23 Direkte Prüfungen

Gemäss heutigem Artikel 23 BankG kann die FINMA selbst direkte Prüfungen bei Banken, Bankgruppen und Finanzkonglomeraten vornehmen, wenn dies angesichts von deren wirtschaftlichen Bedeutung, der Komplexität des abzuklärenden Sachverhalts oder zur Abnahme interner Modelle notwendig ist. Andere Finanzmarktesetze enthalten keine derartige Einschränkung (vgl. Art. 47 Abs. 1 VAG und Art. 63 Abs. 5 FINIG). Dieser Nebensatz soll aufgehoben werden, damit die FINMA unter den Rahmenbedingungen des dualen Systems zweifelsfrei selbst direkte Prüfungen bei Banken, Bankgruppen und Finanzkonglomeraten durchführen kann.

Die Komplementarität von Prüfungen durch die FINMA und durch die Prüfgesellschaften ist auch mit der Anpassung von Artikel 23 BankG – einer Kann-Bestimmung – gegeben. Artikel 18 Absatz 1 BankG, der die Institute dazu verpflichtet, eine Prüfgesellschaft zu beauftragen, gilt unverändert. Die Prüfgesellschaften werden bei Banken somit weiterhin mit aufsichtsrechtlichen Prüfungen im bisherigen Rahmen eingesetzt werden.

Damit alle in die Prüftätigkeiten involvierten Parteien von klaren Voraussetzungen ausgehen können, ist es zwingend, dass die FINMA Transparenz darüber herstellt, welche Prüfungen sie selbst und welche die Prüfgesellschaft durchführt. Dies wird in den Prüfstrategien der Beaufsichtigten sichergestellt. Nötig ist zudem eine Abstimmung mit der internen Revision (Art. 5 Abs. 3 und 13 Abs. 3 FINMA-PV). Die FINMA erstellt die Prüfstrategien bei den SIBs (Art. 32 Abs. 1 Verordnung der FINMA über die Aufsichtsprüfung vom 31. Oktober 2024²⁸⁸ [Aufsichtsprüfverordnung FINMA]) und bei den übrigen Banken genehmigt sie diese (Art. 32 Abs. 1 Aufsichtsprüfverordnung FINMA). Die FINMA legt zudem risikoorientiert die Prüfungen fest, die sie selbst bei den Banken vornimmt («Vor-Ort-Kontrollen»). Die FINMA muss somit ihre eigenen Prüfungen eng mit den Prüfungen der Prüfgesellschaften abstimmen.

Gleichzeitig muss auch für die Banken der Aufwand, der mit den Prüfungen einhergeht, planbar sein. Im Durchschnitt sollte der Aufwand der Banken für die Prüfungen konstant bleiben, unabhängig davon, ob die FINMA Vor-Ort-Kontrollen oder die Prüfgesellschaften ihre Prüfungen vornehmen.

Zehnter Abschnitt: Frühinterventionsmassnahmen

Art. 24

Absatz 1

Frühinterventionsmassnahmen sind Präventivmassnahmen, die eine Bank stabilisieren sollen, die sich in einer Situation mit erhöhten Risiken befindet. Eine solche Situation kann vorliegen, wenn die FINMA anhand quantitativer oder qualitativer Indikatoren feststellt, dass sich die wirtschaftliche Lage einer Bank in Bezug auf ihre Eigenmittel oder Liquidität erheblich verschlechtert oder sich in absehbarer Zeit erheblich verschlechtern könnte, und zwar selbst dann, wenn die für sie geltenden regulatorischen Anforderungen im Bereich Eigenmittel und Liquidität erfüllt sind. Die FINMA kann auch eingreifen, wenn sich die wirtschaftliche Lage der Bank nicht erheblich verschlechtert hat, aber die Interessen der Kundinnen und Kunden in anderer Weise gefährdet sind (z. B., wenn die Bank systematisch versucht, sich der Aufsicht der FINMA zu entziehen, indem sie ihrer Auskunfts- und Meldepflicht nach Art. 29 FINMAG nicht nachkommt). In diesem Rahmen muss die FINMA eingreifen und die notwendigen Massnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass sich die Lage der Bank weiter verschlechtert, oder um die Interessen der Kundinnen und Kunden zu wahren.

Genau wie Artikel 19 VE-BankG beinhaltet auch dieser Artikel einen präventiven Aspekt («in absehbarer Zeit»), denn die FINMA muss handeln, wenn sie der Meinung ist, dass sich ohne Eingriff ihrerseits die wirtschaftliche Lage der Bank erheblich verschlechtern könnte. Hierbei stützt sich die FINMA hauptsächlich auf ihre Feststellungen im Rahmen der laufenden Aufsicht. Zusätzlich kann sie sich auf Marktindikatoren (z. B. auf das Kurs-Buchwert-Verhältnis und die Preisentwicklung der

²⁸⁸ SR 956.161.1

Credit Default Swaps) sowie auf weitere Informationen wie Berichte von Analytistinnen und Analysten sowie von Ratingagenturen stützen.

Um zu bestimmen, ob ein Eingriff ihrerseits erforderlich ist, kann sich die FINMA auf qualitative oder quantitative Kriterien stützen. Sie informiert über die Grundzüge ihrer Praxis, damit die Banken sich danach ausrichten können. Relevant sind zum Beispiel die Feststellungen der Prüfgesellschaften (z. B. die Prüfberichte), die Feststellungen der direkten Aufsicht durch die FINMA (z. B. die Kontrollen vor Ort, die vergleichenden Analysen [*Benchmarkings*], die Stresstests [z. B. bezüglich der Hypotheken, der Zinsrisiken und der Verlustpotenziale] oder die datenbasierten Geschäfts- und Aufsichtsberichte [z. B. die eingeholten Informationen zu den Entwicklungen aus regulatorischer Sicht und die Marktindikatoren]) und die Berichte der Analytistinnen und Analysten sowie der Ratingagenturen. Auf der Grundlage dieser Daten und Informationen beurteilt die FINMA das Risikoprofil der Bank. Dazu gehört eine Beurteilung der finanziellen Risiken (z. B. Kredit-, Markt-, Zins- oder Liquiditätsrisiken) und eine Beurteilung der nichtfinanziellen Risiken (z. B. in Bezug auf die Governance sowie auf interne Kontrollen und Prozesse, insbesondere die IT- und Cyberrisiken) sowie der rechtlichen und Reputationsrisiken. Daher muss die FINMA handeln, wenn sie feststellt, dass sich die wirtschaftliche Lage der Bank erheblich verschlechtert oder künftig erheblich verschlechtern wird, oder wenn die Interessen der Kundinnen und Kunden in anderer Weise gefährdet sind (z. B. durch Mängel in der Risikokultur oder durch bestehende Interessenkonflikte).

Die FINMA verfügt über einen nicht abschliessenden Massnahmenkatalog. Es wird auf die Erläuterungen zu Artikel 19 Absatz 1 VE-BankG bezüglich der verschiedenen Massnahmen verwiesen, die angeordnet werden könnten.

Beschwerden gegen Verfügungen, die auf Artikel 24 VE-BankG beruhen, haben keine aufschiebende Wirkung (Art. 52f Abs. 1 Bst. a Ziff. 4 VE-BankG).

Die Anwendung von Artikel 24 VE-BankG schliesst das Ergreifen weiterer Massnahmen – insbesondere der in den Artikeln 29 ff. FINMAG vorgesehenen weiteren Aufsichtsinstrumente – nicht aus.

Buchstabe a

Die in Artikel 19 VE-BankG vorgesehenen Massnahmen bezüglich der angemessenen Organisation sind weniger einschneidend als diejenigen, die in Artikel 24 VE-BankG vorgesehen sind. Sie müssen daher eindeutig im Rahmen einer Frühintervention ergriffen werden können.

Buchstabe b

Diese Massnahme unterscheidet sich von der in Artikel 19 Buchstabe f VE-BankG vorgesehenen Einschränkung der Geschäftstätigkeit der Bank, denn die Einschränkung des Geschäftsbereichs ist eine umfassendere und einschneidendere Massnahme (siehe Kapitel 4.1 zu Art. 3a VE-BankG). Ausserdem kann die FINMA zusätzlich zur Einschränkung und zum dauerhaften Verbot gewisser Tätigkeiten

gegenüber der Bank anordnen, dass diese ihren Geschäftsbereich einschränkt (z. B., dass sie ihr Investment-Banking reduziert und gegebenenfalls veräussert).

Buchstabe c

Auf der Grundlage dieses Buchstabens kann die FINMA einer Bank insbesondere verbieten, Dividenden auszuschütten, Aktienrückkäufe zu tätigen oder Zinsen auf Eigenkapitalinstrumente des zusätzlichen Kernkapitals (AT1-Instrumente) zu zahlen. Dieser Buchstabe umfasst demnach sämtliche Ausschüttungszahlungen, da die FINMA diese Art von Zahlungen einschränken oder untersagen können muss, um die wirtschaftliche Lage der Bank zu verbessern.

Buchstabe d

Gemäss diesem Buchstaben kann die FINMA die Stärkung der Eigenmittelausstattung der Bank anordnen. So kann die FINMA beispielsweise eine solche anordnen, um sicherzustellen, dass die für die Bank geltenden regulatorischen Anforderungen im Bereich Eigenmittel erfüllt sind. Es gibt unterschiedliche Arten der Stärkung der Eigenmittelausstattung. Die FINMA kann gegenüber der Bank insbesondere anordnen, neue Aktien oder andere Kapitalinstrumente auszugeben, sowie von ihr verlangen, dass der Reingewinn zur Stärkung der Eigenmittel verwendet wird.

Ebenso kann die FINMA auf der Grundlage und zu den Bedingungen von Artikel 4 BankG sowie der relevanten Bestimmungen der Verordnungen (z. B. Art. 45 und 131b ERV) im Rahmen der laufenden Aufsicht weiterhin Verschärfungen der Mindestanforderungen an die Eigenmittel anordnen.

Buchstabe e

Gemäss diesem Buchstaben kann die FINMA die Stärkung der Liquiditätsausstattung der Bank anordnen. So kann die FINMA beispielsweise eine solche anordnen, um sicherzustellen, dass die für die Bank geltenden regulatorischen Anforderungen im Bereich Liquidität erfüllt sind. Es gibt unterschiedliche Arten der Stärkung der Liquiditätsausstattung. Die FINMA kann gegenüber der Bank insbesondere anordnen, deren Bestand an qualitativ hochwertigen, liquiden Aktiva (*High Quality Liquid Assets*, HQLA) zu erhöhen. In diesem Zusammenhang kann sie insbesondere anordnen, dass die Bank zusätzliche Finanzmittel aufnimmt, Vermögenswerte veräussert, ihre Finanzierungsquellen diversifiziert, Sicherheiten vorbereitet, um Liquiditätsunterstützung von Zentralbanken zu erhalten, sowie weitere Massnahmen ergreift, welche die Bank zur Liquiditätsbeschaffung im Krisenfall vorgesehen hat. Zudem kann die FINMA gegenüber der Bank anordnen, dass diese bei der SNB Liquiditätsunterstützung beantragt. In diesem spezifischen Fall kann die FINMA gegenüber der Bank lediglich anordnen, dass diese eine solche Unterstützung bei der SNB beantragt. Die Entscheidung darüber, ob die Unterstützung gewährt wird, liegt allein in der Zuständigkeit der SNB.

Ebenso kann die FINMA auf der Grundlage und zu den Bedingungen von Artikel 4 BankG sowie der relevanten Bestimmungen der Verordnungen (z. B. Art. 14 Abs. 4

Bst. b und Abs. 5 sowie Art. 25 Abs. 1 LiqV) im Rahmen der laufenden Aufsicht weiterhin Verschärfungen der Mindestanforderungen an die Liquidität anordnen.

Buchstabe f

Gemäss diesem Buchstaben kann die FINMA gegenüber der Bank anordnen, gewisse in ihrem Stabilisierungsplan vorgesehene Massnahmen umzusetzen, um ihre Eigenmittel- oder Liquiditätsausstattung zu stärken (siehe Kapitel 4.1 zu Art. 9 Abs. 2 Bst. e VE-BankG). Die im Stabilisierungsplan der Bank vorgesehenen Massnahmen können sehr unterschiedlicher Art sein (z. B. die Zinszahlungen auf AT1-Instrumente auszusetzen, neue Aktien auszugeben oder einen Geschäftsbereich auszugliedern).

Buchstabe g

Gemäss diesem Buchstaben kann die FINMA anordnen, dass im Sinne der Artikel 704b und 805 Absatz 2 OR eine ausserordentliche Generalversammlung einberufen wird und Verhandlungsgegenstände auf die Traktandenliste gesetzt werden. Zum Beispiel kann die FINMA anordnen, dass eine Versammlung einberufen und eine Änderung der Statuten im Zusammenhang mit einer Einschränkung des Geschäftsbereichs der Bank auf die Traktandenliste gesetzt wird.

Buchstabe h

Die Massnahme zum Wechsel der bankengesetzlichen Prüfgesellschaft oder der obligationenrechtlichen Revisionsstelle wird von Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe d BankG in Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe h VE-BankG verschoben, denn diese Massnahme muss auch in einer Situation mit erhöhten Risiken ergriffen werden können, und nicht nur bei Insolvenzgefahr. Um dies klarzustellen wird diese Massnahme ausdrücklich in Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe h VE-BankG mit einem Verweis in Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a VE-BankG genannt. Die Formulierung ist eine leicht andere als in Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe d BankG, damit sie mit jener von Artikel 28a Absatz 2 VE-FINMAG übereinstimmt.

Buchstabe i

Die Massnahme zum Entzug der Vertretungsbefugnis der Organe oder zu deren Abberufung wird von Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe c BankG in Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe i VE-BankG verschoben, denn diese Massnahme muss auch in einer Situation mit erhöhten Risiken ergriffen werden können, und nicht nur bei Insolvenzgefahr. Um dies klarzustellen wird diese Massnahme ausdrücklich in Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe i VE-BankG mit einem Verweis in Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a VE-BankG genannt.

Zudem beinhaltet dieser Buchstabe für die FINMA neu explizit die Möglichkeit, Organe einzusetzen. Diese Massnahme kann insbesondere dann relevant sein, wenn die Bank nicht selbst in der Lage ist, nach der Abberufung eines Organs ein neues einzusetzen, und wenn eine schnelle Einsetzung aufgrund von Zeitdruck notwendig ist. Das bedeu-

tet, dass die FINMA eine Einsetzungsverfügung erlassen und damit eine Person beauftragen kann, als Organ der Bank zu handeln. Diese Verfügung unterscheidet sich von der Ernennung einer oder eines Untersuchungsbeauftragten im Sinne von Artikel 36 FINMAG, denn eingesetzte Organe erhalten keinen Auftrag und keine Anweisungen vonseiten der FINMA, und ihre Vergütung wird gemäss den privatrechtlichen Vereinbarungen, die mit der Bank separat getroffen werden, von dieser festgelegt und ausgerichtet. Somit zielt die Einsetzung des Organs nicht darauf ab, Sachverhalte zu klären oder Aufsichtsmassnahmen umzusetzen, sondern einen Mangel auf der Ebene der Organe der Bank auszugleichen. Die FINMA kann somit zusammen mit ihrer Verfügung zur Einsetzung eines Organs eine Untersuchungsbeauftragte oder einen Untersuchungsbeauftragten im Sinne von Artikel 36 FINMAG ernennen.

Absatz 2

Ordnet die FINMA eine Frühinterventionsmassnahme nach Absatz 1 gegenüber einer Bank an, welche ihre Beteiligungspapiere oder andere Finanzinstrumente an einer Börse kotiert hat, so kann sie die Bank gleichzeitig mit der Anordnung der Massnahme anweisen, die Veröffentlichung einer in diesem Zusammenhang allfällig erforderlichen Ad-hoc-Mitteilung sowie einer damit verbundenen Meldung an die Börse aufzuschieben entgegen den Vorschriften zu Insiderinformationen (vgl. Art. 2 Bst. j FinfraG) beziehungsweise der Selbstregulierung. Die Anordnung des Bekanntgabeaufschubs ist hierbei auf die Fälle beschränkt, in denen ein Bekanntwerden der vertraulichen *und* kursrelevanten Information (vgl. Art. 2 Bst. j FinfraG) der Massnahme den von der FINMA mit deren Anordnung verfolgten Zweck gefährden oder vereiteln könnte. Der Aufschub hat damit im Interesse der mit der aufsichtsrechtlichen Massnahme verfolgten Zielsetzung zu erfolgen. Vorausgesetzt ist dabei, dass die angeordnete Massnahme nicht ohnehin bekannt wird und es grundsätzlich möglich ist, die Veröffentlichung und die damit verbundene Meldung der angeordneten Massnahme an die Öffentlichkeit und andere Marktteilnehmende aufzuschieben. Die Beurteilung der Notwendigkeit des Bekanntgabeaufschubs sowie die Festlegung der Dauer desselben obliegen der FINMA. Die Bank muss ihrerseits die Geheimhaltung der Massnahme, einschliesslich der jeweiligen Umsetzungshandlungen, sicherstellen. Betreffend die Sicherstellung der Geheimhaltung und das Vorgehen bei Wegfall der Geheimhaltung wird auf die Erläuterungen zu Artikel 5a VE-BankG verwiesen. Die von der FINMA verfüigten Massnahmen können auch für eine Finanzgruppe oder ein Finanzkonglomerat gelten (vgl. Abs. 3). Beispielweise könnte sich eine Frühinterventionsmassnahme gegen die Tochtergesellschaft richten, die Beteiligungspapiere an der Börse wären jedoch von der Muttergesellschaft emittiert. In solch einer Konstellation kann der Bekanntgabeaufschub auch gegenüber der Muttergesellschaft ausgesprochen werden.

Absatz 3

Die Massnahmen nach den Absätzen 1 und 2 können auch auf eine Finanzgruppe oder ein Finanzkonglomerat abzielen. So könnte die FINMA beispielsweise gegenüber der Holdinggesellschaft anordnen, die Bank zu rekapitalisieren.

Elfter Abschnitt: Massnahmen bei Insolvenzgefahr

Vorbemerkung zum elften Abschnitt («Massnahmen bei Insolvenzgefahr») und zwölften Abschnitt («Konkursliquidation insolventer Banken [Bankenkonzurs]»)

Die nachfolgenden Anpassungen werden aufgrund der Verweisteknik in anderen Finanzmarktgesetzen auch für Beaufsichtigte ausserhalb des Bankensektors Geltung beanspruchen:

- Artikel 42 PfG erklärt die sinngemässe Geltung der Artikel 25–37g des Bankengesetzes für Pfandbriefzentralen.
- Gemäss Artikel 67 FINIG gelten die Bestimmungen des Bankengesetzes «über die Massnahmen bei Insolvenzgefahr und den Bankenkonzurs» sinngemäss für Fondsleitungen und Wertpapierhäuser sowie Gesellschaften nach Artikel 4 FINIG, und jene «über die Einlagensicherung und die nachrichtenlosen Vermögenswerte» sinngemäss für kontoführende Wertpapierhäuser.
- Artikel 88 Absatz 1 FinfraG zufolge gelten grundsätzlich die Artikel 25–37 und 37d–37g^{quinquies} des Bankengesetzes sinngemäss für Finanzmarktinfrastrukturen und Gesellschaften nach Artikel 3 FinfraG. Dieser Verweis im FinfraG wird angepasst, da die Artikel 37g^{bis} – 37g^{quinquies} neu als Artikel 52c – 52f in den vierzehnten b. Abschnitt («Rechtsschutz») verschoben werden.

Art. 25 *Sachüberschrift sowie Abs. 1 Bst. b und 2*

Sachüberschrift

Mit der sprachlichen Ergänzung wird klargestellt, dass der Artikel neben den Voraussetzungen auch die bei Insolvenzgefahr zur Verfügung stehenden Massnahmen enthält. Konkret sind dies gemäss dem ersten Absatz die Schutzmassnahmen, die Abwicklung und die Konkursliquidation.

Absatz 1 Buchstabe b

Der Begriff «Sanierungsverfahren» wird durch «Abwicklungsverfahren» ersetzt.

Das bestehende Bankensanierungsverfahren in Artikel 28 ff. BankG wurde mit dem Ziel eingeführt, einer Bank in finanziellen Schwierigkeiten noch eine letzte, durch behördliche Massnahmen unterstützte Chance einzuräumen, die Geschäftstätigkeit mit einer bestmöglichen Befriedigung der Gläubigerforderungen fortzusetzen.²⁸⁹ Ist eine Bank in Insolvenzgefahr, geht es aber nicht nur um den Schutz der Eignerinnen und Eigner sowie der Gläubigerinnen und Gläubiger, sondern auch um übergeordnete Ziele (z. B. Wahrung der Finanzstabilität). So kann die FINMA in einer Abwicklung etwa direkt in die Rechte der Eignerinnen und Eigner sowie der Gläubigerinnen und Gläubiger eingreifen, indem sie beispielsweise das Gesellschaftskapital herabsetzt und das Wandlungskapital wandelt.

²⁸⁹ BBl 2002 8060, S. 8085.

Weiter passt auch die Abwicklungsoption des geordneten Marktaustritts nicht mit dem oben beschriebenen Ziel einer Sanierung zusammen. Bei einem Marktaustritt werden die Geschäftsaktivitäten der Bank über eine gewisse Zeit hinweg heruntergefahren und somit in geplanter Weise eingestellt. Mit dem neuen Begriff «Abwicklung» wird dem Umstand Rechnung getragen, dass auch die Abwicklungsoption des geordneten Marktaustritts in einem Abwicklungsverfahren verfolgt werden kann.

Auch international hat sich im Nachgang der Finanzkrise 2008 der Begriff «*Resolution*» durchgesetzt. Übersetzt wird dieser Begriff mit Abwicklung. In der EU beispielsweise wird *Resolution*, welche heute in der Schweiz konzeptionell der Sanierung entspricht, mit Abwicklung übersetzt, *Recovery*, welche in der Schweiz konzeptionell der Stabilisierung entspricht, mit Sanierung. Mit der künftigen Vermeidung des Wortes Sanierung im Schweizer TBTF-Kontext wird damit auch Verwechslungen im Zusammenhang mit der internationalen Kommunikation vorgebeugt.

Absatz 2

Der Begriff «Sanierung» wird durch «Abwicklung» ersetzt.

Art. 26 Abs. 1 und 2

Absatz 1

Was die Schutzmassnahmen bei drohender Insolvenz einer Bank (Art. 26 BankG) betrifft, geht aus dem Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission vom 17. Dezember 2025 hervor, dass bei Insolvenzgefahr (Art. 25 BankG) die in Artikel 26 BankG vorgesehenen Schutzmassnahmen weitaus weniger einschneidend sind als die heutige Sanierung oder der Konkurs.²⁹⁰ Wenn es notwendig ist, sollte die FINMA ihren Ermessensspielraum nutzen und Schutzmassnahmen ergreifen, bevor Sanierungs- oder Liquidationsmassnahmen ergriffen werden müssen. Um somit ein rechtzeitiges Eingreifen der FINMA zu ermöglichen, können die bisher in Artikel 26 Absatz 1 Buchstaben a und c–e BankG vorgesehenen Massnahmen künftig unter den Voraussetzungen der Artikel 19 und 24 VE-BankG angeordnet werden, d. h. unabhängig vom Vorliegen einer Insolvenzgefahr. Darüber hinaus können die in diesen Artikeln vorgesehenen Massnahmen auch bei Insolvenzgefahr angeordnet werden (vgl. Art. 26 Abs. 1 Bst. a BankG).

Die Massnahme zur Erteilung von Weisungen an die Organe der Bank (Art. 26 Abs. 1 Bst. a BankG) wird nicht mehr ausdrücklich genannt, denn sie ist in den Artikeln 19 und 24 VE-BankG jeweils in den unter «insbesondere» aufgeführten Punkten enthalten und geht einher mit mehreren Massnahmen, die in diesen beiden Artikeln bereits vorhanden sind (z. B. mit der Anordnung zur Einschränkung der Geschäftstätigkeit der Bank). Auch die Massnahme zur Ernennung einer oder eines Untersuchungsbeauftragten (Art. 26 Abs. 1 Bst. b BankG) wird in Artikel 26 Absatz 1

²⁹⁰ BBl 2025 515, S. 526.

VE-BankG nicht mehr ausdrücklich genannt, denn diese Massnahme kann auf der Grundlage von Artikel 36 FINMAG bereits im Rahmen der laufenden Aufsicht von der FINMA ergriffen werden. Damit kann die FINMA auf der Grundlage von Artikel 36 FINMAG immer eine Untersuchungsbeauftragte oder einen Untersuchungsbeauftragten ernennen, zum Beispiel um ein Abwicklungsverfahren (bspw. den Beurteilungs- und Veräusserungsprozess) vorzubereiten.

Es ist anzumerken, dass über den Entwurf für die Einführung einer staatlichen Liquiditätssicherung für SIBs (Geschäft 23.062) nach wie vor im Parlament beraten wird. Dieser Entwurf enthält eine in Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe i VE-BankG vorgesehene Massnahme, nämlich dass die FINMA gegenüber der Bank oder der Konzernobergesellschaft anweisen kann, zusätzliches Kernkapital abzuschreiben oder zu wandeln. Diese Massnahme könnte als Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe e VE-BankG übernommen werden.

Die Liste der Massnahmen in Artikel 26 Absatz 1 VE-BankG ist weiterhin nicht abschliessend.

Buchstabe a

Die in Artikel 24 VE-BankG vorgesehenen Frühinterventionsmassnahmen sind weniger einschneidend als diejenigen, die in Artikel 26 VE-BankG vorgesehen sind. Sie müssen daher eindeutig im Rahmen der Schutzmassnahmen bei Insolvenzgefahr ergriffen werden können.

Buchstaben b, c und d

Diese Massnahmen fallen heute unter Artikel 26 Absatz 1 Buchstaben f, g und h BankG und werden lediglich neu nummeriert.

Absatz 2

Der aktuelle Inhalt von Artikel 26 Absatz 2 BankG zur Publikation wird aufgrund der Änderung von Artikel 22 FINMAG gestrichen, da dort neu sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Information der Öffentlichkeit zentral geregelt werden (siehe Kapitel 4.7 zu Art. 22 Abs. 2 und 3 VE-FINMAG).

Neu wird in Artikel 26 Absatz 2 VE-BankG die Möglichkeit des angeordneten Aufschubs der Veröffentlichung einer Ad-hoc-Mitteilung sowie der Meldung an die Börse in Verbindung mit einer Schutzmassnahme ins Gesetz aufgenommen. Erlässt die FINMA eine oder mehrere Schutzmassnahmen, so kann sie in sinngemässer Anwendung von Artikel 24 Absatz 2 VE-BankG begleitend anordnen, dass die Bank die Veröffentlichung und die Meldung von vertraulichen und kursrelevanten Informationen in Zusammenhang mit der Schutzmassnahme aufzuschieben hat. Für die Voraussetzungen und Implikationen eines solchen Bekanntgabenaufschubs wird auf die Erläuterungen zu Artikel 24 Absatz 2 VE-BankG verwiesen.

Art. 28 *Abwicklungsoptionen und-verfahren*

Die Neuregelung ersetzt das bisherige Sanierungsverfahren. In der Sachüberschrift wird präzisiert, dass dieser Artikel die Abwicklungsoptionen und das Abwicklungsverfahren regelt.

Absatz 1

In diesem Absatz wird klargestellt, dass eine Abwicklung nicht zwingend auf eine Wiederherstellung der Profitabilität und damit eine zeitlich unbeschränkte Weiterführung ausgerichtet sein muss. Denn neben der Restrukturierung und Fortführung der Gesamtbank (Bst. a) und der Weiterführung einzelner Bankdienstleistungen (Bst. b) ist insbesondere auch ein geordneter Marktaustritt (Bst. c) möglich. Der geordnete Marktaustritt hat zum Ziel, das Geschäft ohne Gefährdung der Finanzstabilität innerhalb eines beschränkten Zeitraums so weit zu reduzieren, dass danach beispielsweise eine geordnete Rückgabe der Banklizenz möglich ist. Der geordnete Marktaustritt kann auch eine Weiterführung von Bankdienstleistungen umfassen, insoweit diese entweder an Dritte übertragen oder im Rahmen des Herunterfahrens von Geschäftsaktivitäten zeitlich befristet weitergeführt werden. Gleichermassen schliessen die Restrukturierung und Weiterführung der Bank nicht die geordnete Einstellung einzelner Geschäftstätigkeiten aus.

Je nach Geschäftsbereich kann die Übertragung oder Einstellung der Dienstleistungen der Bank mit unterschiedlichen Abwicklungsinstrumenten erreicht werden. Dazu gehören das Herunterfahren von Geschäftsaktivitäten (z. B. die Reduktion des Handelsbuches im *Investment Banking*) als Teil einer Restrukturierung und die Übertragung, der Zusammenschluss oder die Übernahme der Bank oder von Teilen davon an einen Dritten, eine Übergangs- oder eine Zweckgesellschaft gemäss Artikel 30 VE-BankG. Die Abwicklungsoption muss so ausgestaltet sein, dass sie mit den in der spezifischen Situation zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln durchgeführt werden kann.

Absatz 2

Der Begriff «Sanierungsverfahren» wird durch «Abwicklungsverfahren» ersetzt.

Absatz 3

Der Begriff «Sanierungsbeauftragter» wird durch «Abwicklungsbeauftragter» ersetzt.

Absatz 4

Der Begriff «Verfahren» wird durch «Abwicklungsverfahren» ersetzt.

Art. 28a *Abwicklungsziele*

Neu sollen auf Stufe Gesetz explizit Abwicklungsziele festgehalten werden, an denen sich die FINMA bei der Auswahl der konkreten Abwicklungsoptionen und der Anwen-

derung von Abwicklungsinstrumenten (vgl. Art. 30 VE-BankG) orientiert. Dies ist zum einen mit Blick auf die Entscheidung zwischen verschiedenen zur Diskussion stehenden Abwicklungsoptionen von Bedeutung. So kann z. B. eine Weiterführung mit Restrukturierung für die neuen Eignerinnen und Eigner zwar vordergründig vorteilhafter erscheinen, während die Erfolgsaussichten der Abwicklung und der damit verfolgten Ziele von der FINMA bei Weiterführung einzelner Bankdienstleistungen (z.B. mittels Veräusserung an einen Dritten) oder einem Marktaustritt als höher eingeschätzt werden. Das bislang für diese Zwecke als Massstab dienende Kriterium der «begründeten Aussicht auf Sanierung» kommt hierfür infolge der Umformulierung nicht mehr in Frage. Zudem sind die Abwicklungsziele im Rahmen der Anwendung der einzelnen Abwicklungsinstrumente zu berücksichtigen.

Weiter bekräftigt die explizite Aufzählung von Zielen, dass sich die FINMA bei der Auswahl der Abwicklungsoption und der einzusetzenden Abwicklungsinstrumente an übergeordneten Zielen orientiert. Dies ist gerade bei einem von ihr angeordneten *Bail-in* wichtig, da die FINMA dabei in die Gläubigerrechte eingreift, obwohl die Finanzmarktaufsicht gemäss Artikel 4 FINMAG den Schutz der Gläubigerinnen und Gläubiger bezweckt.

Die Reihenfolge der Ziele impliziert dabei keine Rangfolge der Ziele untereinander. Vielmehr ist die Relevanz der Ziele im konkreten Einzelfall abzuwägen. So wird die FINMA die Abwicklungsinstrumente einsetzen, mit denen sich die unter den Umständen des Einzelfalls relevanten Ziele voraussichtlich am besten erreichen lassen. Hierbei ist zu beachten, dass es sich bei der Einschätzung, mit welcher Abwicklungsoption und welchen Abwicklungsinstrumenten sich die im Einzelfall relevanten Ziele am besten erreichen lassen, naturgemäss um eine Prognose handelt und der FINMA ein entsprechend weites Ermessen zukommt. Sie kann z. B. im Falle der zeitgleichen Gewährung eines PLB diejenige Abwicklungsoption wählen, bei der sie die Wahrscheinlichkeit für eine vollständige Rückzahlung der Mittel für am höchsten erachtet.

Die Auswahl der Ziele orientiert sich an denen, die in der EU vorgesehen sind (siehe Art. 31 und 32 BRRD). Wichtig ist dabei festzuhalten, dass sich die Abwicklungsziele nicht auf die TBTF-Ziele des Artikel 7 Absatz 2 BankG beschränken und keine Voraussetzung für die Eröffnung eines Abwicklungsverfahrens darstellen. Damit ist sichergestellt, dass eine Abwicklung nach wie vor nicht nur SIBs, sondern allen Banken offensteht.

Buchstaben a–c

Die ersten drei Ziele orientieren sich an den TBTF-Zielen aus Artikel 7 Absatz 2 BankG, wobei das Ziel in Buchstabe b im Einklang mit der Formulierung in Absatz 1 weiter gefasst und nicht allein auf die systemrelevanten Funktionen beschränkt ist.

Buchstabe d

Die FINMA kann bei der Abwägung von Abwicklungsinstrumenten auch den Schutz von Geldern und Vermögenswerten der Kundinnen und Kunden berücksichtigen. Dabei geht es um Gelder und andere Vermögenswerte, die die Kundinnen und Kunden der

Bank anvertraut haben (z. B. nicht durch die Einlagensicherung gedeckte Einlagen). Nicht in den Schutzbereich fallen Investitionen in Finanztitel der betroffenen Bank, wie beispielsweise *Bail-in*-Anleihen. Diese Instrumente sind speziell dafür konzipiert, in einer Abwicklung Verluste zu tragen. Dies gilt insbesondere auch für AT1-Anleihen, welche regulatorisch betrachtet zum *Going-Concern*-Eigenkapital zählen.

Vorbemerkung zu Artikel 28b und 28c

Infolge Zusammenfassung von Sanierungsplan und Sanierungsverfügung in einem Dokument, der Abwicklungsverfügung, entfällt ein eigenständiger, im Rahmen einer Abwicklung zu genehmigender Sanierungsplan als separates Dokument. Die bisherigen Anforderungen an den Sanierungsplan (Art. 29 und 30c BankG) werden damit neu zu Abwicklungsgrundsätzen (Art. 28b Abs. 2 VE-BankG) und zum Inhalt der Abwicklungsverfügung (Art. 28c Abs. 1 VE-BankG). In diesem Rahmen wird auch die Pflicht zur Veröffentlichung der Grundzüge des Sanierungsplans (Art. 31 Abs. 4 BankG) in entsprechend angepasster Form in Artikel 28c Absatz 3 VE-BankG verschoben.

Art. 28b Abwicklungsverfügung und -grundsätze

Absatz 1

An die Stelle des Sanierungsplans und der Verfügung zu dessen Genehmigung tritt neu die Abwicklungsverfügung. Die FINMA erlässt in der Abwicklungsverfügung die für die Durchführung des Abwicklungsverfahrens notwendigen Anordnungen.

Absatz 2

Die in den Buchstaben a-d aufgeführten Grundsätze, denen die Abwicklungsverfügung zu entsprechen hat, waren bislang in Artikel 29 und Artikel 30c Absatz 1 BankG als Anforderungen an den Sanierungsplan geregelt.

Buchstabe a

Dieser Grundsatz bildet die Inhalte der Artikel 29 und 30c Absatz 1 Buchstabe a BankG ab.

Im Fall einer Abwicklung muss die (Wieder-) Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen und aufsichtsrechtlichen Vorschriften, namentlich in den Bereichen Kapital und Liquidität, gewährleistet werden. Bei einer auf die Fortführung der Bank oder von Bankdienstleistungen ausgerichteten Abwicklung müssen die eingesetzten Abwicklungsinstrumente folglich die Weiterführung der Bank bzw. der Bankdienstleistungen unter Wiedereinhaltung dieser Voraussetzungen und Anforderungen ermöglichen. Bei einem geordneten Marktaustritt werden die Geschäftsaktivitäten der Bank sukzessive durch (Teil-)Verkäufe und die geordnete Einstellung von Geschäftsaktivitäten über einen längeren Zeitraum reduziert. In diesem Fall muss auch sichergestellt werden, dass die Bank die Bewilligungsvoraussetzungen und übrigen aufsichtsrechtlichen Anforderungen über den gesamten Zeitraum, über den sie noch Bankdienstleistungen erbringt,

einhalten kann. Deshalb wird im Vergleich zur heutigen Formulierung in Artikel 29 BankG der Zusatz «nach Durchführung» gestrichen.

Weiter wird der Begriff der «gesetzlichen Vorschriften» durch «aufsichtsrechtlichen Vorschriften» ersetzt. Damit werden auch Anforderungen auf Verordnungsebene des Bundesrates sowie Verordnungen und FINMA-Anforderungen (z. B. Säule-2-Zuschläge) erfasst.

Die Beurteilung, ob diese Voraussetzung erfüllt ist, erfolgt auf Basis der Bewertung zu Abwicklungswerten, die neu in einem zentralen Artikel zur Bewertung geregelt ist (Art. 29a VE-BankG). Entsprechend wird hier auf diesen Artikel verwiesen.

Buchstabe b

Das Prinzip, dass Gläubigerinnen und Gläubiger in einer Abwicklung nicht schlechter gestellt werden als im Konkurs (sogenanntes *No-Creditor-Worse-off*-Prinzip) wird hier explizit auf Aktionärinnen und Aktionäre erstreckt. Dies entspricht auch der Vorgehensweise in anderen Jurisdiktionen, wo neben den Gläubigerinnen und Gläubigern auch die Eignerinnen und Eigner vom Konkursvergleich profitieren. In diesem Zusammenhang wird auch für die Berechnungsmethode für einen allfälligen Wertausgleich der Eignerinnen und Eigner bei einer Abschreibung des Gesellschaftskapitals explizit auf den Konkursvergleich verwiesen (vgl. Erläuterungen zu Art. 30b^{bis} VE-BankG). Hierbei ist zu beachten, dass die Aktionärinnen und Aktionäre in einem Bankenkursverfahren in der Praxis in der Regel nichts erhalten, da zunächst die Massaverpflichtungen zu bedienen und sämtliche Gläubigerinnen und Gläubiger zu befriedigen sind. Ein Wertausgleich dürfte damit die Ausnahme, nicht die Regel darstellen.

Gläubigerinnen und Gläubiger, die vertraglich auf die Einhaltung des *No-Creditor-Worse-off*-Prinzips verzichtet haben, sind bei der Prüfung von dessen Einhaltung nicht zu berücksichtigen und können damit auch nicht dessen allfällige Verletzung rügen.

Buchstaben c und d

Sprachliche Anpassung.

Art. 28c Inhalt der Abwicklungsverfügung

Absatz 1

Vorbemerkung

Die Inhalte dieses Absatzes entsprechen inhaltlich weitestgehend denen des bisherigen Artikels 30c Absatz 2 BankG. Die Bestimmungen in Buchstaben d – j bleiben inhaltlich unverändert und werden folglich nicht erläutert.

Buchstabe a

Die FINMA führt die gewählte Abwicklungsoption nach Artikel 28 Absatz 1 VE-BankG und die konkret zum Einsatz vorgesehenen Abwicklungsinstrumente nach Artikel 30 VE-BankG aus.

Buchstabe b

Sprachliche Anpassung sowie Anpassung des Verweises auf die neu als Grundsätze formulierten Bestimmungen in Artikel 28b Absatz 2 VE-BankG.

Buchstabe c

Die bislang geltende Bestimmung des Artikels 30c Absatz 2 Buchstabe c BankG wird hierhin verschoben und erweitert. Es sind Abwicklungsoptionen denkbar, insbesondere der geordnete Marktaustritt oder die Weiterführung einzelner Bankdienstleistungen mittels Veräusserung, für die kein neues Geschäftsmodell der bestehenden Bank vorzusehen ist, sondern die Übertragung oder Einstellung von Bankdienstleistungen. In diesem Fall soll die Abwicklungsverfügung diese Übertragungen und Einstellungen beschreiben, anstelle des neuen Geschäftsmodells.

Absatz 2

Buchstabe a

Die bislang in Artikel 30b Absatz 9 BankG nur spezifisch im Zusammenhang mit einem *Bail-in* vorgesehene Möglichkeit der FINMA, die Mitwirkungsrechte der Eignerinnen und Eigner vollständig zu suspendieren, wird hierhin verschoben und in diesem Zuge inhaltlich erweitert. Sie soll unabhängig von der gewählten Abwicklungsoption und für die Dauer des Abwicklungsverfahrens zur Verfügung stehen. Der Begriff der «Mitwirkungsrechte» wird hierbei zur Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten durch den umfassenderen Begriff «Rechte» ersetzt. Der besseren Klarheit halber wird der bisher verwendete Begriff der «vollständigen Suspendierung» ergänzt durch «suspendieren oder aufheben» um hervorzuheben, dass suspendierte Rechte im Nachhinein nicht rückwirkend auf den Zeitpunkt der Suspendierung wieder aufleben, sondern lediglich für die Zukunft wieder ausgeübt werden können und es hierzu in gewissen Konstellationen gar nicht kommt. Letzteres ist beispielsweise von praktischer Bedeutung im Falle

eines geordneten Marktaustritts, der auf eine geordnete Einstellung der Geschäftsaktivitäten als Ganzes abzielt und dessen Durchführung an den Abwicklungszielen des Artikels 28a VE-BankG und nicht an den Interessen der Eignerinnen und Eigner ausgerichtet ist.

Buchstabe b

Artikel 32 Absatz 2 BankG regelt die Folgen eines im Sanierungsplan vorgesehenen Ausschlusses der Anfechtung von Rechtsgeschäften nach den Artikeln 285–292 SchKG durch die Bank und impliziert damit bereits heute, dass die FINMA einen solchen Ausschluss mittels Genehmigung des Sanierungsplans anordnen kann. Diese Kompetenz soll in Bezug auf die Abwicklungsverfügung an dieser Stelle neu explizit geregelt werden.

Buchstabe c

Für die Durchführung einer Abwicklung können spezifische Befreiungen von Anforderungen notwendig sein. In der Regel wird es sich um temporäre Ausnahmen handeln. Diese Ausnahmen sind nicht auf die Dauer des Abwicklungsverfahrens beschränkt. So wird z.B. eine SIB nach Anwendung von Kapitalmassnahmen (*Bail-in*), die für sie geltenden *Gone-Concern*-Eigenmittelanforderungen nicht sofort wieder einhalten können. Bei einer auf die Weiterführung der Bank oder Bankdienstleistungen ausgerichteten Abwicklung soll die FINMA daher vorübergehend auf die Einhaltung dieser Anforderungen verzichten und stattdessen einen zeitlichen Pfad für den Wiederaufbau dieser Mittel vorgeben können. Bei einer auf einen geordneten Marktaustritt ausgerichteten Abwicklung dürfte ein Wiederaufbau dieser Mittel nicht nur aussichtslos, sondern auch nicht zielführend sein. In einem solchen Fall soll folglich gänzlich auf den Wiederaufbau dieser Mittel verzichtet werden können.

Absatz 3

Dieser Absatz greift inhaltlich die Bestimmung des bisherigen Artikels 31 Absatz 4 BankG auf, da Artikel 31 BankG infolge der Zusammenfassung von Sanierungsplan und -verfügung in einem Dokument, der Abwicklungsverfügung, aufgehoben wird.

Art. 28d Abwicklung von Kantonalbanken

Die Bestimmung zu den Kantonalbanken, die bislang in Artikel 28a BankG geregelt ist, wird hierhin verschoben und entsprechend neu nummeriert. Weiter wird der Begriff «Sanierung» in der Sachüberschrift und im ganzen Artikel durch «Abwicklung» ersetzt und es erfolgen sprachliche Anpassungen.

Art. 29

Der Artikel wird aufgehoben. Der Inhalt der Bestimmung wird in den Artikel 28b Absatz 2 Buchstabe a VE-BankG verschoben.

Art. 29a Bewertung

Der Bewertung kommt in der Abwicklung eine zentrale Rolle zu. Mit Artikel 29a VE-BankG wird eine Bestimmung geschaffen, die wichtige Aspekte der Bewertung zentral regelt und die Unterschiede und Zuständigkeiten bei den verschiedenen Bewertungen transparent festhält.

Absatz 1

In Absatz 1 werden die drei in einer Abwicklung notwendigen Bewertungen aufgeführt. Diese Bewertungen sind funktional unterschiedlich, verfolgen eigenständige Ziele und sind daher methodisch zu differenzieren.

Buchstabe a

Die (international auch als «Bewertung 1» bekannte) Bewertung zu Fortführungswerten wird für die Beurteilung erstellt, ob eine der Voraussetzungen nach Artikel 25 Absatz 1 BankG erfüllt ist und dient der FINMA als ein Input für die Prüfung der Frage, ob die Bank den Zeitpunkt der drohenden Insolvenz erreicht hat. Der FINMA kommt bei der Prüfung der Voraussetzungen von Artikel 25 Absatz 1 BankG ein erhebliches technisches Ermessen zu. Neben der Bewertung zu Fortführungswerten hat die FINMA auch weitere Elemente zu berücksichtigen, insbesondere Liquiditätsprognosen. Diese Bewertung 1 basiert auf dem von der Bank angewandten Rechnungslegungsstandard. Sie bildet keine Grundlage für Ansprüche Dritter.

Buchstabe b

Die Bewertung zu Abwicklungswerten (auch «Bewertung 2» genannt) ist eine eigenständige, öffentlich-rechtliche Bewertung, die über den angewandten Rechnungslegungsstandard hinausgehende Wertanpassungen beinhaltet und zukünftige Verluste, die Auswirkungen der Abwicklungsanordnungen der FINMA und eine Schätzung der voraussichtlichen Abwicklungskosten berücksichtigt. Damit ergeben sich deutliche Abweichungen von der Bewertung 1 und es ergibt sich eine umfassende Neubewertung des Unternehmens, die substanzielle Wertberichtigungen beinhalten kann. Die Bewertung 2 unterstützt die Auswahl und Kalibrierung der Abwicklungsinstrumente und dient zur Abschätzung, ob die Bank infolge der Abwicklung über genügend Eigenkapital verfügt und die diesbezüglichen aufsichtsrechtlichen Vorschriften erfüllt.

Nach Artikel 28b Absatz 2 Buchstabe a VE-BankG muss die Abwicklung auf einer Bewertung 2 beruhen. Die Bewertung 2 ist somit eine zwingende Voraussetzung für die Durchführung des Abwicklungsverfahrens. Zudem dient der Vergleich von Bewertung 2 mit Bewertung 3 als Basis für den *No-Creditor-Worse-off*-Test. Von diesem Ansatz wird namentlich bei einer Unternehmensveräußerung nach Artikel 30^{quater} VE-BankG abgewichen. Die Erteilung des Zuschlags im Bieterverfahren erfolgt auf Basis der eingegangenen Angebote (vgl. Art. 30^{quater} Abs. 3 VE-BankG). Die Einhaltung des *No-Creditor-Worse-off*-Tests wird in diesem Fall auf Basis eines Vergleichs zwischen dem Kaufpreis und der Bewertung 3 geprüft.

Mit dem Erfordernis, wonach der Sanierungsplan auf einer vorsichtigen Bewertung der Aktiven und Passiven der Bank und einer vorsichtigen Schätzung des Sanierungsbedarfs beruhen muss (Art. 30c Abs. 1 Bst. a BankG), waren die Grundzüge der Bewertung 2 bereits heute im Gesetz verankert und werden im Interesse der Klarheit neu lediglich noch spezifisch ausformuliert. Der FINMA kommt wie bis anhin ein weites technisches Ermessen zu. Die Bewertung 2 bildet keine Grundlage für Ansprüche Dritter.

Buchstabe c

Die Bewertung zu Liquidationswerten (international bekannt als «Bewertung 3») ist eine Konkursvergleichsbewertung, also eine reine *Gone-Concern*-Bewertung. Sie dient insbesondere zur Überprüfung, ob die Abwicklung Gläubigerinnen und Gläubiger, sowie Eignerinnen und Eigner, voraussichtlich wirtschaftlich nicht schlechter stellt als die sofortige Eröffnung des Bankenkurses (vgl. Art. 28b Abs. 2 Bst. b VE-BankG). Wie dies bereits heute der Fall ist, bildet diese Bewertung damit die Grundlage für allfällige Ansprüche Dritter.

Absatz 2

Grundlage der Bewertungen bilden die im Bewertungszeitpunkt verfügbaren relevanten Informationen. Damit ist auch klargestellt, dass Wertentwicklungen und Informationen, die erst nach dem Bewertungszeitpunkt verfügbar sind, für die Bewertungen irrelevant sind. Die Bestimmung zielt auf den Umstand, dass in einer Krise kaum je eine vollständige und einwandfreie Informationsbasis vorliegt und die Bewertung dieser Unsicherheit Rechnung tragen muss mit entsprechenden Abschlägen, Rückstellungen, Annahmen über die Werthaltigkeit von Vermögenswerten und die zukünftigen Erträge der Bank, etc.

Absatz 3

Absatz 3 definiert die Zuständigkeiten für die Vornahme der in Absatz 1 genannten Bewertungen.

Die Bewertung 1 wird von der Bank vorgenommen und dient der FINMA als ein Input für die Bestimmung der Insolvenzgefahr nach Artikel 25 Absatz 1 BankG. Die Zuständigkeit der Bank für die Bewertung 1 beschneidet dabei in keiner Weise die Zuständigkeit der FINMA für die Feststellung der Insolvenzgefahr. Die FINMA kann die Insolvenzgefahr insbesondere auch dann feststellen, wenn keine Bewertung 1 der Bank vorliegt oder sich die Insolvenzgefahr nicht aus der Bewertung 1, sondern anderen Anhaltspunkten ergibt.

Die Bewertungen 2 und 3 werden grundsätzlich im Auftrag der FINMA durch eine Bewertungsbeauftragte oder einen Bewertungsbeauftragten und unter Mitwirkungspflicht der Bank (vgl. Artikel 29a Absatz 6 VE-BankG) vorgenommen. Wie in den Erläuterungen zu Absatz 1 Buchstaben b und c ausgeführt, wird bei den Bewertungen 2 und 3 von den im *Going Concern* anwendbaren Rechnungslegungsstandards zu Fortfüh-

rungswerten abgewichen. Die oder der Bewertungsbeauftragte kann als Ausgangspunkt auf die bestehenden Banksysteme und bankinterne Bewertungsmodelle abstellen. Die Bank hat der oder dem Bewertungsbeauftragten im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht die nötigen Informationen zur Verfügung zu stellen (vgl. Abs. 6).

Die FINMA muss nicht das Vorliegen der Insolvenzgefahr abwarten, sondern kann die Bewertungsbeauftragte oder den Bewertungsbeauftragten frühzeitig beiziehen, damit die Bewertungen am Abwicklungswochenende vorliegen. Damit soll erreicht werden, dass der Fokus wie bis anhin auf der Geschwindigkeit und Rechtssicherheit der Bewertung liegt.

Absatz 4

Die FINMA kann für die Bewertung 1 eine Bewertungsbeauftragte oder einen Bewertungsbeauftragten mit der Überprüfung der von der Bank vorgenommenen Bewertung beauftragen, insbesondere wenn Zweifel an der von der Bank vorgenommenen Bewertung 1 bestehen. Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn die Bank notwendige Wertberichtigungen nicht vornimmt.

Absatz 5

Erweist sich der Beizug einer oder eines Bewertungsbeauftragten für die Bewertungen 2 und 3 als nicht durchführbar, beispielsweise aus Zeitgründen, kann die FINMA die Bank anweisen, diese Bewertungen gemäss den Vorgaben der FINMA selbst vorzunehmen. Die FINMA unterzieht die Bewertungen in diesem Falle einer Plausibilitätsprüfung.

Absatz 6

Die Bank ist verpflichtet, der FINMA oder der oder dem Bewertungsbeauftragten unverzüglich sämtliche für die Bewertungen relevanten Informationen in geeigneter, von der FINMA zu bestimmender Form, bereitzustellen. Es besteht somit eine Mitwirkungspflicht der Bank. Diese beinhaltet auch die Gewährung des erforderlichen technischen Zugriffs auf die relevanten Systeme. Wie dies bereits heute der Fall ist, obliegt es der Bank, die organisatorischen Vorbereitungen dazu bereits im *Business as Usual* zu treffen.

Absatz 7

Die einer Bewertung zugrundeliegenden Informationen und Annahmen sind angemessen zu dokumentieren. Für Bewertung 2 sollte beispielweise dokumentiert werden, welche Wertanpassungen mit welcher Begründung vorgenommen worden sind (z. B. Wertberichtigungen auf Aktiven, zusätzliche Rückstellungen, Effekte der Abwicklungsanordnungen und zukünftige Kosten und Verluste). Für Bewertung 3 sind Annahmen zu den Liquidationswerten zu dokumentieren.

Absatz 8

Die FINMA präzisiert in einer FINMA-Verordnung die Anforderungen an die Bewertungen, die Bewertungsbeauftragte oder den Bewertungsbeauftragten sowie die Dokumentation der den Bewertungen zugrundeliegenden Informationen und Annahmen. Die Präzisierungen bezüglich der Bewertungen berücksichtigen dabei die unterschiedlichen Merkmale der Bewertungen wie folgt:

Grundlage für die Bewertung 1 sind die jeweiligen Rechnungslegungsstandards der Bank und ihrer wesentlichen Rechtseinheiten unter der Annahme, dass sich die Bank im *Going-Concern* befindet. Die Bewertung ist ein Input der Bank zur Beurteilung der Insolvenzgefahr durch die FINMA.

Die Bewertung 2 stellt eine öffentlich-rechtliche Abwicklungsbewertung dar und basiert auf über den angewandten Rechnungslegungsstandard hinausgehenden Wertanpassungen und Schätzungen per Stichtag des Abwicklungswochenendes.

Die in der Bewertung 3 zu treffenden Annahmen zu Liquidationswerten (z. B. die Höhe von Wertkorrekturen verschiedener Bilanzpositionen) werden präzisiert.

Für die nach Artikel 29a Absatz 1 VE-BankG für die Abwicklung zu erstellenden Bewertungen gilt keine Revisionspflicht. Dies ergibt sich für die Bewertung nach Artikel 29a Absatz 1 Buchstabe a VE-BankG aus Absatz 4, wonach die FINMA in ihrem Ermessen eine oder einen Bewertungsbeauftragten mit der Prüfung der von der Bank vorgenommenen Bewertung nach Absatz 1 Buchstabe a beauftragen kann. Für die Bewertungen nach Artikel 29a Absatz 1 Buchstaben b und c VE-BankG folgt dies aus dem Umstand, dass diese Bewertungen grundsätzlich durch die Bewertungsbeauftragte oder den Bewertungsbeauftragten und damit von einer Person mit entsprechenden Fachkenntnissen erstellt werden. Erweist sich der Beizug einer oder eines Bewertungsbeauftragten als nicht durchführbar, so kann die FINMA nach Absatz 5 zwar die Bank anweisen, die Bewertungen nach Absatz 1 Buchstaben b und c selbst vorzunehmen. Die Gründe, die in diesem Fall einen Beizug einer oder eines Bewertungsbeauftragten verunmöglichen (z.B. Verweigerung der Annahme des Mandats oder der Mandatsausführung in der zur Verfügung stehenden Zeit bei gegebener zeitlicher Dringlichkeit), dürften in diesen Fällen auch einer Revision entgegenstehen. Die FINMA unterzieht die Bewertungen in diesem Fall aber selbst einer Plausibilitätsprüfung.

Werden Zwischenabschlüsse zu Fortführungs- und Liquidationswerten nicht für die Zwecke einer Abwicklung, sondern zur Bestimmung der begründeten Besorgnis der Überschuldung im Hinblick auf einen Konkurs erstellt, so kann zwar unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls deren Prüfung durch die Revisionsgesellschaft der Bank angezeigt sein. In aller Regel dürfte die zeitliche Dringlichkeit die Durchführung einer zeitaufwändigen Prüfung aber nicht rechtfertigen. Ohnehin genügt für die Anordnung von Insolvenzmassnahmen durch die FINMA nach Artikel 25 Absatz 1 BankG die begründete Besorgnis einer Insolvenzgefahr.

Art. 30 *Abwicklungsinstrumente*

Der Artikel enthält neu eine konsolidierte Übersicht über die der FINMA in einer Abwicklung zur Verfügung stehenden Abwicklungsinstrumente und wird dementsprechend umbenannt. Weiter sollen die bereits heute bestehenden, international üblichen Übertragungsinstrumente in eigenen Artikeln weiter ausgeführt werden, um deren Anwendbarkeit in der Praxis weiter zu verbessern bzw. rechtssicherer zu gestalten. Konkret sind dies die Vermögensübertragung an eine Zweckgesellschaft (Art. 30b^{ter} VE-BankG), die Unternehmensveräußerung (Art. 30b^{quater} VE-BankG) und die Übertragung auf eine Übergangsgesellschaft (Art. 30b^{quinqües} VE-BankG). Neu sollen auch die in Artikel 30b BankG aufgeführten Kapitalmassnahmen an dieser Stelle im Sinne einer zentralen Übersicht aufgeführt werden. Durch den Einleitungssatz, wonach die FINMA insbesondere eine oder mehrere der nachfolgend aufgeführten Massnahmen anordnen kann, wird auch explizit klargestellt, dass die hier genannten Abwicklungsinstrumente in einer Abwicklung sowohl einzeln als auch in Kombination oder gestaffelt anwendbar sind. So kann die FINMA die erforderlichen Abwicklungsinstrumente während des gesamten Abwicklungsverfahrens anwenden, dessen Eröffnung und Beendigung sowie nähere Regelung des Verfahrens ihr obliegen (vgl. Art. 28 Abs. 4 VE-BankG). Schliesslich soll das Verhältnis zum Fusionsgesetz und zu Pflichtangeboten nach dem Finanzmarktinfrastrukturgesetz präzisiert werden.

Absatz 1

Buchstabe a

Im Sinne einer Übersicht über die Abwicklungsinstrumente werden an dieser Stelle neu auch die Kapitalmassnahmen als zentrales Abwicklungsinstrument genannt. Inhaltlich entspricht diese Regelung dem bisherigen Artikel 30b Absatz 1 BankG. Die ausführlichen Bestimmungen sind in Artikel 30b VE-BankG geregelt.

Buchstabe b

Bei der Übertragung von Teilen des Vermögens der Bank auf eine Zweckgesellschaft ist insbesondere an ein *Asset Management Vehicle* (Vermögensverwaltungsgesellschaft) zu denken. Nähere Ausführungen dazu finden sich in den Erläuterungen zu Artikel 30b^{ter} VE-BankG.

Buchstabe c

Die Unternehmensveräußerung erlaubt es der FINMA, die Übertragung der Beteiligungstitel der Bank oder der Übergangsgesellschaft, oder die Übertragung von deren Vermögen oder von Teilen davon im Rahmen einer Abwicklung anzuordnen. Nähere Ausführungen dazu finden sich in den Erläuterungen zu Artikel 30b^{quater} VE-BankG.

Buchstabe d

Die Übertragung der Beteiligungstitel der Bank oder die Übertragung ihres Vermögens oder von Teilen davon auf eine Übergangsgesellschaft kann einen für die Abwicklung

nötigen Zeitgewinn ermöglichen und mit der Führung und Verwaltung der Übergangsgesellschaft durch die FINMA Stabilität signalisieren. Nähere Ausführungen dazu finden sich in den Erläuterungen zu Artikel 30^b ^{quinquies} VE-BankG.

Buchstabe e

Das Abwicklungsinstrument eines Zusammenschlusses der Bank mit einem anderen Rechtsträger bleibt unverändert bestehen, soll aber neu unter Buchstabe e statt wie gemäss geltendem Recht in Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe b BankG aufgeführt werden.

Buchstabe f

Die Änderung der Rechtsform bleibt unverändert bestehen, ist aber neu unter Buchstabe f statt wie gemäss geltendem Recht in Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe d BankG aufgeführt.

Absatz 2

Der Absatz nimmt den Inhalt aus dem heutigen Artikel 31 Absatz 2 BankG auf, der aufgrund der Zusammenfassung von Sanierungsplan und -verfügung in einem Dokument, der Abwicklungsverfügung, gestrichen wurde.

Absatz 3

Es erfolgt ein sprachlicher Nachvollzug aufgrund der Umnummerierung der Absätze und Buchstaben, sowie aufgrund der Integration von Sanierungsplan und Sanierungsverfügung in die Abwicklungsverfügung. Die Rechtsträger und die Übergangsgesellschaft nach Absatz 1 Buchstaben b – e treten unverändert mit Erlass der Abwicklungsverfügung im Umfang der erfolgten Vermögensübertragung an die Stelle der Bank.

In Bezug auf alle Übertragungshandlungen gemäss Art. 30 Bst. b – d ist an dieser Stelle festzuhalten, dass Eignerinnen und Eigner sowie Gläubigerinnen und Gläubiger der sich in Abwicklung befindlichen Bank, deren Ansprüche gegen diese nicht Gegenstand der Übertragung bilden, aus der Übertragung keinerlei Rechte ableiten können. Sie können damit weder gegenüber der FINMA, noch dem Rechtsträger, an den die Übertragung erfolgt, oder allfällig in die Übertragung involvierten Dritten Rechtsansprüche im Zusammenhang mit der Übertragung geltend machen. Insbesondere besteht kein Anspruch darauf, dass die eigenen Forderungen ebenfalls übertragen werden. Der Schutz von Eignerinnen und Eignern sowie von Gläubigerinnen und Gläubigern erfolgt ausschliesslich über die Konkursvergleichsbewertung.

Absatz 4

Die bereits nach geltendem Recht vorgesehene Nicht-Anwendbarkeit des Fusionsgesetzes gemäss Artikel 30 Absatz 3 Satz 2 BankG soll präzisiert werden. Insbesondere soll neu explizit erwähnt werden, dass für die Zustimmung bei der übernehmenden Gesellschaft, die selbst nicht Gegenstand des Abwicklungsverfahrens ist, zwar die an-

wendbaren gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen gelten, nicht aber die Bestimmungen des Fusionsgesetzes. Das Fusionsgesetz ist damit bei Anwendung aller in Absatz 1 Buchstaben b–f genannten Abwicklungsinstrumente vollständig ausgeschlossen.

Absatz 5

Führt die Abwicklung einer Bank bei dieser zu einem Kontrollwechsel, können gestützt auf geltendes Recht in einzelnen Konstellationen die übernahmerechtlichen Vorschriften für Pflichtangebote (Art. 135 ff. FinfraG) zur Anwendung kommen. Im Sanierungsfall (neu Abwicklungsfall) besteht zwar gemäss Artikel 136 Absatz 1 Buchstabe e FinfraG dann keine Angebotspflicht, wenn die Beteiligungspapiere zu Sanierungszwecken erworben werden. Die Übernahmekommission (UEK) verlangt aber zur konkreten Beurteilung ein Sanierungskonzept. Diese parallele Beurteilung durch UEK und FINMA könnte zu Inkonsistenzen und Verzögerungen führen. Die heute gemäss Artikel 136 Absatz 1 Buchstabe e FinfraG geltende Ausnahme von der Angebotspflicht mit Genehmigungsvorbehalt für die UEK ist im Hinblick auf die Dringlichkeit bei Insolvenzgefahr einer Bank somit nicht genügend. Zudem wäre auch eine nachträgliche umfassende Prüfung einer von der FINMA beschlossenen Abwicklungsmassnahme durch die UEK nicht zielführend. Deshalb soll eine Ausnahmebestimmung eingeführt werden, wonach die Regeln des Übernahmerechts zu Pflichtangeboten nach Artikel 135 ff. FinfraG in einer Abwicklung nicht zur Anwendung kommen.

Art. 30b Abs. 1, 2, 3 Bst. d, 4, 6, 8 erster Satz sowie 9

Absatz 1

Der Absatz wird aufgehoben, da die Beschreibung der Kapitalmassnahme neu bereits in Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe a VE-BankG aufgeführt wird.

Absatz 2

Sprachliche Anpassung.

Absatz 3

Sprachliche Präzisierung im Einleitungssatz.

Buchstabe d

Die Bestimmung wird gestrichen. Die an dieser Stelle zur Ausnahme vorgesehenen Forderungen, die mit Genehmigung der FINMA oder eines von ihr eingesetzten Beauftragten während bestimmter Schutzmassnahmen oder eines Abwicklungsverfahrens eingegangen wurden, sollen stattdessen unter dem neu breiter gefassten Absatz 4 durch die FINMA im Einzelfall begründet von der Wandlung und Forderungsreduktion ausgenommen werden können.

Absatz 4

Der FINMA kommt ein gesetzliches Ermessen zu, Forderungen vom *Bail-in* auszunehmen. Im Interesse einer effizienten und wirksamen Abwicklung unter Berücksichtigung der Ziele des Artikels 28a soll die FINMA unter bestimmten Umständen daher einzelne Forderungen oder Forderungstypen begründet von der Wandlung oder der Forderungsreduktion ausnehmen können. Neben Forderungen aus Warenlieferungen und Dienstleistungen zur Gewährleistung der Weiterführung der Bank oder von Bankdienstleistungen sowie den zuvor von Absatz 3 Buchstabe d abgedeckten Forderungen, sollen neu auch weitere Fälle erfasst werden. So soll eine begründete Ausnahme neu z. B. auch möglich sein, wenn ein *Bail-in* der betreffenden Forderung(en) innerhalb einer angemessenen Frist nicht möglich ist; der Ausschluss der Forderungen erforderlich ist, um die Gefahr einer breiten Ansteckungsgefahr abzuwenden; oder die Wandlung oder Reduktion der betreffenden Forderungen eine mit den Zielen der Abwicklung nicht vereinbare Wertvernichtung zur Folge hätte. Durch eine Ausnahme gewisser Forderungen von der Wandlung oder Forderungsreduktion kann auch eine ungleiche Behandlung von sich in demselben Rang befindlichen Forderungen resultieren. Der Schutz von Gläubigerinnen und Gläubigern erfolgt über die Konkursvergleichsbewertung.

Absatz 6

Bereits heute erlaubt diese Bestimmung dem Bundesrat, zugunsten von Kantonalbanken vom Grundsatz nach Absatz 5 Buchstabe b abzuweichen, wonach das Gesellschaftskapital vollständig herabzusetzen ist, bevor Forderungen von Gläubigerinnen und Gläubigern reduziert werden. Die Kantonalbanken haben so die Möglichkeit, ein Schuldinstrument zu emittieren, welches im Falle einer Insolvenz vor dem Gesellschaftsskapital (dieses ist in der Regel als kantonalrechtliches Dotationskapital ausgestaltet) herabgesetzt werden kann. Dadurch kann ein nach kantonalem Recht ausgeschlossener Wechsel der Eigentümerstellung durch Wandlung der Anleihergläubigerinnen und -gläubiger im Rahmen eines *Bail-in* verhindert werden.

Neu soll diese Möglichkeit auch für die PostFinance gelten. Diese besitzt zwar keine Staatsgarantie, ist aber eine Tochtergesellschaft der Schweizerischen Post AG, die wiederum vollständig dem Bund gehört. Damit ist der Bund indirekter Eigner der PostFinance und es ist der Bank von Gesetzes wegen verwehrt, bei einem *Bail-in* die kapital- oder stimmenmässige Mehrheit an Dritte abzugeben (vgl. Art. 14 Abs. 2 POG). Mit der Umschreibung des direkten und indirekten Eigentums wird sichergestellt, dass die PostFinance als Tochtergesellschaft der Schweizerischen Post AG in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fällt.

In Anlehnung an Artikel 40a ERV kann der Bundesrat diese Instrumente noch näher umschreiben. Dabei berücksichtigt der Bundesrat, dass die PostFinance über keine Staatsgarantie verfügt. Er wird die Anforderungen so ausgestalten, dass die Schuldinstrumente nicht zu unangemessenen zusätzlichen Risiken für den Bund führen. Der Bund ist weder direkt noch indirekt Partei dieser Instrumente. Die Instrumente müssen so ausgestaltet werden, dass dies für die Investoren der Instrumente jederzeit klar ist. Insbesondere muss die Emittentin in den relevanten Unterlagen klarstellen, dass die

Investoren im Zusammenhang mit den Instrumenten keine Regressmöglichkeiten gegen den Bund haben und alleinige Risikoträger sind.

Absatz 8

Sprachliche Anpassung.

Absatz 9

Die Bestimmung wird gestrichen. Die bislang an dieser Stelle spezifisch im Zusammenhang mit einem *Bail-in* vorgesehene Möglichkeit der FINMA, die Mitwirkungsrechte der Eignerinnen und Eigner vollständig zu suspendieren, wird in den Artikel 28c Absatz 2 Buchstabe a VE-BankG verschoben und inhaltlich erweitert (vgl. Erläuterungen zu Art. 28c Abs. 2 Bst. a VE-BankG).

Art. 30b^{bis} Wertausgleich bei Kapitalmassnahmen

Aufgrund des sachlichen Zusammenhangs wird die bisher in Artikel 31c BankG enthaltende Regelung zum Wertausgleich bei Kapitalmassnahmen neu direkt hinter die in Artikel 30b BankG geregelten Kapitalmassnahmen verschoben.

Absatz 1

Die Anordnung von Kapitalmassnahmen kann unter Umständen bereits dann erfolgen, wenn die betroffene Bank noch nicht überschuldet ist (z. B. bei ernsthaften Liquiditätsproblemen, vgl. Art. 25 Abs. 1 i. V. m. Art. 28 ff. BankG). Auch in diesem Fall würden – als Voraussetzung für die Durchführung eines *Bail-in* – in einem ersten Schritt das Wandlungskapital nach Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b BankG vollständig in Eigenkapital gewandelt und die nach Artikel 11 Absatz 2 BankG ausgegebenen Anleihen mit Forderungsverzicht vollständig reduziert, sowie in einem zweiten Schritt das Gesellschaftskapital vollständig herabgesetzt (Art. 30b Abs. 5 BankG).

Wie bis anhin soll deshalb eine Entschädigung für die Aktionärinnen und Aktionäre möglich sein. Gläubigerinnen und Gläubiger von Wandlungskapital nach Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b BankG qualifizieren infolge der vor dem *Bail-in* vorgenommenen Wandlung für diese Entschädigung ebenfalls als Aktionärinnen und Aktionäre. In Bezug auf diesen Anspruch auf Entschädigung wird neu explizit klargestellt, dass dieser auf den Konkursvergleich beschränkt ist. Eine angemessene Entschädigung entspricht damit in der Höhe einer allfälligen Konkursdividende für die Aktionärinnen und Aktionäre im Falle einer sofortigen Eröffnung des Konkursverfahrens. Denn ohne den *Bail-in* und die damit verbundene Reduktion oder Wandlung von Forderungen von Gläubigerinnen und Gläubigern zur Ermöglichung der Abwicklung hätte eine Konkursliquidation angeordnet werden müssen. In diesem Fall wäre der Anspruch der Aktionärinnen und Aktionäre auf die Konkursdividende beschränkt. Die Aktionärinnen und Aktionäre sollen hier durch den Einbezug von Gläubigerinnen und Gläubigern in einer Abwicklung nicht unverdient bessergestellt werden.

Absatz 2

Keine Anpassung.

Art. 30b^{ter} Vermögensübertragung an eine Zweckgesellschaft

Absatz 1

Konkret ist bei der Zweckgesellschaft an ein *Asset Management Vehicle* zu denken. Die FINMA kann die Errichtung einer solchen Gesellschaft vorsehen und die Übertragung von Teilen des Vermögens einer in Abwicklung befindlichen Bank oder einer Übergangsgesellschaft auf diese anordnen. Damit kann sie beispielsweise einen geordneten Marktaustritt eines Instituts über einen längeren Zeitraum unterstützen, indem sie bestimmte Aktiven oder Passiven von der Unternehmensveräußerung auf eine Käuferin oder einen Käufer ausnimmt. So können volatile, illiquide oder schwer zu bewertende Vermögenswerte veräußert werden. Die Errichtung der Zweckgesellschaft ist nicht an eine bestimmte Rechtsform gebunden. Denkbar wären etwa Aktiengesellschaften oder eine Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen.

Absatz 2

Die FINMA führt und verwaltet die Zweckgesellschaft und bestellt deren Organe, um die Bewirtschaftung und allfällige Veräußerung der übertragenen Aktiven und Passiven sicherzustellen.

Absatz 3

Die Zweckgesellschaft verfolgt das Ziel, den Wert der übertragenen Aktiven im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten zu maximieren. Mit Blick auf das Vergleichsszenario des Konkurses kann dies auch in einem Werterhalt bzw. einem geringeren Wertverlust gegenüber einer sofortigen Eröffnung des Konkurses bestehen. Diese enge Zielsetzung betrifft die Art und Weise der Verwaltung und Führung der Zweckgesellschaft und hat keine Relevanz für die von der FINMA zu treffende Auswahl der Abwicklungsoptionen. Für Letztere orientiert sich die FINMA an den in Artikel 28a VE-BankG vorgegebenen Zielen.

Absatz 4

Die von einer Zweckgesellschaft zu entrichtende Gegenleistung wird von der FINMA festgelegt. Diese Gegenleistung kann beispielsweise in Form von Schuldtiteln erbracht werden, die von der Zweckgesellschaft ausgegeben werden. Die Gegenleistung kann auch einem negativen Wert entsprechen.

Art. 30b^{quater} Unternehmensveräusserung

Absatz 1

Um die Optionalität in einer Abwicklung zu verbessern, soll die Regelung zur Unternehmensveräusserung in der Abwicklung präzisiert und ein speziell auf diese Zwecke zugeschnittenes Bieterverfahren eingeführt werden. Beim Bieterverfahren werden im Vorfeld als geeignet identifizierte Erwerber eingeladen, ein Angebot abzugeben. Es handelt sich nicht um eine öffentliche Versteigerung. Die Auswahl der Bieterinnen und Bieter muss dabei nachvollziehbar sein und die Informationen zum Ablauf des Bieterverfahrens müssen an alle zugelassenen Bieterinnen und Bieter kommuniziert werden. Es besteht kein Anspruch auf eine Einladung zu einem Bieterverfahren. Der FINMA kommt bei der Ausgestaltung des Bieterverfahrens ein grosses Ermessen zu. Für die Entscheidung, ob eine Unternehmensveräusserung eine realistische Handlungsoption ist, und für die Erteilung des Zuschlags im Bieterverfahren orientiert sich die FINMA an den Zielen in Artikel 28a.

Absatz 2

Der Absatz umschreibt die Umstände, unter welchen die FINMA auf die Durchführung eines Bieterverfahrens verzichten kann. Es sind dies neben der zeitlichen Dringlichkeit die in Artikel 28a aufgeführten Ziele, insbesondere die Vermeidung negativer Auswirkungen auf die Stabilität des Finanzsystems, der Schutz der Mittel der öffentlichen Hand, und die Sicherstellung der ununterbrochenen Weiterführung von Bankdienstleistungen, insbesondere systemrelevanter Funktionen.

Absatz 3

Die FINMA hat die im Bieterverfahren eingegangenen Angebote auszuwerten und das Angebot zu wählen, mit dem sich eine erfolgreiche Abwicklung unter bestmöglicher Erreichung der Ziele von Artikel 28a unter den gegebenen Umständen ihres Erachtens am wahrscheinlichsten erreichen lässt. Der FINMA kommt bei der Erteilung des Zuschlags damit ein grosses Ermessen zu. Namentlich ist zu beachten, dass das zur Erreichung der genannten Ziele am besten geeignete Angebot nicht zwingend jenem mit dem höchsten angebotenen Preis entsprechen muss. Der Preis, zu dem der Zuschlag erfolgt, stellt die Grundlage für die Prüfung der Einhaltung des Verbots einer Schlechterstellung gegenüber einer sofortigen Konkurseröffnung dar. Bieterinnen und Bieter haben keinen Anspruch auf den Zuschlag und sind nicht zur Beschwerde gegen eine verfügte Abwicklungsmassnahme befugt.

Art. 30b^{quinquies}

Übergangsgesellschaft

Absatz 1

Bei einer Übergangsgesellschaft kann es sich um eine Übergangsbank mit eigener Banklizenz oder um eine Übergangsholdinggesellschaft ohne eigene Banklizenz handeln. Eine solche von der FINMA geführte und verwaltete Übergangsgesellschaft soll

den für die Abwicklung nötigen Zeitgewinn bringen. Die Beteiligungstitel der sich in Abwicklung befindlichen Bank, ihr Vermögen oder Teile davon werden dabei auf Anordnung der FINMA auf eine Übergangsgesellschaft übertragen. Ist der übertragende Rechtsträger beispielsweise eine Holding, wird diese Holding nach Abschluss der Abwicklung liquidiert und die Gläubigerinnen und Gläubiger gemäss ihrer Gläubigerklasse befriedigt. Eine Übergangsholdinggesellschaft könnte so potenziell die Option eines *Closed Bank Bail-in* ermöglichen, bei welchem die Eignerinnen und Eigner sowie die Gläubigerinnen und Gläubiger einer gescheiterten Finanzholding in dieser zurückgelassen werden. Sie werden dafür im Rahmen einer Liquidation der Finanzholding kompensiert und erhalten allfällige Erlöse aus der Abwicklung, z. B. durch Veräusserung der übertragenen Bestandteile im Rahmen der Abwicklung.

Absatz 2

In Absatz 2 wird festgehalten, dass die Übergangsgesellschaft von der FINMA geführt und verwaltet wird und sie deren Organe bestellt. Sie kann die Übergangsgesellschaft Bewilligungsvoraussetzungen und aufsichtsrechtlichen Anforderungen, wie beispielsweise Kapital- und Liquiditätsanforderungen, befreien.

Absatz 3

Es wird festgehalten, dass den Eignerinnen und Eigner sowie Gläubigerinnen und Gläubiger, die in der abzuwickelnden Bank zurückgelassen werden, keine Rechte in Bezug auf die an die Übergangsgesellschaft übertragenen Vermögenswerte zustehen. Sie können damit weder gegenüber der FINMA noch der Übergangsgesellschaft oder allenfalls in die Übertragung involvierten Dritten Rechtsansprüche im Zusammenhang mit der Übertragung geltend machen. Insbesondere besteht kein Anspruch darauf, dass die eigenen Forderungen gegen das sich in Abwicklung befindliche Institut ebenfalls übertragen werden. Der Schutz von Eignerinnen und Eignern sowie von Gläubigerinnen und Gläubigern erfolgt ausschliesslich über die Konkursvergleichsbewertung.

Absatz 4

Die angemessene Gegenleistung für eine Übertragung nach Absatz 1 wird von der FINMA festgelegt. Sie wird in der Regel aus einer Forderung des übertragenden Rechtsträgers auf zukünftige Gewinne aus dem Verkauf der Übergangsgesellschaft bzw. Teilen davon bestehen.

Bei der Bemessung der angemessenen Gegenleistung ist auch der Zweck der Übergangsgesellschaft vor dem Hintergrund der Abwicklungsziele zu berücksichtigen. Sollen bestimmte Teile der Bank gerettet werden (z. B. zur Vermeidung negativer Auswirkungen auf das Finanzsystem oder die Weiterführung systemrelevanter Funktionen), darf die Gegenleistung nicht dazu führen, dass die Übergangsgesellschaft gefährdet wird.

Art. 30c

Der Artikel wird aufgehoben. Der Inhalt von Absatz 1 wird sprachlich angepasst in den Artikel 28b Absatz 2 VE-BankG verschoben, der Inhalt von Absatz 2 in den Artikel 28c Absatz 1 VE-BankG.

Art. 31

Der Artikel wird aufgehoben, da sich mit Wegfall des separaten Sanierungsplans auch dessen Genehmigung erübrigt (vormaliger Abs. 1). Die Inhalte der Absätze 2 und 4 werden auf den Wegfall des Sanierungsplans angepasst und in andere Bestimmungen verschoben: Absatz 2 ist neu in Artikel 30 Absatz 2 VE-BankG, und Absatz 4 in Artikel 28c Absatz 3 VE-BankG verschoben. Absatz 3 wird ersatzlos aufgehoben. Die heute darin nur für SIBs formulierte Ausnahme vom *No-Creditor-Worse-off*-Prinzip setzt eine angemessene Entschädigung voraus, so dass die Gläubigerinnen und Gläubiger im Endeffekt zumindest so viel erhalten, wie ihnen im Konkurs zukommen würde.²⁹¹ Damit resultiert letztlich wieder eine Verpflichtung zur Einhaltung des *No-Creditor-Worse-off*-Prinzips im Zeitpunkt der Abwicklung. Die Bestimmung stellte damit keine echte Ausnahme vom *No-Creditor-Worse-off*-Prinzip dar.

Art. 31a

Der Artikel wird aufgehoben.

Das heute in den Absätzen 1 und 2 vorgesehene Ablehnungsrecht zum Sanierungsplan der Gläubigerinnen und Gläubiger führt dazu, dass während der Ablehnungsfrist Unsicherheit darüber besteht, ob eine Abwicklung auch tatsächlich umgesetzt wird oder doch eine Konkurseröffnung erfolgen muss. Aktuell ist das Ablehnungsrecht nur bei SIBs ausgeschlossen (vgl. Abs. 3). Dies bedeutet, dass das Abwicklungsverfahren für alle anderen Banken zwar theoretisch zur Verfügung steht, dessen Durchführung in der Praxis aber mit grosser Unsicherheit verbunden ist. Diese Unsicherheit soll beseitigt werden, indem das Ablehnungsrecht auch für nicht systemrelevante Banken abgeschafft wird.

Dabei wird mit dem *No-Creditor-Worse-off*-Prinzip als in der Abwicklungsverfügung zu respektierendem Grundsatz nach wie vor sichergestellt, dass Gläubigerinnen und Gläubiger in einer Abwicklung nicht schlechter gestellt werden als bei sofortiger Eröffnung eines Konkursverfahrens.

Die Anpassung ist umso mehr erforderlich, als mit der Zusammenfassung von Sanierungsplan- und Sanierungsverfügung zur Abwicklungsverfügung eine neue Ausgangslage geschaffen wird. Denn eine Ablehnung einer Verfügung der FINMA durch Mehrheitsbeschluss der Gläubigerinnen und Gläubiger kommt nicht in Betracht.

²⁹¹ BBl 2015 8901, S.9065

Art. 31b

Der Artikel wird aufgehoben. Die Gegenleistung bei Übertragungshandlungen ist neu bei den Abwicklungsinstrumenten in den Artikeln 30b^{ter} ff. VE-BankG geregelt.

Art. 31c

Der Artikel wird aufgehoben. Der Inhalt wird in den Artikel 30b^{bis} VE-BankG verschoben.

Art. 31d Sachüberschrift, Abs. 1 und 2 Bst. f

Sachüberschrift

In der Sachüberschrift wird der Begriff des «Sanierungsplans» durch den neuen Begriff der «Abwicklungsverfügung» ersetzt.

Absatz 1

Da Gläubigerinnen und Gläubiger eine Abwicklung auch bei nicht systemrelevanten Banken nicht mehr ablehnen können (vorgesehene Aufhebung von Art. 31a BankG), kann die aktuell in Absatz 1 Buchstaben a und b vorgenommene Unterscheidung wegefallen. Stattdessen wird festgehalten, dass die Anordnungen der Abwicklungsverfügung neu bei allen Banken mit Erlass der Verfügung, d. h. auf den darin genannten Zeitpunkt, wirksam werden. Weiter wird die Zusammenfassung von Sanierungsplan und -verfügung zur Abwicklungsverfügung sprachlich nachvollzogen.

Absatz 2

Buchstabe f

Sieht die Abwicklung den Einsatz einer Übergangs- oder Zweckgesellschaft vor, muss diese unmittelbar mit Erlass der Abwicklungsverfügung Rechtspersönlichkeit erlangen. Dieser Fall wird neu in der Auflistung in Artikel 31d Absatz 2 VE-BankG ergänzt.

Art. 32 Abs. 1–3^{bis}

Die Zusammenfassung von Sanierungsplan- und -verfügung zur Abwicklungsverfügung wird in den Absätzen 1 – 3^{bis} sprachlich nachvollzogen. Weiter erfolgen redaktionelle Anpassungen, die den Inhalt der Bestimmungen jedoch nicht verändern.

Zwölfter Abschnitt: Konkursliquidation insolventer Banken (Bankenkonzurs)

Art. 33 Abs. 1

Sprachlicher Nachvollzug des neuen Begriffs «Abwicklung» anstelle von «Sanierung».

Art. 37 Bei Schutzmassnahmen oder im Abwicklungsverfahren eingegangene Verbindlichkeiten

Sprachlicher Nachvollzug der neuen Begriffe «Abwicklung» anstelle von «Sanierung» und «Abwicklungsbeauftragter» statt «Sanierungsbeauftragter» in der Sachüberschrift wie auch der Bestimmung selbst. Zudem wird der Verweis auf die Schutzmassnahmen neu auf Artikel 26 Absatz 1 Buchstaben b–d BankG beschränkt, um nur solche Schutzmassnahmen zu erfassen, die erst bei Insolvenzgefahr angeordnet werden können.

Art. 37a Abs. 5 und 5^{bis}

Absatz 5

In Bezug auf die Privilegierung wird bei Forderungen von Säule-3a-Bankstiftungen und Freizügigkeitsstiftungen der Höchstbetrag aufgehoben. Neu sollen die gesamten Forderungen samt freiem Stiftungskapital privilegiert werden.

Absatz 5^{bis}

Damit die Einlagensicherung nach einem Anwendungsfall möglichst rasch wieder über die gesamten Mittel gemäss Artikel 37h Absatz 3 Buchstabe b verfügt und bestehende Forderungen der Mitgliedsbanken gegenüber dem Träger der Einlagensicherung möglichst rasch wieder beglichen werden können, sind die Forderungen des Trägers der Einlagensicherung gegenüber der konkursiten Bank privilegiert. Der Höchstbetrag gilt für diese Forderungen nicht. Die Summe der gesamten Forderungen ist privilegiert.

Art. 37b Auszahlung aus den verfügbaren liquiden Aktiven

Absatz 1

Im Rahmen der Einlagensicherung (dreizehnter Abschnitt) erfolgt die Zahlung nur in Bezug auf Einlagen bei schweizerischen Geschäftsstellen (Art. 37h Abs. 1). Es ist sinnvoll, diese Beschränkung auch bei der Auszahlung aus den verfügbaren liquiden Aktiven ausserhalb der Kollokation aufzunehmen. Durch diese Beschränkung wird die Klarheit erhöht, dass eine sofortige Auszahlung (ob mit oder ohne Mittel des Trägers der Einlagensicherung) einheitlich erfolgt. Mit der Beseitigung dieses Unterschieds wird die Erstellung des Auszahlungsplans vereinfacht. Entsprechend fällt der bestehende Buchstabe b weg. Jegliche sonstige Verrechnung beispielsweise mit Hypotheken, Darlehen oder in anderen Konti vorliegenden Überzügen sowie nicht gebuchten Zinsen und Gebühren zugunsten der Bank ist ausgeschlossen (vgl. Absatz 5). Die Privilegierung der Einlagen bei ausländischen Geschäftsstellen in der Kollokation bleibt erhalten.

Absatz 2

Gemäss der Präzisierung in Artikel 44 Absatz 2 BankV werden bisher die privilegierten Einlagen anteilmässig ausbezahlt, falls die verfügbaren Mittel nicht zur Befriedigung sämtlicher in den Auszahlungsplan aufgenommener Forderungen genügen. Neu soll die FINMA im Fall ungenügender verfügbarer Mittel anstelle einer einheitlichen Quote

für sämtliche Einlegerinnen und Einleger einen einheitlichen nominalen Höchstbetrag festlegen.

Absatz 3

Damit nach Ausbezahlung der gesicherten Einlagen mit Einbezug der Einlagensicherung die daraus entstandenen Forderungen des Trägers der Einlagensicherung gegenüber der Bank möglichst rasch beglichen werden können, erfolgt die Auszahlung an den Träger der Einlagensicherung aus den verfügbaren liquiden Mitteln ausserhalb der Kollokation. Damit ist sichergestellt, dass das System der Einlagensicherung nach einem Anwendungsfall möglichst rasch wieder in vollem Umfang einsatzbereit für weitere Anwendungsfälle ist. Damit zuerst die Belange der Einlagensicherung geklärt sind, erfolgt diese Auszahlung vor der Auszahlung der Forderungen gemäss Artikel 37a Absatz 5.

Absatz 4

Forderungen von Säule-3a-Bankstiftungen sowie von Freizügigkeitsstiftungen werden aus den verfügbaren liquiden Mitteln ausserhalb der Kollokation ausbezahlt, sobald die Forderungen aus dem Einlagensicherungssystem gemäss den Absätzen 1–3 ausbezahlt sind.

Absatz 5

Für die Auszahlung der privilegierten Einlagen nach Artikel 37a Absätzen 1 und 5 werden Soll- und Habenzinsen, Gebühren und ein Abzug einer allfälligen Verrechnungssteuer berücksichtigt. Jegliche sonstige Verrechnung beispielsweise mit Hypotheken, Darlehen oder in anderen Konti vorliegenden Überzügen sowie nicht gebuchten Zinsen und Gebühren zugunsten der Bank ist ausgeschlossen.

Art. 37g Abs. 4^{ter} und 6

Absatz 4^{ter}

Artikel 37g BankG erfasst neben Konkursdekreten auch Insolvenzmassnahmen. Ziel des Gesetzgebers war es, hiermit die Anerkennung jeder Art von im Ausland ausgesprochenen Insolvenzmassnahmen, inklusive Schutz- und Sanierungsmassnahmen, zu ermöglichen.²⁹² Heute ist die Bestimmung stark durch den Hauptanwendungsfall der Anerkennung ausländischer Konkursdekrete geprägt. Die Anerkennung von im Ausland ausgesprochenen Insolvenzmassnahmen (z. B. *Bail-in* oder Schutzmassnahmen) ist in der Regel jedoch zeitlich dringlicher als die Anerkennung ausländischer Konkursdekrete. Beispielsweise erscheint es bei einem *Bail-in* im Interesse der Rechtssicherheit geboten, die Anerkennung einer Anordnung der zuständigen ausländischen Behörde möglichst zeitgleich zur Veröffentlichung dieser Anordnung aussprechen zu

²⁹² BBl 2010 3993, S. 4021.

können. Die aktuell geltenden Verfahrens- und Formvorschriften des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht vom 18. Dezember 1987²⁹³ (IPRG) und des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG) stehen einer rechtssicheren Umsetzung dieses Anliegens teilweise entgegen. Die FINMA soll deshalb aus Gründen der besonderen zeitlichen Dringlichkeit von diesen Vorschriften abweichen können (vgl. Abs. 6).

Absatz 6

Die FINMA soll das Verfahren zur Anerkennung von Konkursdekreten und Insolvenzmassnahmen, die im Ausland ausgesprochen werden, auf Ebene FINMA-Verordnung näher regeln können. Aus den in den Erläuterungen zum neuen Absatz 4^{ter} genannten Gründen, soll die FINMA für die Anerkennung von im Ausland ausgesprochenen Insolvenzmassnahmen von Verfahrens- und Formvorschriften des IPRG und des VwVG abweichen können. Dies betrifft die Regelungen zur Form des einzureichenden ausländischen Massnahmenentscheids (in Abweichung von Art. 167 Abs. 1 i. V. m. Art. 29 Abs. 1 IPRG) und zur Eröffnung mittels Publikation (in Abweichung von Art. 34 Abs. 1 i. V. m. Art. 11b VwVG). Weiterhin kann die FINMA als Verwaltungsbehörde auch auf Anzeige der für die Massnahme zuständigen ausländischen Behörde hin von Amtes wegen tätig werden.

Art. 37g^{bis} – 37g^{quinquies}

Die Artikel 37g^{bis} – 37g^{quinquies} werden neu als Artikel 52c – 52f in den vierzehnten *b.* Abschnitt («Rechtsschutz») verschoben.

Art. 37h Abs. 3 Bst. a, c Ziff. 1 und d

Absatz 3

Buchstaben a und d

Es erfolgt eine formelle Anpassung beim Verweis auf die Schutzmassnahmen in Artikel 26 Absatz 1 Buchstaben b–d VE-BankG. Die bestehenden Buchstaben f–h entsprechen den neuen Buchstaben b–d. Die Einschränkung der Geschäftstätigkeit der Bank (bestehende Buchstabe e in Artikel 26 Absatz 1) entfällt als Schutzmassnahme. Weiter wird die Terminologie angepasst (Abwicklungs- statt Sanierungsbeauftragter).

Buchstabe c Ziffer 1

Keine materielle Anpassung. Der Begriff «Schweizerfranken» wird mit dem im BankG üblich Begriff «Franken» ersetzt.

²⁹³ SR 291

Art. 37i Abs. 1 und 2 sowie Art. 37j Abs. 1

Es erfolgt eine formelle Anpassung beim Verweis auf die Schutzmassnahmen in Artikel 26 Absatz 1 Buchstaben b–d VE-BankG samt Anpassung der Terminologie (Abwicklungs- statt Sanierungsbeauftragter).

Art. 37^{bis} Abs. 1

Die Banken müssen für eine rasche Auszahlung der gesicherten Einlagen in der Lage sein, die Einlegerliste gemäss Artikel 37h BankG im Anwendungsfall innert 72 Stunden zu erstellen (Art. 42g BankV). Um dies sicherzustellen, muss die Bank mit einer funktionierenden Software-Lösung rasch die Höhe des privilegierten Betrags ermitteln können. Idealerweise können dazu die bereits bestehenden Lösungen für den Zinsabschluss am Jahresende verwendet werden. Dabei werden auch die Gebühren und die Verrechnungssteuer berücksichtigt. Jegliche sonstige Verrechnung beispielsweise mit Hypotheken, Darlehen oder in anderen Konti vorliegenden Überzügen sind ausgeschlossen.

Art. 37k Abs. 2

Sprachliche Anpassung: Der Begriff «Sanierungsbeauftragter» wird durch «Abwicklungsbeauftragter» ersetzt.

Dreizehnter b. Abschnitt: Sorgfaltspflicht

Die Sorgfaltspflicht wird neu im BankG verankert.

Art. 37n

Absatz 1

Dieser Absatz nimmt teilweise die Formulierung in Artikel 717 Absatz 1 OR auf, ersetzt diese privatrechtliche Bestimmung aber nicht, sondern übernimmt und konkretisiert die Sorgfaltspflicht im Aufsichtsrecht. Die Erwartung an die Sorgfalt einer Gewährsperson entspricht somit derjenigen des Obligationenrechts und der geltenden Rechtsprechung. Diese neue Norm stellt klar, dass der Kreis der Personen, die unter die Sorgfaltspflicht fallen, die Gewährspersonen umfasst (Art. 3e Abs. 1 VE-BankG), und dass diese Norm für alle Banken gilt. Die Aufgaben einer Gewährsperson schliessen auch die Wahrnehmung der Verantwortlichkeiten ein, die einer Person nach Artikel 3d Absätze 1 und 2 VE-BankG im Rahmen des Verantwortlichkeitsregimes einer Bank mit komplexer Organisation zugeordnet sind. Diese Personen müssen sich so verhalten, wie es von einer ordnungsgemäss handelnden Person in vergleichbarer Lage vernünftigerweise erwartet werden kann.²⁹⁴

²⁹⁴ Vgl. BGE 139 III 24 E. 3.2 und die dort zitierte Rechtsprechung.

Absatz 2

Dieser Absatz besagt, dass Gewährspersonen in ihrem Verantwortungsbereich für die Einhaltung des geltenden Rechts und der betriebsinternen Vorschriften sorgen müssen. Das geltende Recht umfasst in diesem Zusammenhang die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen sowie weitere zivil-, straf- oder verwaltungsrechtliche Bestimmungen, die relevant für die ordnungsgemässe Ausübung einer Tätigkeit innerhalb der Bank sein können (z.B. Vorschriften zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und Geldwäscherei sowie Verhaltenspflichten nach FIDLEG).

Gewährspersonen müssen organisatorische Vorkehrungen treffen, deren Einhaltung überwachen und daher mit aller erforderlichen Sorgfalt handeln, um Verstösse in ihrem Verantwortungsbereich zu verhindern. Gewährspersonen müssen daher in ihrem Verantwortungsbereich die Risiken ausreichend erfassen, begrenzen und überwachen (Art. 3b Abs. 4 VE-BankG). Insbesondere wird von ihnen erwartet, dass sie ihre Mitarbeitenden ausreichend über ihre Pflichten im Zusammenhang mit dem geltenden Recht und den betriebsinternen Vorschriften (z. B. Regeln und Prozesse zur Bekämpfung der Geldwäscherei) aufklären, wirksame interne Kontrollen einrichten und bei festgestellten Verstössen rasch handeln. Ebenso ist es unerlässlich, dass die Gewährspersonen unabhängig von deren Herkunft mit dem Aufsichtsrecht der Schweiz vertraut sind, soweit ihr Verantwortungsbereich tangiert ist.

Nicht Teil der Sorgfaltspflicht ist ein Automatismus, bei dem eine Verletzung der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen oder der betriebsinternen Vorschriften im Verantwortungsbereich einer Gewährsperson direkt angelastet wird. Vielmehr muss bei Massnahmen die Bank (bzw. ggf. die FINMA) den Nachweis für eine Verletzung der Sorgfaltspflicht durch die Gewährsperson erbringen.

Absatz 3

Es obliegt in erster Linie den Banken, eine Verletzung der Sorgfaltspflicht zu sanktionieren (vgl. Art. 5b VE-BankG). Absatz 3 stellt klar, dass zudem die FINMA eine schwere Verletzung der Sorgfaltspflicht mit den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten ahnden kann. Zu denken ist hier insbesondere an das Berufsverbot nach Artikel 33 FINMAG, das direkt auf die Gewährsperson wirkt. Neben diesem Instrument stehen der FINMA weitere Massnahmen nach Artikel 29 ff. FINMAG offen, einschliesslich solcher, die gegen die Bank gerichtet sind. Hier zu nennen ist namentlich der Gewährsentszug (siehe die Ausführungen zu Art. 3c Abs. 3 VE-BankG in Kapitel 4.1).

Vierzehnter a. Abschnitt: Berichte

Der heutige Artikel 52 wird unter dem fünfzehnten Abschnitt (Übergangs- und Schlussbestimmungen) geführt. Es handelt sich bei den Artikeln 52 und 52b aber nicht um Übergangsregeln, sondern um dauerhafte Bestimmungen, nach denen in regelmässiger Abfolge die geforderten Berichte zu erstellen sind. Deshalb wird vor Artikel 52 ein neuer Abschnittstiel eingefügt.

Art. 52 Bericht des Bundesrats

Mit der Neuformulierung wird die Empfehlung Nr. 1 der PUK umgesetzt.

Absatz 1

Die heutige Frequenz der Berichterstattung von zwei Jahren wird auf vier Jahre erhöht. Bei der von der PUK gewünschten umfassenderen, namentlich strategischen Analyse und Auseinandersetzung ist es zweckmässig, dem Parlament in Zukunft alle vier Jahre anstatt alle zwei Jahre einen entsprechend umfangreicheren Bericht vorzulegen.

Absatz 2

Der Bundesrat ist grundsätzlich frei in der Art und Weise wie er die TBTF-Regulierung analysiert und darüber Bericht erstattet. Der Bericht soll aber insbesondere die nachfolgenden Punkte beinhalten:

Buchstabe a

Die in Buchstabe a geforderte Überprüfung soll aufzeigen, welchen Beitrag die Bestimmungen zu den SIBs im BankG sowie auf Verordnungsstufe (insb. BankV, ERV, LiqV) zur Zielerreichung nach Artikel 7 Absatz 2 VE-BankG beitragen. Diese retrospektive Analyse untersucht jeweils die Wirkungen der gegenwärtigen Bestimmungen im gegenwärtigen Umfeld.

Buchstabe b

Wie von der PUK in ihrer Empfehlung Nr. 1 gefordert, soll das TBTF-Regularium zudem unter einem strategischen und prospektiven Blickwinkel untersucht werden. Die Analyse soll dabei aufzeigen, wie die TBTF-Regulierung weiterzuentwickeln ist. Sie berücksichtigt dabei die internationale Entwicklung (insb. der internationalen Standards). Zudem muss der Bericht die Auswirkungen möglicher Anpassungen der Regeln auf die Wettbewerbsfähigkeit der SIBs darstellen und dabei deren Bedeutung für die Stabilität des schweizerischen und des damit verbundenen internationalen Finanzsystems und die Schweizer Volkswirtschaft einbeziehen. Neue Erkenntnisse zu systemischen Risiken, die die Finanzstabilität bedrohen können, sollen in den Bericht einfließen. Basierend auf seiner Analyse identifiziert der Bundesrat allfälligen Handlungsbedarf.

Art. 52b Bericht der FINMA

Nebst der rechtlichen Ausgestaltung einer Regulierung bildet auch deren praktische Umsetzung im Hinblick auf die Erreichung der vom Gesetzgeber mit der TBTF-Regulierung verfolgten Zielsetzungen gemäss Artikel 7 Absatz 2 BankG einen wichtigen Faktor. Entsprechend hat die PUK «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» nebst der Ausgestaltung der TBTF-Regulierung insbesondere auch die Geschäftsführung der letzten Jahre des Bundesrats, der Bundesverwaltung und anderer Träger von öffentlichen Aufgaben des Bundes im Zusammenhang mit der Notfusion der Credit

Suisse mit der UBS untersucht. So befasste sich die PUK in Ihrem Bericht vom 20. Dezember 2024 unter anderem auch mit der Aufsicht der FINMA über die Credit Suisse als systemrelevante Banken in den Jahren vor der Krise der Credit Suisse. Im Hinblick auf die Erwartungen, welche der Gesetzgeber in das TBTF-Dispositiv setzt, erscheint es sachgerecht, nebst einer regelmässigen Berichterstattung des Bundesrats mit Fokus auf die TBTF-Regulierung, ebenfalls eine regelmässige Berichterstattung seitens der FINMA über die TBTF-*Aufsicht* über systemrelevante Banken zuhanden der Bundesversammlung im Bankengesetz mit Artikel 52b VE-BankG vorzusehen. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Oberaufsichtsfunktion der Bundesversammlung über die FINMA (Art. 21 Abs. 4 FINMAG), den aus der TBTF-Problematik resultierenden Risiken und aufgrund der beabsichtigten Stärkung des TBTF-Dispositivs infolge der Krise der Credit Suisse. Diese Berichterstattung soll der FINMA auch die Möglichkeit eröffnen, regelmässig und gezielt über die Umsetzung der vom Gesetzgeber verabschiedeten TBTF-Regulierung Rechenschaft ablegen zu können.

Die Berichterstattung der FINMA ist nicht öffentlich (anders als jene des Bundesrates nach Art. 52 VE-BankG), da sensitive Informationen enthalten sein können. Es kann insbesondere nicht ausgeschlossen werden, dass sich auch aus einer aggregierten Berichterstattung Rückschlüsse auf einzelne systemrelevante Banken ziehen lassen, auch wenn die betroffenen systemrelevanten Banken nicht explizit genannt sind. Ebenfalls kann der Bericht Informationen darüber enthalten, welchen Ansatz die FINMA bei der Aufsicht über die ihr unterstellten Beaufsichtigten verfolgt. Dieser Ansatz ist grundsätzlich nicht öffentlich bekannt und kann bei Bekanntwerden dazu führen, dass sich Banken so positionieren, dass eine wirksame Aufsicht der FINMA erschwert wird. Solche nicht öffentlich verfügbaren Informationen sind nötig, um die Wirksamkeit der Aufsicht der FINMA über systemrelevante Banken und des von ihr eingesetzten Instrumentariums durch die für die parlamentarische Oberaufsicht zuständigen Geschäftsprüfungskommissionen (GPKs) beurteilen zu können. Als Urheberin des Berichts hat die FINMA diesen mit Eingabe an das Parlament deshalb als vertraulich zu klassifizieren (Art. 47a des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002²⁹⁵ [Parlamentsgesetz, ParlG] in Verbindung mit Art. 5a Abs. 2 Satz 2 der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung vom 3. Oktober 2003²⁹⁶ [Parlamentsverordnung, ParlVV]). Mit Blick auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004²⁹⁷ (Öffentlichkeitsgesetz; BGÖ) ist anzumerken, dass die FINMA vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen ist (Art. 2 Abs. 2 BGÖ).

²⁹⁵ SR 171.10

²⁹⁶ SR 171.115

²⁹⁷ SR 152.3

Absatz 1

Gemäss Absatz 1 wird vorgesehen, dass die FINMA der Bundesversammlung jährlich in schriftlicher Form Bericht über die Ausübung der Aufsicht über systemrelevante Banken erstattet. In zeitlicher Hinsicht soll die Berichterstattung der FINMA nach Artikel 52b VE-BankG gleichzeitig mit der periodischen Berichterstattung des Bundesrats über die Erreichung der strategischen Ziele für verselbstständigte Einheiten betreffend die FINMA in Umsetzung von Artikel 148 Absatz 3^{bis} des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002²⁹⁸ (Parlamentsgesetzes, ParlG) erfolgen. In inhaltlicher Hinsicht ist die Berichterstattung aber von dieser unabhängig. Dies bedeutet nicht zuletzt, dass der Bericht nach Artikel 52b VE-BankG eigenständig zur Berichterstattung nach Artikel 148 Absatz 3^{bis} ParlG ausgestaltet sein muss, zumal die strategischen Ziele für verselbstständigte Einheiten nach Ablauf einer Strategieperiode jeweils neu ausgerichtet werden, währenddem die Berichterstattung nach dieser Bestimmung nicht abhängig von diesen Strategiezyklen ist. Die Berichterstattung erfolgt im Hinblick auf die parlamentarische Oberaufsicht und richtet sich deshalb an die GPKs, da diese die Oberaufsichtsfunktion über die Geschäftsführung seitens der Bundesversammlung ausüben (Art. 26 Abs. 1 i. V. m. Art. 52 ParlG).

Gegenstand der Berichterstattung bildet die Aufsichtstätigkeit der FINMA in Umsetzung des TBTF-Dispositivs, insbesondere die Bestimmungen des fünften Abschnitts des Bankengesetzes und die gestützt darauf erlassenen Ausführungsbestimmungen. Dabei soll über die Aufsicht über systemrelevante Banken in ihrer Gesamtheit Bericht erstattet werden; der Fokus der Berichterstattung liegt hingegen nicht auf der Aufsicht der FINMA über einzelne systemrelevante Banken.

Der dritte Satz von Absatz 1 sieht vor, dass die FINMA ihren Bericht dem EFD zur Kenntnisnahme übermittelt. Die Übermittlung des Berichts an das EFD erfolgt dabei gleichzeitig zur Übermittlung des Berichts an die GPKs. Das EFD informiert anschliessend den Bundesrat über den Bericht der FINMA. Es bleibt dem Bundesrat unbenommen, Erkenntnisse aus der jährlichen Berichterstattung gemäss Artikel 52b VE-BankG in den Bericht nach Artikel 52 VE-BankG einfliessen zu lassen. Dies darf jedoch keine Rückschlüsse auf sensitive Informationen, insbesondere zu einzelnen SIBs, zulassen.

Von dieser neuen Berichterstattungspflicht unberührt und damit vorbehalten bleiben die weitergehenden parlamentarischen Informationsrechte gemäss Parlamentsgesetz.

Absatz 2 Buchstaben a–c

Absatz 2 definiert in einer nicht abschliessenden Aufzählung diejenigen Elemente, welche als Teil der Berichterstattung in der jährlichen Berichtsperiode zu berücksichtigen sind. So hat die FINMA im Rahmen der Berichterstattung zu orientieren über:

²⁹⁸ SR 171.10

- die in Anwendung der Regulierung systemrelevanter Banken nach dem Bankengesetz und dessen Ausführungsbestimmungen getroffenen Massnahmen (Bst. a);
- die angewendeten Aufsichtsinstrumente nach dem 2. Titel 3. Kapitel FINMAG (Bst. b); und
- über die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen und der angewendeten Aufsichtsinstrumente, wobei die Wirksamkeit insbesondere Aufschluss geben muss über den Grad der Zielerreichung der nach Artikel 7 Absatz 2 VE-BankG mit der TBTF-Regulierung vom Gesetzgeber verfolgten Zielsetzungen (Bst. c).

Die genannten Berichtselemente beziehen sich – wie in Absatz 1 dargelegt – auf die Aufsicht über systemrelevante Banken. Nebst diesen Mindestinhalten ist es der FINMA unbenommen, weitere Elemente in ihrer Berichterstattung aufzunehmen, sofern diese einen Zusammenhang mit der Aufsicht über systemrelevante Banken aufweisen (z. B. Indikation allfälligen Handlungsbedarfs auf Stufe des Gesetzgebers).

Vierzehnter b. Abschnitt: Rechtsschutz

Vorbemerkung zum vierzehnten b. Abschnitt («Rechtsschutz»)

Die bislang im zwölften a. Abschnitt («Beschwerden in Verfahren nach dem elften und zwölften Abschnitt») stehenden Artikel 37g^{bis} – 37g^{quinquies} werden neu als Artikel 52c – 52f in den vierzehnten b. Abschnitt («Rechtsschutz») verschoben.

Weiter werden die nachfolgenden Anpassungen aufgrund der Verweisteknik in anderen Finanzmarktgesetzen auch für Beaufsichtigte ausserhalb des Bankensektors Geltung beanspruchen:

- Gemäss Artikel 67 FINIG gelten die Bestimmungen des Bankengesetzes «über die Massnahmen bei Insolvenzgefahr und den Bankenkonkurs» sinngemäss für Fondsleitungen und Wertpapierhäuser sowie Gesellschaften nach Artikel 4 FINIG.
- Artikel 88 Absatz 1 FinfraG zufolge gelten grundsätzlich die Artikel 25–37 und 37d–37g^{quinquies} des Bankengesetzes sinngemäss für Finanzmarktinfrastrukturen sowie Gesellschaften nach Artikel 3 FinfraG.

Art. 52c *Beschwerden gegen eine Abwicklungsverfügung*

Es erfolgt ein sprachlicher Nachvollzug der Zusammenfassung von Sanierungsplan- und -verfügung zur Abwicklungsverfügung.

Art. 52d *Beschwerden der Gläubigerinnen und Gläubiger sowie Eignerinnen und Eigner*

Absatz 1

Inhaltliche Anpassungen beschränken sich auf den Einleitungssatz und Buchstaben a. Im Einleitungssatz wird sprachlich nachvollzogen, dass der Kreis der Institute, die nach

Artikel 2^{bis} VE-BankG der Insolvenzzuständigkeit der FINMA unterstellt sind, dort ergänzt wird.

Buchstabe a

Bei einem Bankenabwicklungsverfahren kommen höhere öffentliche Interessen ins Spiel. Dies gilt schon unter geltendem Recht für SIBs (vgl. Art. 7 Abs. 2 BankG), wird mit den in Artikel 28a VE-BankG genannten Zielen nun aber explizit für alle Banken zum Ausdruck gebracht. Dies akzentuiert sich noch, wenn für eine SIB die Anwendung eines PLB zur Diskussion steht. Kommt es zu einer Abwicklung, muss die FINMA diejenigen Massnahmen wählen können, die sie zur Erreichung dieser Ziele als am besten geeignet erachtet. Der Schutz von Eignerinnen und Eignern sowie von gewissen Kategorien von Gläubigerinnen und Gläubigern, insbesondere von Finanzinvestorinnen und -investoren, die *Bail-in* Instrumente der Bank erworben und damit einer Abschreibung oder Wandlung im Vorherein vertraglich zugestimmt haben, ist demgegenüber wie bis anhin sekundär und beschränkt.

Diese sollen im Zusammenhang mit einer Abwicklung ausschliesslich eine Verletzung des *No-Creditor-Worse-off*-Prinzips geltend machen können. Denn ohne Vornahme einer Abwicklung wäre es zur Konkureröffnung über die Gesellschaft gekommen und sie hätten lediglich eine Konkursdividende erhalten. Demnach wird in Absatz 1 Buchstabe a ausschliesslich auf den Abwicklungsgrundsatz nach Artikel 28b Absatz 2 Buchstabe b VE-BankG verwiesen.

Weiter wird sprachlich nachvollzogen, dass Sanierungsplan- und -verfügung in einem Dokument, der Abwicklungsverfügung zusammengefasst werden.

Buchstaben b und c

Keine Anpassungen.

Absatz 2

Die Referenz zum VwVG wird hier gestrichen und in den Artikel 37g Absatz 4^{ter} verschoben.

Absatz 3

Keine Anpassungen.

Art. 52e Fristen

Es erfolgt ein sprachlicher Nachvollzug der Zusammenfassung von Sanierungsplan- und -verfügung in einem Dokument, der Abwicklungsverfügung.

Art. 52f Aufschiebende Wirkung

Absatz 1

Beschwerden gegen die Verfügungen der FINMA stützen sich auf die allgemeinen Bestimmungen des VwVG. Artikel 52f Absatz 1 VE-BankG sieht eine Umkehrung des in Artikel 55 Absätze 1 und 2 VwVG vorgesehenen Grundprinzips und damit des Prinzips der automatischen aufschiebenden Wirkung vor. Das geänderte Prinzip (Art. 55 Abs. 5 VwVG) sieht vor, dass die Beschwerden in den in Artikel 52f Absatz 1 VE-BankG aufgeführten Verfahren keine aufschiebende Wirkung haben. Diejenigen Verfahren, bei denen Beschwerden keine aufschiebende Wirkung haben, sind abschliessend aufgelistet (Art. 52f Abs. 1 Bst. a Ziff. 1–4 und Bst. b VE-BankG). Ausserdem wird Artikel 56 VwVG (andere vorsorgliche Massnahmen) nicht geändert.

Diese Änderung des Grundprinzips soll zum unmittelbaren Vollzug dieser Massnahmen beitragen, die für die Sicherstellung der angemessenen Organisation oder der Stabilität der Bank sowie für den Schutz der Kundinnen und Kunden und der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte von entscheidender Bedeutung sind.

Buchstabe a

Ziffer 1

Diese Ziffer betrifft die auf der Grundlage von Artikel 4 VE-BankG angeordneten Verschärfungen der Eigenmittel- und der Liquiditätsanforderungen sowie die relevanten Bestimmungen der Verordnungen (z. B. Art. 45 und 131b ERV sowie Art. 14 Abs. 4 Bst. b und Abs. 5 und Art. 25 Abs. 1 LiqV).

Ziffer 2

Diese Ziffer betrifft sämtliche Massnahmen, welche die FINMA auf der Grundlage von Artikel 10 Absatz 2 VE-BankG anordnen kann, sowie die relevanten Bestimmungen der Verordnungen (z. B. Art. 62 BankV), insbesondere die Anweisung, die festgestellten Mängel in der Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung zu beheben, und die Massnahmen, welche die FINMA anordnen kann, wenn diese Mängel innerhalb der gesetzten Frist nicht behoben werden.

Ziffer 3 und 4

Diese Ziffern betreffen sämtliche Massnahmen, welche die FINMA auf der Grundlage der Artikel 19 und 24 VE-BankG anordnen kann. Ebenso betreffen diese Ziffern diejenigen Massnahmen, die nicht ausdrücklich in den Artikeln 19 und 24 VE-BankG genannt werden, insofern, als die FINMA sich bei ihren Eingriffen auf diese Artikel beruft, denn diese beinhalten nicht abschliessende Listen von Massnahmen.

Buchstabe b

Nach diesem Buchstaben haben Beschwerden in den Verfahren nach dem elften und dem zwölften Abschnitt keine aufschiebende Wirkung. Der bisherige Inhalt von Artikel 37g^{quinquies} 1. Satz BankG wurde in diesem Buchstaben übernommen.

Absatz 2

Gemäss diesem Absatz haben die Beschwerden in den in Artikel 52f Absatz 1 VE-BankG aufgeführten Verfahren keine aufschiebende Wirkung und wird die aufschiebende Wirkung von der Beschwerdeinstanz nur auf Gesuch hin und nicht von Amtes wegen erteilt. Der bisherige Inhalt von Artikel 37g^{quinquies} 2. Satz BankG wurde in diesem Absatz übernommen.

Obwohl eine Richterin oder ein Richter die aufschiebende Wirkung auf Antrag einer Partei erteilen kann, sollte dies in Anbetracht der Tatsache, dass die Regelung betreffend die aufschiebende Wirkung aufgrund der Bedeutung der Verfügungen für die Stabilität der Bank und für das öffentliche Interesse (Art. 4 FINMAG) ausdrücklich geändert wird, nicht automatisch erfolgen. Da es nämlich um Massnahmen geht, die darauf abzielen, Risiken zu verringern, und sie dringend umgesetzt werden müssen, sollte das Gericht bei der Erteilung der aufschiebenden Wirkung zurückhaltend vorgehen.

Absatz 3

Die Bestimmung nimmt die heutige Regelung des Artikels 37g^{quinquies} Satz 3 auf.

Buchstabe a

Sprachliche Anpassung und Ergänzung der Referenz auf Artikel 26 BankG.

Buchstabe b

Die Zusammenfassung von Sanierungsplan- und -verfügung in einem Dokument, der Abwicklungsverfügung, wird in Buchstabe b sprachlich nachvollzogen. So erfolgt die Anordnung des Abwicklungsverfahrens und der zuvor in Form der Genehmigung des Sanierungsplans angeordneten Massnahmen zentral in der in Buchstaben b genannten Abwicklungsverfügung. Entsprechend fällt der bisherige Artikel 37g^{quinquies} Buchstabe c BankG weg.

Buchstabe c

Die Regelung entspricht der des heutigen Buchstaben d, ergänzt um eine Referenz auf Artikel 33 BankG.

Buchstabe d

Die Erteilung der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde soll auch bei der Anerkennung ausländischer Insolvenzmassnahmen durch die FINMA ausgeschlossen sein.

Ausländische Insolvenzmassnahmen zielen auf die Wiederherstellung des Vertrauens in die Bank ab und sollen deren wirtschaftliche Lebensfähigkeit unterstützen. Dies entspricht dem Ziel beim Ausschluss der aufschiebenden Wirkung bei inländischen Insolvenzmassnahmen.²⁹⁹ Mit dem Ausschluss der Erteilung der aufschiebenden Wirkung in Buchstaben d sollen Unsicherheiten beseitigt werden, welche sich mit der heutigen Regelung im Hinblick auf eine möglichst rasche Umsetzung der im Ausland angeordneten Insolvenzmassnahmen in der Schweiz ergeben können.

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

Absatz 1

Von der FINMA bereits vor der Neuregelung an SIBs gewährte Erleichterungen, die bislang keiner zeitlichen Beschränkung unterliegen, können auch künftig unbefristet weiter gewährt werden. Mit Inkrafttreten der Neuregelung sind diese jedoch zwingend regelmässig von der FINMA auf ihre fortwährende Zweckmässigkeit hin zu überprüfen. Darüber hinaus unterliegen diese denselben Transparenzanforderungen wie künftige Erleichterungen gemäss Artikel 4 Absatz 3^{bis} VE-BankG. Demnach muss die FINMA eine Liste der gewährten Erleichterungen publizieren. Die Banken müssen aufzeigen, mit welchen Konsequenzen die sie betreffenden Erleichterungen verbunden sind und dabei auf deren besondere Gegebenheiten und Hintergründe eingehen. Zudem sollen sie die Wirkmechanismen darstellen, die den dargelegten Konsequenzen zugrunde liegen.

Absatz 2

Die Banken haben nach dem Inkrafttreten ein Jahr Zeit, um die Neuerungen, die das Verantwortlichkeitsregime (Buchstaben a, b und c), die Sorgfaltspflicht (Buchstabe d) oder die Vergütungen (Buchstaben e und f) betreffen, umzusetzen.

Absatz 3

Insoweit sich die Anforderungen an die Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstaben d und e durch die vorliegenden Gesetzesanpassungen und die zugehörigen Ausführungsbestimmungen gegenüber dem aktuellen Status quo ändern, müssen die SIBs die neuen Anforderungen spätestens bis am 31. Dezember des zweiten Jahres nach Inkrafttreten erfüllen.

Absatz 4

Diese Übergangsbestimmung regelt die Umsetzung der Informationspflicht der Banken nach Artikel 17c Absatz 3 für bereits vor Inkrafttreten dieser Änderung des Bankengesetzes abgeschlossene Kreditverträgen. Für diese bereits bestehenden Kreditverträge wird vorgesehen, dass die Banken die betroffenen Schuldnerinnen und Schuldner in-

²⁹⁹ BBl 2020 6359, S. 6402.

nert zwölf Monaten nach Inkrafttreten dieser Änderung des Bankengesetzes in geeigneter Weise über den Inhalt und die Bedeutung des 8. Abschnitts des VE-BankG informieren, namentlich über die Möglichkeit der Übertragung von Kreditforderungen oder die Bestellung von Sicherheiten ohne Zustimmung der Schuldnerin oder des Schuldners in Anwendung von Artikel 17 oder Artikel 17b. Über die Informationspflicht nach Artikel 17c Absatz 3 hinausgehend ist festzuhalten, dass die übrigen Bestimmungen des 8. Abschnitts des VE-BankG unmittelbar mit Inkrafttreten dieser Änderung des Bankengesetzes auch auf vor Inkrafttreten dieser Änderung des Bankengesetzes abgeschlossene Kreditverträge anwendbar sind.

4.2 Zivilgesetzbuch

Art. 865a (neu) Vereinfachte Umwandlung

Seit der Einführung des Register-Schuldbriefes werden Pfandrechte weitgehend als Register-Pfandrechte begründet. Im Rechtsalltag hat sich der Register-Schuldbrief durchgesetzt und dessen Begründung wird von den Finanzinstituten für die Gewährung von Hypothekendarlehen regelmässig vorausgesetzt.³⁰⁰ Zudem haben Register-Schuldbriefe für Banken eine grosse Bedeutung als mögliche Sicherheiten für die Liquiditätsunterstützung der SNB.

Die Möglichkeit zur vereinfachten Umwandlung bestand bis anhin nur für Papier-Schuldbriefe, welche vor dem 1. Januar 2012 im Grundbuch eingetragen worden sind. Die Beschränkung der vereinfachten Umwandlung auf vor dem 1. Januar 2012 im Grundbuch eingetragene Papier-Schuldbriefe erscheint im digitalen Zeitalter nicht mehr sachgerecht. Der Register-Schuldbrief erlaubt eine rasche und unkomplizierte Abwicklung, insbesondere bei Gläubigerwechseln, bei welchen kein physischer Titel mehr mitgesendet werden muss. Ferner erübrigt es sich bei Register-Schuldbriefen, physische Titel sicher aufzubewahren und deren sicheren Transfer zu gewährleisten, wodurch personelle und räumliche Ressourcen eingespart sowie zeit- und kostenintensive Kraftloserklärungsverfahren vermieden werden können.

Neu soll daher die vereinfachte Umwandlung, d. h. die Umwandlung ohne notarielle Beurkundung, für alle Papier-Schuldbriefe unabhängig von deren Begründungsdatum möglich sein. Damit wird einem Bedürfnis der Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen sowie der Grundpfandgläubiger und Grundpfandgläubigerinnen entsprochen, kostengünstig und auf schriftlichem Weg Papier-Schuldbriefe in Register-Schuldbriefe umzuwandeln. Im Kontext der vorliegenden Vorlage wird mit dieser Regelung zudem aufgrund der grossen Bedeutung von Register-Schuldbriefen für die Liquiditätsunterstützung der SNB ein wichtiger Beitrag geleistet, um das Ziel einer weiteren Stärkung des Potentials an möglichen Sicherheiten für die Liquiditätsunterstützung der SNB und damit verbunden einer Stärkung der Finanzstabilität zu erreichen. Die schriftliche Form ist angemessen, weil nur die reine Umwandlung in ihrer Form privilegiert wird, der Grundeigentümer und die Grundeigentümerin bereits bei der Errichtung des Papier-

³⁰⁰ Vgl. hierzu die Ausführungen zu den Ziff. 3.1.3 und 4.1 (Art. 17 ff. VE-BankG).

Schuldbriefes vom Notariat über Rechte und Pflichten aufgeklärt wurden und diese durch die Umwandlung nicht schlechter gestellt werden. Änderungen wie z. B. die Umwandlung einer anderen Pfandrechtsart, die Erhöhung oder Reduktion der Pfandsomme, die Zusammenlegung oder Aufteilung von Grundpfandrechten sowie eine Pfandverlegung oder Pfandausdehnung bleiben weiterhin beurkundungsbedürftige Vorgänge. Der mit der notariellen Beratung und Beurkundung beabsichtigte Schutz der Parteien bleibt so gewahrt. Nichts geändert werden soll am Umstand, dass Papier-Schuldbriefe weiterhin und unverändert begründet werden können.

Systematisch ist der Artikel in den materiellen Bestimmungen des Schuldbriefrechts einzuordnen. Mit der Aufhebung der zeitlichen Beschränkung fällt das kollisionsrechtliche Element weg.

Art. 33b SchlT

Mit Einführung des neuen Artikels 865a ist Artikel 33b SchlT ZGB aufzuheben.

4.3 Pfandbriefgesetz

Art. 3 Zentrale der Kantonalbanken

Die Referenz in Artikel 3 PfG für die Definition der Kantonalbanken auf «Artikel 3 Absatz 4» des Bankengesetzes ist bereits heute überholt. Während aktuell Artikel 3a korrekt wäre, ist künftig Artikel 3i VE-BankG einschlägig.

4.4 Revisionsaufsichtsgesetz

Art. 9a Abs. 2 Bst. c

Nach dem heutigen Artikel 11c Buchstabe c RAV dürfen leitende Prüferinnen oder Prüfer keine nach den Finanzmarktgesetzen bewilligungspflichtige Tätigkeit ausüben. Nach der Praxis der RAB sind den leitenden Prüferinnen und Prüfern nur operative Tätigkeiten bei Beaufsichtigten untersagt. Leitenden Prüferinnen und Prüfern ist es hingegen erlaubt, nicht-operative Tätigkeiten bei Beaufsichtigten wahrzunehmen. Das heisst, eine Mitgliedschaft in einem Oberleitungsorgan (bei Aktiengesellschaften: Verwaltungsrat) ist erlaubt.

Leitende Prüferinnen und Prüfer erlangen Kenntnisse von Geschäftsstrategien und -geheimnissen der von ihnen Geprüften. Diese Kenntnisse können sie im Rahmen von Mandaten in einem Oberleitungsorgan zu Lasten der Geprüften ausnutzen. Daher sind derartige Mandate zu untersagen. Hinzu kommt auch im Rahmen des Prüfmandats die Gefahr, dass sie die Beaufsichtigten nicht unbefangen prüfen. Die neue Norm auf Gesetzesstufe in Absatz 2 Buchstabe c von Artikel 9a VE-RAG stellt daher die Unvereinbarkeit einer Tätigkeit im Finanzmarkt mit der Tätigkeit als leitende Prüferin bzw. als leitender Prüfer klar. Das Ziel ist die Erhöhung der Unabhängigkeit durch die Vermeidung von tatsächlichen oder möglichen Interessenkonflikten.

7a. Abschnitt: Pekuniäre Verwaltungssanktion und gütliche Einigung

Die neuen Bestimmungen zu den pekuniären Verwaltungssanktionen werden in einem neuen Abschnitt vor dem 8. Abschnitt zu den Strafbestimmungen (Art. 39, 39a und 40 RAG) eingefügt.

Art. 38a Pekuniäre Verwaltungssanktion

Im Allgemein

Analog der Regelung im FINMAG soll die pekuniäre Verwaltungssanktion auch ins Aufsichts- bzw. Sanktionierungssystem des RAG eingeführt werden.

Dieses Instrument fällt unter das Verwaltungsrecht und die Verwaltungsverfahren. Die Rechtsprechung³⁰¹ ist jedoch der Ansicht, dass die in Artikel 6 EMRK festgelegten Verfahrensgarantien grundsätzlich auf diese Art von Sanktionen anwendbar sind, sofern eines der «Engel-Kriterien» erfüllt ist.³⁰² In diesem Fall kann davon ausgegangen werden, dass angesichts des Höchstbetrags der pekuniären Verwaltungssanktion diese aufgrund ihrer Natur oder Schwere strafrechtlicher Natur ist, sodass die erwähnten Verfahrensgarantien anwendbar sind.

Es braucht daher spezielle Verfahrensvorschriften, um den Konflikt zwischen der Mitwirkungspflicht und dem Schweigerecht zu regeln, was in Artikel 38b VE-RAG geschieht. Die RAB verfügt nach aktuellem Recht über die Möglichkeit, einen schriftlichen Verweis zu verfügen³⁰³. Wenn die Zulassungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind, kann sie zudem die Zulassung befristet oder unbefristet entziehen (Art. 17 Abs. 1 RAG). Bei einem staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen kann sie die Zulassung nur dann befristet oder unbefristet entziehen, wenn es wie erwähnt die Zulassungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt oder die rechtlichen Pflichten wiederholt oder in grober Weise verletzt (Art. 17 Abs. 2 RAG). Allerdings dürfte zumindest bei grösseren staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen der Zulassungsentzug bei einem Verstoß gegen rechtliche Pflichten regelmässig nicht verhältnismässig sein. Die praktische Anwendung des Gesetzes beschränkt somit faktisch auf die Anweisung zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands und den schriftlichen Verweis (Art. 16 Abs. 4 RAG). Bei schweren Verfehlungen müsste die RAB für die Begründung eines Zulassungsentzugs den Beweis erbringen, dass das Unternehmen grundsätzlich nicht in der Lage ist, eine genügende Revisionsqualität zu erreichen und die rechtlichen Pflichten einzuhalten. Das fehlbare Unternehmen wird den Zulassungsentzug regelmässig dem

³⁰¹ BGE 140 II 384

³⁰² BGE 140 II 384

³⁰³ Natürliche Personen: Art. 17 RAG und Art. 18 RAG sofern bei einem staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen tätig; Revisionsunternehmen: Art. 17 RAG und Art. 16 Abs. 4 RAG für staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen.

Verweis auf neue Prozesse und neues Personal vermeiden können. Weiter sind die Straf- und Verwaltungsstrafbestimmungen im RAG (Art. 39 und 40) unter dem Vorbehalt der Bestimmung zur Strafbarkeit des Unternehmens (Art. 39a RAG) ausschliesslich gegen natürliche Personen gerichtet³⁰⁴. Zudem erstrecken sich diese Strafbestimmungen ausser dem Verstoss gegen die Grundsätze der Unabhängigkeit (Art. 39 Abs. 1 Bst. a RAG) nicht auf Verstösse gegen Sorgfaltspflichten. Damit entfällt faktisch weitgehend die Möglichkeit, beim Verstoss gegen Sorgfaltspflichten Bussen gegen Revisionsunternehmen aussprechen zu können. Während bei leichten Verstössen ein schriftlicher Verweis als sachgerecht erachtet werden kann, fehlt für schwere Verfehlungen eine effiziente Massnahme gegen staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen. Wie im FINMAG soll diese Regelungslücke auch im Aufsichts- bzw. Sanktionierungssystem im RAG geschlossen werden.

Absatz 1

Die Regelung sieht vor, dass ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen bis zu 10 Prozent des durchschnittlichen, in der Schweiz erzielten Umsatzes der letzten drei Geschäftsjahre belastet werden kann, wenn es in schwerer Weise gegen rechtliche Pflichten nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b verstösst. Analog der Regelung in Artikel 37a Absatz 1 VE-FINMAG ist damit der jährliche Bruttoertrag gemeint.

In der schweizerischen Rechtsordnung verfügen bereits zahlreiche Verwaltungsbehörden über das Instrument der pekuniären Verwaltungssanktion. Die Höhe der Sanktion ist mit den Regelungen namentlich in den folgenden Gesetzen vereinbar:

- Artikel 109 des Bundesgesetzes über Geldspiel vom 29. September 2017³⁰⁵ (Geldspielgesetz, BGS) sieht einen Betrag von bis zu 15 Prozent des im letzten Geschäftsjahr erzielten Bruttospielertrags vor;
- Artikel 49a ff. des Bundesgesetzes über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen vom 6. Oktober 1995³⁰⁶ (Kartellgesetz, KG) sieht einen Betrag von

³⁰⁴ Das schweizerische Strafrecht ist so aufgebaut, dass sich die Strafbestimmungen grundsätzlich gegen natürliche Personen richten. Nur wenn die Straftat wegen mangelnder Organisation keiner natürlichen Person zugeordnet werden kann, kommt eine Strafbarkeit des Unternehmens in Betracht, wobei dann eine Busse bis zu CHF 5 Mio. ausgesprochen werden kann (Art. 102 Strafgesetzbuch, StGB; SR 311.0). Auch die Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechts, für deren Vollzug nicht die Strafgerichte, sondern Verwaltungsbehörden zuständig sind, richten sich nur gegen natürliche Personen. Mit Blick auf die Tatbestände von Art. 39 RAG kann von der Ermittlung der strafbaren natürlichen Person nur dann Umgang genommen und an ihrer Stelle der Geschäftsbetrieb zur Bezahlung der Busse verurteilt werden, wenn dafür Untersuchungsmassnahmen erforderlich wären, die im Hinblick auf die verurteilte Strafe unverhältnismässig wären, und wenn für die Widerhandlungen eine Busse von höchstens 20 000 Franken in Betracht fällt (Art. 39a RAG).

³⁰⁵ [SR 935.51](#)

³⁰⁶ [SR 251](#)

bis zu 10 Prozent des in den letzten drei Geschäftsjahren in der Schweiz erzielten Umsatzes vor;

- Artikel 90 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006³⁰⁷ (RTVG) sieht einen Betrag von bis zu 10 Prozent des in den letzten drei Geschäftsjahren durchschnittlich in der Schweiz erzielten Jahresumsatzes vor;
- Artikel 31 ff. des Bundesgesetzes über die Aufsicht und Transparenz in den Energiegrosshandelsmärkten vom 21. März 2025³⁰⁸ (BATE) sieht einen Betrag von bis zu 15 bzw. 2 und 1 Prozent des gesamten in der Schweiz erzielten Vorjahresumsatzes vor.

Der Begriff «rechtliche Pflichten» gemäss Artikel 38a Absatz 1 VE-RAG entspricht Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b.

Diese rechtlichen Pflichten sind insbesondere festgelegt in:

- dem OR in den Artikeln 956–964 zu den Anforderungen an die Buchführung und Rechnungslegung;
- dem RAG und der dazugehörigen Verordnung;
- dem FINMAG in den Artikeln 24–28a;
- den Finanzmarktgesetzen nach Artikel 1 Absatz 1 FINMAG und den dazugehörigen Verordnungen in den jeweiligen Bestimmungen über die Finanzprüfung und die prudenzielle Aufsicht;
- den von der Aufsichtsbehörde anerkannten Qualitätssicherungs- und Prüfungsstandards;
- den Berufs- und Standesregeln, die alle anderen Selbstregulierungsstandards umfassen; eine Anerkennung durch die RAB ist objektiv gesehen nicht notwendig, doch muss die RAB eingreifen können, wenn sie ein Verhalten feststellt, das gegen die Berufs- und Standesregeln verstösst;
- dem jeweils geltenden Kotierungsreglement, wenn es sich bei der vom Revisionsunternehmen geprüften Gesellschaft um eine Publikumsgesellschaft handelt, d. h. um eine Gesellschaft, deren Beteiligungspapiere oder Anleihen an der Börse kotiert sind.

Absatz 2

Pekuniäre Sanktionen dürfen weder die Solvenz der Beaufsichtigten gefährden noch die ordnungsgemässe Erbringung von Revisionsdienstleistungen beeinträchtigen. Die konkrete Höhe muss verhältnismässig sein und daher ist stets nach der Schwere des Fehlverhaltens zu bemessen.

³⁰⁷ [SR 784.40](#)

³⁰⁸ FF 2025 1102. Non encore entré en vigueur.

Absatz 3

Die Reduktion der Sanktion bei einer über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehenden Mitwirkung zielt darauf ab, eine besonders aktive Kooperation des staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmens mit der Aufsichtsbehörde zu fördern. Als qualifizierte Zusammenarbeit gelten insbesondere die frühzeitige Selbstanzeige sowie die sofortige, freiwillige Umsetzung von Korrekturmassnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands. Eine verstärkte Kooperation erleichtert die Sachverhaltsabklärung, beschleunigt das Verfahren und erhöht die Wirksamkeit der Aufsicht.

Absatz 4

Das Verwaltungssanktionsverfahren richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG; SR 172.021). Diese Präzisierung erscheint wichtig, weil das Kriterium, das Verwaltungs- von Strafsanktionen unterscheidet, letztlich die Art des Verfahrens ist, nach dessen Abschluss sie angeordnet werden: verwaltungsrechtlich bei Verwaltungssanktionen und strafrechtlich bei Strafsanktionen.

Absatz 5

Das VwVG enthält jedoch keine ausdrücklichen Vorschriften zur Verjährung der Verfolgung von Widerhandlungen, die mit Verwaltungssanktionen bedroht sind. Demnach bestehen auch keine expliziten Regelungen dazu, innert welcher Frist nach Entdeckung der Pflichtverletzung ein Verfahren zu eröffnen ist. Zur Schaffung von Rechtssicherheit soll dies im RAG normiert werden. Demnach muss die Einleitung eines Verfahrens spätestens nach sieben Jahren seit dem Verstoss gegen rechtliche Pflichten eröffnet werden.

Absatz 6

Die Zuweisung der pekuniären Verwaltungssanktion an den Bund stellt sicher, dass die Sanktion der öffentlichen Ordnung und nicht der Finanzierung der Aufsichtsbehörde dient. Sie verhindert jegliches Risiko eines wirtschaftlichen Anreizes für die Aufsichtsbehörde und wahrt die Unabhängigkeit ihrer Tätigkeit, die ausschliesslich auf die Sicherstellung der Qualität von Revisionsdienstleistungen und nicht auf die Erzielung von Einnahmen ausgerichtet ist.

Art. 38b *Mitwirkungspflicht im Verwaltungssanktionsverfahren*

Absatz 1

Die Mitwirkungspflicht (Art. 15a RAG) bleibt weiterhin anwendbar. Es wird jedoch vorliegend eine Klarstellung vorgenommen, um das Risiko der Selbstbelastung (*nemo tenetur se ipsum accusare*) im anschliessenden Verfahren mit Ausgang einer pönalen Sanktion im Zusammenhang mit der Mitwirkungspflicht zu vermeiden.

Absatz 2

Absatz 2 führt eine wichtige Einschränkung der Mitwirkungspflicht nach Absatz 1 ein, indem er präzisiert, dass das staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen sich weigern kann, den Verstoss gegen rechtliche Pflichten anzuerkennen. Diese Regel ermöglicht es, das Erfordernis der Mitwirkung im Verwaltungsverfahren mit den Garantien des Verwaltungsstrafverfahrens (insbes. Grundsatz der Selbstbelastungsfreiheit) in Einklang zu bringen. Vorbestehende Dokumente können von der Aufsichtsbehörde weiterhin gestützt auf die Mitwirkungspflicht herausverlangt und verwendet werden, solange nicht unter Sanktionsandrohung neue Beweismittel erstellt werden müssen, wie dies beispielsweise bei Einvernahmen der Fall ist. Ein Fehlverhalten lässt sich im Rahmen der Revisionsaufsicht in der Regel gestützt auf die archivierten Arbeitspapiere belegen (Art. 730c OR bzw. Grundsatz von *not documented not done*, vgl. dazu das Urteil des BGer Nr. 2c_76/2023 vom 14. November 2023, E. 4.2.2); neue Beweismittel müssen folglich nicht erstellt werden. Auf Grund dieser besonderen Konstellation lassen sich die in einem Spannungsverhältnis stehenden Grundsätze der Mitwirkungspflicht und Selbstbelastungsverbot miteinander vereinbaren.

Absatz 3

Der Schutz der Verfahrensparteien nach Absatz 2 wird verstärkt, soweit die in Absatz 1 genannten Informationen oder Dokumente nach Absatz 2 selbstbelastende Erklärungen enthalten, dürfen diese nicht gegen die Zustimmung der Beaufsichtigten zur Verhängung einer pekuniären Verwaltungssanktion verwendet werden. Im Übrigen gilt die Pflicht zur Mitwirkung im Rahmen des Verwaltungsverfahrens und der laufenden Aufsicht wie bisher. Artikel 15a RAG kann unter Androhung von Sanktionen angewendet werden. Diese Bestimmung soll die Vereinbarkeit der Sanktionsregelung mit den für Verwaltungsmassnahmen mit strafrechtlichem Charakter geltenden Verfahrensgarantien sicherstellen.

Art. 38c *Gütliche Einigung*

Absatz 1

Dieser Artikel führt die Möglichkeit ein, dass die RAB ein Verfahren nach Feststellung des Sachverhalts durch eine gütliche Einigung abschliesst. Die gütliche Einigung liegt im Ermessen der RAB. Die Parteien haben somit keinen Anspruch auf eine solche Einigung.

Absatz 2

Eine solche Vereinbarung ist ausschliesslich für die RAB und das staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen verbindlich und kann keine direkten rechtlichen Wirkungen gegenüber natürlichen Personen entfalten, die nicht Verfahrensparteien sind.

Da sich die Parteien zudem über die Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands und die Kostenverteilung einig sind, verzichten sie darauf, Beschwerde einzulegen.

Absatz 3

Wird das Verfahren mit einer gütlichen Einigung abgeschlossen und eine Verwaltungsanktion verhängt, muss die Einigung eine Reduktion dieser Sanktion vorsehen. Diese Regelung schafft einen Anreiz zur Zusammenarbeit und zur raschen Bereinigung der Situation, wobei der abschreckende Charakter der Sanktion gewahrt bleibt.

Absatz 4

Die Behörde macht die Einigung zum Inhalt ihrer Verfügung. Die Verfügung *begründet* nämlich den Rechtsakt, durch den die Einigung vollstreckbar wird. Durch die Wiedergabe der Bedingungen stellt die Behörde sicher, dass die Parteien genau wissen, was vereinbart wurde und welche Rechte und Pflichten sie haben. Dies ist auch deshalb erforderlich, weil eine solche Verfügung bei Nichtbefolgung zwangsvollstreckt werden kann.

Art. 38d Vollzug

Um die Transparenz des Verfahrens zu gewährleisten, wird der Bundesrat in einer Verordnung den Rahmen für die Festsetzung der pekuniären Verwaltungsanktionen sowie für deren in den Artikeln 38a und 38c VE-RAG vorgesehene Herabsetzung festlegen.

Art. 43c Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

Falls eine leitende Prüferin oder ein leitender Prüfer bei Inkrafttreten der Änderung eine Tätigkeit im Finanzmarkt ausübt, die neu gemäss Artikel 9a Absatz 2 Buchstabe c VE-RAG nicht mehr ausgeübt werden darf, darf sie oder er sie bis längstens ein Jahr nach Inkrafttreten weiterführen.

4.5 Verrechnungssteuergesetz

Art. 5 Abs. 1 Bst. g und Bst. i

Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben g und i regelt Ausnahmen von der Verrechnungssteuer für Zinsen aus TBTF-Instrumenten. Neu wird lediglich die Befristung in den Buchstaben g und i aufgehoben. Abgesehen davon kommt es zu keinen materiellen Änderungen. So ist insbesondere nach wie vor erforderlich, dass die genannten TBTF-Instrumente von der FINMA genehmigt werden.

4.6 Nationalbankgesetz

Art. 26 Abs. 2 zweiter Satz

Die Referenz für die Definition der Kantonalbanken findet sich künftig in Artikel 3i VE-BankG.

4.7 Finanzmarktaufsichtsgesetz

Art. 1 Abs. 3

Über die Zusammenarbeit im Bereich der Finanzstabilität und Finanzmarktregulierung zwischen dem EFD, der FINMA und der SNB wurde bereits 2011 ein tripartites *Memorandum of Understanding* unterschrieben und 2019 ergänzt.³⁰⁹ Mit der vorliegenden Vorlage wird die Regelung der Zusammenarbeit für die Prävention und Bewältigung einer Finanzkrise in der Schweiz auf Gesetzesstufe angehoben sowie die für die Zusammenarbeit erforderlichen institutionellen Strukturen neu geregelt und die bisherigen Gremien – das Lenkungsgremium sowie der Ausschuss Finanzkrisen – abgelöst. In Artikel 1 Absatz 3 VE-FINMAG wird die Grundlage für die Regelung der Behördenzusammenarbeit bei der Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen in der Schweiz sowie die Organisation und die Aufgaben im Finanzstabilitätsrat sowie im Finanzstabilitätsausschuss geschaffen. Die Aufgaben dieser neu geschaffenen Gremien sowie deren Zusammensetzung werden in den Artikeln 54b und 54c VE-FINMAG näher geregelt. Diese Bestimmungen legen insbesondere die jeweilige Funktion im institutionellen Gefüge sowie die Zuständigkeitsordnung fest und schaffen damit eine klare Grundlage für die künftige Zusammenarbeit im Bereich der Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen in der Schweiz.

Art. 9a *Geschäfte von grosser Tragweite*

Absatz 1

Die Kompetenz des Verwaltungsrates, im Einzelfall die Geschäfte von grosser Tragweite zu bestimmen, wird im Grundsatz aus dem Organisationsreglement FINMA (Art. 2^{bis} Abs. 4) übernommen. Neu wird auf Gesetzesstufe klargestellt, was schon heute gilt: Das pflichtgemässe Ermessen des Verwaltungsrats bei der Bestimmung von Geschäften von grosser Tragweite bewegt sich in einem klar definierten Rahmen. Erstens muss der Verwaltungsrat dabei die Definition und die Beispiele nach Absatz 2 und 3 anwenden. Zweitens sind die Einzelheiten, insbesondere das Vorgehen zur Bestimmung von Geschäften von grosser Tragweite, im Organisationsreglement festzulegen (Absatz 4).

Gemäss der aktuellen Praxis der FINMA werden die Geschäfte von grosser Tragweite nach einem klar festgelegten Vorgehen bestimmt: Die Geschäftsleitung und ihre Ausschüsse identifizieren laufend Geschäfte, welche potenziell zu einem Geschäft von grosser Tragweite werden können und zeigen diese dem Verwaltungsrat an. Sobald der Verwaltungsrat von der Geschäftsleitung über ein Geschäft informiert wurde, bestimmt er durch eine gesetzeskonforme Auslegung im Einzelfall, welche Geschäfte von grosser Tragweite durch ihn zu entscheiden und anschliessend durch das operative Organ auszuführen sind. Die Geschäftsleitung und ihre Ausschüsse informieren den Verwaltungsrat über die Entwicklung der identifizierten Geschäfte im Rahmen eines

³⁰⁹ www.sif.admin.ch > Dokumentation > Fachinformationen > 2019 > EFD, FINMA und SNB erneuern tripartite Vereinbarung über Zusammenarbeit > Memorandum of Understanding EFD, FINMA, SNB (2. Dezember 2019).

prioritär behandelten Traktandums ("Fokusthema") in den Verwaltungsratssitzungen (Art. 13 Abs. 4 FINMA Organisationsreglement).

Steht ein Geschäft von grosser Tragweite an, wird dieses – gleich wie bei allen anderen Geschäften – von der Geschäftsleitung ausgearbeitet und dem Verwaltungsrat zur Entscheid vorgelegt. Damit ist bei Geschäften von grosser Tragweite ein Prozess von «*Checks and Balances*» sichergestellt. Mit einer Verankerung der Abläufe in Bezug auf Geschäfte von grosser Tragweite im Organisationsreglement wird die Rechtssicherheit weiter erhöht und die Handlungsfähigkeit der Geschäftsleitung ebenso gewahrt wie die strategische Zuständigkeit des Verwaltungsrats.

Die Zuständigkeitsordnung ist rein organisationsinterner Natur und hat keine spezifische Schutzfunktion zugunsten Dritter. Der Entscheid des Verwaltungsrates über das Vorliegen eines Geschäfts von grosser Tragweite beschränkt sich einzig auf die Frage, ob die Voraussetzungen für ein Geschäft von grosser Tragweite vorliegen, das in die Zuständigkeit des Verwaltungsrates fällt, und betrifft damit ausschliesslich die behördeninterne Governance der FINMA. Entsprechend wird explizit geregelt, dass der Entscheid zur Zuständigkeit abschliessend erfolgt und damit nicht anfechtbar ist. Das heisst, es besteht kein Anspruch auf einen Entscheid des Verwaltungsrates anstelle der Geschäftsleitung, oder umgekehrt. Dies wurde bereits in der Botschaft zum FINMAG³¹⁰ festgelegt, wird nun aber klar im Gesetz verankert.

Absatz 2

Die Definition von Geschäften von grosser Tragweite gemäss Artikel 2^{bis} Absatz 2 Organisationsreglement FINMA wird inhaltlich unverändert übernommen. Geschäfte von grosser Tragweite haben Grundsatzfragen zum Gegenstand und sie präjudizieren eine Reihe von Folgeentscheiden. Demnach sind solche Geschäfte strategische Geschäfte, die eine erhebliche Bedeutung für den Finanzplatz und die Zielerreichung der durch den Verwaltungsrat festgelegten Strategie haben. Es handelt sich somit um strategische Entscheide ausserhalb des Tagesgeschäfts einer Aufsichtsbehörde. Massgeblich sind die potenziellen Auswirkungen eines Geschäfts der FINMA, nicht dessen Auslöser. Die Hürde für den Verwaltungsrat, ein Geschäft im Einzelfall als von grosser Tragweite einzustufen, bleibt – wie bereits heute – hoch. Geschäfte von grosser Tragweite bleiben eng eingegrenzt.

Absatz 3

Die beispielhafte Aufzählung der Geschäfte gemäss Artikel 2^{bis} Absatz 3 Organisationsreglement FINMA wird materiell übernommen. Dabei wird für die Beispiele betroffener Beaufsichtigter auf die entsprechenden Gesetze verwiesen. Die Beispiele der Geschäfte bleiben im Vergleich zum Organisationsreglement FINMA materiell unverändert, wurden aber an die Begrifflichkeiten auf Gesetzesebene angepasst. Die Listen

³¹⁰ BBl 2006 2829, S. 2863.

der Beaufsichtigten und der Geschäfte sind nicht abschliessend, sollen aber die Definition nach Absatz 2 veranschaulichen und konkretisieren und so dem Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung als Ausgangspunkt für die Beurteilung, ob ein Geschäft von grosser Tragweite vorliegt, dienen.

Absatz 4

Dieser Absatz hält im Sinne von Artikel 5 Absatz 3 und Artikel 9 Absatz 1 Bst. i FINMAG fest, dass die FINMA die Einzelheiten der Bestimmung im Organisationsreglement zu regeln hat.

Art. 14 Abs. 4

Ergänzung der Aufzählung in Absatz 4 um den sogenannten «Abwicklungsbeauftragten» infolge der Einführung des Begriffs der «Abwicklung» im VE-BankG.

Art. 22 Abs. 1^{bis}, 1^{ter}, 2, 3 und 3^{bis}

Allgemein

Die Informationsbefugnisse der FINMA sind nun in Artikel 22 VE-FINMAG zusammengeführt, der die neue gesetzliche Grundlage für sämtliche Informationen vonseiten der FINMA darstellt (unter Vorbehalt insbesondere von Art. 34 FINMAG sowie von Art. 28c Abs. 3 VE-BankG). Was das BankG betrifft, stellt Artikel 22 VE-FINMAG zudem die neue gesetzliche Grundlage für die Information über Massnahmen zur Sicherstellung einer angemessenen Organisation (Art. 19 VE-BankG), Frühinterventionsmassnahmen (Art. 24 VE-BankG) sowie die heute in Artikel 26 Absatz 2 BankG vorgesehenen Schutzmassnahmen bei Insolvenzgefahr (siehe Art. 26 VE-BankG) dar. Durch die Zusammenführung in einer einzigen Bestimmung wird sowohl für die FINMA als auch für die Beaufsichtigten der rechtliche Rahmen geklärt, die Verzettelung der gesetzlichen Grundlagen reduziert und eine einheitliche und berechenbare Anwendung sichergestellt.

Absatz 1

Keine Änderung am geltenden Recht.

Absatz 1^{bis}

Die FINMA wird verpflichtet, über ihre einzelnen Endverfügungen in Verfahren zu informieren, die sie nach Artikel 30 FINMAG eröffnet hat. Diese Pflicht ist besonders wichtig bei Verfügungen, die pekuniäre Verwaltungssanktionen auf der Grundlage von Artikel 37a VE-FINMAG umfassen, da Urteile gemäss Artikel 6 Absatz 1 EMRK öffentlich verkündet werden müssen. Durch die Veröffentlichung der Endverfügungen kann die Transparenz bezüglich der korrekten Anwendung der einschlägigen Rechtsvorschriften durch die Aufsichtsbehörde sichergestellt werden und es kann gewährleistet werden, dass ihre Sanktionspraxis der Öffentlichkeit zur Kenntnis gelangt. So können die Öffentlichkeit sowie die Marktakteurinnen und -akteure davon

Kenntnis erhalten, dass eine Sanktion ausgesprochen wurde, aus welchen Gründen die Sanktion verhängt wurde und welche Verhaltensweisen zur Sanktionierung führen können.³¹¹ Die Einstellungsverfügungen sowie die übrigen Arten von Verfügungen, insbesondere bezüglich Verfahren oder der laufenden Aufsicht, sind von dieser Pflicht nicht betroffen.

Die auf dieser Bestimmung beruhende Information durch die FINMA verfolgt den Zweck, die breite Öffentlichkeit und die Finanzmärkte transparent über ihre Tätigkeit und Praxis zu informieren und bei ihnen Vertrauen zu schaffen. Durch die Nennung der Beaufsichtigten können Gerüchte vermieden werden, die sich ungerechtfertigterweise verbreiten und ein systemisches Risiko auslösen könnten.³¹² Somit stellt diese Information keine Massnahme gegenüber einer oder einem bestimmten Beaufsichtigten dar und muss daher neutral und objektiv formuliert werden. Aus diesen Gründen ist sie von der Veröffentlichung einer aufsichtsrechtlichen Verfügung im Sinne von Artikel 34 FINMAG zu unterscheiden. Bei dieser handelt es sich um eine Massnahme gegen eine bestimmte, in den meisten Fällen ohne Bewilligung tätige beaufsichtigte Person und wird die gesamte Endverfügung veröffentlicht.

Die auf Artikel 22 Absatz 1^{bis} VE-FINMAG beruhende Information erfolgt nach dem Abschluss eines Verfahrens und muss nicht bis zum Inkrafttreten der Verfügung aufgeschoben werden. Dies ist umso wichtiger, wenn ausländische Aufsichtsbehörden parallel Verfahren führen und ein Aufschub der Veröffentlichung dem Ansehen des Finanzplatzes Schweiz erheblichen Schaden zufügen könnte. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die ausländischen Behörden eine sofortige Veröffentlichung vornehmen könnten.

Die gerichtliche Überprüfung wird weiterhin gemäss Artikel 25a VwVG durchgeführt und sieht einen Anspruch auf rechtliches Gehör vor. Der Rechtsschutz kann jedoch in dringenden Fällen, wenn eine umgehende Information ohne vorgängige Anhörung der betroffenen Person aus aufsichtsrechtlichen Gründen unerlässlich ist, durch Artikel 25a VwVG auch nachträglich sichergestellt werden.

Schliesslich werden diejenigen Verfahren, die durch eine gütliche Einigung abgeschlossen wurden, aus Gründen der Transparenz und Gleichbehandlung ebenfalls öffentlich kommuniziert.

Absatz 1^{ter}

Dieser Absatz sieht nicht abschliessende Ausnahmen vom Veröffentlichungsprinzip vor. Er gesteht der FINMA einen Ermessensspielraum zu, der es ihr ermöglicht, sich an die Umstände anzupassen und gewisse unerwünschte Nebeneffekte im Zusammenhang mit der Veröffentlichung zu vermeiden.

³¹¹ BBl 2022 776 S. 107.

³¹² BGE 151 II 197

Das private Interesse kann zum Beispiel höher gewichtet werden, wenn es darum geht, den Aufschub einer Verfügung bezüglich eines Bewilligungsentzugs zu prüfen, wobei Letzterer unter den Instrumenten der FINMA die *Ultima Ratio* darstellt. Doch auch wenn die Veröffentlichung einer solchen Verfügung den guten Ruf des jeweiligen Instituts stark beschädigt, kann sie nicht aufgeschoben werden, wenn gleichzeitig das Ansehen des Finanzplatzes Schweiz bedroht ist. Dies ist insbesondere der Fall, wenn es um schwere Verletzungen des Finanzmarktrechts geht und von ausländischen Behörden geführte Verfahren innert kürzester Zeit veröffentlicht werden könnten. In einer solchen Situation muss das öffentliche Interesse an einer unmittelbaren Veröffentlichung des Bewilligungsentzugs höher gewichtet werden als das private Interesse.

Der Verzicht auf eine Veröffentlichung muss somit die Ausnahme bleiben, und die Bedingungen dafür müssen streng ausgelegt werden. Die systematische Veröffentlichung wird es den Märkten ermöglichen, sich rasch an die Offenlegung dieser Art von Informationen zu gewöhnen und die nachteiligen Auswirkungen für die Beaufsichtigten zu begrenzen.

Buchstabe a

Von einer ernsthaften Beeinträchtigung der Stabilität der Finanzmärkte kann zum Beispiel dann ausgegangen werden, wenn eine Information eine SIB derart schwächen könnte, dass das Vertrauen der Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer in die Bank beeinträchtigt wird oder es zum Abzug von Geldern bzw. zu Liquiditätsengpässen kommt, sodass die Information sich über das betroffene Institut hinaus auswirken könnte.

Buchstabe b

Diese Bestimmung betrifft die Untersuchungen der FINMA sowie diejenigen, die von anderen Behörden auf nationaler oder internationaler Ebene durchgeführt werden. Der Verzicht auf eine Veröffentlichung ist insbesondere dann gerechtfertigt, wenn Transparenz die Ermittlung behindern könnte, z. B., indem sie das Verhalten der betroffenen Personen oder von Dritten beeinflussen oder die Verschleierung von für die Untersuchung relevanten Sachverhalten ermöglichen würde.

Absatz 2

Dieser Absatz ermöglicht es der FINMA ausnahmsweise, über Einzelfälle zu informieren, die keine Endverfügungen nach Absatz 1^{bis} darstellen. Darunter fallen insbesondere einzelne Untersuchungen und Verfahren sowie Massnahmen (z. B. Massnahmen im Sinne der Artikel 19, 24 oder 26 VE-BankG). Dies ist jedoch nur möglich, wenn dafür ein besonderes aufsichtsrechtliches Bedürfnis besteht. Die FINMA kann die Information über eine solche aufsichtsrechtliche Massnahme zum Beispiel als notwendig erachten, wenn ein Institut die angeordneten Massnahmen nicht ergreift und die Risiken nicht innert nützlicher Frist gemindert hat. In solchen Fällen hätte die Bekanntgabe der Massnahme eine disziplinarische Wirkung. Ebenso kann die FINMA eine öffentliche Information als notwendig erachten, wenn es um den Schutz der Kundinnen und Kunden geht, zum Beispiel bei einem Annahmeverbot oder bei einem

Entzug der Vertretungsbefugnis der Organe. Was die Information über einzelne Untersuchungen oder Verfahren betrifft, so sollte diese mit dem aktuellen Vorgehen der FINMA identisch sein, da die Voraussetzungen (Buchstaben a–c) übernommen wurden und die derzeitige Praxis der FINMA gesetzlich verankert wurde, insbesondere jene hinsichtlich der Aufnahme von Instituten in die Warnliste, die möglicherweise eine bewilligungspflichtige Tätigkeit ohne entsprechende Bewilligung ausüben.

In den Buchstaben a–d finden sich nicht abschliessende Beispiele dafür, was als besonderes Bedürfnis angesehen werden muss. Eine allfällige Information vor Abschluss eines Enforcementverfahrens kann insbesondere gerechtfertigt sein, wenn es darum geht, die Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer oder die Beaufsichtigten vor der unerlaubten Tätigkeit eines Instituts oder dem Missbrauch der Identität eines bewilligten Instituts zu schützen, und zwar durch die bereits heute verwendete Warnliste (Bst. a). Ebenso kann sich die FINMA zu einer Information gezwungen sehen, um falsche oder solche Informationen zu korrigieren, welche die Öffentlichkeit in die Irre führen könnten (Bst. b), oder um das Ansehen des Finanzplatzes Schweiz zu wahren (Bst. c), insbesondere wenn ausländische Behörden bereits Informationen über ihre Verfahren oder Untersuchungen veröffentlicht haben oder wenn Institute fälschlicherweise behaupten, ihren Sitz in der Schweiz zu haben und dort reguliert zu sein. Eine Information ist auch möglich, um die Durchsetzung einer Verfügung der FINMA sicherzustellen (Bst. d). Damit wird Artikel 26 Absatz 2 BankG aufgegriffen, der jedoch auch vorsieht, dass die FINMA stets auf die Publikation einer Massnahme verzichten kann, wenn dadurch der Zweck der angeordneten Massnahme vereitelt würde. Die FINMA kann auf der Grundlage ihres Ermessensspielraums und der Situation im jeweiligen Einzelfall beurteilen, ob auch in anderen Situationen ein besonderes aufsichtsrechtliches Bedürfnis vorliegt. Hierfür wägt sie jedes Mal die jeweiligen Interessen mit den verfassungsmässigen Rechten der Beaufsichtigten ab.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass diese Bestimmung die Entscheidung darüber, ob die Öffentlichkeit informiert wird, der FINMA in einer beschränkten Anzahl Fälle überlässt und sie nicht dazu verpflichtet. Somit bleibt die Information nach Absatz 2 die Ausnahme, während die Information nach Absatz 1^{bis} die Regel darstellt. Sie muss daher unter Einhaltung der Verfassungsgrundsätze, insbesondere des Prinzips der Verhältnismässigkeit, erfolgen.

Absatz 3

Absatz 3 entspricht dem aktuellen Absatz 3 von Artikel 22 FINMAG. Daher ändert sich an der heutigen Praxis der FINMA in diesem Bereich nichts. Eine Neuerung besteht jedoch darin, dass diese Anforderung nun explizit nicht nur für die Information über Untersuchungen und Verfahren, sondern auch für die Information über Massnahmen (z. B. Massnahmen im Sinne der Art. 19, 24 und 26 VE-BankG) gilt. Die Bestimmung stellt somit eine einheitliche Anwendung dieser Regel in allen Situationen sicher, in denen die FINMA vorzeitig informieren kann.

Die Möglichkeit, auf Verlangen der oder des Betroffenen von dieser Pflicht abzusehen, wird beibehalten, um dem jeweiligen Sachverhalt und der legitimen Interessenlage Rechnung zu tragen.

Absatz 3^{bis}

Diese Regel zielt darauf ab, die Persönlichkeitsrechte zu wahren und zu berücksichtigen, dass die Aufsichtsverfahren nicht in erster Linie die einzelne Sanktion, sondern die Sicherheit und die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems betreffen.

Eine Ausnahme ist vorgesehen, wenn ein besonderes aufsichtsrechtliches Bedürfnis im Sinne von Absatz 2 besteht. In diesem Fall kann es gerechtfertigt sein, die Identität einer natürlichen Person offenzulegen, insbesondere wenn die Information erforderlich ist, um den Markt zu schützen, falsche Informationen zu berichtigen oder eine Verfügung zu vollstrecken. In einer solchen Situation entscheidet die FINMA bei einer schweren Verletzung des Aufsichtsrechts nach eigenem Ermessen, ob aufgrund von Artikel 34 FINMAG die gesamte Verfügung veröffentlicht werden muss oder ob aufgrund von Artikel 22 Absatz 3^{bis} VE-FINMAG eine einfache Information ausreicht.

Umgekehrt wird bei der Information zu juristischen Personen und Personengesellschaften grundsätzlich der jeweilige Firmenname genannt.

Diese Unterscheidung spiegelt die aktuelle Informationspraxis der FINMA wider und trägt der Rolle der regulierten Institute sowie dem grossen öffentlichen Interesse an deren Verhalten auf dem Markt Rechnung.

Absatz 4

Keine Änderung des geltenden Rechts.

Art. 24 Abs. 6

Die Revisionsunternehmen stellen ihren Kunden neben der eigentlichen Prüftätigkeit eine Vielzahl von Dienstleistungen zur Verfügung. Sie erbringen Beratungsdienstleistungen (z. B. in Bezug auf Steuer- oder Rechtsfragen, Informatiklösungen, Geschäftsprozesse, Nachhaltigkeit, Personalwirtschaft, Cybersicherheit) oder leisten vielfältige Unterstützung (z. B. für die interne Revision, bei forensischen Untersuchungen, zur Umsetzung neuer Regeln im Bereich der Geldwäschereiprävention). Derartige Dienstleistungen können die objektive aufsichtsrechtliche Prüfung beeinträchtigen, insbesondere wenn die Tätigkeiten dazu führen können, dass die Prüfgesellschaft die Resultate ihrer Beratung überprüfen müsste oder sich aus der Beratungstätigkeit eine wirtschaftliche Abhängigkeit ergeben könnte. Letztere kann dazu führen, dass die Prüfgesellschaft das Prüfurteil zu positiv darstellt, um künftige Beratungsaufträge nicht zu gefährden.

Dieser neue Absatz soll nun sicherstellen, dass Prüfgesellschaften für die Beaufsichtigten nur Dienstleistungen erbringen, die im Zusammenhang mit ihrer Prüftätigkeit stehen. Prüfungsfremde Beratungsdienstleistungen sind untersagt. Es existieren schon heute Regeln, die Anforderungen an die Unabhängigkeit stellen (vgl. Art. 11/ RAV i. V. m. Art. 11 RAG und Art. 728 Abs. 2 Ziff. 4 OR) bzw. die Unvereinbarkeit mit dem Prüfmandat regeln (Art. 7 FINMA-PV). Diese sind aber nicht abschliessend klar, lassen

Interpretationsspielraum offen und führen zu aufwändigen Abklärungen zwischen der FINMA, den Prüfgesellschaften und den Beaufsichtigten.

Das neu explizit vorgesehene Verbot bezieht sich auf Dienstleistungen, die nicht im Zusammenhang mit der sogenannten aufsichtsrechtlichen Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen oder der sogenannten Rechnungsprüfung stehen, keine sonstigen aufsichtsrechtlichen Prüfungen darstellen oder nicht prüfungsnah sind. Als sonstige aufsichtsrechtliche Prüfungen gelten Prüfungen, die im Kontext von aufsichtsrechtlichen Prüfpflichten erfolgen. Dazu zählen insbesondere Modellprüfungen, SIX/BX-Teilnehmerprüfungen, SNB-Reviews, Pfandbriefprüfungen etc. Als prüfungsnah Dienstleistungen gelten z. B. mit dem Prüfkunden vereinbarte Prüfungshandlungen, Reviews im Auftragsverhältnis, Prüfungen von Nachhaltigkeitsberichten oder Pre-Implementation-Audits. Diese müssen der FINMA vollständig offengelegt werden. Solche Beurteilungen führen zur Abgabe eines unabhängigen Prüfurteils für ein festgelegtes Prüfgebiet ausserhalb der Prüfung. Das Prüfobjekt muss hierbei implementiert oder vollständig entwickelt und bereit zur Implementierung sein. Sonstige aufsichtsrechtliche Prüfungen und prüfungsnah Dienstleistungen sind teils für die FINMA selbst oder zuweilen für Dritte (z. B. Teilnehmer-Reports der SIX) notwendig und sollen daher nicht unterbunden werden.

Gemäss Artikel 29 Absatz 1 FINMAG müssen die Prüfgesellschaften der FINMA alle Auskünfte erteilen und Unterlagen herausgeben, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Mit der Einführung dieser neuen Regel werden die Prüfgesellschaften auch die diesbezüglichen Informationen der FINMA einreichen müssen. Diese Massnahme darf aber nicht dazu führen, dass ein Revisionsunternehmen ohne Prüfmandat, das zum Beispiel für eine Bank Steuerberatungen vornimmt, künftig nicht als Prüfgesellschaft wählbar ist. Vorgängige Prüf- und Beratungsmandate sind der FINMA im Zusammenhang mit der Meldung über die Wahl einer Prüfgesellschaft offenzulegen.

Art. 25 Abs. 2

Die Informationspflicht nach Absatz 2 wird mit der Einführung der Genehmigungspflicht nach Artikel 28a Absätze 1^{bis}–1^{quater} Abs. VE-FINMAG hinfällig und deshalb aufgehoben (siehe nachfolgend).

Abs. 1^{bis}–1^{quater}, 2, 3 Der heutige Artikel 28a FINMAG wird insbesondere mit der neuen Pflicht zur FINMA-Genehmigung der Wahl und des Wechsels der Prüfgesellschaft ausgebaut.

Absatz 1^{bis}

Bis zur Inkraftsetzung der Vorlage zur Bündelung der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften^{313 314} per 1. Januar 2015 genehmigte die FINMA die Wahl der Prüfgesellschaft. Mit der Bündelungsvorlage wurde die entsprechende Norm im FINMAG aufgehoben, da die Zuständigkeit für die Zulassung und Aufsicht über die Prüfgesellschaften neu bei der RAB lag.³¹⁵ Die Beaufsichtigten müssen heute der FINMA die Wahl der Prüfgesellschaft unverzüglich mitteilen (Art. 13 Abs. 1 FINMA-PV). Die FINMA kann einen Wechsel der Prüfgesellschaft nicht unterbinden, wenn z. B. der oder die Beaufsichtigte der Meinung ist, dass die aktuelle Prüfgesellschaft zu streng prüft. Die FINMA kann keinen Einfluss auf die Wahl nehmen und die neu gewählte Prüfgesellschaft nicht ablehnen. Mit der neuen Regelung kann die FINMA die Genehmigung versagen, sofern entsprechende Gründe vorliegen. Die Genehmigung des Wechsels erhöht die Wirksamkeit der Prüfungen, da den Beaufsichtigten das Druckmittel der impliziten Drohung eines Wechsels genommen wird und stärkt damit die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften und somit die Qualität ihrer Prüftätigkeit.

Die Genehmigung der FINMA ist gemäss Artikel 15 Absatz 1 FINMAG in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a FINMA-GebV³¹⁶ gebührenpflichtig. Der Bundesrat wird die Gebühren in der FINMA-GebV regeln.

Jede erstmalige Wahl und jeder Wechsel einer Prüfgesellschaft müssen von der FINMA vorgängig genehmigt werden. Dabei müssen die Beaufsichtigten den Antrag zur Genehmigung der FINMA spätestens sechs Monate vor Beginn des Prüffjahres einreichen. Für die meisten Beaufsichtigten ist das Prüffjahr mit dem Geschäftsjahr beziehungsweise dem Kalenderjahr identisch. Das bedeutet, dass sie den Antrag spätestens bis zum 30. Juni einreichen müssen. Damit soll sichergestellt werden, dass nach einem genehmigten oder abgelehnten Wechsel mit Beginn des neuen Prüffjahres eine ordnungsgemässe Prüfung gewährleistet ist. Eine solche setzt etwa voraus, dass alle Beteiligten über ausreichend Vorlaufzeit verfügen, um sich angemessen auf das neue Mandat vorzubereiten.

Wenn die Beaufsichtigten ihre Prüfgesellschaft auf eigenes Bestreben wechseln wollen und nicht, weil eine gesetzliche Norm (insb. neu Art. 28b Abs. 1 VE-FINMAG) oder es

³¹³ AS 2014 4073

³¹⁴ BBl 2013 6857

³¹⁵ BBl 2013 6857, S. 6901

³¹⁶ SR 956.122

die FINMA gestützt auf Artikel 28a Absatz 2 VE-FINMAG verlangt, müssen sie der FINMA in ihrem Antrag eine Begründung für den Wechsel vorgängig darlegen.

Absatz 1^{ter}

Die FINMA entscheidet innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags. Die FINMA genehmigt einen Antrag insbesondere, wenn die Bedingungen gemäss den Buchstaben a–e kumulativ eingehalten sind. Aus dem Aufsichtsverhältnis zwischen der FINMA und den Beaufsichtigten können sich im Einzelfall Gründe ergeben, weshalb die FINMA eine Wahl oder einen Wechsel nicht genehmigen kann. Es ist aufgrund der Vielfältigkeit der Beaufsichtigten und der Situationen nicht abschliessend bestimmbar, welche Gründe für die FINMA im Einzelfall noch relevant sein können, warum ein Antrag genehmigt bzw. nicht genehmigt werden kann.

Buchstabe a

Absatz 1 muss eingehalten sein, das heisst die oder der Beaufsichtigte beauftragt eine andere Prüfgesellschaft für die Aufsichtsprüfung als für die Bewilligungsprüfung. Ebenso muss Absatz 1^{bis} eingehalten sein, das heisst, der Antrag trifft mindestens sechs Monate vor Beginn des Prüfungsjahres bei der FINMA ein und bei einem Wechsel auf eigenes Bestreben sind im Antrag die Gründe für den Wechsel dargelegt.

Buchstabe b

Die FINMA genehmigt einen Antrag, wenn sie zum Schluss gelangt, dass die von einer oder einem Beaufsichtigten gewählte Prüfgesellschaft unabhängig prüft.

Buchstabe c

Wenn die FINMA zum Schluss kommt, dass eine Prüfgesellschaft über die erforderlichen personellen und fachlichen Ressourcen verfügt, kann sie den Antrag genehmigen.

Buchstabe d

Für die Genehmigung muss die FINMA die bisherigen Leistungen der Prüfgesellschaft bei anderen Beaufsichtigten als genügend beurteilen. Falls sie zum Schluss kommt, dass eine Prüfgesellschaft bei anderen Beaufsichtigten mangelhafte Prüfungen durchgeführt hat, kann sie die Genehmigung versagen. Die FINMA kann beispielsweise solche Mängel in der Prüfung feststellen, wenn sie im Rahmen ihrer eigenen Aufsichtstätigkeit erkennt, dass die Prüfgesellschaft in ihren Prüfungen einen Missstand nicht aufgedeckt hat.

Buchstabe e

Falls eine Beaufsichtigte oder ein Beaufsichtigter eine neue Prüfgesellschaft in genügendem zeitlichem Abstand zu einem vorherigen Wechsel beauftragt, kann die FINMA den Antrag genehmigen. Der Abstand ist dann genügend, wenn die Prüfgesellschaft

Gelegenheit hatte, sich in das Mandat einzuarbeiten und gegebenenfalls vorhandene Missstände aufzudecken. Als Richtwert für den genügenden Abstand können drei Jahre gelten. Falls der Abstand kürzer ist, müssen triftige andere Gründe vorliegen, damit die FINMA einen Wechsel genehmigen kann.

Buchstabe f

Die FINMA kann den Antrag zum Wechsel auf eigenes Bestreben genehmigen, wenn der Wechsel nicht erfolgt, um eine strenge Prüfung durch die bisherige Prüfgesellschaft zu vermeiden. Die FINMA hat gerade ein Interesse daran, dass die Prüfgesellschaften die Beaufsichtigten eingehend prüfen und Missstände ans Licht bringen. Falls die Beaufsichtigten dem entgegenlaufen und einen Wechsel anstreben, hat die FINMA hier die Möglichkeit, ihr Aufsichtsinteresse durchzusetzen.

Idealerweise verfügt die FINMA für die Beurteilung der Genehmigungsgründe in den Buchstaben b–f über eine offengelegte Praxis, aus der hervorgeht, welche Kriterien sie bei der Beurteilung bezieht. Dies ermöglicht ihr eine klare Herleitung und Offenlegung gegenüber der oder dem Beaufsichtigten insbesondere, wenn die FINMA einen Antrag nicht genehmigt.

Absatz 1^{quater}

Bei einer Ablehnung des Antrags muss die FINMA der oder dem Beaufsichtigten eine Frist setzen, damit genügend Zeit bleibt, eine andere Prüfgesellschaft zu bestimmen. Ziel muss es sein, dass der Prozess vor Beginn des neuen Geschäfts- beziehungsweise Prüffjahres abgeschlossen ist, damit der oder die Beaufsichtigte zu Beginn des neuen Prüffjahres nicht ohne Prüfgesellschaft (und im Gegenzug mit einer Bewilligungsverletzung) dasteht. In der Regel dürften die Beaufsichtigten bei einer Ablehnung nicht eine Prüfgesellschaft wählen, ohne vorher die FINMA über die Wählbarkeit konsultiert zu haben. Das bedeutet, dass der Fall, in dem der oder die Beaufsichtigte zu Beginn des neuen Prüffjahres keine Prüfgesellschaft bestellt hat, sehr unwahrscheinlich ist. Eine Verletzung der Bewilligungsvoraussetzungen bleibt ein sehr theoretischer Fall (siehe z. B. Art. 18 Abs. 1 BankG, Art. 28 Abs. 1 VAG, Art. 63 Abs. 1 Bst. a FINIG).

Absatz 2

Absatz 2 entspricht inhaltlich der heutigen Regelung. Er wurde ergänzt um die weibliche Form der Beaufsichtigten. Das Verb «verlangen» wurde ersetzt durch «anordnen», das heute verwendet wird, wenn die FINMA Verfügungen erlässt. Auch mit der Einführung der Genehmigungspflicht der Wahlen und der Wechsel der Prüfgesellschaften steht es der FINMA weiterhin offen, eine Prüfgesellschaft auf Basis von Artikel 28a Absatz 2 FINMAG abzusetzen.

Absatz 3

Der zweite Teil von Absatz 3 entspricht dem heutigen Absatz 3. Der erste Teil von Absatz 3 verlangt nun, dass die FINMA die RAB bei einer verweigerten Genehmigung der

Wahl oder des Wechsels der Prüfgesellschaft informiert. Damit die RAB die Beweggründe der FINMA für ihren Entscheid nachvollziehen kann, teilt die FINMA ihr jeweils ihre Beweggründe mit.

Art. 28b Laufzeit des Auftrags und Verbot der Annahme weiterer Aufträge

Absatz 1

Bei einer Mandatsdauer von höchstens 14 Jahren hat die Prüfgesellschaft Gelegenheit, sich genügend in ein Prüfmandat einzuarbeiten und dann während einer angemessen langen Zeit die oder den Beaufsichtigten zu prüfen. Diese 14 Jahre entsprechen zwei Perioden von leitenden Prüferinnen oder Prüfern, die einer Amtszeitbeschränkung von 7 Jahren unterliegen (vgl. Art. 730a Abs. 2 OR). Die Rotationspflicht dient dazu, die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften zu stärken und die systemimmanente Gefahr einer zu starken Nähe zwischen den Beaufsichtigten und den Prüfgesellschaften zu verringern.

Absatz 2

Die Rotationspflicht nach Absatz 1 ist grundsätzlich verbindlich. Es sind aber Fälle denkbar, in denen eine gesetzlich verbindliche Rotationspflicht zur Unzeit käme, das heisst zu einem Zeitpunkt, der für die Beaufsichtigte oder den Beaufsichtigten oder die FINMA zu Nachteilen führt. Ungünstig wäre die Rotation insbesondere während einer Fusion (Bst. a) oder in einem Krisenfall (Bst. b). Für begründete Fälle kann die FINMA Ausnahmen gewähren.

Absatz 3

Die Rotationspflicht kann Konzentrationen von Mandaten bei einer Prüfgesellschaft verhindern. Eine solche Konzentration besteht heute bei den SIBs, die alle von EY geprüft werden. Falls aber die Rotationspflicht eine Konzentration nicht verhindert, soll die FINMA eine solche unterbinden können und einer Prüfgesellschaft die Annahme weiterer Mandate verbieten können. Die FINMA entscheidet mittels Verfügung. Der Bundesrat legt die Kriterien für eine Konzentration fest. Die Kriterien können dabei die Systemrelevanz oder allgemein die Diversifikation der Prüfmandate bei einer Prüfgesellschaft berücksichtigen.

Art. 29 Auskunfts- und Meldepflicht

Absatz 1

Der Anwendungsbereich von Artikel 29 FINMAG muss ausdrücklich auf die Mitarbeitenden der Beaufsichtigten ausgedehnt werden. Im Sinne dieser Bestimmung umfasst der Begriff «Mitarbeitende» auch Mitglieder des obersten Leitungs-, Aufsichts- und Kontrollorgans (anders gesagt des Verwaltungsrates) und der eigentlichen Geschäftsleitung, die unbeschränkt haftenden Gesellschafterinnen und Gesellschafter, die Personen, die vergleichbare Funktionen innehaben, sowie alle sonstigen Personen, die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten müssen. Der Kreis der

betroffenen Personen wird somit auf alle Personen ausgedehnt, die bei dem oder der Beaufsichtigten tätig sind. Der Personenkreis wird somit ausgedehnt, um ihn dem persönlichen Anwendungsbereich aus Artikel 145 FinfraG anzupassen.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass in Anbetracht der Tatsache, dass die Pflicht von natürlichen Personen zur Zusammenarbeit mit der FINMA für diese Personen ein Selbstbelastungsrisiko im Hinblick auf ein späteres Strafverfahren darstellen kann, die Verwertbarkeit der von natürlichen Personen getätigten selbstbelastenden Erklärungen in einem Strafverfahren eingeschränkt werden muss. Diese Einschränkung ist in Artikel 38a VE-FINMAG enthalten.

Absatz 2

Die Meldepflicht wird insofern angepasst, als die Gewährspersonen (inkl. der Mitglieder von Organen) ausdrücklich als Adressatinnen und Adressaten nicht nur der Auskunftspflicht (als Mitarbeitende der Beaufsichtigten), sondern auch der in Absatz 2 vorgesehenen Meldepflicht erwähnt werden. Die FINMA wird in Zukunft leichter auf diejenigen Informationen zugreifen können, die für ihre Aufsichtstätigkeit relevant sind. Ausserdem wird die Rechtssicherheit erhöht, und die einzelnen Personen werden mehr in die Verantwortung genommen. Dadurch, dass die Gewährspersonen auch bezüglich der Meldepflicht in Absatz 2 explizit erwähnt werden, führt das Gesetz die Adressatinnen und Adressaten der Auskunfts- und Meldepflicht kohärent auf. Die übrigen Mitarbeitenden der Beaufsichtigten unterstehen keiner persönlichen Pflicht, Informationen zu melden.

Art. 32a Zwangsgeld

Dieser Artikel führt das Zwangsgeld als Instrument ein. Damit soll sichergestellt werden, dass vollstreckbare Verfügungen tatsächlich vollzogen werden. Es handelt sich dabei somit um eine vollstreckbare Verwaltungsmassnahme. Im Unterschied zu den pekuniären Verwaltungssanktionen ist sie weder repressiv noch strafend. Die Frage nach der Anwendbarkeit der strafrechtlichen Garantien übergeordneten Rechts stellt sich bei diesem Instrument daher nicht.

Absatz 1

Zwangsgelder werden im Ausland als *Periodic Penalty Payments* bezeichnet.

Bei sämtlichen vollstreckbaren Verfügungen der FINMA im Sinne von Artikel 5 VwVG kann im Falle der Nichterfüllung innerhalb der gesetzten Frist ein Zwangsgeld verhängt werden. Um ein Zwangsgeld verhängen zu können, muss die FINMA jedoch zunächst dem oder der Beaufsichtigten eine angemessene Frist zur Vollziehung der Verfügung gewähren und ihn bzw. sie darüber informieren, dass im Falle der Nichtvollziehung innerhalb der gesetzten Frist ein Zwangsgeld verhängt wird. Ein Zwangsgeld kann nicht ohne vorgängige Information und Frist verhängt werden. Wird die Verhängung eines Zwangsgeldes angefochten (z. B. in Bezug auf deren Verhältnismässigkeit), so ist es nicht mehr möglich, weitere Beschwerden gegen die ursprüngliche Verfügung einzulegen, auf der sie beruht.

Dieses Instrument zielt auf alle Beaufsichtigten im Sinne von Artikel 3 FINMAG ab.

Absatz 2

Das Zwangsgeld ist ein täglicher Betrag, der so lange anfällt, wie die Verfügung, auf die es sich bezieht, nicht vollzogen wurde. Sobald die Verfügung vollzogen ist, wird die Gesamtanzahl Tage bis zur Vollziehung berechnet. Es ist somit als Anreiz gedacht und soll zur raschen Umsetzung einer Verfügung anspornen. Die Zahlung eines Zwangsgeldes kann jedoch nur für höchstens sechs Monate angeordnet werden. Wenn die oder der Beaufsichtigte die Verfügung danach immer noch nicht umgesetzt hat, sind offensichtlich andere Massnahmen erforderlich und müssen entsprechend geprüft werden.

Absatz 3

Das Zwangsgeld kann zudem kumulativ mit weiteren aufsichtsrechtlich vorgesehenen Massnahmen, die sich als erforderlich erweisen könnten, angeordnet werden und ersetzt keine bestehenden Instrumente. Sein Betrag ist auf fünf Prozent des durchschnittlichen täglichen Bruttobetriebsertrags der drei letzten Geschäftsjahre begrenzt. Dadurch wird sichergestellt, dass es in einem angemessenen Verhältnis zur Grösse und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des betroffenen Betriebs oder Konzerns steht.

Absatz 4

Der Zweck dieses Instruments ist, dass die Verfügung befolgt wird. Es kann nicht umgangen werden.

Absatz 5

Die Tatsache, dass die Beträge an den Bund gehen, zeigt, dass die Zwangsgelder der öffentlichen Ordnung und keinem institutionellen finanziellen Zweck dienen. Dadurch wird jegliche Gefahr eines wirtschaftlichen Anreizes für die Aufsichtsbehörde vermieden und die Unabhängigkeit von deren Tätigkeit gewahrt, die weiterhin ausschliesslich auf den Schutz des Systems ausgerichtet sein soll.

Art. 33 Berufsverbot

Absatz 1

Am aktuellen Artikel 33 Absatz 1 FINMAG wurde eine einzige Änderung vorgenommen, nämlich dass die FINMA neu auch im Falle einer schweren Verletzung aufsichtsrechtlich relevanter betriebsinterner Vorschriften ein Berufsverbot anordnen kann. Diese Möglichkeit ist bereits in Artikel 33a Absatz 1 FINMAG vorhanden. Da diese beiden Massnahmen zusammen angeordnet werden können, ist es wichtig, dass die Ausdehnung auf die betriebsinternen Vorschriften in beiden Bestimmungen vorhanden ist, um zu vermeiden, dass es bei der Anwendung dieser beiden Bestimmungen zu Konflikten kommt. Der Wortlaut von Artikel 33a Absatz 1 FINMAG

wird geändert, um zu präzisieren, dass wie in Artikel 33 Absatz 1 VE-FINMAG ausschliesslich die aufsichtsrechtlich relevanten Vorschriften von Bedeutung sind. Dies entspricht der derzeitigen Praxis der FINMA. Die Änderung des Berufsverbots zielt insgesamt darauf ab, die Bedeutung der aufsichtsrechtlich relevanten betriebsinternen Vorschriften zu erhöhen und damit eine gute Corporate Governance fördern.

Absatz 2

Am aktuellen Artikel 33 Absatz 2 FINMAG wurde eine einzige Änderung vorgenommen, nämlich dass das Berufsverbot im Wiederholungsfall unbefristet angeordnet werden kann. Diese Möglichkeit ist bereits in Artikel 33a Absatz 1 FINMAG vorhanden. Da diese beiden Massnahmen zusammen angeordnet werden können, ist es wichtig, dass die Dauer der Verbote vergleichbar ist, um zu vermeiden, dass es bei der Anwendung dieser beiden Bestimmungen zu Konflikten kommt. Zudem werden bei der Festlegung der angemessenen Verbotsdauer die Schwere der Verletzung sowie der Wiederholungsfall berücksichtigt.

Art. 33a Abs. 1

Im Vergleich zum aktuellen Wortlaut von Artikel 33a Absatz 1 FINMAG wird nur eine Änderung vorgenommen. Es wird präzisiert, dass wie in Artikel 33 Absatz 1 VE-FINMAG ausschliesslich die aufsichtsrechtlich relevanten Vorschriften von Bedeutung sind. Dies entspricht der derzeitigen Praxis der FINMA. Das heutige System wird somit nicht geändert, sondern lediglich präzisiert, um die Rechtssicherheit zu stärken.

Art. 35 Abs. 1 und 2

Am aktuellen Artikel 35 Absätze 1 und 2 FINMAG wurde eine einzige Änderung vorgenommen, nämlich dass die FINMA auch den Gewinn von jeder bei der oder dem Beaufsichtigten tätigen Person einziehen kann, die durch eine schwere Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen einen Gewinn erzielt oder einen Verlust vermieden hat. Somit werden nicht nur die Personen in Führungspositionen, sondern alle Mitarbeitenden erfasst, insbesondere die Kundenberaterinnen und Kundenberater oder die Händlerinnen und Händler, die nicht in leitender Stellung tätig sind. Als Mitarbeitende im Sinne dieser Bestimmung gelten auch die Mitglieder des Organs für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle (d. h. des Verwaltungsrats) und der Geschäftsleitung, die unbeschränkt haftenden Teilhaber und Personen mit vergleichbaren Funktionen. Der Personenkreis wird somit ausgedehnt und entspricht jenem von Artikel 145 FinfraG.

2a. Abschnitt: Pekuniäre Verwaltungssanktion und gütliche Einigung

Art. 37a Pekuniäre Verwaltungssanktion

Durch diese Bestimmung wird die pekuniäre Verwaltungssanktion als neues Aufsichtsinstrument im Falle einer schweren Verletzung des FINMAG oder der Finanzmarktgesetze nach Artikel 1 Absatz 1 FINMAG eingeführt. Dieses Instrument fällt unter das

Verwaltungsrecht und die Verwaltungsverfahren. Die Rechtsprechung³¹⁷ ist jedoch der Ansicht, dass die in Artikel 6 EMRK festgelegten Verfahrensgarantien grundsätzlich auf diese Art von Sanktionen anwendbar sind, sofern eines der «Engel-Kriterien» erfüllt ist.³¹⁸ In diesem Fall kann davon ausgegangen werden, dass angesichts des Höchstbetrags der pekuniären Verwaltungssanktion diese aufgrund ihrer Natur oder Schwere strafrechtlicher Natur ist, sodass die erwähnten Verfahrensgarantien anwendbar sind. Es braucht daher spezielle Verfahrensvorschriften, um den Konflikt zwischen der Mitwirkungspflicht und dem Schweigerecht zu regeln, was in Artikel 37b VE-FINMAG geschieht.

Mit diesem neuen Instrument führt der VE-FINMAG für bestimmte Sachverhalte die potenzielle Koexistenz von Verwaltungssanktionen und bereits bestehenden Strafbestimmungen ein. Ein solcher Parallelismus ist nichts Neues: Er kommt insbesondere auch im KG, im BGS sowie im BATE³¹⁹ vor.

Diese Dualität kann jedoch dazu führen, dass Verfahren parallel zueinander eröffnet werden. Daher sollte ihre Vereinbarkeit mit dem Grundsatz «*ne bis in idem*» überprüft werden, der es verbietet, dass eine Person zweimal wegen desselben Sachverhalts verfolgt oder beurteilt wird. Erforderlich ist danach die Identität von Täterin bzw. Täter und Tat. Ausserdem ist nicht nur die Identität des Lebenssachverhalts notwendig, sondern auch, dass die bereits abgeschlossene Strafsache und die dabei angewandte Strafbestimmung den Unrechtsgehalt des Delikts, das neu verfolgt werden soll, bereits umfasst.³²⁰

Das Bundesverwaltungsrecht kodifiziert diese Problematik nicht ausdrücklich, und soweit es sich beurteilen lässt, haben die Gerichte diese Frage noch nicht geklärt.³²¹

Im vorliegenden Fall betreffen die pekuniären Verwaltungssanktionen jedoch juristische Personen und Personengesellschaften, während die Strafbestimmungen hauptsächlich natürliche Personen betreffen. In dieser Konstellation stellt sich die Frage nach einem Konflikt mit dem Grundsatz «*ne bis in idem*» grundsätzlich nicht.

Eine andere Situation liegt vor, wenn das Unternehmen auf der Grundlage von Artikel 102 Absatz 2 StGB mehr in die Verantwortung genommen wird, wobei es dann im Verwaltungs- und im Strafverfahren um dieselbe juristische Person gehen würde.

Gemäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte schliesst der Grundsatz «*ne bis in idem*» nicht aus, dass zu denselben Sachverhalten

³¹⁷ BGE 140 II 384

³¹⁸ BGE 140 II 384

³¹⁹ BBl 2025 1102. Noch nicht in Kraft getreten.

³²⁰ BBl 2022 776, S. 113.

³²¹ BBl 2022 776, S. 113.

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.³²²

Im vorliegenden Fall ist dies bereits deshalb möglich, weil die Zusammenarbeit und die Koordination zwischen der FINMA und den Strafbehörden in Artikel 38 FINMAG eingehend geregelt ist, sodass Letztere bereits über die gesetzliche Grundlage verfügen, die es ihnen ermöglicht, sich abzustimmen und so ausreichend eng zusammenzuarbeiten.

Der EGMR stellt zudem eine besondere Voraussetzung auf, damit solche parallelen Verfahren in Betracht kommen können: *«[...] ob die Sanktion, die im Verfahren, das zuerst rechtskräftig wird, verhängt wird, in demjenigen, das zuletzt rechtskräftig wird, berücksichtigt wird, so dass verhindert wird, dass das betroffene Individuum am Ende eine übermässige Last tragen muss. Das letztgenannte Risiko wird sich dort nicht sehr wahrscheinlich verwirklichen, wo ein Aufrechnungsmechanismus eingerichtet ist, der dazu bestimmt ist sicherzustellen, dass die Gesamthöhe der verhängten Strafen verhältnismässig ist.»*

Vor diesem Hintergrund müssen die schweizerischen Behörden jede vorgängige Sanktion wegen mangelhafter Organisation berücksichtigen, damit die Gesamtsanktion verhältnismässig bleibt und den in Absatz 1 vorgesehen Betrag nie übersteigt.

Darüber hinaus haben die Beaufsichtigten weiterhin die Möglichkeit, ihre Rechte bei den Beschwerdeinstanzen geltend zu machen.

Absatz 1

Unter den Bestimmungen des FINMAG oder der Finanzmarktgesetze sind gemäss der Botschaft des Bundesrates zum FINMAG in Verbindung mit Artikel 30 FINMAG³²³ auch die Verordnungen und Rundschreiben zu verstehen, welche die Pflichten der Beaufsichtigten sowie die von der FINMA genehmigten Selbstregulierungsstandards festlegen.

Beaufsichtigte in der Rechtsform einer juristischen Person oder einer Personengesellschaft können zur Zahlung einer pekuniären Verwaltungssanktion verpflichtet werden. Dies betrifft nicht diejenigen natürlichen Personen, die für die betreffende juristische Person tätig sind (z. B. die Organe und die Mitarbeitenden). Somit muss die FINMA, um das betreffende Unternehmen sanktionieren zu können, nicht nachweisen, dass eine natürliche Person gegen das Gesetz verstossen hat. Es reicht der Nachweis, dass der objektive Tatbestand erfüllt ist. Diese Lösung berücksichtigt die Organisation und die oftmals komplexen Strukturen der Beaufsichtigten. Der Begriff «Beaufsichtigte» im

³²² EGMR, Rechtssache A und B gegen Norwegen, Urteil der Grossen Kammer vom 15. November 2016, § 122 und 132.

³²³ BBl 2006 2741

Sinne dieser Bestimmung bezeichnet beaufsichtigte Institute im Sinne von Artikel 3 FINMAG. Diese Bezeichnung umfasst auch nicht zugelassene Institute, die eine bewilligungspflichtige Tätigkeit illegal ausüben.

In der schweizerischen Rechtsordnung verfügen zahlreiche Verwaltungsbehörden über ein solches Instrument, und die Höhe der Sanktion wurde insbesondere auf der Grundlage der folgenden Modelle festgelegt:

- Artikel 109 BGS sieht einen Betrag bis zu 15 Prozent des im letzten Geschäftsjahr erzielten Bruttospielertrags vor;
- Artikel 49a ff. KG sieht einen Betrag bis zu 10 Prozent des in den letzten drei Geschäftsjahren in der Schweiz erzielten Umsatzes vor;
- Artikel 90 RTVG sieht einen Betrag bis zu 10 Prozent des in den letzten drei Geschäftsjahren durchschnittlich in der Schweiz erzielten Jahresumsatzes vor;
- Artikel 31 ff. BATE sieht einen Betrag bis zu 15, bzw. 2 und 1 Prozent des gesamten in der Schweiz erzielten Vorjahresumsatzes vor.

Der Höchstbetrag ist auf 10 Prozent des durchschnittlichen jährlichen Bruttobetriebs-ertrags begrenzt, der auf der Grundlage der letzten drei Geschäftsjahre sowie gemäss den für das jeweilige Institut geltenden Rechnungslegungsvorschriften berechnet wird. Dadurch wird berücksichtigt, dass die FINMA verschiedene Arten von Instituten beaufsichtigt. Diese Obergrenze wird zudem der jeweiligen Branche angepasst und ermöglicht es, die Sanktion nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des betroffenen Betriebs oder Konzerns auszurichten. Zudem wird der Bundesrat eine Verordnung verabschieden, um die Festlegung der pekuniären Verwaltungssanktionen zu regeln.

Absatz 2

Dieser Absatz garantiert die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips insofern, als darauf geachtet wird, dass die pekuniäre Verwaltungssanktion nicht unmittelbar zur Insolvenz des Instituts führt. Dies bekräftigt, dass diese Massnahme ein milderes Instrument darstellt als ein Bewilligungsentzug.

Absatz 3

Die Herabsetzung der Sanktion bei einer Mitwirkung, die über die gesetzlichen Pflichten hinausgeht, zielt darauf ab, eine besonders aktive Kooperation des oder der Beaufsichtigten mit der Aufsichtsbehörde zu fördern, und ist im Einzelfall durch die FINMA zu prüfen. Eine solche Mitwirkung umfasst insbesondere die frühzeitige Selbstanzeige sowie die sofortige und freiwillige Umsetzung von geeigneten Korrekturmassnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands. Eine verstärkte Kooperation erleichtert die Sachverhaltsabklärung, beschleunigt das Verfahren und trägt zur Wirksamkeit der prudenziellen Aufsicht bei. Zudem wird der Bundesrat eine Verordnung verabschieden, um auch die Herabsetzung der pekuniären Verwaltungssanktionen zu regeln.

Absatz 4

Das VwVG ist auf das Verwaltungssanktionsverfahren anwendbar.

Absatz 5

Weder das VwVG noch das FINMAG enthalten eine allgemeine Bestimmung über die Verjährung der Verfolgbarkeit von Widerhandlungen, in deren Folge die FINMA Massnahmen ergreifen kann. Aus Gründen der Vorhersehbarkeit und der Rechtssicherheit erscheint eine gesetzliche Festlegung der Verfolgungsverjährung für den Bereich der pekuniären Verwaltungssanktionen als angebracht.³²⁴ Artikel 37a Absatz 5 sieht analog zu Artikel 35 Absatz 4 FINMAG betreffend die Einziehung vor, dass das Verwaltungssanktionsverfahren innert sieben Jahren nach der Verletzung der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen eröffnet werden muss. Die Verjährungsfrist beginnt mit dem Tag, an dem die Verletzung erfolgt ist oder eine länger andauernde Verletzung aufgehört hat. Diese Bestimmung beschränkt sich auf die Verhängung einer pekuniären Verwaltungssanktion und hindert die FINMA nicht daran, nach Ablauf der Verjährungsfrist andere Verwaltungsmassnahmen anzuordnen.

Absatz 6

Die Tatsache, dass die Beträge an den Bund gehen, zeigt, dass die Sanktion der öffentlichen Ordnung und keinem institutionellen finanziellen Zweck dient. Dadurch wird jegliche Gefahr eines wirtschaftlichen Anreizes für die Aufsichtsbehörde vermieden und die Unabhängigkeit von deren Tätigkeit gewahrt, die weiterhin ausschliesslich auf den Schutz des Systems ausgerichtet sein soll.

³²⁴ BBl 2022 776, S. 47 ff.

Absatz 1

Angesichts des Charakters der pekuniären Verwaltungssanktionen regelt dieser Absatz die Modalitäten der Mitwirkungspflicht des oder der Beaufsichtigten im Rahmen eines Verfahrens, das zu einer pekuniären Verwaltungssanktion im Sinne von Artikel 37a VE-FINMAG führen kann. Dabei geht es in erster Linie um die Umsetzung der im Bericht des Bundesrates zu den pekuniären Verwaltungssanktionen vorgeschlagenen Option 2, die den Vorrang der Mitwirkungspflichten bei vorbestehenden Verwaltungsrechts- bzw. Aufsichtsverhältnissen vorsieht.³²⁵

Diese Option stützt sich auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Grundsatz «*nemo tenetur se ipsum accusare*», die insbesondere im Bereich der Geldspiele entwickelt wurde und auf der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte beruht.³²⁶ Nach dieser Rechtsprechung können die sachdienlichen Auskünfte und vorbestehenden Unterlagen, welche die Beaufsichtigten im Rahmen ihrer aufsichtsrechtlichen Pflichten aufbewahren und vorlegen müssen, auch dann strafrechtlich verwertet werden, wenn sie im Rahmen eines Aufsichtsverfahrens unter Zwang eingeholt wurden, ohne dass damit gegen den *Nemo-tenetur*-Grundsatz verstossen wird. Es handelt sich dabei um Unterlagen, die aus objektiver Sicht bereits vor einer Anfrage der Behörde bestehen, wie beispielsweise Buchhaltungsunterlagen, Register oder Belege, die eine Beaufsichtigte oder ein Beaufsichtigter im Rahmen seiner regulierten Tätigkeit zu führen bzw. aufzubewahren hat. Tatsächlich haben die Beaufsichtigten im Zuge eines vorbestehenden Verhältnisses mit der Behörde bereits einen regulatorischen Rahmen für die Ausübung ihrer beaufsichtigten Tätigkeit akzeptiert. Da sie über ein besonderes Recht zur Ausübung dieser Tätigkeit verfügen (bzw. in einem stark regulierten Bereich tätig sind), müssen sie im Gegenzug besondere verfahrensrechtliche Pflichten einhalten. Diese Pflichten, denen auch die nicht bewilligten Gesellschaften unterstellt sind, zielen letztlich darauf ab, trotz des potenziellen repressiven Charakters des Verfahrens eine effiziente und vollständige Sachverhaltsabklärung sicherzustellen. Eine solche Einschränkung des *Nemo-tenetur*-Grundsatzes ist zulässig, sofern es um juristische Personen oder Personengesellschaften geht.

Absatz 2

Absatz 2 führt jedoch eine wesentliche Einschränkung dieser Pflicht ein, indem er präzisiert, dass der oder die Beaufsichtigte nicht verpflichtet ist, die Verletzung des Aufsichtsrechts zuzugeben. Diese Regel ermöglicht es, die aufsichtsrechtliche Mitwirkungspflicht mit den in Verwaltungsverfahren mit repressivem Charakter anwendbaren Garantien (insbesondere mit dem Grundsatz, sich nicht selbst belasten zu müssen) in Einklang zu bringen. Die Mitwirkungspflicht im Sinne von Absatz 1 gilt jedoch weiterhin,

³²⁵ BBl 2022 776, S. 83

³²⁶ BGE 140 II 384, E. 3.3.2 ff.

sofern es um vorbestehende Sachverhalte und Unterlagen geht. Schliesslich ist anzumerken, dass die in diesem Absatz vorgesehene Einschränkung nur für Verfahren rund um pekuniäre Verwaltungssanktionen gilt.

Absatz 3

Absatz 3 verstärkt diesen Schutz: Er sieht vor, dass Auskünfte oder Unterlagen, die auf der Grundlage von Absatz 1 oder ausserhalb des Sanktionsverfahrens (z. B. während der laufenden Aufsicht oder anderer Verfahren) erteilt bzw. herausgegeben wurden und Erklärungen enthalten, die eine Selbstbelastung nach Absatz 2 darstellen, also ein Eingeständnis der Verletzung des Aufsichtsrechts, nicht gegen den Willen des oder der Beaufsichtigten als Beweismittel zur Verhängung einer pekuniären Verwaltungssanktion verwendet werden dürfen. Unter «Eingeständnis» im Sinne von Absatz 2 ist ein ausdrückliches und detailliertes Eingeständnis der Verletzung des Aufsichtsrechts zu verstehen. Der Begriff meint weder die Selbstbelastung in Bezug auf Sachverhaltselemente noch stillschweigende Handlungen (z. B. das Ergreifen von Abhilfemassnahmen durch die oder den Beaufsichtigten).

Ansonsten gilt die Mitwirkungspflicht im Rahmen des Verwaltungsverfahrens und der laufenden Aufsicht weiterhin wie bisher. Artikel 29 FINMAG kann unter Androhung von Sanktionen angewendet werden. Diese Bestimmung zielt darauf ab, die Vereinbarkeit des Regimes der pekuniären Verwaltungssanktionen mit den für diese geltenden Verfahrensgarantien sicherzustellen.

Art. 37c Gütliche Einigung

Absatz 1

Dieser Artikel eröffnet der FINMA die Möglichkeit, ein nach Artikel 30 FINMAG eröffnetes Verfahren nach Ermittlung des Sachverhalts durch eine gütliche Einigung abzuschliessen. Dieses Instrument ermöglicht es der Aufsichtsbehörde und dem oder der Beaufsichtigten, sich auf die effiziente und pragmatische Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes zu einigen, sofern die Umstände des jeweiligen Falls es zulassen. Der Abschluss einer gütlichen Einigung liegt im Ermessen der FINMA. Die Parteien haben keinen Anspruch auf eine solche Einigung. Diese Präzisierung zielt darauf ab, die Handlungsfreiheit der Aufsichtsbehörde zu wahren und zu vermeiden, dass die gütliche Einigung als ein Recht der Beaufsichtigten betrachtet wird.

Absatz 2

Gegenstand der gütlichen Einigung sind insbesondere die Massnahmen, die zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands erforderlich sind. Eine solche Einigung ist somit nur in den Fällen möglich, in denen die FINMA über einen Ermessensspielraum hinsichtlich dieser Massnahmen verfügt. Grundsätzlich kann die gütliche Einigung auch ein Eingeständnis des relevanten Sachverhalts umfassen. Die Parteien einigen sich zudem auf die Kostenverteilung im Rahmen dieser Art von Einigung, die im Übrigen einen Rechtsmittelverzicht enthält. Der oder die Beaufsichtigte hat jederzeit

die Möglichkeit, eine solche Einigung abzulehnen und eine formelle Verfügung innerhalb des Verfahrens zu fordern, die angefochten werden kann. Die gerichtliche Überprüfung wird dadurch sichergestellt.

Die Einigung ist ausschliesslich für die FINMA und die oder den Beaufsichtigten verbindlich und kann gegenüber natürlichen Personen, die nicht an dem Verfahren beteiligt sind, keine unmittelbaren Rechtswirkungen entfalten. Sie stützt sich nicht auf Massnahmen gegen natürliche Personen, damit die für diese geltenden Verfahrensgarantien nicht umgangen werden. Die in einer gütlichen Einigung vorgesehenen Massnahmen müssen sich auf die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes auf institutioneller Ebene begrenzen und im Rahmen der Aufsichtskompetenzen der FINMA bleiben. Jegliche Folgen, welche die Mitarbeitenden betreffen, fallen in den internen Bereich der oder des Beaufsichtigten und unterstehen weiterhin den geltenden rechtsetzenden Bestimmungen, insbesondere denjenigen des Arbeitsrechts und des Rechtsschutzes. Die betroffenen natürlichen Personen können sich in jedem Fall auf ihre eigenen Rechte und die entsprechenden Rechtsmittel berufen.

Absatz 3

Wird das Verfahren durch eine gütliche Einigung abgeschlossen und wurde eine pekuniäre Verwaltungssanktion verhängt, so muss die Einigung eine Herabsetzung dieser Sanktion vorsehen. Diese Regel schafft einen Anreiz zur Zusammenarbeit und zur raschen Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands, wobei die abschreckende Wirkung der Sanktion aufrechterhalten wird.

Der Bundesrat wird die Modalitäten der Herabsetzung der pekuniären Verwaltungssanktion regeln, um eine einheitliche und kontrollierte Anwendung dieses Instruments gemäss Artikel 37d VE-FINMAG sicherzustellen.

Absatz 4

Die FINMA macht die Einigung zum Inhalt ihrer Verfügung. Die Verfügung begründet nämlich den Rechtsakt, durch den die Einigung vollstreckbar wird. Durch die Wiedergabe der Bedingungen stellt die FINMA sicher, dass die Parteien genau wissen, was vereinbart wurde und welche Rechte und Pflichten sie haben. Dies ist auch deshalb erforderlich, weil eine solche Verfügung bei Nichtumsetzung zwangsvollstreckt werden kann. Diese Verfügung wird zudem auf der Grundlage von Artikel 22 Absatz 2 VE-FINMAG veröffentlicht.

Artikel 37d Vollzug

Um die Transparenz des Verfahrens zu gewährleisten, wird der Bundesrat in einer Verordnung den Rahmen für die Festsetzung der pekuniären Verwaltungssanktionen sowie für deren in den Artikeln 37a und 37c VE-FINMAG vorgesehene Herabsetzung festlegen.

Art. 38a Verwertbarkeit von Auskünften und Unterlagen von natürlichen Personen in Strafverfahren

Generelle Bemerkungen

Die Bestimmung zielt darauf ab, eine Praxis zu kodifizieren und zu präzisieren, die bislang vor allem in der Rechtsprechung üblich war und insbesondere vom Bundesgericht entwickelt wurde.³²⁷

Die Strafverfolgungsbehörden (insbesondere das EFD und die Bundesanwaltschaft) wenden die oben erwähnte Praxis an, indem sie sich an die verfassungsmässigen und konventionellen Vorgaben halten.

Das Bundesgericht hat jedoch in einem neuen Urteil darauf hingewiesen, dass der fehlende Hinweis der FINMA auf das Schweigerecht in Fällen, in denen ein Strafverfahren vorhersehbar sei, dazu führen könne, dass die im Rahmen dieses Strafverfahrens erlangten Informationen nicht verwertet werden dürften.³²⁸

Diese Rechtsprechung hat eine erhebliche Rechtsunsicherheit sowie das Risiko einer erheblichen Beeinträchtigung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit geschaffen. Daher braucht es eine gesetzliche Grundlage, um die Regeln für die Verwertbarkeit der von der FINMA erlangten Informationen und Unterlagen durch die Strafverfolgungsbehörden zu klären.

Die vorgeschlagene Bestimmung schafft ein klares und vorhersehbares Gleichgewicht:

- Sie schliesst die strafrechtliche Verwertbarkeit selbstbelastender mündlicher und schriftlicher Erklärungen, die von der FINMA unter Androhung einer strafrechtlichen Sanktion erlangt wurden, aus; und
- bestätigt gleichzeitig die Verwertbarkeit vorbestehender Unterlagen, die der Strafbehörde vorliegen, selbst wenn diese unter Androhung einer strafrechtlichen Sanktion erlangt oder eingefordert wurden.

Damit stellt die Bestimmung die Vereinbarkeit des Dispositivs mit dem *Nemo-tenetur*-Grundsatz sicher, ohne die Mitwirkungspflicht auszuhöhlen oder die Wirksamkeit der Finanzaufsicht zu beeinträchtigen.

Schliesslich ist anzumerken, dass die Mitwirkungspflicht gegenüber der FINMA voll und ganz bestehen bleibt und freiwillig sowie nach Treu und Glauben eingehalten werden muss. Die beaufsichtigten Personen können nicht verlangen, dass ihnen vorgängig

³²⁷ BGE 142 IV 207 E. 8.3, Entscheid 1B 365/2019 vom 7. April 2020, Entscheid CA.2020.10 des Bundesstrafgerichts vom 2. August 2021.

³²⁸ Urteil 7B_45/2022 des Bundesgerichts vom 21. Juli 2025 E. 2.4.

eine strafrechtliche Sanktion angedroht wird, damit sie ihrer Auskunftspflicht nachkommen.

Ein Verhalten, durch das die Zusammenarbeit verzögert, an Bedingungen geknüpft oder verweigert wird, bis eine formelle Androhung einer Sanktion ausgesprochen wird, stellt eine Verletzung der Mitwirkungspflicht im Sinne von Artikel 29 FINMAG dar. Eine solche Praxis wäre mit den Anforderungen im Zusammenhang mit der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit und der Funktionsfähigkeit der Finanzaufsicht nicht vereinbar und würde es den Beaufsichtigten ermöglichen, die Tätigkeit der FINMA unrechtmässig zu blockieren oder zu erschweren.

Der Grundsatz, sich nicht selbst belasten zu müssen, sollte also nicht angewendet werden, um das Aufsichtsverfahren zu beeinträchtigen oder zu blockieren, sondern nur, um zu verhindern, dass Strafbehörden Beweismittel, die im Rahmen des Aufsichtsverfahrens mit übermässigem Zwang, d. h. unter Androhung einer strafrechtlichen Sanktion, erlangt wurden, verwerten können. Die Mitwirkungspflicht bleibt die Regel, und die Androhung einer Sanktion, die ausschliesslich dem Zweck dient, bei ausbleibender Mitwirkung die Wirksamkeit der Aufsicht sicherzustellen, die Ausnahme.

Absatz 1

Absatz 1 verankert das Prinzip, dass mündliche und schriftliche Erklärungen von natürlichen Personen, die aufgrund der in Artikel 29 FINMAG vorgesehenen Auskunftspflicht von der FINMA eingeholt wurden, in einem gegen ebendiese Personen gerichteten Strafverfahren nicht verwendet werden dürfen, wenn diese Personen sich dadurch selbst belasten und wenn diese Erklärungen unter Androhung einer strafrechtlichen Sanktion abgegeben wurden. Diese Regel zielt darauf ab, sicherzustellen, dass der insbesondere durch Artikel 113 Absatz 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007³²⁹ (StPO), die Artikel 29 und 32 BV sowie Artikel 6 EMRK gewährleistete Grundsatz, sich nicht selbst belasten zu müssen (*nemo tenetur se ipsum accusare*), eingehalten wird. Sie ermöglicht es, die bestehende Spannung zwischen der Mitwirkungspflicht gegenüber der FINMA einerseits (Art. 29 FINMAG) und den in Strafsachen geltenden verfassungsmässigen und konventionellen Garantien andererseits aufzulösen.

Absatz 1 schliesst somit die strafrechtliche Verwertbarkeit von Erklärungen aus, die unter Androhung einer strafrechtlichen Sanktion abgegeben wurden, ohne zugleich die Mitwirkungspflicht innerhalb des (administrativen) Aufsichtsverfahrens generell in Frage zu stellen.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass diese Bestimmung nur auf natürliche Personen anwendbar ist, deren Willensfreiheit durch den *Nemo-tenetur*-Grundsatz geschützt ist.

³²⁹ SR 312.0

Der *Nemo-tenetur*-Grundsatz ist auch auf juristische Personen anwendbar, allerdings in eingeschränkter Form, da er nicht den mit der Menschenwürde verknüpften Schutz der Willensfreiheit bezweckt. Für sie bezweckt dieser Grundsatz einzig die Gewährleistung eines effektiven Verteidigungsrechts.³³⁰ Die in der Rechtsprechung festgelegten Regeln gelten für sie weiterhin. Im Rahmen des Verfahrens zur Verhängung einer pekuniären Verwaltungssanktion sind juristische Personen und Personengesellschaften jedoch nicht verpflichtet, gegenüber der FINMA eine Verletzung des Aufsichtsrechts einzugestehen, sodass der *Nemo-tenetur*-Grundsatz für sie in Artikel 37b Absatz 2 VE-FINMAG verankert ist.

Absatz 2

Absatz 2 präzisiert, dass die vorbestehenden Beweismittel, d. h. die unabhängig vom Willen der betroffenen Person bereits existierenden und der Strafbehörde bekannten Unterlagen und Informationen (Buchhaltungsunterlagen, Verträge, Kontoauszüge, Geschäftskorrespondenzen usw.), für das Strafverfahren weiterhin verwertbar bleiben, auch wenn sie von der FINMA unter Androhung einer strafrechtlichen Sanktion eingeholt wurden.

Diese Unterscheidung geht auf die ständige Rechtsprechung zurück, gemäss welcher der *Nemo-tenetur*-Grundsatz nicht vor der Pflicht schützt, die bereits vorliegenden Elemente zu übermitteln, sondern lediglich vor der Pflicht, durch die Abgabe neuer selbstbelastender Erklärungen aktiv zur eigenen Verurteilung beizutragen.

Absatz 2 ermöglicht es somit, die Wirksamkeit der Finanzaufsicht und der Zusammenarbeit unter Behörden (Art. 38 FINMAG) zu wahren und dabei die verfassungsrechtlichen Grenzen bezüglich der strafrechtlichen Beweisführung einzuhalten.

Art. 39 Abs. 1

Es wird lediglich die Abkürzung für die Schweizerische Nationalbank (SNB) eingeführt.

Art. 43k Abs. 3

Der heutige Artikel 43k Absatz 3 FINMAG besagt, welche Artikel bzgl. der Prüfung auf die Aufsichtsorganisation und die von ihnen beaufsichtigten Vermögensverwalter und Trustees anwendbar sind. In diesem Absatz wird in Bezug auf Artikel 28a VE-FINMAG nur ergänzt, dass die dort heute schon vorhandenen Absätze 1 und 2 anwendbar sind. Keine Anwendung finden somit die in Artikel 28a ergänzten Absätze bzgl. der Genehmigung der Wahl und des Wechsels von Prüfgesellschaften durch die FINMA. Im Übrigen stellt der Wortlaut des Absatzes klar, dass Artikel 24 Absatz 6 VE-FINMAG (Verbot der Erbringung nicht prüfungsbezogener Dienstleistungen) keine Anwendung findet. Ebenfalls keine Anwendung findet die Pflichtrotation nach Artikel 28b VE-FINMAG.

³³⁰ BGE 140 II 384, bestätigt in BGE 142 IV 207

Identisch mit den Ausführungen zu Artikel 29 VE-FINMAG.

5a. Titel: Zusammenarbeit für die Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen

Art. 54a *Allgemeines*

Absatz 1

Absatz 1 verankert den Grundsatz der engen Zusammenarbeit zwischen dem EFD, der FINMA und der SNB im Bereich der Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen (vgl. Art. 1 Abs. 3 VE-FINMAG). Die beteiligten Behörden sind gehalten, bei ihrem Handeln die Auswirkungen auf die Zusammenarbeit im Krisenfall sowie auf die Aufgaben- und Verantwortungsbereiche der jeweils anderen Institutionen zu berücksichtigen. Soweit sachlich angezeigt und rechtlich möglich, stimmen sie ihre Tätigkeiten aufeinander ab. Die Bestimmung begründet keine neuen materiellen Zuständigkeiten, verschiebt keine Verantwortlichkeiten und es werden auch keine neuen Instrumente geschaffen, sondern es wird ein verbindlicher Kooperationsrahmen geschaffen, der eine kohärente und wirksame Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen unterstützt. Als Finanzkrisen gelten Krisen, bei welchen eine erhebliche Schädigung der Schweizer Volkswirtschaft und des Schweizer Finanzsystems drohen (vgl. Art. 1 Abs. 3 VE-FINMAG). Solche können beispielsweise vom Ausfall einer systemrelevanten Bank, einer systemisch bedeutsamen Finanzmarktinfrastuktur, eines wirtschaftlich bedeutenden Versicherungsunternehmens oder einer Pfandbriefzentrale ausgehen. Isolierte Krisen bei nicht systemrelevanten Einzelinstituten, die keine wesentlichen Auswirkungen auf die Finanzstabilität haben, gelten nicht als Finanzkrisen. Hingegen kann auch aus der Summe mehrerer gleichzeitiger Krisen bei nicht systemrelevanten Finanzakteuren eine Gefahr für die Finanzstabilität und damit eine Finanzkrise entstehen.

Aus den Bestimmungen zur Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen entstehen für das EFD, die FINMA oder die SNB keine neuen Pflichten, welche über die Kooperation sowie die Aufbereitung, die Analyse und den Austausch von Informationen gemäss den nachfolgenden Bestimmungen hinausgehen. Die hier spezifisch vorgesehene Zusammenarbeit für die Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen, die auch die SNB einschliesst, geht der allgemeinen Regelung zur Krisenorganisation der Bundesverwaltung gemäss KOBV vor.

Absatz 2

Seit 2011 besteht zwischen dem EFD, der FINMA und der SNB ein tripartites MoU zur Zusammenarbeit im Bereich der Finanzstabilität und der Finanzmarktregulierung. Dieses wurde 2019 ergänzt.³³¹ Mit der vorliegenden Regelung wird die Zusammenarbeit

³³¹ Memorandum of Understanding zur tripartiten Zusammenarbeit im Bereich Finanzstabilität und Finanzmarktregulierung, 2. Dez. 2019, abrufbar unter: <https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/dokumentation/fachinformationen/archiv/tripartite-vereinbarung.html>.

der drei Behörden in der Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen neu auf Gesetzesstufe verankert. Die institutionelle Kooperation erhält damit eine formelle gesetzliche Grundlage, welche die bisherigen Vereinbarungen in ihren Grundzügen ablöst und rechtlich absichert. Eine Vereinbarung, welche die Einzelheiten der Zusammenarbeit regelt, bleibt gestützt auf Absatz 2 weiterhin möglich und dürfte sich weiterhin als zweckmässig erweisen. Eine solche Vereinbarung kann namentlich organisatorische und verfahrensmässige Fragen konkretisieren. Auch können bei Bedarf weitere Aspekte der Zusammenarbeit geregelt werden, etwa im Zusammenhang mit internationalen Tätigkeiten oder der Koordination in multilateralen Gremien. Aufgrund der Überführung zentraler Elemente der bisherigen Vereinbarung in das Gesetz ist eine Überarbeitung des bestehenden MoUs angezeigt.

Art. 54b Finanzstabilitätsrat

Vorbemerkung

Mit dem Finanzstabilitätsrat sowie dem Finanzstabilitätsausschuss (Art. 54c VE-FINMAG) werden zwei neue Gremien geschaffen, welche im Bereich der Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen in der Schweiz die bisherigen Strukturen (Lenkungsgremium sowie Ausschuss Finanzkrisen) ablösen. Das Verhältnis zwischen dem Finanzstabilitätsrat und dem Finanzstabilitätsausschuss entspricht grundsätzlich der bisherigen Aufgaben- und Kompetenzordnung zwischen den ersetzten Gremien. Der Finanzstabilitätsrat nimmt die strategische Steuerung wahr, während der Finanzstabilitätsausschuss die fachlich-technische Vorbereitung und operative Umsetzung sicherstellt. Gleichzeitig werden beiden Gremien zusätzliche Aufgaben übertragen.

Der Finanzstabilitätsrat nimmt damit die Steuerungsfunktion im institutionellen Gefüge wahr. In diesem Rahmen legt er insbesondere die mittel- und langfristigen Zielsetzungen sowie die grundlegenden Leitlinien für die Tätigkeit des Finanzstabilitätsausschusses fest. Dieser bereitet Massnahmen vor beziehungsweise verantwortet die Koordination der Massnahmen von Bund, FINMA und SNB und setzt sie im Rahmen seiner Zuständigkeiten um. Die klare funktionale Trennung zwischen strategischer Führung auf Ebene des Finanzstabilitätsrats und den operativen Tätigkeiten auf Ebene des Ausschusses im Bereich der Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen stärkt die Transparenz der Verantwortlichkeiten und gewährleistet eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung auf beiden Ebenen.

Absatz 1

Beim Finanzstabilitätsrat handelt es sich um das strategische Steuerungsgremium. Entsprechend nehmen die obersten Hierarchiestufen der beteiligten Behörden Einsitz. Damit wird sichergestellt, dass die im Rat vertretenen Personen innerhalb ihrer jeweiligen Institution über die erforderliche Entscheidkompetenz verfügen beziehungsweise eine wesentliche Rolle haben in den Entscheidgremien ihrer jeweiligen Institution. Während der Rat auf strategischer Ebene angesiedelt ist, erfolgt die konkrete Vorbereitung und Bearbeitung von Geschäften im Ausschuss. Diese abgestufte Struktur gewährleistet eine kohärente Führung im Bereich der Finanzstabilität. Durch die Vertretung auf höchster Führungsebene bleiben die einzelnen Behörden entscheidungsfähig;

zugleich wird die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Finanzstabilitätsrats als Koordinationsgremium sichergestellt. Inwiefern sich die Mitglieder stellvertreten lassen können, ergibt sich aus den jeweiligen Organisationsregelungen. Die Zuständigkeit der einzelnen Behörde, ihre Verantwortung und Kompetenzen werden nicht in Frage gestellt.

Absatz 2

Für die Leitung des Finanzstabilitätsrats hat die Vorsteherin oder der Vorsteher des EFD den Vorsitz. Das EFD ist insbesondere für die Planung, Organisation und Durchführung der mindestens einmal jährlich stattfindenden Sitzungen verantwortlich. Das EFD sorgt in geeigneter Form für die Dokumentation der Sitzungen. Vor der Finalisierung ist diese mit den übrigen beteiligten Behörden abzustimmen. Die Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich um ein Koordinationsgremium mehrerer unabhängiger Institutionen handelt, und stellt eine sachgerechte und gemeinsam getragene Protokollierung sicher.

Absatz 3

Grundsätzlich wird der Finanzstabilitätsrat durch das EFD einberufen. Die Mitglieder der FINMA und der SNB können jedoch ebenfalls jederzeit eine Einberufung verlangen. Dadurch wird sichergestellt, dass bei Bedarf zeitnah eine Aussprache auf strategischer Ebene erfolgen kann. Bei der Organisation beziehungsweise der Terminfindung sowie der Festlegung der Traktanden bezieht das EFD die FINMA und die SNB ein. Alle Mitglieder des Rates sind berechtigt, Traktanden vorzuschlagen. Diese sind vom EFD bei der Erstellung der Traktandenliste angemessen zu berücksichtigen. Damit wird eine kooperative und institutionell abgestützte Arbeitsweise des Rates und die Wahrung der Unabhängigkeit von SNB und FINMA im gesetzlich definierten Sinne gemäss den jeweiligen Organisationserlassen gewährleistet. Die Mitglieder des Finanzstabilitätsausschusses nach Artikel 54c Absatz 1 VE-FINMAG nehmen grundsätzlich an den Sitzungen des Finanzstabilitätsrats teil. Dadurch wird gewährleistet, dass die für die Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen erforderlichen Informationen in die Beratungen des Rates einfließen. Zudem wird die Abstimmung zwischen strategischer und operativer Ebene gestärkt und der Informationsfluss zwischen den beiden Gremien gewährleistet.

Absatz 4

Die Aufzählung der Aufgaben des Finanzstabilitätsrats unter den Buchstaben a bis c ist nicht abschliessend zu verstehen. Grundsätzlich umfasst sein Mandat jegliche Tätigkeiten, die der strategischen Steuerung und Lenkung der Krisenprävention und -bewältigung sowie des Finanzstabilitätsausschusses dienen.

Buchstabe a

Der Finanzstabilitätsrat übernimmt die strategische Führung und legt die grundlegenden Zielsetzungen fest. Er übt damit eine koordinierende und richtungsweisende Funktion aus und setzt die Leitplanken, in denen der Finanzstabilitätsausschuss tätig wird.

Dieser ist für die Umsetzung der strategischen Vorgaben verantwortlich und handelt im Rahmen der vorgegebenen Ziele und Aufträge eigenständig. Zudem ist vorgesehen, dass der Finanzstabilitätsrat dem Finanzstabilitätsausschuss Aufträge erteilen kann (vgl. Absatz 5). Diese Aufträge müssen sich im Rahmen der gesetzlichen Aufgaben des Ausschusses nach Artikel 54c Absatz 4 VE-FINMAG bewegen. Die Bestimmung begründet keine Weisungsbefugnis.

Buchstabe b

Der Finanzstabilitätsrat informiert über das EFD den Bundesrat und die Finanzdelegation des Parlaments situationsbedingt über wesentliche Entwicklungen zur Finanzstabilität in der Schweiz. Die Information des Bundesrates hat spätestens dann zu erfolgen, wenn die Risikobeurteilung des Finanzstabilitätsrats ergibt, dass sich die Notwendigkeit von ausserordentlichen Massnahmen durch EFD, FINMA oder SNB abzeichnen. Damit wird sichergestellt, dass der Bundesrat als Gremium frühzeitig Kenntnis über potenzielle Krisensituationen erhält und zeitgerecht strategische Entscheidungen in seinem Zuständigkeitsbereich treffen kann. Eine Information der Finanzdelegation hat spätestens dann zu erfolgen, wenn sich unmittelbar der Bedarf für die Verabschiedung einer Bundesgarantie zur Absicherung von Liquiditätsunterstützungs-Darlehen der SNB abzeichnet (PLB), wobei dies voraussetzt, dass das Parlament die den Räten bereits vorliegende Revision des Bankengesetzes zur Einführung eines PLB verabschieden wird. Die Regelung trägt zur Transparenz zwischen Bundesrat, allenfalls der Finanzdelegation des Parlaments, und den Gremien für die Krisenprävention und -bewältigung bei. Umgekehrt informiert das EFD die Gremien für die Krisenprävention und -bewältigung über wesentliche Ergebnisse aus den Beratungen zur Finanzstabilität im Bundesrat und allenfalls der Finanzdelegation, soweit das EFD diesbezüglich keinen Geheimhaltungsvorschriften unterliegt.

Buchstabe c

Der Finanzstabilitätsrat koordiniert die öffentliche Kommunikation der Mitgliedsbehörden bei der Bewältigung einer Finanzkrise. Dadurch soll das Vertrauen in die Krisenbewältigung und die Finanzstabilität gestärkt werden. Diese Koordination beschränkt sich grundsätzlich auf den Zeitpunkt und die wesentlichen Inhalte der Mitteilungen. Die Behörden kommunizieren grundsätzlich weiterhin unabhängig und individuell.

Absatz 5

Die Auftragsbefugnis des Finanzstabilitätsrats gegenüber dem Finanzstabilitätsausschuss dient der strategischen Steuerung und Koordination. Sie erlaubt insbesondere die Festlegung von Prioritäten oder die Beauftragung mit bestimmten Prüf- oder Abklärungsarbeiten. Die Unabhängigkeit der FINMA sowie der SNB bleibt nach den jeweiligen Organisationserlassen (Finanzmarktaufsichtsgesetz und Nationalbankgesetz) ebenso gewahrt wie die bestehenden Verantwortungsbereiche der Behörden.

Absatz 6

Der Finanzstabilitätsrat kann Anhörungen mit Dritten durchführen. Diese Möglichkeit dient insbesondere der Einholung zusätzlicher fachlicher Expertise oder von externen Perspektiven, ohne die formelle Zusammensetzung oder die Entscheidungskompetenz des Gremiums zu verändern. Dritte nach Absatz 6 unterliegen den Vertraulichkeitspflichten nach Artikel 54j Absatz 1 VE-FINMAG.

Art. 54c Finanzstabilitätsausschuss

Vorbemerkung

Der Finanzstabilitätsausschuss ist das operative Gremium im Bereich der Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen. Es übernimmt die fachlich-technische Bearbeitung und Umsetzung der Aufgaben, die im Finanzstabilitätsrat festgelegt werden. Dabei trägt der Finanzstabilitätsausschuss die Verantwortung für die Durchführung der vom Finanzstabilitätsrat erteilten Aufträge und stellt sicher, dass die für strategische Entscheidungen notwendigen Analysen, Bewertungen und Empfehlungen in geeigneter Form aufbereitet werden.

Absatz 1

Wie im Finanzstabilitätsrat setzt sich der Finanzstabilitätsausschuss aus Vertreterinnen und Vertretern des EFD, der FINMA und der SNB zusammen. Die FINMA wird von ihrem Direktor oder ihrer Direktorin und die SNB vom für Finanzstabilität zuständigen Mitglied des Direktoriums der SNB repräsentiert. Das EFD ist im Finanzstabilitätsausschuss durch das Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen (SIF) und die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) vertreten, repräsentiert durch die SIF-Staatssekretärin oder den SIF-Staatssekretär und die EFV-Direktorin oder den EFV-Direktor. Diese Zusammensetzung des Finanzstabilitätsausschusses widerspiegelt auch seine operative Rolle, im Gegensatz zur strategischen Rolle des Finanzstabilitätsrats. Inwiefern sich die Mitglieder stellvertreten lassen können, ergibt sich aus den jeweiligen Organisationsregelungen. Die Mitglieder sind berechtigt, die Aufbereitung der Informationen an ihre Mitarbeiter zu delegieren und können die erhaltenen Informationen auch an diese weiterleiten.

Absatz 2

Die Leitung des Finanzstabilitätsausschusses obliegt der Direktorin oder des Direktors der FINMA. Die FINMA ist für die Planung, Organisation und Durchführung und Protokollierung der Sitzungen verantwortlich. Dabei bezieht die FINMA das EFD und die SNB namentlich bei der Terminfindung und der Festlegung der Traktanden mit ein. Alle Mitglieder des Finanzstabilitätsausschusses sind berechtigt, Traktanden vorzuschlagen. Diese sind von der FINMA bei der Erstellung der Traktandenliste angemessen zu berücksichtigen. Damit wird sowohl im Finanzstabilitätsausschuss als auch im Finanzstabilitätsrat eine kooperative und institutionell abgestützte Arbeitsweise des Ausschusses gewährleistet und die Gleichberechtigung unter den Mitgliedern gewahrt. Die

FINMA sorgt in geeigneter Form für die Dokumentation der Sitzungen. Vor der Finalisierung ist diese mit den übrigen beteiligten Behörden abzustimmen. Die Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich um ein Koordinationsgremium mehrerer unabhängiger Behörden handelt, und stellt eine sachgerechte und gemeinsam getragene Protokollierung sicher.

Absatz 3

Da es sich beim Finanzstabilitätsausschuss um das operative Gremium handelt, trifft sich dieser häufiger als der strategische Finanzstabilitätsrat, nämlich mindestens viermal im Jahr. Grundsätzlich wird der Finanzstabilitätsausschuss durch die FINMA einberufen, wobei sie bei der Terminplanung Rücksicht auf das EFD und die SNB nimmt. Die Mitglieder des EFD und der SNB können ebenfalls jederzeit eine Einberufung verlangen. Dadurch wird sichergestellt, dass bei Bedarf zeitnah eine Aussprache auf operativer Ebene erfolgen kann.

Absatz 4

Dieser Absatz benennt wesentliche Aufgaben des Finanzstabilitätsausschusses. Die Aufzählung ist nicht abschliessend und lässt dem Gremium Raum weitere, im Rahmen seines gesetzlichen Mandats liegende, Tätigkeiten wahrzunehmen.

Buchstabe a

Die Aufgaben, welche der Finanzstabilitätsrat dem Finanzstabilitätsausschuss zur Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen in der Schweiz (Art. 54b Abs. 5) erteilen kann, führt dieser entsprechend aus.

Buchstabe b

Das Gremium dient der Information, dem Austausch und der Diskussion über die makroökonomische Lage sowie über spezifische Risiken für die Stabilität des Finanzsektors im In- und Ausland. Dies ermöglicht den Mitgliedern, die Einschätzung der jeweils anderen Behörden zu kennen, entsprechende Risiken systematisch einzuschätzen und ihre strategischen Entscheidungen auf einer fundierteren Grundlage zu treffen. Die Bestimmung hebt die zentrale Funktion des Gremiums als Koordinations- und Austauschplattform hervor, ohne dabei die Entscheidungsverantwortung der einzelnen Mitglieder zu beeinträchtigen. Grundsätzlich werden die makroökonomische Lage und die systemischen Risiken im Finanzstabilitätsausschuss diskutiert. Demgegenüber werden internationale Aktivitäten und Kontakte oder Regulierungsprojekte in den ebenfalls zwischen dem SIF, der FINMA und der SNB stattfindenden tripartiten Treffen besprochen. Eine gewisse inhaltliche Überschneidung ist nicht gänzlich zu vermeiden, da die Abgrenzung zwischen Krisenprävention, Finanzmarktregulierung und prudenzieller Aufsicht nicht immer trennscharf ist. Redundanzen sind von den Behörden bestmöglich zu vermeiden und die Diskussionen im Finanzstabilitätsausschuss so eng wie möglich auf Finanzstabilitätsthemen, respektive die Prävention von Finanzkrisen einzugrenzen.

Buchstabe c

Der Finanzstabilitätsausschuss informiert den Finanzstabilitätsrat bei Bedarf über wesentliche Entwicklungen, mindestens jedoch einmal pro Jahr, zwecks Vorbereitung der jährlichen Sitzung des Finanzstabilitätsrats. Die Information erfolgt insbesondere dann, wenn sich Entwicklungen abzeichnen, welche einen wesentlichen Einfluss auf die Krisenprävention oder vorbereitende Arbeiten für die Krisenbewältigung haben. Ebenfalls dazu gehören Entwicklungen, wie sie in Artikel 54d und 54e VE-FINMAG erwähnt werden und die unter den Mitgliedern des Finanzstabilitätsausschusses geteilt werden müssen. Damit wird die Transparenz gegenüber dem Finanzstabilitätsrat sichergestellt. Auch erhält der Finanzstabilitätsrat dadurch frühzeitig Kenntnis über potenzielle Krisensituationen und kann entsprechend reagieren und dem Finanzstabilitätsausschuss beispielsweise Aufträge erteilen. Um fundierte strategische Entscheidungen treffen zu können, ist der Finanzstabilitätsrat auf die Expertise des Finanzstabilitätsausschusses angewiesen. Dieser arbeitet Analysen, Beurteilungen und Diskussionsgrundlagen aus, die dem Finanzstabilitätsrat die Meinungsbildung ermöglichen. Der Finanzstabilitätsausschuss kann sowohl in Eigeninitiative solche Diskussionsgrundlagen entwickeln als auch aus einem Auftrag des Finanzstabilitätsrats.

Buchstabe d

Diese Bestimmung ist eine der zentralen Bestimmungen zur zukünftigen Regelung der Behördenzusammenarbeit, indem die Koordination der Massnahmen von EFD, SNB und FINMA festgeschrieben wird. Es ist eine Anpassung zur Regelung in der tripartiten Vereinbarung, die lediglich die gegenseitige Rücksichtnahme bei Entscheidungen vorsah. Festzuhalten dabei sind aber zum einen die Tatsache, dass sich diese Koordination nur auf Massnahmen im direkten Zusammenhang mit der Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen in der Schweiz beziehen und zum andern, dass die Mandate und Entscheidungsbefugnisse der einzelnen Behörden unangetastet bleiben. Die Unabhängigkeit von FINMA und SNB in ihrem jeweiligen Aufgabengebiet bleibt damit gewahrt. Die Koordination erfolgt lediglich in einem klar abgegrenzten Bereich und je nach situationsbedingter Möglichkeit. Ein Bedarf in der Abstimmung von Massnahmen besteht dann, wenn diese Auswirkungen auf die Aufgaben der anderen Behörden haben könnten oder deren Gestaltungsspielraum bei der Krisenbewältigung berühren. Ziel ist es, mögliche Konflikte oder widersprüchliche Aktivitäten frühzeitig zu erkennen und ein kohärentes Vorgehen zu gewährleisten, ohne die vom Gesetzgeber vorgesehene Eigenständigkeit der Behörden einzuschränken.

Buchstabe e

Die Behörden, welche im Finanzstabilitätsausschuss vertreten sind, entwickeln Krisenszenarien im Bereich der Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen in der Schweiz. Die jeweiligen Perspektiven und vorliegenden Informationen von EFD, FINMA und SNB sind unterschiedlich. Als spezialisierte Behörden mit Aufgaben in der Finanzmarktaufsicht beziehungsweise der Finanzstabilität haben insbesondere FINMA und SNB mehr Informationen zu einzelnen Finanzinstituten sowie zu den Dynamiken im Finanzmarkt und entsprechender Risiken. Deshalb nehmen sie bei der Entwicklung und Diskussion über Krisenszenarien eine führende Rolle ein. Informationen sollen bei Diskussionen

zu Krisenszenarien aber auch vom EFD eingebracht werden, insbesondere wenn es sich um geopolitische Risiken sowie um rechtliche und finanzielle Risiken handelt. Bevor Krisenübungen durchgeführt werden (nachfolgend Bst. f), sollte im Regelfall die allgemeine Stossrichtung im Finanzstabilitätsausschuss diskutiert und vereinbart sowie die Szenarien im Detail ausgearbeitet werden.

Buchstabe f

Grundsätzlich soll mindestens einmal jährlich eine Krisenübung stattfinden, allerdings erfolgt bewusst keine Festschreibung der Häufigkeit. Der Finanzstabilitätsausschuss ist aber angehalten, im Regelfall einmal jährlich eine solche Übung durchzuführen. Denkbar sind zum Beispiel Krisenübungen zur Abwicklung einer systemrelevanten Bank, zum Stand der Liquiditätsvorbereitungen oder betreffend Szenarien, denen eine umfassende Cyberattacke oder eine Strommangellage zugrunde liegen. Die Krisenübungen sollen dabei möglichst konkret die vorhandenen Krisendispositive und Instrumente (wie Liquiditätshilfen, Abwicklungspläne, PLB) testen.

Grundsätzlich nehmen jeweils alle Mitglieder des Finanzstabilitätsausschusses an den Krisenübungen teil, Ausnahmen sind aber möglich. Umgekehrt können bei Bedarf auch andere Teilnehmende vorgesehen werden, so beispielsweise Vertreter des Bundesamtes für Cybersicherheit, wenn es sich um eine Krisenübung zu einer Cyberattacke handelt. Ebenfalls zweckmässig erscheint der Einbezug betroffener Finanzinstitute in Krisenübungen, beispielsweise systemrelevanten Banken. Bei Krisenübungen zu einer international tätigen SIB ist ferner auch der Einbezug ausländischer Behörden ein wesentliches Element.

Buchstabe g

Auch dient der Finanzstabilitätsausschuss der Information, dem Austausch und der Diskussion über Finanzstabilitätsthemen mit Bezug zu einer Abwicklung. Die Diskussion kann auch die Umsetzbarkeit der Abwicklungspläne von SIBs beinhalten, insbesondere mit Blick auf Abhängigkeiten im Verantwortungsbereich der jeweils anderen Behörden und potenzielle Umsetzungshindernisse. Zu denken ist namentlich an Herausforderungen bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung eines *Bail-in*, die mögliche Notwendigkeit von Liquiditätsunterstützung durch die SNB oder Liquiditätsunterstützungs-Darlehen mit Ausfallgarantie durch den Bund sowie an internationale Entwicklungen, die die Umsetzung eines Abwicklungsplanes erschweren. Bei der Diskussion der Abwicklungspläne nimmt jede Behörde diejenige Sichtweise ein, die ihrem Mandat entspricht und trägt die jeweilige Verantwortung. Konkret bleibt die FINMA für die Abwicklungspläne sowie deren Umsetzbarkeit und deren Auslösung verantwortlich, die SNB für die Vorbereitung und Gewährung einer Liquiditätsunterstützung und das EFD für die Vorbereitung einer Ausfallgarantie durch den Bund zur Absicherung von Liquiditätsunterstützungs-Darlehen. Die Genehmigung der Abwicklungspläne obliegt der FINMA. Die Diskussion soll weiter auch Finanzstabilitätsrisiken beinhalten, die sich bei einer Abwicklung von nicht systemrelevanten Banken oder einer Sanierung von anderen Finanzmarktteilnehmern ergeben könnten.

Absatz 5

Der Finanzstabilitätsausschuss kann zur Anhörung auch Personen einladen, die nicht Mitglieder des Gremiums sind. Diese Dritten nehmen informierend oder beratend teil und verfügen über keine Mitgliedschafts- oder Teilnahmerechte. Die von ihnen abgegebenen Stellungnahmen sind nicht bindend für die Entscheidungsfindung des Gremiums. Die Möglichkeit zur Anhörung Dritter dient insbesondere der Einholung zusätzlicher fachlicher Expertise oder von externen Perspektiven, ohne die formelle Zusammensetzung oder die Entscheidungskompetenz des Finanzstabilitätsausschusses zu verändern. Dritte nach Absatz 5 unterliegen den Vertraulichkeitspflichten nach Artikel 54j Absatz 1 VE-FINMAG.

Art. 54d Informationsaustausch zwischen den Mitgliedern des Finanzstabilitätsrats und des Finanzstabilitätsausschusses im Allgemeinen

Vorbemerkung

Da die Zuständigkeiten des EFD, der SNB und der FINMA bei der Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen unangetastet bleiben, ist die Behördenzusammenarbeit bei der Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen im Wesentlichen eine koordinierende. Dies umso mehr, weil in aller Regel keine der drei Behörden selbstständig eine Finanzkrise abwenden kann, sondern dafür typischerweise das Zusammenspiel, die Kompetenzen sowie Informationen auch der jeweils anderen Behörden notwendig sind. So ist beispielsweise damit zu rechnen, dass eine Abwicklung einer SIB, die von der FINMA angeordnet werden muss, ohne Liquiditätsunterstützung der SNB und allenfalls ohne Liquiditätsunterstützungs-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes nicht möglich sein könnte. Umgekehrt ist die SNB, um Liquiditätsunterstützungs-Darlehen mit Ausfallgarantie des Bundes zu gewähren, auf eine Einschätzung der FINMA zur Solvenz der betroffenen Bank angewiesen (Art. 32a Abs. 3 Bst. c E-BankG³³²; Geschäft 23.062). Bei der Krisenbewältigung, der Prävention, aber auch bei der Einschätzung der Risiken durch die drei Behörden - und im Fall des EFD auch gegenüber dem Bundesrat - sind die Behörden auf Informationen der jeweils anderen Behörden angewiesen. Artikel 54d und Artikel 54e schaffen die für das Funktionieren von Finanzstabilitätsrat und Finanzstabilitätsausschuss notwendigen Grundlagen, indem sie den Austausch von Informationen ermöglichen und für Informationen, die bei der Krisenbewältigung notwendig sind, neu verpflichtend regeln.

Die in den Gremien ausgetauschten Informationen werden zum Zweck der Prävention und Bewältigung einer Finanzkrise in der Schweiz zwischen dem EDF, der FINMA und der SNB ausgetauscht (vgl. auch Art. 54j Abs. 3 VE-FINMAG und die Erläuterungen dazu). Es handelt sich grossmehrheitlich um Informationen, über welche die Behörden aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags 1. bereits verfügen unter Vorbehalt der Informationen nach Artikel 54e Abs. 1 VE-FINMAG, beziehungsweise 2. Kraft Gesetz erheben und bearbeiten dürfen, und die 3. zur Erfüllung der Aufgaben nach Artikel 54b und Artikel 54c sowie Artikel 54d f. und Artikel 54g erforderlich sind. Ist es aufgrund der

³³² BBl 2023 2166

Umstände zur Bewältigung einer Finanzkrise unabdingbar, so können Informationen an Dritte (bspw. Finanzexperten oder Anwälte) zwecks Auftragserfüllung weitergeleitet werden (Art. 54h VE-FINMAG). Des Weiteren können die Gremien zur Prävention und Bewältigung einer Finanzkrise anderen inländischen Behörden diejenigen Informationen weiterleiten, die diese zur Prävention und Bewältigung einer Finanzkrise benötigen (bspw. im Zusammenhang mit Art. 28d VE-BankG).

Absatz 1

Die Bestimmung schafft die gesetzliche Grundlage dafür, dass die Mitglieder beziehungsweise die FINMA, die SNB und das EFD im Interesse der Wahrung der Stabilität des Finanzsystems nicht öffentlich zugängliche Informationen untereinander austauschen können. Der Informationsaustausch kann sich sowohl auf generelle Entwicklungen im Finanzsystem als auch auf Informationen zu einzelnen Finanzmarktteilnehmern beziehen, sofern dies für die Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen – respektive den Aufgaben des Finanzstabilitätsrats nach Artikel 54b Absatz 4 VE-FINMAG und des Finanzstabilitätsausschusses nach Artikel 54c Absatz 4 VE-FINMAG – erforderlich oder dienlich erscheint. Die Informationen können auch innerhalb der Behörden geteilt werden. Die Norm bezweckt insbesondere, eine frühzeitige Identifikation von Risiken zu ermöglichen, gemeinsame Lagebeurteilungen vorzunehmen, Massnahmen abzustimmen oder vorzubereiten sowie Krisenszenarien zu diskutieren und entsprechende Krisenübungen durchzuführen. Sie trägt damit zu einer wirksamen Zusammenarbeit der zuständigen Behörden bei und stärkt die Koordination im Bereich der Finanzstabilität. Es handelt sich um eine Kann-Bestimmung. Sie schafft die rechtliche Möglichkeit des Informationsaustauschs, ohne eine generelle Verpflichtung dazu zu begründen. Die Mitglieder sind berechtigt, die Aufbereitung der Informationen an ihre Mitarbeiter zu delegieren und können die erhaltenen Informationen auch an diese weiterleiten.

Absatz 2

Absatz 2 verpflichtet die Mitglieder des Finanzstabilitätsrats und des Finanzstabilitätsausschusses einander unverzüglich über Entwicklungen im Finanzmarkt oder bei einzelnen Finanzmarktteilnehmer zu informieren, die nach Einschätzung des jeweils informierten Mitglieds zu einer ernsthaften Gefährdung der Finanzstabilität in der Schweiz führen könnten. Gleiches gilt für bereits ergriffene oder geplante Massnahmen, um allfällige ernsthafte Gefährdungen zu adressieren. Die Bestimmung konkretisiert damit die in Absatz 1 vorgesehene Möglichkeit des Informationsaustauschs und schafft für Situationen erhöhter Gefährdungslage eine Informationspflicht. Die Informationspflicht greift insbesondere dann, wenn aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse die Wahrscheinlichkeit besteht, dass das Tätigwerden einer anderen zuständigen Behörde erforderlich werden könnte. Sie dient dem Funktionieren der beiden Gremien und damit der rechtzeitigen Koordination staatlichen Handelns und soll sicherstellen, dass die letztlich zuständigen Stellen ihre gesetzlich vorgesehenen Instrumente abgestimmt und wirksam einsetzen können. Erfasst sind sowohl systemweite Entwicklungen (z. B. erhebliche Marktverwerfungen, Liquiditätsengpässe, starke Preisrückgänge in für die Finanzstabilität relevanten Märkten) als auch institutsspezifische Ereignisse bei einzelnen Beaufsichtigten, sofern diesen potenziell systemische Bedeutung zukommt oder

Ansteckungseffekte nicht ausgeschlossen werden können. Zu den ergriffenen und geplanten Massnahmen, über welche zu informieren ist, zählen bereits heute bestehende oder mittels dieser Vorlage neu geschaffene Instrumente der zuständigen Behörden, namentlich Schutzmassnahmen nach Artikel 26 VE-BankG, Frühinterventionsmassnahmen nach Artikel 24 VE-BankG sowie weitere aufsichtsrechtliche Anordnungen bei drohender Insolvenz oder schwerwiegenden Verletzungen aufsichtsrechtlicher Vorgaben und von der SNB im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags, einen Beitrag zur Finanzstabilität zu leisten, ergriffene Massnahmen, wie etwa verschärfte Anforderungen im Bereich der makroprudenziellen Aufsicht (z. B. Antrag auf Aktivierung oder Anpassung des antizyklischen Kapitalpuffers) oder die Gewährung von Liquiditätsunterstützung in einer Krise.

Solche Massnahmen können Anzeichen für sich verdichtende Risiken sein und eine bevorstehende Krisensituation ankündigen. Die wechselseitige und unverzügliche Information ermöglicht es den betroffenen Behörden, die Lage gesamthaft zu beurteilen, mögliche Eskalationsszenarien zu analysieren und bei Bedarf weitere Schritte vorzubereiten. Die Bestimmung erfasst ferner den Austausch relevanter Informationen aus Interaktionen mit ausländischen Aufsichtsbehörden und Regulatoren, respektive zwischen den Finanzministerien. Gerade bei grenzüberschreitend tätigen Instituten können Entwicklungen im Ausland oder dort ergriffene Massnahmen unmittelbare Auswirkungen auf die Finanzstabilität in der Schweiz haben. Soweit solche Erkenntnisse für die Beurteilung der Stabilitätslage oder für ein mögliches Tätigwerden anderer inländischer Behörden von Bedeutung sind, sind auch diese unverzüglich mitzuteilen. Finden bei der Krisenbewältigung Gespräche zwischen den Mitgliedern des Finanzstabilitätsrats oder Finanzstabilitätsausschusses statt, an denen nicht alle Mitglieder vertreten sind, werden die abwesenden Mitglieder darüber in Kenntnis gesetzt. Die Informationspflicht ist auf jene Informationen beschränkt, die für die Beurteilung der Gefährdungslage und die Koordination der zuständigen Behörden bei der Prävention und Bewältigung einer Finanzkrise in der Schweiz erforderlich sind. Sie bezweckt eine verbesserte Abstimmung im Krisenfall oder bei drohender Krisenentwicklung.

Absatz 3

Die Vorbereitung und Umsetzung eines Abwicklungsplans erfordert das koordinierte Zusammenwirken der Mitglieder des Finanzstabilitätsausschusses. Sie setzt beispielsweise Handlungen oder Bestätigungen anderer Mitglieder voraus. Dies betrifft namentlich Fragen der operativen Durchführbarkeit, der rechtlichen Umsetzbarkeit, der finanziellen Absicherung sowie – bei grenzüberschreitend tätigen Instituten – der Abstimmung mit ausländischen Behörden. Zwar liegt die Beurteilung eines Abwicklungsplans und dessen wirkungsvolle Umsetzung in der Zuständigkeit der FINMA. Die Information des Finanzstabilitätsausschusses dient aber einer gesamthaften Betrachtung und ermöglicht die Diskussion der Abwicklungspläne wie in Artikel 54c Absatz 4 Buchstabe g VE-FINMAG vorgesehen. Die jährliche Information dient daher insbesondere dazu darzulegen, ob die Abwicklungspläne der systemrelevanten Banken nach aktueller Einschätzung umsetzbar sind, wo allfällige Hindernisse oder Abhängigkeiten gegenüber anderen Behörden bestehen, welche Fortschritte bei der Behebung identifizierter Mängel erzielt wurden und ob weiterer Handlungsbedarf besteht.

Die Information über die Beurteilung von Abwicklungsplänen nach Absatz 3 soll inhaltlich umfassender und detaillierter erfolgen als die öffentliche Kommunikation der FINMA. Sie bezweckt nicht lediglich eine formelle Kenntnisnahme, sondern soll den Mitgliedern des Ausschusses eine vertiefte Diskussion ermöglichen. Insbesondere soll sie den Mitgliedern erlauben, Fragen zu stellen, Einschätzungen auszutauschen und – im Rahmen der gesetzlichen Zuständigkeiten – auf von ihnen erkannte Schwachstellen oder bestehende Koordinationsbedürfnisse hinzuweisen, wie dies in Artikel 54c Absatz 4 Buchstabe d vorgesehen ist (siehe auch Art. 54i Abs. 1 VE-FINMAG). Die Bestimmung stärkt damit die Transparenz innerhalb des Gremiums. Sie begründet explizit keine neuen materiellen Zuständigkeiten, sondern dient der Sicherstellung einer gemeinsamen Lagebeurteilung und einer wirksamen behördenübergreifenden Vorbereitung auf den Krisenfall.

Die SNB informiert den Finanzstabilitätsausschuss zumindest einmal jährlich über den Stand des Umfangs der vorbereiteten Vermögenswerte durch die systemrelevanten Banken zwecks potenziellen Bezugs von Liquiditätsunterstützung bei der SNB. Dies dient der Risikoeinschätzung der anderen Behörden im Zusammenhang mit einer Abwicklung und den einhergehenden Folgen.

Art. 54e Informationsaustausch für die Bewältigung von Finanzkrisen

Vorbemerkung

Die Bestimmung konkretisiert und präzisiert die Vorgaben für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch der Behörden untereinander, falls eine Finanzkrise (vgl. Art. 1 Abs. 3 VE-FINMAG) unmittelbar bevorsteht oder bereits eingetreten ist. Im Lichte der Bedeutsamkeit für die Finanzstabilität der Schweiz ist eine Zusammenarbeit und der Informationsaustausch der massgeblichen Behörden unabdingbar. Die Entscheidung, ob implizit oder explizit, wann eine Finanzkrise für die Anwendbarkeit dieser Bestimmung vorliegt, wird insbesondere bei Absatz 1 bewusst dem Finanzstabilitätsrat und dem Finanzstabilitätsausschuss belassen, um Flexibilität zu gewährleisten.

Anhaltspunkte dafür, wann eine Finanzkrise vorliegen könnte, finden sich aber an verschiedenen Stellen. Finanzstabilität beschreibt einen Zustand, in dem das Finanzsystem seine Kernfunktionen erfüllt, auch unter Stress. Gleichzeitig liefert der Bericht der FINMA zu den Lehren zur CS-Krise hilfreiche Anhaltspunkte für das Vorliegen einer für die Finanzstabilität massgeblichen Finanzkrise.³³³ Dazu zählen im Zusammenhang mit einer systemrelevanten Bank insbesondere: erhebliche Abflüsse von Einlagen / Liquiditätsengpässe und drohende Zahlungsunfähigkeit, Vertrauensverlust und Marktunsicherheit aufgrund auch öffentlich wahrgenommener Mängel im Risikomanagement sowie das Erfordernis von ausserordentlichen Massnahmen. Krisen müssen aber nicht zwingend ihren Ursprung bei systemrelevanten Banken haben.

³³³ <https://www.finma.ch/de/news/2023/12/20231219-mm-cs-bericht/>

Absatz 1

Absatz 1 schafft eine umfassende und unmittelbar geltende Informationspflicht zwischen dem EFD, der FINMA und der SNB. Angesichts der besonderen Dynamik und zeitlichen Dringlichkeit von Krisensituationen ist ein rascher, vollständiger und proaktiver Informationsfluss zentral. Verzögerungen oder selektive Informationsweitergaben können die Koordination beeinträchtigen und die Wirksamkeit der Krisenbewältigung erheblich schwächen. Die Norm ist bewusst weit gefasst. Erfasst werden sämtliche Informationen, die objektiv geeignet sind, zur Bewältigung einer Krise beizutragen, und für die anderen Behörden von Relevanz sind. Eine abschliessende Aufzählung würde dem unvorhersehbaren Charakter von Krisenlagen nicht gerecht, weshalb unter Buchstaben a bis g beispielhaft die zentralen Informationen definiert werden. Die beispielhafte Nennung dient lediglich der Klarstellung, ohne den Anwendungsbereich einzuschränken. Die Pflicht besteht unabhängig davon, ob das EFD, die FINMA oder die SNB ausdrücklich um Informationen ersucht hat. Damit wird dem Erfordernis Rechnung getragen, dass in Krisensituationen nicht nur reaktive, sondern insbesondere proaktive Informationsflüsse erforderlich sind.

Buchstabe a

Damit sind sämtliche Informationen erfasst, die eine Beurteilung der finanziellen Stabilität des betroffenen Finanzmarktteilnehmers beziehungsweise der betroffenen Finanzmarktteilnehmer ermöglichen. Dazu gehören insbesondere Angaben zur Eigenmittel- und Kapitalausstattung, Verlusttragfähigkeit, Refinanzierungssituation, Zahlungsfähigkeit sowie zu bestehenden oder drohenden Liquiditätsengpässen. Die Bestimmung ist bewusst offen formuliert, um sämtliche quantitativen und qualitativen Informationen einzuschliessen, die für eine fundierte Risikoeinschätzung und die Krisenbewältigung erforderlich sind.

Buchstabe b

Unter Buchstabe b fallen sämtliche Informationen über geplante Massnahmen des EFD, der FINMA oder der SNB, um eine Finanzkrise abzuwenden oder zu bewältigen. Inhalt der Massnahme bezieht sich auf die Zielsetzung, die Ausgestaltung und den zeitlichen Rahmen der geplanten Massnahmen. Die Umsetzbarkeit betrifft namentlich die rechtlichen Grundlagen, organisatorischen Voraussetzungen sowie allfällige Abhängigkeiten des Finanzstabilitätsrats, des Finanzstabilitätsausschusses oder des Bundesrats. Die Auswirkungen umfassen sowohl direkte Effekte auf den betroffenen Beaufsichtigten als auch, soweit zum Zeitpunkt beurteilbar, mittelbare Folgen für die Finanzstabilität, andere Marktteilnehmende, das Vertrauen in den Finanzplatz oder für die Behörden. Die Norm ist bewusst so formuliert, dass die Information vor der Umsetzung geplanter Massnahmen zu erfolgen hat. Damit können sich die jeweils anderen Behörden auf allfällige Auswirkungen vorbereiten. Die früh- und vorzeitige Information entspricht dem allgemeinen Grundsatz der Behördenzusammenarbeit gemäss Artikel 54a Absatz 1 VE-FINMAG.

Buchstabe c

Dieser Buchstabe, zusammen mit den Buchstaben d bis e, bezieht sich auf Vermögenswerte, die beim betroffenen Finanzmarktteilnehmer für die Gewährung von Liquiditätsunterstützung durch die SNB oder durch ausländische Zentralbanken vorhanden sind und entweder bereits vorbereitet wurden oder noch vorbereitet werden könnten. Die genannten Buchstaben umfassen ebenso die vom betroffenen Finanzmarktteilnehmer bereits bezogene Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken. Diese Aspekte betreffen in erster Linie Liquiditätsunterstützung im Rahmen der von der SNB zur Verfügung gestellten ELF³³⁴. Basierend auf diesen Informationen können die Erfolgsaussichten eines Bezugs von Liquidität beurteilen sowie allfällige weitere, unter Umständen damit zusammenhängende Massnahmen diskutieren. Unter Buchstabe c fallen alle Informationen über die vom betroffenen Finanzmarktteilnehmer vorbereiteten Vermögenswerte nach Massgaben der regulatorischen Anforderungen gemäss E-LiqV³³⁵ unter Berücksichtigung der Bedingungen der SNB und der ausländischen Zentralbanken.

Buchstabe d

Buchstabe d bezieht sich auf vorhandene Vermögenswerte im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe e NBG, die für einen Bezug von Liquiditätsunterstützung vorbereitet werden könnten, jedoch noch nicht vorbereitet wurden. Im Gegensatz zu Buchstabe c bezieht sich Buchstabe d folglich auf Informationen zur Beurteilung des gemäss der Bilanz des beaufsichtigten Finanzmarktteilnehmers vorhandenen Potenzials an zentralbankfähigen Vermögenswerten. Zudem sind Informationen zu allen weiteren vorhandenen Bilanzaktiven zu teilen. Dies erlaubt eine Einschätzung beispielsweise in Bezug auf die Abwicklung. Sowohl der Bestand der Vermögenswerte, der zusätzlich für den Bezug von Liquiditätsunterstützung bei der SNB oder ausländischen Zentralbanken vorbereitet werden könnte, als auch der Bestand an übrigen Aktiven können sich auch auf mögliche staatliche Massnahmen auswirken, namentlich auf die Gewährung von Liquiditätsunterstützung mit Ausfallgarantie des Bundes nach Artikel 32a E-BankG³³⁶ (Geschäft 23.062) für systemrelevante Banken. Diesfalls ist insbesondere das EFD angewiesen auf möglichst präzise Informationen und Einschätzungen einerseits zu den möglichen und andererseits zur Werthaltigkeit sämtlicher Bilanzaktiven auf der Bilanz der betroffenen SIB. Soweit diese Informationen bei der SNB und der FINMA nicht vorliegen, können sie diese im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse bei der betroffenen SIB einholen. Da die SNB im Rahmen ihres Mandats für die Gewährung von Liquiditätsunterstützung zuständig ist und diese Liquiditätsunterstützung wiederum mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Abwicklung sein dürfte, für welche die FINMA zuständig ist, bestehen enge Verbindungen zwischen den

³³⁴ Vgl. auch Art. 17 ff. VE-BankG.

³³⁵ Gemäss Entwurf vom 12. August 2026.

³³⁶ BBl 2023 2166

bestehenden Mandaten der SNB und der FINMA und den in diesem Absatz erforderlichen Informationen.

Buchstabe e

Buchstabe e bezieht sich auf bereits bezogene Liquiditätsunterstützung, inklusive der dafür bei der SNB und/oder ausländischen Zentralbanken hinterlegten Sicherheiten. Mittels dieser Information kann der Finanzstabilitätsausschuss, unter Einbezug von weiteren Informationen, die Wirkung bereits von Zentralbanken gewährter Liquiditätsunterstützung einschätzen sowie das Potenzial für weitere Liquiditätsunterstützung eruieren.

Buchstabe f

Krisensituationen, insbesondere Finanzkrisen, sind durch hohe Dynamik und erheblichen Zeitdruck geprägt. Zwischen dem EFD, der FINMA sowie der SNB und dem oder mehreren Beaufsichtigten finden zahlreiche und kurzfristige Kontakte statt. Damit die Lage durch den Finanzstabilitätsausschuss und den Finanzstabilitätsrat adäquat beurteilt und Entscheide auf einer konsolidierten Grundlage getroffen werden können, müssen die Mitglieder über das Stattfinden – idealerweise vorgängig, mindestens aber zeitnah danach – und die wesentlichen Inhalte dieser Interaktionen nachvollziehbar informiert sein. Gemeint sind insbesondere Kontakte auf den obersten Hierarchiestufen der Behörden und betroffenen Finanzmarktteilnehmer, da sie die strategische Gesamtverantwortung tragen und im Falle der Behörden kohärente, behördenübergreifend abgestimmte Entscheide sicherstellen müssen. Die Regelung konkretisiert damit die Pflicht zur engen Zusammenarbeit gemäss Artikel 54a Absatz 1 VE-FINMAG und stellt sicher, dass die Krisenbewältigung auf einer möglichst vollständigen sowie abgestimmten Informationsbasis erfolgt.

Buchstabe g

Gleiches wie für Buchstabe f gilt auch für Buchstabe g, respektive den Interaktionen zwischen den Mitgliedern des Finanzstabilitätsrats und Finanzstabilitätsausschusses sowie anderen in- und ausländischen Behörden.

Absatz 2

Trotz der verschärften TBTF-Regulierung können sich ausserordentliche Situationen ereignen, die eine Bankenkrise provozieren könnten. Dies kann namentlich dann der Fall sein, wenn eine systemrelevante Bank ihre eigenen Möglichkeiten zur Abwendung des Ausfalls ausgenutzt hat, die Liquiditätsunterstützung der SNB ausgeschöpft sind und die FINMA die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente entweder ausgereizt hat oder sich diese als nicht wirksam erweisen. In einem solchen Fall kann sich die Anordnung einer Massnahme nach Artikel 25 Absatz 1 BankG als nötig erweisen. Dies ist wichtig, um einen erheblichen Schaden an der Schweizer Volkswirtschaft oder am schweizerischen Finanzsystem zu verhindern (vgl. Art. 7 Abs. 1 BankG). Wenn die FINMA in ihrer Einschätzung zum Schluss gekommen ist, dass begründete Besorgnis

besteht, dass eine systemrelevante Bank überschuldet ist oder ernsthafte Liquiditätsprobleme hat, oder wenn diese die Eigenmittelvorschriften nach Ablauf einer von der FINMA festgesetzten Frist nicht erfüllt und die Anordnung einer Massnahme nach Artikel 25 Absatz 1 BankG wahrscheinlich werden kann, benachrichtigt die FINMA unverzüglich das EFD und die SNB. Um eine angemessene Vorbereitungszeit und Koordination der Krisenorganisation zu ermöglichen, erfolgt die Benachrichtigung der FINMA in einem möglichst frühen Stadium der entsprechenden Krise. Die FINMA fokussiert in ihrer Beurteilung insbesondere auf die bei der betroffenen SIB identifizierten Problemfelder und schätzt die potenziellen Auswirkungen von Handlungsoptionen auf die Bank ein. Diese Einschätzungen reicht sie dem EFD ein.

Absatz 3

Die SNB reicht dem EFD, nach der Benachrichtigung der FINMA gemäss Absatz 2, ihre Einschätzungen zur Krisensituation ein. Dabei fokussiert sich die SNB insbesondere auf die Auswirkungen eines Ausfalls der SIB auf die Schweizer Volkswirtschaft und das schweizerische Finanzsystem und schätzt die diesbezüglichen potenziellen Auswirkungen von Handlungsoptionen ein. Die Einschätzungen der SNB sowie diejenigen der FINMA nach Absatz 2 sollen dazu dienen, unterschiedliche Massnahmen zu prüfen und zu entwickeln. Falls das EFD zum Schluss kommt, dass eine staatliche Intervention notwendig ist, informiert es unverzüglich den Bundesrat und die EFK sowie in Abhängigkeit von der Dringlichkeit auch die parlamentarische Finanzdelegation.

Art. 54f Informationsaustausch mit anderen Behörden

Falls für die Prävention und/oder die Bewältigung einer Finanzkrise inländische Drittbehörden beigezogen oder informiert werden müssen, schafft Artikel 54f diese Möglichkeit. Die Anforderungen an die Vertraulichkeit gemäss Artikel 54j sind dabei einzuhalten. Der Artikel schafft insbesondere für das EFD die Möglichkeit, Informationen mit dem Bundesamt für Cybersicherheit (BACS) zu teilen, da Cyberattacken und damit zusammenhängende (Infrastruktur-)Ausfälle die Finanzstabilität in der Schweiz gefährden könnten. Über das BACS hinaus kann die Weiterleitung von Informationen an weitere Behörden notwendig werden, beispielsweise an Vollzugs-, Aufsichts- oder andere Behörden wie die WEKO oder die Eidgenössische Finanzkontrolle, die Finanzdelegation oder im Falle einer Stabilitätsgefährdung der PostFinance an deren Eignerin, das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

Art. 54g Informationsaustausch zur Bewertung der Finanzstabilitätsrisiken des Bundes

Artikel 32/ Absatz 2 E-BankG³³⁷ (Geschäft 23.062) regelt bereits die Informationsweitergabe der FINMA und SNB an das EFD zwecks Bewertung der Risiken für den eid-

³³⁷ BBl 2023 2166

genössischen Finanzhaushalt im Hinblick auf die Gewährung, Verwaltung, Überwachung, Prüfung und Abwicklung von Liquiditätsunterstützungs-Darlehen mit Ausfallgarantie. Die Bestimmung in Artikel 54g VE-FINMAG geht aber darüber hinaus und bezieht sich direkt auf die Prozesse des Risikomanagements des Bundes, gestützt auf die Weisungen des Bundesrates über die Risikopolitik des Bundes.³³⁸ Demnach ist das EFD nach Massgabe Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement vom 17. Februar 2010³³⁹ (OV-EFD) und den Richtlinien zum Risikomanagement Bund zuständig für die Koordination des Risikomanagements innerhalb der gesamten Bundesverwaltung. In dieser Funktion übernimmt das EFD insbesondere auch die Koordination und Analyse der konsolidierten Berichterstattung der Kern- und Bundesratsrisiken an den Bundesrat und das Parlament. Es ist ebenfalls zuständig für die Analyse, Bewertung und Bewältigung von Finanzstabilitätsrisiken. Bei Finanzstabilitätsrisiken handelt es sich regelmässig um solche Kern- oder Bundesratsrisiken. Für diese Aufgaben ist das EFD auf Informationen, die dem Departement selbst nicht vorliegen, angewiesen. Deshalb teilen die SNB und die FINMA ihnen vorliegende Informationen in ihrem Zuständigkeitsbereich auf begründete Nachfrage dem EFD mit.

Art. 54h Beizug von Dritten

Ist es aufgrund der Umstände erforderlich, können das EFD, die FINMA und die SNB, Dritte zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der Bewältigung einer Finanzkrise beziehen. Dies könnte insbesondere im Bereich von Analysen und Gutachten von Finanzexperten oder Anwälten in einem spezifischen Themengebiet vorliegen. Ist es für die Auftragserfüllung erforderlich, so können die dafür notwendigen Informationen an Dritte weitergeleitet werden. Werden Informationen an Dritte weitergeleitet, haben diese die Informationen bestmöglich zu schützen. Dritte gemäss dem vorliegenden Artikel unterliegen den Vertraulichkeitspflichten nach Artikel 54j Absatz 1 VE-FINMAG.

Art. 54i Konsultationspflichten

Im Rahmen ihrer Krisenzusammenarbeit sind die Behörden angehalten, die Auswirkungen ihres Handelns auf die Krisenzusammenarbeit sowie die Verantwortungsbereiche der jeweils anderen Behörden zu berücksichtigen und soweit möglich zu koordinieren. Mittels Konsultationspflichten wird sichergestellt, dass dies im Zusammenhang mit besonders relevanten (Vorbereitungs-) Massnahmen auch geschieht. Unter Konsultation ist dabei die Begrüssung der jeweils anderen beiden Behörden mit der Möglichkeit der Stellungnahme gemeint. Inwiefern die Stellungnahme berücksichtigt wird, ist im Ermessen der verantwortlichen Behörde.

Absatz 1

Da die Umsetzung von Abwicklungsplänen systemrelevanter Banken im Krisenfall auch Handlungen des EFD und der SNB erfordern könnten, konsultiert die FINMA

³³⁸ Vgl. BBl 2024 1662, Weisungen über die Risikopolitik des Bundes.

³³⁹ SR 172.215.1

diese Pläne mit den beiden Behörden vorgängig zu deren Beurteilung durch die FINMA. Abhängigkeiten bestehen beispielsweise zur Liquiditätsunterstützung, welche in den Zuständigkeitsbereich der SNB fällt, oder zur Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätsunterstützungs-Darlehen der SNB gemäss Artikel 32a E-BankG³⁴⁰ (Geschäft 23.062). Solche zusätzlichen Massnahmen könnten im Krisenfall zur Anwendung kommen, um eine Bank zu stabilisieren oder deren Abwicklung sicherzustellen. Die Beurteilung darüber, ob eine Abwicklung Handlungen des EFD oder der SNB erfordern, obliegt der FINMA, respektive muss die FINMA bei der Beurteilung von Abwicklungsplänen mitbeurteilen. Das Format oder der Prozess der Konsultation ist nicht weiter definiert. Der Prozess sollte aber nachvollziehbar sein, weshalb eine schriftliche Konsultation oder eine protokollierte Konsultation im Rahmen von Treffen des Finanzstabilitätsausschusses oder -rates geeignet erscheint. Die FINMA entscheidet bei der Genehmigung des Inhalts der Abwicklungspläne unabhängig.

Absatz 2

Zeichnet sich bei der Krisenbewältigung die Notwendigkeit einer Ausfallgarantie des Bundes für Liquiditätsunterstützungs-Darlehen der SNB an eine systemrelevante Bank gemäss Artikel 32a E-BankG³⁴¹ (Geschäft 23.062) ab, konsultiert das EFD den Finanzstabilitätsrat und Finanzstabilitätsausschuss vor dem Antrag auf Kreditbewilligung gemäss Artikel 32b E-BankG³⁴² (Geschäft 23.062). Da die Gewährung einer Ausfallgarantie keinen Aufschub erträgt, kommt Artikel 28 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005³⁴³ (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) zur Anwendung. Diesfalls beantragt der Bundesrat den erforderlichen Verpflichtungskredit im Dringlichkeitsverfahren und holt hierfür vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte ein. Die Konsultation gemäss der vorliegenden Bestimmung dient insbesondere dazu, die Erfüllung der Voraussetzungen gemäss Artikel 32a Absatz 3 E-BankG zu bestätigen³⁴⁴. Es bestehen keine spezifischen Anforderungen an das Format dieser Konsultation, sie muss aber schriftlich dokumentiert sein.

Art. 54j *Vertraulichkeit und Datenbearbeitung und -bekanntgabe*

Um die effiziente und effektive Zusammenarbeit und den dafür notwendigen Informationsfluss unter den Behörden sicherzustellen, werden vorliegend die Behandlung, der Schutz sowie die Weiterleitung der ausgetauschten Informationen geregelt. Die Informationen gemäss Artikel 54d und Artikel 54e VE-FINMAG sind wirtschaftlich hochsensibel und können die Finanzstabilität sowie die Stabilität eines Einzelinstituts stark gefährden, falls sie an die Öffentlichkeit gelangen. Dazu gehören Informationen oder

³⁴⁰ BBl 2023 2166

³⁴¹ BBl 2023 2166

³⁴² BBl 2023 2166

³⁴³ SR 611.0

³⁴⁴ BBl 2023 2166

Kennzahlen zur Kapital- oder Liquiditätssituation eines Finanzmarktteilnehmers, zu bereits bezogener Liquiditätsunterstützung, Angaben aus Abwicklungsplänen, welche strategische Geschäftsgeheimnisse beinhalten, sowie Massnahmen (u. a. Verfügungen) der FINMA gegenüber Beaufsichtigten oder Individuen.

Absatz 1

Das EFD, die FINMA und die SNB unterstehen dem Amts- und Geschäftsgeheimnis. Die ausgetauschten Informationen müssen vom EFD, der FINMA und der SNB entsprechend ihren Informationssicherheitsvorgaben bestmöglich geschützt werden. Diese Pflicht gilt auch bei einer Weiterleitung an Dritte (vgl. Art. 54h VE-FINMAG), respektive für Informationen bei Dritten.

Absatz 2

Im Hinblick auf das Öffentlichkeitsgesetz ist im Fall der Behördenzusammenarbeit zur Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen festzuhalten, dass zwei der drei primär involvierten und in der Verantwortung stehenden Behörden explizit vom Öffentlichkeitsgesetz ausgenommen (Art. 2 Abs. 2 BGÖ) sind. Die SNB verfügt über einen besonderen Status der Unabhängigkeit gegenüber Bundesrat und Bundesverwaltung (Art. 99 BV). Um diese Unabhängigkeit auch bei der Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen weiterhin zu gewährleisten, ist die SNB nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellt. Die FINMA geniesst ebenfalls Unabhängigkeit in ihrer Aufsichtstätigkeit (Art. 21 Abs. 1 FINMAG) und ist in einem wirtschaftlich und politisch ausserordentlich sensiblen Bereich tätig. Deshalb sieht das Öffentlichkeitsgesetz auch für die FINMA eine Ausnahme vom Geltungsbereich vor. Müssten Beaufsichtigte, die SNB und die FINMA nun davon ausgehen, dass die von der SNB und der FINMA mit dem EFD geteilten Informationen sowie die Dokumentation der Sitzungen des Finanzstabilitätsrats und des Finanzstabilitätsausschusses unter das Öffentlichkeitsgesetz fallen und veröffentlicht werden, würde die Zusammenarbeit und der dafür unbedingt notwendige Informationsfluss wesentlich gestört. Vor diesem Hintergrund und dem Umstand, dass der stark überwiegende Anteil an ausgetauschten Informationen zur Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen von der FINMA und der SNB als nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellten Institutionen stammen würde, soll im vorliegenden Kontext in Absatz 2 eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsgesetz vorgesehen werden. Für die Bundesverwaltung gilt grundsätzlich das Öffentlichkeitsprinzip, wobei im Einzelfall die Einsicht eingeschränkt oder aufgehoben werden kann (Art. 7 BGÖ). Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn durch die Einsicht die wirtschafts-, geld- und währungspolitischen Interessen der Schweiz gefährdet (Abs. 1 Bst. f) oder Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können (Abs. 1 Bst. g). Da die SNB und die FINMA nicht dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehen und für die Bundesverwaltung bereits im Einzelfall Ausnahmen möglich sind, wäre die vorgeschlagene pauschale Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip von beschränkter Wirkung. Die Notwendigkeit dieser Ausnahme wird deshalb im Hinblick auf die Botschaft im Lichte der Vernehmlassungsergebnisse nochmals geprüft werden.

Absatz 3

Dieser Absatz legt fest, dass die Bearbeitung und die Bekanntgabe von Informationen nicht auf das EFD, die FINMA und die SNB beschränkt ist, sondern bei Bedarf die für den Vollzug der Bestimmungen von Art. 54a ff. VE-FINMAG nötigen Dritten nach Artikel 54h VE-FINMAG (z. B. externe Beraterinnen und Berater) umfasst. Es soll sichergestellt werden, dass eine angemessene rechtliche Grundlage für die Bearbeitung und Bekanntgabe von Personendaten sowie Daten von juristischen Personen, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten beziehungsweise besonders schützenswerter Personendaten Daten juristischer Personen betreffend Daten über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen (vgl. Art. 5 Bst. c Ziff. 5 DSG und Art. 57r Abs. 2 Bst. a RVOG sowie Daten über Berufs- und Geschäftsgeheimnisse gemäss Art. 57r Abs. 2 Bst. b RVOG), besteht. Die Behörden und Dritte sind bei der Bearbeitung und Bekanntgabe von Informationen und Daten untereinander allgemein angehalten, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit einzuhalten. Für den Vollzug der Bestimmungen für die Prävention und Bewältigung einer Finanzkrise sind vorwiegend Informationen und Daten juristischer Personen betroffen. Die Bearbeitung und Bekanntgabe von Personendaten (und damit Daten natürlicher Personen) steht nicht im Vordergrund und würde nur im Einzelfall eine begrenzte Anzahl natürlicher Personen betreffen, über welche die FINMA Personendaten nach Massgabe der Verordnung über die Bearbeitung von Personendaten im Rahmen der Aufsicht vom 4. Mai 2023³⁴⁵ erhebt, und sofern die Bearbeitung beziehungsweise Bekanntgabe für die Prävention oder Bewältigung einer Finanzkrise erforderlich sein sollte. Dazu gehören insbesondere Personen aus dem Oberleitungsorgan (in der Regel des Verwaltungsrats) und aus dem Geschäftsführungsorgan (in der Regel der Geschäftsleitung). Demnach handelt es sich nicht um eine regelmässige und systematische Bearbeitung und Bekanntgabe von (besonders schützenswerten) Personendaten. Im Hinblick auf den Vollzug der vorliegenden Bestimmungen für die Prävention und Bewältigung einer Finanzkrise kann die Datenbearbeitung sowie Datenbekanntgabe vereinzelt Informationen umfassen, die ebenfalls Informationen besonders schützenswerter Personendaten zu anderen Datenkategorien als Art. 5 Bst. c Ziff. 5 DSG einschliessen. Diese Personendaten wären von der übermittelnden Behörde vorgängig zu schwärzen. Die für den Vollzug der Bestimmungen notwendigen Informationen und Daten sollen mit der Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen in der Schweiz im Zusammenhang stehen. Hinsichtlich Daten juristischer Personen zählen insbesondere Informationen zu Kapital, Liquidität und mit Liquiditätsunterstützung im Zusammenhang stehende Informationen eines Beaufsichtigten, Inhalte von Abwicklungsplänen sowie Informationen zu von der FINMA und der SNB getroffenen Massnahmen sowie Tätigkeiten zur Krisenbewältigung des EFD im Vordergrund. Die Datenschutzbestimmung in Absatz 3 gilt zum Zweck der Zusammenarbeit der Behörden zur Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen und hat keinen Einfluss auf die Datenbearbeitungsbestimmungen sowie geltenden Amts- und Rechtshilfebestimmungen im FINMAG.

³⁴⁵ SR 956.124

Art. 56 Abs. 2 und 3

Absatz 2 Buchstabe a bezieht sich auf die Ziele der Finanzmarktaufsicht nach Artikel 4 FINMAG und begegnet Situationen, in welchen der Vollzug des FINMAG und der übrigen Finanzmarktgesetze im Hinblick auf die Erreichung dieser Ziele nicht sinnvoll erscheint und damit unzweckmässig ist. Adressiert werden sollen insbesondere Fälle, in welchen kein vernünftiges Verhältnis zwischen den angestrebten Zielen nach Artikel 4 FINMAG, dem Vollzug und den damit verbundenen Auswirkungen besteht. Die Bestimmung sieht im Rahmen der Aufsichtstätigkeit namentlich bei kleineren Marktteilnehmern bzw. Beaufsichtigten und in Bagatellfällen die Möglichkeit vor, den Rechtsvollzug zu depriorisieren, wenn die Bindung von Ressourcen für bestimmte Tätigkeiten in der Sache unverhältnismässig und bspw. weder durch die Wichtigkeit noch die Dringlichkeit angezeigt ist. Damit wird auch eine Prioritätenordnung zu Gunsten anderer, mit grösserem Risiko verbundener Tätigkeiten namentlich bei systemrelevanten Instituten ermöglicht, so dass die Ressourcen entsprechend der Wichtigkeit und Dringlichkeit eingesetzt werden können. Der Vollzug kann auch in zeitlicher Hinsicht aufgrund einer bevorstehenden oder sich aufdrängenden Rechtsänderung oder Deregulierung unzweckmässig sein.

Absatz 2 Buchstabe b betrifft Situationen, in welchen der Vollzug entgegen dem Grundsatz der Widerspruchsfreiheit gemäss Artikel 5 Absatz 3 BV gegen Treu und Glauben verstossen würde. In der Folge von Rechtsänderungen oder Neuregulierungen können sich in der Rechtsanwendung unbeabsichtigte Regulierungen ergeben, weil z. B. Sachverhalte oder Auswirkungen im Rechtsetzungsprozess nicht mitbedacht wurden. Dies kann zu Rechtsunsicherheiten und Widersprüchen (sog. unechten Gesetzeslücken) führen und damit ggf. eine kohärente Rechtsanwendung verhindern. Solche Mängel müssten in der Folge behoben werden, d.h. die problematischen Bestimmungen bzw. Lücken wären durch den Gesetz- oder Verordnungsgeber auszufüllen bzw. zu korrigieren. Vor diesem Hintergrund ermöglicht die Bestimmung eine Depriorisierung des Rechtsvollzugs in Konstellationen, in welchen das Recht anzuwenden wäre, dies aber aufgrund von unechten Gesetzeslücken zu einer inkohärenten Aufsicht führen und mit- hin gegen Treu und Glauben verstossen würde.

Spricht die FINMA Garantien der Vollzugsaussetzung, so stellen diese eine Verpflichtung dar, betreffend spezifische Bestimmungen des Finanzmarktrechts, inklusive des Aufsichtsrechts auf tieferen Stufen, vorübergehend, d.h. bis zum Ablauf der zeitlichen Befristung oder bis auf Widerruf der Garantie keine Aufsichts-, Enforcement-- oder weiteren Handlungen vorzunehmen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf sämtliche Aufsichtsinstrumente gemäss Artikel 24 ff. FINMAG und somit nicht nur für die FINMA, sondern etwa auch für Prüfgesellschaften. Ebenfalls ausgenommen sind bspw. Massnahmen in strafrechtlicher Hinsicht. Die Anzeige anderer Verhaltensweisen, welche nicht durch die Vollzugsaussetzung gedeckt sind (etwa Straftaten wie z.B. ein Betrug), ist nicht betroffen. Zu unterstreichen ist der vorübergehende Charakter von Garantien der Vollzugsaussetzung, so dass diese zeitlich zu begrenzen sind und nicht als allgemeines Instrument zu Regulierungszwecken eingesetzt werden dürfen.

Die Garantien der Vollzugsaussetzung können gemäss Absatz 3 mit Auflagen versehen werden. Sie sind nicht auf Regulierungsdialog, sondern im Sinne einer Zusicherung in Bezug auf das Handeln der FINMA, einzig auf tatsächlichen Erfolg gerichtet; mithin besteht kein direkter Rechtsschutz. Insbesondere haben Garantien der Vollzugsaussetzung nicht zum Gegenstand, sich zum Umfang von Rechten und Pflichten von Beaufsichtigten zu äussern; mithin werden keine Rechte und Pflichten von Betroffenen durch solche Garantien tangiert. Auch wenn ihnen kein Verfügungscharakter zukommt, können sich Betroffene aus Gründen des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) darauf berufen, haben aber kein Anrecht auf die Ausstellung eines *No-Action Letters*. Der Entscheid, eine Vollzugsaussetzung auszusprechen liegt einzig im Ermessen der FINMA und kann nur von ihr aus erfolgen. Ein Anspruch auf entsprechende Garantien besteht nicht. Die Garantien der Vollzugsaussetzung können einzelne Institute betreffen oder auch mehrere Institute (insb. im Falle von Widersprüchen). Sie sind in geeigneter Weise bekannt zu machen, so dass namentlich Betroffene (inkl. z. B. Prüfungsgesellschaften) davon Kenntnis erhalten (Art. 22 Abs. 1 FINMAG).

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die generelle Möglichkeit für die FINMA, den Vollzug des FINMAG im Einzelfall vorübergehend einzuschränken oder aufzuheben, in einem gewissen Spannungsfeld zum Legalitätsprinzip steht (Art. 5 BV). Die FINMA verfügt bereits heute über einen grossen Spielraum bei der Aufsicht über Banken; in vielen Bestimmungen des FINMAG kann sie selbst entscheiden, ob ein Eingreifen notwendig ist und welche Massnahmen sie ergreift. Zudem können die FINMA oder der Verordnungsgeber in bestimmten Fällen Ausnahmen von regulatorischen Pflichten vorsehen, insbesondere für kleine Banken.

Art. 58 Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

Die Übergangsbestimmung zur Änderung vom 15. Juni 2018 ist ausgelaufen und kann daher überschrieben werden. Ihr Wortlaut kann auf der Publikationsplattform des Bundesrechts in der Historik nachgelesen werden.

Absatz 1

Die nach Artikel 24 Abs. 6 VE-FINMAG untersagten Dienstleistungen, die zwischen einer oder einem Beaufsichtigten und der Prüfungsgesellschaft bei Inkrafttreten der neuen Norm bereits vereinbart sind, dürfen während eines Jahres weitergeführt werden, sofern sie unter den bisherigen Regeln zulässig waren.

Absatz 2

Es ist zu erwarten, dass viele Beaufsichtigte bei Inkrafttreten der Neuregelung die Höchstlaufzeit des Prüfmandats erreicht oder überschritten haben. Diese müssten an sich sofort die Prüfungsgesellschaft wechseln. Dies ist unrealistisch, denn ein Wechsel braucht eine Vorlaufzeit bei der FINMA, bei den Beaufsichtigten und den Prüfungsgesellschaften. Zudem muss die FINMA genügende Ressourcen für die Genehmigung nach Artikel 28a VE-FINMAG zur Verfügung haben. Ebenso ist es für die Prüfungsgesellschaften

erstrebenswert, diesen Wechsel zu verteilen, da eine Mandatsübernahme mit einem gewissen Initialaufwand verbunden ist. Um einer starken Konzentration von Wechseln unmittelbar nach Inkrafttreten entgegenzuwirken und eine Ausnivellierung der Wechsel über die Dauer einer Wechselperiode von 14 Jahren zu erreichen, legt die FINMA innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten für sämtliche Beaufsichtigten risikoorientiert im Einzelfall den Wechselzeitpunkt in der ersten Wechselperiode fest.

4.8 Finanzmarktinfrastrukturgesetz

Art. 88 Abs. 1

Dieser Verweis wird angepasst, da die Artikel 37^{bis} – 37^{quiquies} BankG neu als Artikel 52c – 52f VE-BankG in den vierzehnten *b.* Abschnitt («Rechtsschutz») verschoben werden.

Art. 145 Aufsichtsinstrumente gemäss FINMAG

In Artikel 145 FinfraG, der auf die Aufsichtsinstrumente des FINMAG verweist (Art. 29 Abs. 1, 30, 32, 34 und 35 FINMAG), ist Artikel 32a VE-FINMAG, der das Instrument der Zwangsgelder betrifft, zu ergänzen.

4.9 Versicherungsaufsichtsgesetz vom 17. Dezember 2004³⁴⁶

Art. 51 Abs. 3

Der derzeitige Wortlaut von Artikel 51 Absatz 3 VAG, der die Publikation betrifft, wird aufgrund der Änderung von Artikel 22 FINMAG aufgehoben. Denn von nun an werden dort alle Fragen im Zusammenhang mit der Information der Öffentlichkeit gebündelt geregelt (Art. 22 Abs. 4 VE-BankG).

5 Auswirkungen

Die Auswirkungen dieser Vorlage werden detailliert in der separaten Regulierungsfolgenabschätzung³⁴⁷ aufgezeigt. Nachfolgend werden die Auswirkungen lediglich in Kurzform dargelegt.

5.1 Auswirkungen auf den Bund

5.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage beinhaltet keine direkten Mehrausgaben oder Mindereinnahmen für den Bund. Direkte Mehreinnahmen können aus dem Zwangsgeld und den pekuniären Verwaltungssanktionen der FINMA resultieren. Die Höhe dieser Mehreinnahmen lässt sich

³⁴⁶ SR 961.01

³⁴⁷ www.efd.admin.ch > Too Big To Fail.

zum jetzigen Zeitpunkt schwer abschätzen, da unklar ist, wie stark die präventive Wirkung sein wird und welche Institute schliesslich davon betroffen sein werden. Indirekte Mindereinnahmen der öffentlichen Hand können jedoch entstehen. Wie in 5.3.1 aufgezeigt, ergeben sich für die betroffenen Banken und anderen Finanzinstitute durch die Vorlage zusätzliche einmalige und jährlich wiederkehrende Kosten. Die Vorlage kann daher zu einer Schmälerung des steuerbaren Gewinns der Institute führen. Diese Effekte sind insgesamt nicht quantifizierbar, da Kostendaten nur für einen Teil der betroffenen Institute vorhanden sind. Sie dürften aber für den gesamten Bankensektor gering sein. Dementsprechend sind auch höchstens geringe Kosten für Unternehmen und Haushalte, die Kunden der betroffenen Finanzinstitute sind, zu erwarten (vgl. 5.3.2 und 5.3.3). Dadurch sind sehr geringe steuerliche Mindereinnahmen für den Bund möglich (Gewinnsteuern, Einkommenssteuern). Demgegenüber werden durch die Stärkung des TBTF-Dispositivs bestehende Risiken, die Wahrscheinlichkeit einer Finanzkrise und damit potenziell hohe Kosten für den Bund und die Steuerzahlenden reduziert (vgl. 5.1.3).

5.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen auf den Bund.

5.1.3 Auswirkungen auf die Risikosituation des Bundes

Die mit der Vorlage erzielte Stärkung und Weiterentwicklung des TBTF-Dispositivs bringt einen Nutzen für den Bund, indem die Risiken für das schweizerische Finanzsystem vermindert, die volkswirtschaftlich wichtigen Funktionen der SIBs besser gewährleistet und staatliche Beihilfen stärker vermieden werden. Negative Auswirkungen auf das Finanzsystem oder der Ausfall von volkswirtschaftlichen Funktionen würden zu einer Beeinträchtigung der Gesamtwirtschaft und damit zu steuerlichen Mindereinnahmen für den Bund führen. Kann eine staatliche Beihilfe nicht vermieden werden, so können direkte Kosten für den Bund entstehen. Ein ungeordneter Konkurs einer SIB könnte die Schweizer Volkswirtschaft erheblich schädigen und damit den Staat zu einer Rettung beispielsweise durch eine temporäre Verstaatlichung zwingen mit möglicherweise erheblichen Kostenfolgen für den Staatshaushalt.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die mit der Vorlage erzielte Stärkung und Weiterentwicklung des TBTF-Dispositivs bringt einen Nutzen für die Kantone und Gemeinden, indem die Risiken für das schweizerische Finanzsystem vermindert, die volkswirtschaftlich wichtigen Funktionen der SIBs besser gewährleistet und staatliche Beihilfen stärker vermieden werden. Negative Auswirkungen auf das Finanzsystem oder der Ausfall von volkswirtschaftlichen Funktionen würden zu einer Beeinträchtigung der Gesamtwirtschaft und damit zu steuerlichen Mindereinnahmen für Kantone und Gemeinden führen.

Die Vorlage beinhaltet keine direkten Mehrausgaben oder Mindereinnahmen für Kantone und Gemeinden. Steuerliche Mindereinnahmen für Kantone und Gemeinden sind

höchsten in geringem Ausmass auf Grund von zusätzlichen Kosten für die betroffenen Institute durch einzelne der regulatorischen Massnahmen zu erwarten.

Weitere regionsspezifische Auswirkungen sind keine ersichtlich.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

5.3.1 Auswirkungen auf Banken und andere Finanzinstitute

Die grössten Auswirkungen betreffen die vier SIBs, da die weiterreichenden Massnahmen zu den Vergütungen sowie sämtliche Massnahmen zur Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung auf diese Banken beschränkt sind. Die nicht systemrelevanten Banken sind lediglich von den übrigen Massnahmen betroffen. Bei diesen Massnahmen wäre eine Eingrenzung auf systemrelevante Banken nicht zweckmässig und mit Blick auf die Rechtsgleichheit schwer zu begründen. Diese Massnahmen sind wo möglich proportional ausgestaltet oder betreffen die Banken und teilweise³⁴⁸ andere Finanzinstitute nur direkt, wenn es zu Fehlverhalten oder einem Verstoss gegen Aufsichtsrecht kommt. Dazu zählen die Frühintervention, pekuniäre Verwaltungssanktionen, Zwangsgeld, Berufsverbot und Einziehung durch die FINMA sowie der Entzug der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden. Bei Massnahmen, die eine grössere Anzahl von Banken betreffen, erfolgt eine proportionale Anwendung. So findet das Verantwortlichkeitsregime nur Anwendung auf komplexere Banken mit mehr als 250 Mitarbeitenden. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich das Massnahmenpaket in hohem Masse proportional zur Grösse und zum Geschäftsmodell sowie der Geschäftstätigkeit auf die betroffenen Institute auswirkt. Die Ergebnisse der freiwilligen Umfrage zu den Regulierungsfolgen weisen darauf hin, dass die Kosten dieser Massnahmen für die nicht systemrelevanten Banken und die weiteren Finanzinstitute insgesamt tief sind (siehe Tabelle 2).

Der Nutzen der Massnahmen ergibt sich für die Banken und anderen Finanzinstituten indirekt und eher mittel- bis langfristig. Die Sicherstellung korrekter Anreize (Corporate Governance und Aufsicht) verringert bei den Instituten Fehlverhalten oder einen Verstoss gegen Aufsichtsrecht. Damit können sie ihre Geschäftstätigkeit stabiler wahrnehmen und schädlichen Vertrauensverlust sowie Sanktionen – beispielsweise im Ausland – besser vermeiden. Die verbesserte Stabilisierungsplanung erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass eine SIB in einer Krisensituation ihre Geschäftstätigkeit ohne staatliche Eingriffe fortführen kann und die Stabilisierung erfolgreich ist. Die Massnahmen zur Liquiditätssicherung (Bekanntgabepausen bei Liquiditätsunterstützung durch die Zentralbank und vereinfachte Verwendung von Kreditforderungen zum Zweck der Besicherung von Liquiditätsunterstützung) verbessern die Möglichkeiten der Banken zur Nutzung der Zentralbankfazilitäten in einem Krisenfall.

³⁴⁸ Pekuniäre Verwaltungssanktionen, Zwangsgeld, Genehmigung Wechsel und Wahl sowie Pflichtrotation der Prüfgesellschaft, Information der Öffentlichkeit über Verfahren der Aufsicht, Berufsverbot, Auskunft- und Meldepflicht gegenüber der FINMA.

Eine Aufhebung von Regulierungen im TBTF-Bereich im Sinne von Artikel 4 UEG ist nicht möglich, um die Zielerreichung der TBTF-Regulierung nicht zu beeinträchtigen.

Eine detaillierte Übersicht zu den Auswirkungen und insbesondere zu den geschätzten einmaligen und wiederkehrenden Umsetzungskosten der einzelnen Massnahmen auf die betroffenen Banken und anderen Finanzinstitute findet sich in Kapitel 6.1 des separaten RFA-Berichts. Tabelle 2 liefert eine Übersicht zu den quantitativen Schätzungen der Kosten pro Bank und Massnahme.

Tabelle 2: Übersicht zu den geschätzten Kosten³⁴⁹

Massnahme	Geltungsbereich	Schätzung der Kosten pro Institut
Corporate Governance: Verantwortlichkeitsregime und Sorgfaltspflicht	SIBs und weitere Banken mit erhöhter Komplexität	SIBs Initialkosten: 1,1 – 8 Mio. CHF Wiederkehrende Kosten: 1 – 3 Mio. CHF jährlich Weitere Banken mit erhöhter Komplexität Initialkosten: tiefer fünfstelliger Betrag – 3 Mio. CHF Wiederkehrende Kosten: tiefer fünfstelliger Betrag – 3 Mio. CHF jährlich
Corporate Governance: Vergütungen	Banken	SIBs Initialkosten: 0 – 3,5 Mio. CHF Wiederkehrende Kosten: 0 – 1 Mio. CHF Übrige Banken Initialkosten: 0 – 1 Mio. CHF Wiederkehrende Kosten: 0 – 200 000 CHF jährlich
Aufsicht: Frühintervention	Banken	Grundsätzlich keine höheren Kosten. Durch frühzeitige Intervention können später höhere Kosten vermieden werden.
Aufsicht: Aufsichtsinstrumente	Finanzinstitute	Grundsätzlich keine höheren Kosten. Es entstehen lediglich Kosten (Zwangsgeld und pekuniäre Verwaltungssanktionen) bei Fehlverhalten oder Verstössen gegen Aufsichtsrecht.
Aufsicht: Erleichterungen	SIBs	Keine höheren Kosten
Aufsicht: Prüfwesen	Finanzinstitute	SIBs (lediglich Schätzung durch eine SIB) Initialkosten: 27 000 CHF Wiederkehrende Kosten: 2 Mio. CHF jährlich Übrige Banken Initialkosten: 0 – 45 000 CHF Wiederkehrende Kosten: 0 – 750 000 CHF jährlich Vermögensverwalter Initialkosten: 5000 – 472 000 CHF Wiederkehrende Kosten: 0 – 301 000 CHF jährlich Finanzmarktinфраstruktur und Versicherer (je eine Schätzung) Initialkosten: 40 000 – 167 000 CHF Wiederkehrende Kosten: 6000 – 57 000 CHF jährlich

³⁴⁹ Quelle: Separater RFA-Bericht, www.efd.admin.ch > Too Big To Fail.

Liquiditätssicherung in der Krise: Bekanntgabeaufschub bei Liquiditätsunterstützung durch eine Zentralbank	Banken	Keine höheren Kosten
Liquiditätssicherung in der Krise: Bestellung und Verwertung von Sicherheiten im Zusammenhang mit einer Liquiditätsunterstützung der Nationalbank	Banken	Keine höheren Kosten (vielmehr Kosteneinsparungen)
Stabilisierungsplanung und Abwicklung	SIBs	Geringfügige, kaum schätzbare höhere Kosten
Einlegerschutz	Banken	Keine höheren Kosten
Ausnahme von der Verrechnungssteuer	Banken	Keine höheren Kosten

5.3.2 Auswirkungen auf weitere Unternehmen

Die Sicherstellung korrekter Anreize (Corporate Governance und Aufsicht) verringert bei den Banken Fehlverhalten und Verstöße gegen das Aufsichtsrecht. Insgesamt können die Banken ihre Geschäftstätigkeit stabiler wahrnehmen und schädlichen Vertrauensverlust besser vermeiden. Dadurch ergeben sich aus den regulatorischen Anpassungen auch Vorteile für Unternehmen, die Kunden der Banken sind.

Wie in 5.3.1 aufgezeigt, ergeben sich für die betroffenen Banken und anderen Finanzinstitute durch die Vorlage zusätzliche einmalige und jährlich wiederkehrende Kosten. Die zusätzlich anfallenden Kosten sind je Institut sehr unterschiedlich, je nach Ausgangslage und Geschäftstätigkeit der Bank. Die Kosten werden für den Bankensektor insgesamt als gering eingeschätzt. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Banken die Kosten zumindest zu einem gewissen Teil an ihre Kundinnen und -kunden weitergeben. Insgesamt sind sehr geringe Kosten für Unternehmen, die Kunden der Banken sind, aus den regulatorischen Anpassungen zu erwarten.

5.3.3 Auswirkungen auf weitere volkswirtschaftliche Gruppen/Akteure

Wie in 5.3.1 aufgezeigt, ergeben sich für die betroffenen Banken und anderen Finanzinstitute durch die Vorlage Mehraufwand sowie zusätzliche einmalige und jährlich wiederkehrende Kosten. Der Mehraufwand und die zusätzlich anfallenden Kosten sind je Institut sehr unterschiedlich, je nach Ausgangslage und Geschäftstätigkeit der Bank. Der Mehraufwand für den Bankensektor wird insgesamt als gering eingeschätzt. Die Einhaltung zusätzlicher Regelungen wird den Arbeitsaufwand für Bankangestellte einmalig und wiederkehrend entsprechend der Betroffenheit der jeweiligen Bank erhöhen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Banken die Kosten zumindest zu einem gewissen Teil an ihre Kundinnen und -kunden weitergeben. Insgesamt sind sehr geringe Kosten für die Bankkundinnen und -kunden aus den regulatorischen Anpassungen zu erwarten.

5.3.4 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die Stabilität einer SIB ist für die Gesamtwirtschaft eines Landes von zentraler Bedeutung, da eine in finanzielle Not geratene SIB aufgrund von deren Grösse, Marktbedeutung und Vernetzung zu erheblichen Schwierigkeiten sowie Verwerfungen im Finanzsystem und zu negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen führen kann.

Der Nutzen des Gesamtpakets der TBTF-Massnahmen liegt darin, die Wahrscheinlichkeit zu senken, dass es zu einem Ausfall der systemrelevanten Funktionen und somit zu negativen Folgen für die Gesamtwirtschaft kommt oder man sich zu staatlichen Rettungsmassnahmen unter Einsatz von Steuergeldern gezwungen sieht.

Im Zeitablauf betrachtet kann eine SIB verschiedene Phasen vom normalen Betrieb bis zur Krise mit Stabilisierungsphase und allfälliger Abwicklung durchlaufen. Ziel des Gesamtpakets der TBTF-Massnahmen ist es, die Wahrscheinlichkeit zu senken, dass die SIB von einer Phase in die nächste wechselt. Die Zielerreichung soll durch drei Stossrichtungen erfolgen: i) Prävention (Corporate Governance, Aufsicht, Stabilisierungsplanung) und ii) Liquiditätsdispositiv stärken sowie iii) Kriseninstrumentarium (Abwicklung) erweitern.

Neben den SIBs ist auch die Stabilität der weiteren Banken und anderen Finanzinstitute wichtig für das Funktionieren des Finanzsystems. Jedoch sind die negativen Auswirkungen eines Ausfalls eines solchen Instituts deutlich geringer. Die präventiven Massnahmen dieser Vorlage, die diese Institute betreffen, stiften einen zusätzlichen Nutzen für die Gesamtwirtschaft.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Es werden keine Auswirkungen auf die Gesellschaft erwartet.

5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Es werden keine Auswirkungen auf die Umwelt erwartet.

5.6 Auswirkungen auf die Digitalisierung

Die vorliegenden Bestimmungen sind technologieneutral ausgestaltet und ihre Umsetzung steht der Digitalisierung offen gegenüber.

5.7 Synthese und Bilanz der Auswirkungen

Die Stabilität einer SIB ist für die Gesamtwirtschaft eines Landes von zentraler Bedeutung, da eine in finanzielle Not geratene SIB aufgrund von deren Grösse, Marktbedeutung und Vernetzung zu erheblichen Schwierigkeiten sowie Verwerfungen im Finanzsystem und zu negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen führen kann. Wie in 1.1 dargestellt, stellen die Massnahmen dieser Vorlage einen wichtigen Teil der gesamten TBTF-Massnahmenpakets dar. Der Nutzen des Gesamtpakets der TBTF-Massnah-

men liegt darin, die Wahrscheinlichkeit zu senken, dass es zu einem Ausfall der systemrelevanten Funktionen und somit zu negativen Folgen für die Gesamtwirtschaft kommt oder man sich zu staatlichen Rettungsmassnahmen unter Einsatz von Steuergeldern gezwungen sieht (vgl. 5.3.4). Diesem Nutzen für die Gesamtwirtschaft stehen insbesondere Mehraufwand und zusätzliche einmalige und wiederkehrende Umsetzungskosten bei den betroffenen Finanzinstituten gegenüber (vgl. 5.3.1). Die grössten Auswirkungen betreffen die vier SIBs. Die nicht systemrelevanten Banken sind weniger betroffen. Viele der neuen oder verschärften Regelungen betreffen die Banken nur direkt, wenn es zu Fehlverhalten oder einem Verstoß gegen Aufsichtsrecht kommt.

Insgesamt wird der Nutzen für die Gesamtwirtschaft als höher eingestuft als der Mehraufwand für die betroffenen Banken und anderen Finanzinstitute.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

6.1.1. Besondere Anforderungen an systemrelevante und komplex organisierte Banken

Die Gesetzesvorlage sieht für die SIBs höhere besondere Anforderungen bezüglich der variablen Vergütungen sowie der Stabilisierungs- und der Abwicklungsplanung vor. Zudem werden an die komplex organisierten Banken, insbesondere an die SIBs, zusätzliche Anforderungen gestellt (z. B. Verantwortlichkeitsregime). Auch die Gewährung von Erleichterungen für die SIBs bezüglich der Eigenmittel und der Liquidität (Art. 4 Abs. 3^{bis} VE-BankG) muss grundsätzlich befristet sein und der Öffentlichkeit bekanntgegeben werden.

Diese Änderungen werfen Fragen bezüglich der Legalität der Unterscheidung von den übrigen Banken auf, dies aufgrund des Grundsatzes der Gleichbehandlung (Art. 8 BV) und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV in Verbindung mit Art. 94 BV). Aus diesen Grundrechten folgt, dass direkte Konkurrenten gleich zu behandeln sind. Der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit besagt, dass Massnahmen den Wettbewerb zwischen direkten Konkurrenten nicht verfälschen dürfen. Gemäss Artikel 98 Absatz 1 BV kann und muss der Bund Vorschriften über das Banken- und Börsenwesen erlassen. Es ist allgemein anerkannt, dass nebst der Sicherstellung des Schutzes der einzelnen Personen (z. B. des Schutzes der Gläubigerinnen und Gläubiger) es auch der Zweck dieser Bestimmung ist, die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte sicherzustellen sowie das Ansehen und die Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz zu stärken (Art. 4 FIN-MAG).³⁵⁰

Der unkontrollierte Untergang einer SIB hat definitionsgemäss nicht tragbare Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft. Aus diesem Grund unterscheidet das BankG bereits heute in vielerlei Hinsicht zwischen SIBs und anderen Banken (Art. 7 ff. BankG).

³⁵⁰ CR Cst., 1. Ausgabe, ZUFFEREY Jean-Baptiste, 2021, Art. 98 Rz. 8.

Tatsächlich gelten für die SIBs besondere Anforderungen (z. B. an die Eigenmittel, die Liquidität und den Notfallplan), deren Zweck es ist, die Stabilität des Finanzsektors zu erhöhen. Aus dieser Perspektive richten sich die Vorschläge, die Anforderungen für die SIBs bezüglich der variablen Vergütungen zu verschärfen (z. B. Eingriffe bei den variablen Vergütungen gemäss Art. 10b VE-BankG), nach dem Ziel aus, den Schutz des Finanzsystems sicherzustellen. Ausserdem bergen die komplex organisierten Banken höhere Risiken für die Interessen der Kundinnen und Kunden, denn ihre Struktur erschwert der FINMA die Aufsicht und die Umsetzung der jeweiligen Massnahmen. Somit sind die besonderen Anforderungen durch die objektiven Kriterien der Systemrelevanz oder der komplexen Organisation bedingt und dienen insbesondere dem Zweck, die Corporate Governance zu verbessern.

Was die Verhältnismässigkeit betrifft, gehen die Vorschläge nicht über das hinaus, was der Schutz der öffentlichen Interessen zwingend erfordert, und die Auswirkungen der höheren Anforderungen werden so gering wie möglich gehalten (z. B. beschränken sich die Funktionen, die unter das Verantwortlichkeitsregime fallen – mit Ausnahme derjenigen der Organe – auf bestimmte Funktionen gemäss Art. 3c Abs. 2 VE-BankG, und die Eingriffe bei den variablen Vergütungen kommen lediglich bei Fehlverhalten gemäss Art. 5b VE-BankG und Art. 10b Abs. 3 und 4 VE-BankG zum Tragen). Dies gilt auch für die höheren Anforderungen bezüglich der Eigenmittel, der Liquidität sowie der Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung und ebenso für die restriktivere Praxis bei der Gewährung von Erleichterungen, denn all diese Massnahmen dienen dem Zweck, die Resilienz der SIBs zu erhöhen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass diese polizeilichen Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit und der Gleichbehandlung verfassungskonform sind (Art. 36 BV).

6.1.2. Regulierung im Zusammenhang mit Vergütungspraktiken

Ein Eingriff in die Vergütungspolitik eines Finanzinstituts stellt eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und der Vertragsfreiheit dar.³⁵¹ Zudem handelt es sich bei Vergütungen um vertragliche Leistungen, die durch die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) geschützt sind.³⁵² Es wird auf die generellen Ausführungen zum Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und in das Eigentum verwiesen, die in der Botschaft vom 20. April 2011 über die Revision des BankG vorhanden sind.³⁵³ Die Gesetzesvorlage schlägt verschiedene Änderungen vor, von denen einige alle Banken betreffen (z. B. über ein nachhaltiges und transparent dokumentiertes Vergütungssystem gemäss Art. 5c VE-BankG zu verfügen) und andere sich lediglich auf die SIBs beziehen (z. B. die Ausrichtung der variablen Vergütungen in einzelnen Tranchen gemäss Art. 10b Abs. 1 VE-BankG). In einigen der neuen Bestimmungen geht es insbesondere um Eingriffe bei

³⁵¹ CR Cst., 1. Ausgabe, MARTENET Vincent, 2021, Art. 27 Rz. 35.

³⁵² Urteil B-3655/2023 des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. März 2025, E. 1.4.4.7.

³⁵³ BBl 2011 4717, Ziff. 5.1.2.1

den bereits festgelegten variablen Vergütungen (*Malus*) sowie auf die bereits ausgerichteten variablen Vergütungen (*Clawbacks*) gemäss Artikel 10b Absatz 3 Buchstabe b Ziffern 1 und 2 VE-BankG.

Da diese vertraglichen Leistungen unter die Eigentumsgarantie fallen³⁵⁴, muss es für einen Eingriff in dieses Recht eine ausreichende gesetzliche Grundlage geben (Art. 5 Abs. 1 BV)³⁵⁵. In der vorgeschlagenen Vorlage finden die Änderungen auf Gesetzesebene statt (Art. 5b VE-BankG und Art. 10b VE-BankG), und es wird präzisiert, dass im Falle von Fehlverhalten Kürzungen bei den variablen Vergütungen oder andere Disziplarmassnahmen umgesetzt werden müssen. Diese Einschränkung ist durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt, denn sie ermöglicht es, die Anreize zu einem rechtswidrigen Verhalten zu beseitigen und damit eine gute Corporate Governance zu begünstigen. Es ist somit gerechtfertigt, dass bei Gewährspersonen sowie bei Personen mit hoher Gesamtvergütung (Art. 5b VE-BankG und Art. 10b VE-BankG) deren variable Vergütungen reduziert werden oder dass diese Personen (im Falle der SIBs) diese Vergütungen zurückzahlen müssen. Ausserdem sind die Eingriffe bei den variablen Vergütungen sowie die Disziplarmassnahmen verhältnismässige Massnahmen, denn sie müssen von der Bank nur bei Fehlverhalten der verantwortlichen Person ergriffen werden. Daher ist der vorgeschlagene Entwurf angemessen und notwendig, und der Kreis der betroffenen Personen ist auf Gewährspersonen sowie auf Personen mit hoher Gesamtvergütung begrenzt. Der vorgeschlagene Entwurf entspricht somit den verfassungsmässigen Anforderungen (Art. 36 BV).

6.1.3. Regulierung im Zusammenhang mit FINMA-Instrumenten

Bestimmte Änderungen bezüglich der Eingriffsbefugnisse der FINMA gelten lediglich für Banken (z. B. die direkten Kontrollen der FINMA gemäss Art. 23 VE-BankG sowie die Aufsichts- und Frühinterventionsmassnahmen gemäss Art. 19 und 24 VE-BankG), andere wiederum für alle Beaufsichtigten (Art. 3 FINMAG), insbesondere die Information der Öffentlichkeit (Art. 22 VE-FINMAG), die Dienstleistungen der Prüfgesellschaften ohne Prüfungsbezug (Art. 24 Abs. 6 VE-FINMAG), die Genehmigung der Wahl der Prüfgesellschaft (Art. 28a Abs. 1^{bis} ff. VE-FINMAG), die Höchstdauer des Prüfauftrags (Art. 28b VE-FINMAG), die Voraussetzungen für die Zulassung zur Prüfung (Art. 9a VE-RAG), das Zwangsgeld (Art. 32a VE-FINMAG), das Berufsverbot (Art. 33 VE-FINMAG), das Tätigkeitsverbot (Art. 33a VE-FINMAG), die Einziehung (Art. 35 VE-FINMAG) und die pekuniären Verwaltungssanktionen (Art. 37a VE-FINMAG). Die entsprechenden Einschränkungen der Privatsphäre (Art. 13 BV), des Eigentums (Art. 26 BV) und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) sind insofern zulässig, als sie verhältnismässig und durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sind (Art. 36 BV). Dieses besteht hauptsächlich im Schutz der einzelnen Personen sowie in der Sicherstellung eines stabilen und krisenresistenten Finanzmarktes (Art. 4 FINMAG).

³⁵⁴ Urteil B-3655/2023 des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. März 2025, E. 1.4.4.7.

³⁵⁵ BGE 131 II 562, E. 3.1.

Was die Frühintervention (Art. 19 und 24 VE-BankG) im Besonderen betrifft, schränken mehrere Massnahmen, die von der FINMA ergriffen werden können, die Wirtschaftsfreiheit der Bank ein (z. B. die Einschränkung der Geschäftstätigkeit, das Ausschüttungsverbot und der Vollzug von im Stabilisierungsplan vorgesehenen Massnahmen). Diese Einschränkungen sind gerechtfertigt, denn diese Massnahmen dienen vor allem dem Zweck, Verletzungen des Aufsichtsrechts vorzubeugen, zu verhindern, dass eine Bank in eine Situation mit erhöhten Risiken gerät, oder die Bank zu stabilisieren und somit die Interessen ihrer Kundinnen und Kundinnen zu schützen. Ebendieser Schutz und die Stabilität des Finanzmarktes stehen im Fokus dieser Massnahmen. Ausserdem werden diese verschiedenen Massnahmen in verhältnismässiger Art und Weise übernommen, denn die weniger einschneidenden Massnahmen können bereits im Rahmen der laufenden Aufsicht ergriffen werden (Art. 19 VE-BankG), die restriktiveren Massnahmen hingegen lediglich in einer Situation mit erhöhten Risiken (Art. 24 VE-BankG) und weitere, noch drastischere Massnahmen nur bei Insolvenzgefahr (Art. 26 VE-BankG). Diese Massnahmen entsprechen somit Artikel 36 BV.

Was die Information der Öffentlichkeit (Art. 22 VE-FINMAG) betrifft, könnte die Pflicht der FINMA, die Öffentlichkeit über die mittels einer Endverfügung abgeschlossenen Enforcementverfahren zu informieren, die Privatsphäre beeinträchtigen, die insbesondere durch Artikel 13 BV garantiert ist. Dieses Instrument beruht auf einer klaren gesetzlichen Grundlage bzw. auf einem Gesetz im formellen Sinne und dient einem überwiegenden öffentlichen Interesse, nämlich der Transparenz der Aufsichtstätigkeit, der Stärkung des Vertrauens in den Finanzplatz sowie der präventiven Wirkung der Veröffentlichung von Enforcementverfügungen. Um den schützenswerten privaten Interessen Rechnung zu tragen, erfolgt die Bekanntgabe von Informationen in einem engen Rahmen. Insbesondere Informationen zu natürlichen Personen werden in anonymisierter Form veröffentlicht, sodass eine direkte oder indirekte Identifikation der jeweiligen Person nicht möglich ist. Diese Anonymisierung ermöglicht es, die Privatsphäre und den guten Ruf der betroffenen natürlichen Personen zu schützen. Hingegen werden Informationen zu juristischen Personen oder Personengesellschaften in namentlicher Form veröffentlicht. Diese profitieren nicht oder nur begrenzt vom Schutz der Privatsphäre im Sinne von Artikel 13 BV, und ihre Identifikation ist durch das öffentliche Interesse an der Transparenz und an der Gleichbehandlung der Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer gerechtfertigt. Schliesslich wird das Verhältnismässigkeitsprinzip insofern berücksichtigt, als die systematische Information sich ausschliesslich auf bereits mittels einer Endverfügung abgeschlossene materielle Verfahren bezieht und sich auf diejenigen Punkte beschränkt, die für das Verständnis des Eingriffs vonseiten der FINMA notwendig sind. Der Kerngehalt des Rechts auf Privatsphäre ist also gewahrt. Diese Massnahme entspricht somit Artikel 36 BV.

Die Änderungen im Zusammenhang mit der direkten Aufsicht durch die FINMA und die Prüfgesellschaften schränken die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) der Beaufsichtigten und der Prüfgesellschaften ein (z. B. durch das Verbot für die Prüfgesellschaften, gewisse Dienstleistungen ohne Prüfungsbezug zu erbringen, oder die Pflicht für Beaufsichtigte, nach einer gewissen Dauer die Prüfgesellschaft zu wechseln). So ist es den Prüfgesellschaften künftig untersagt, gegenüber denjenigen Beaufsichtigten, die

unter die prudenzielle Aufsicht fallen, Dienstleistungen zu erbringen, die keinen Bezug zu Prüfungshandlungen aufweisen (Art. 24 Abs. 6 VE-FINMAG). Diese Massnahme schränkt nicht den gesamten Umfang an zu erbringenden Dienstleistungen ein, sondern verteilt sie unter den Prüfgesellschaften neu. Es ist der leitenden Prüferin oder dem leitenden Prüfer untersagt, gewisse weitere Funktionen innezuhaben (Art. 9a VE-RAG). Zudem ist es für die Beaufsichtigten obligatorisch, für die Wahl und den Wechsel der Prüfgesellschaft bei der FINMA eine Genehmigung einzuholen (Art. 28a Abs. 1^{bis} ff. VE-FINMAG) sowie die Prüfgesellschaft nach einer bestimmten Zeit zu wechseln (Art. 28b VE-FINMAG). Die Pflicht, für einen Wechsel der Prüfgesellschaft bei der FINMA eine Genehmigung einzuholen, kann es insbesondere ermöglichen, einen solchen Wechsel zu verhindern, wenn die Gründe dafür mit einer strengen Prüfung zusammenhängen, die der oder die Beaufsichtigte lieber stoppen würde. Die Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit sind somit gerechtfertigt, denn diese Änderungen dienen dem Zweck, die Qualität der Prüfung zu verbessern und das Risiko von Interessenkonflikten zu mindern. Sie entsprechen insofern einem überwiegenden öffentlichen Interesse, als sie die Wirksamkeit der Aufsicht und die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften erhöhen. Schliesslich ist eine strenge Prüfung notwendig, um es der FINMA zu ermöglichen, reelle Probleme, mit denen der oder die Beaufsichtigte konfrontiert ist, zu erkennen. Die Aufsicht vonseiten der FINMA wird somit verbessert und wird es dieser ermöglichen, die Gläubigerinnen und Gläubiger, die Anlegerinnen und Anleger, die Versicherten sowie die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu schützen (Art. 4 FINMAG). Diese verschiedenen Massnahmen bleiben weiterhin verhältnismässig, denn sie beeinträchtigen die Wirtschaftsfreiheit weniger stark als andere Massnahmen, auf die verzichtet wurde (z. B. die Abschaffung der dualen Aufsicht). Diese Massnahmen entsprechen somit Artikel 36 BV.

Die Zwangsgelder (*Periodic Penalty Payments*, PPP) (Art. 32a VE-FINMAG) stellen einen Eingriff in die durch Artikel 27 BV garantierte Wirtschaftsfreiheit dar, da sie auf die freie Ausübung der privatwirtschaftlichen Tätigkeit sowie auf die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) insofern finanziellen Druck ausüben, als der oder die Beaufsichtigte einen Teil seines Bruttobetriebsertrags dem Staat zahlen muss. Artikel 32a VE-FINMAG legt die Anwendungsbedingungen für die Zwangsgelder in einem formellen Gesetz klar und vorhersehbar fest. Diese Bedingungen können erst nach einer formellen Androhung und der Gewährung einer Frist angeordnet werden, die es dem oder der Beaufsichtigten ermöglicht, die Verfügung der FINMA umzusetzen. Die Zwangsgelder können lediglich bei fortdauernder Nichteinhaltung angeordnet werden. Zudem ist ihre Dauer streng auf höchstens sechs Monate begrenzt, und ihr Betrag ist an den Bruttobetriebsertrag der beaufsichtigten Person geknüpft, sodass sie an deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit angepasst sind. Die Zwangsgelder dienen einem legitimen öffentlichen Interesse, nämlich der Vollziehung der Verfügungen der FINMA sowie der Wirksamkeit der Aufsicht über die Finanzmärkte. Durch sie ist es möglich, sicherzustellen, dass die Verwaltungsverfügungen nicht toter Buchstabe bleiben, und die Gleichbehandlung unter Wirtschaftsakteurinnen und -akteuren zu erhalten. Schliesslich berücksichtigt das Instrument das Verhältnismässigkeitsprinzip. Die Zwangsgelder sind dafür geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen, notwendig, da es keine weniger einschneidenden Massnahmen gibt, welche dieselbe Wirkung hätten, und verhältnismässig im engeren Sinne, wenn man ihre zeitliche Beschränkung, ihre wirtschaftliche Plafonierung und ihre sofortige Beendigung nach der Wiederherstellung

des ordnungsgemässen Zustandes berücksichtigt. Sie haben keinen strafenden Charakter und beeinträchtigen weder den Kerngehalt der Wirtschaftlichkeit noch die Eigentumsgarantie. Diese Massnahme entspricht somit Artikel 36 BV.

Was die Ausdehnung der Auskunftspflicht und Meldepflicht (Art. 29 VE-FINMAG) auf natürliche Personen (insbesondere auf die Organe und Mitarbeitenden der Beaufsichtigten) betrifft, kann diese Änderung eine Einschränkung der Verfahrensgarantien aus Artikel 29 BV darstellen, insbesondere des Rechts auf Selbstbelastungsfreiheit (*nemo tenetur se ipsum accusare*) in den Fällen, in denen die Erklärungen einer Person im Rahmen eines Strafverfahrens gegen ebendiese Person verwendet werden. Diese Einschränkung ist jedoch gerechtfertigt. Sie beruht auf einer formell-gesetzlichen Grundlage und dient einem grossen öffentlichen Interesse, nämlich der Effizienz der prudenziellen Aufsicht, des Schutzes der Gläubigerinnen, Gläubiger, Anlegerinnen und Anleger sowie der Stabilität des Finanzsystems. Zudem berücksichtigt sie das Verhältnismässigkeitsprinzip, denn die Pflicht betrifft hauptsächlich die Übermittlung von Informationen und Unterlagen, die für die Ausübung der Aufsicht notwendig sind und beseitigt nicht die übrigen Verfahrensgarantien (z. B. den Zugang zum Dossier, den Anspruch auf rechtliches Gehör oder die Begründung der Verfügung). Ausserdem führt die Vorlage zwei Schutzmechanismen ein, nämlich Artikel 37b Absatz 2 VE-FINMAG, der es dem oder der Beaufsichtigten ermöglicht, sich in einem Verfahren, das zu einer pekuniären Verwaltungssanktion vonseiten der FINMA führen kann, nicht selbst zu belasten (also eine Verletzung des Aufsichtsrechts nicht einzugestehen), sowie Artikel 38a VE-FINMAG, der es den Strafbehörden verbietet, selbstbelastende Erklärungen, die von einer natürlichen Person unter Androhung einer strafrechtlichen Sanktion abgegeben wurden, zu verwerten. Somit scheint die Ausdehnung der Pflicht auf natürliche Personen mit Artikel 29 BV vereinbar zu sein und Artikel 36 BV zu entsprechen.

Was das Berufsverbot (Art. 33 VE-FINMAG) betrifft, wurde diese Bestimmung insbesondere geändert, damit im Wiederholungsfall das Verbot, eine leitende Funktion im betreffenden Institut auszuüben, unbefristet angeordnet werden kann. Die Dauer wird somit derjenigen des Tätigkeitsverbots (Art. 33a FINMAG) angepasst. Diese Änderung schränkt die Wirtschaftsfreiheit der Täterin oder des Täters ein (Art. 27 BV). Diese Einschränkung ist jedoch gerechtfertigt (Art. 36 BV), denn sie ermöglicht es, die Qualität der Corporate Governance zu steigern und damit die Interessen von Einzelpersonen (z. B. der Kundinnen und Kunden einer Bank) zu schützen, was zu einem stabilen und krisenresistenten Finanzmarkt beiträgt. Zudem ist diese Änderung verhältnismässig, denn das Berufsverbot gilt weiterhin nur im Falle einer schweren Verletzung des Aufsichtsrechts, und die FINMA verfügt bezüglich der verhängten Dauer über einen Ermessensspielraum. Lediglich im Wiederholungsfall kann die Dauer unbegrenzt sein. Diese Massnahme entspricht somit Artikel 36 BV.

Was die Einziehung (Art. 35 VE-FINMAG) betrifft, wurde diese Bestimmung insbesondere geändert, damit die Einziehung gegenüber allen Mitarbeitenden eines oder einer Beaufsichtigten angeordnet werden kann. Der Kreis wird somit auf alle Mitarbeitenden ausgedehnt, die durch eine schwere Verletzung des Aufsichtsrechts einen Gewinn erzielt oder einen Verlust verhindert haben. Diese Änderung schränkt

das Eigentum der Täterin oder des Täters ein (Art. 26 BV). Diese Einschränkung ist jedoch gerechtfertigt (Art. 36 BV), denn sie ermöglicht es, die Anreize zu einer Verletzung des Aufsichtsrechts mit dem Zweck, einen Gewinn zu erzielen oder einen Verlust zu verhindern, zu beseitigen. Damit schützt sie die einzelnen Personen (z. B. die Versicherten), trägt zur Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte bei, stärkt das Ansehen des Finanzplatzes und dient somit einem überwiegenden öffentlichen Interesse. Ebenso ist diese Änderung verhältnismässig, denn die Einziehung gilt weiterhin nur im Falle einer schweren Verletzung des Aufsichtsrechts. Die Anwendungsfälle sind somit begrenzt, da die Massnahme lediglich Mitarbeitende betrifft, die aufsichtsrechtliche Verletzungen begangen haben. Diese Massnahme entspricht somit Artikel 36 BV.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die vorgeschlagenen Änderungen für den Schutz der betroffenen öffentlichen Interessen angemessen und notwendig sind. Das Verhältnismässigkeitsprinzip wird durch die in mehreren Fällen vorgesehenen Ausnahmen und Erleichterungen ebenfalls berücksichtigt, sofern der Schutz von Dritten weiterhin gewährleistet ist. Insofern sind die vorgeschlagenen Bestimmungen verfassungskonform (Art. 36 BV).

Im Übrigen steht die Übertragung neuer Finanzmarktaufsichtsbefugnisse (z. B. die Verhängung von pekuniären Verwaltungssanktionen) an die FINMA im Einklang mit der Verfassung (Art. 178 Abs. 3 BV).

6.1.4. Bestellung und Verwertung von Sicherheiten im Zusammenhang mit einer Liquiditätsunterstützung der SNB

Die Massnahmen zur erleichterten Verwendung von Kreditforderungen zum Zweck der Besicherung von Liquiditätsunterstützung der SNB gemäss den Artikeln 17–17d VE-BankG betreffen die Vertragsfreiheit, welche von der Wirtschaftsfreiheit geschützt wird (Art. 27 BV). Um Kreditforderungen sowie weitere Sicherheiten (z. B. Schuldbriefe) auch in Absenz ausdrücklicher vertraglicher Grundlagen an die SNB, an Zweckgesellschaften gemäss Artikel 17b VE-BankG oder für eine allfällige Verwertung durch die SNB an Dritte (Art. 17a VE-BankG) übertragen zu können, sehen die genannten Massnahmen insbesondere gesetzliche Übertragungsbestimmungen zwecks Besicherung von Liquiditätsunterstützung der SNB sowie Vereinfachungen bei der Vorbereitung von Schuldbriefen als Sicherheiten für die Liquiditätsunterstützung der SNB vor. Vorliegend soll durch die genannten neuen Bestimmungen im Bankengesetz eine formelle gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Diese gesetzlichen Erleichterungen erlauben es, eine grosse Anzahl von Kreditforderungen sowie weiterer Sicherheiten innert kurzer Frist und in möglichst einfacher Weise rechtsgültig an die SNB bzw. im Fall von Art. 17b VE-BankG an spezifische Zweckgesellschaften zur Ausgabe zweckgebundener *Covered Bonds* zu übertragen. Dies stellt sicher, dass die Banken Liquiditätsunterstützung der SNB ohne breitflächige Vertragsanpassungen beanspruchen können und die Liquiditätsversorgung von Banken – insbesondere im Krisenfall – besser gewährleistet bleibt. Letztlich wird damit das Risiko einer Bankenkrise und die damit verbundenen, untragbaren Auswirkungen auf die Wirtschaft gemindert. Entsprechend dienen die Massnahmen dem Funktionieren des Bankensystems und damit dem Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte (vgl. Art. 4 FINMAG). Die Möglichkeit der erleichterten

Übertragung von Kreditforderungen sowie die erleichterte Bestellung anderweitiger Sicherheiten als Sicherheiten für Liquiditätsunterstützung insbesondere in Krisensituationen kommt im Grundsatz nicht nur den Banken, sondern auch deren Kundinnen und Kunden zugute, da die Liquiditätsunterstützung durch die SNB helfen kann, das Risiko eines Ausfalls einer notleidenden Bank zu vermindern. Solange der Verwertungsfall nicht eintritt, ändert sich für die Kundschaft im Geschäftsverkehr mit ihrer Bank nichts. Mit Blick auf die von den genannten Massnahmen betroffenen Schuldnerinnen und Schuldner ist anzumerken, dass der Gläubigerwechsel grundsätzlich weniger schwerwiegend ist als ein Schuldnerwechsel, weshalb das geltende Privatrecht die Abtretung von Forderungen im Grundsatz erlaubt, sofern insbesondere kein Abtretungsverbot vereinbart wurde (Art. 164 Abs. 1 OR). Insofern ist zwar im Regelfall ein leichter Eingriff durch die vorgeschlagenen gesetzlichen Massnahmen in die Rechtsposition der Schuldnerin und des Schuldners zu konstatieren. Im Ausnahmefall können durch die vorgeschlagenen Massnahmen Abtretungsverbote betroffen sein, was schwerer wiegen kann. Demgegenüber steht aber auch der Umstand, dass Schuldnerinnen und Schuldner gleichermassen wie die Gläubigerinnen und Gläubiger bzw. Kundinnen und Kunden einer Bank ein grosses Interesse an der Stabilität und Überlebensfähigkeit der kreditgebenden Bank aufweisen, nicht zuletzt da diese vielfach auch die Funktion als Hausbank wahrnimmt. Folglich dient es auch Schuldnerinnen und Schuldner, wenn ihre Bank in Krisenlagen rasch und zuverlässig Liquiditätsunterstützung der SNB beziehen und damit stabilisiert werden kann, weil dies das Risiko eines Zahlungs- oder Kreditausfalls reduziert. Dieses Interesse der Schuldnerinnen und Schuldner wird noch verstärkt, wenn sie – wie es in der Praxis oft der Fall sein dürfte – gleichzeitig weitere Kundenbeziehungen zur betroffenen Bank sowie auch Forderungen gegenüber der Bank aufweisen. Der Kreis der möglichen Gläubigerwechsel ist dabei auf die SNB sowie auf spezifisch für den Zweck der Liquiditätsunterstützung der SNB errichtete Zweckgesellschaften beschränkt und erfasst keine beliebigen Dritten. Einzig im Ausnahmefall der Verwertung käme eine Weiterveräusserung an Dritte in Betracht, wobei diesfalls die Überlebensfähigkeit der Bank ohnehin kaum gegeben wäre. Im Rahmen einer Konkursliquidation müssten sich Schuldnerinnen und Schuldner zwangsläufig mit der Übertragung der betroffenen Kreditforderungen an sonstige Dritte auseinandersetzen. Vor diesem Hintergrund ist ein öffentliches Interesse zu bejahen. Die Massnahmen sind verhältnismässig, zumal die Bestimmungen zweckgebunden an die Vergabe von Liquiditätsunterstützung der SNB anknüpfen und insbesondere für die Bewältigung von Krisen geschaffen werden sollen – und damit vor allem in Ausnahmesituationen zum Tragen kommen werden. Hinzu kommt, dass die Übertragungsbestimmungen insbesondere für Bestandesverträge relevant sein dürften, dies vor dem Hintergrund, dass Übertragungsklauseln bei bestehenden Hypothekarverträgen insbesondere bei kleineren Banken heutzutage unüblich sind und bei anderen Kreditarten zuweilen gänzlich fehlen. In neueren Kreditverträgen dürften aber entsprechende Übertragungsklauseln voraussichtlich künftig häufiger verwendet werden und einen Einsatz von Kreditforderungen als Sicherheit ermöglichen. Es ist diesbezüglich ebenfalls zu berücksichtigen, dass Banken auf Stufe der LiqV zukünftig verbindlichen regulatorischen Anforderungen zur Vorbereitung von zentralbankfähigen Vermögenswerten für den Bezug von Liquiditätsunterstützung bei Zentralbanken unterliegen sollen. Die hier vorgesehenen Erleichterungen sollen die Banken in der Erfüllung dieser neuen Anforderungen unterstützen. Schliesslich ist anzumerken, dass sich die Rechtsposition der Schuldnerinnen

und Schuldner von betroffenen Kreditforderungen durch diese Verwendung als Sicherheit in der Regel nicht verschlechtern werden, zumal sie weiterhin alle Einreden, die ihnen gegen die ursprüngliche Forderung zustanden, auch gegen den neuen Gläubiger weiterhin einbringen können (vgl. Art. 169 OR). Weiterreichende Massnahmen wie insb. der Ausschluss des gesetzlichen Verrechnungsrechts wurden hingegen nach sorgfältiger Prüfung aufgrund der übermässigen Verschlechterung der Rechtsposition der Schuldnerinnen und Schuldner verworfen.³⁵⁶ Die vorliegenden Einschränkungen der Vertragsfreiheit sind daher gerechtfertigt. Dasselbe gilt für die Relativierung der Geltung des Bankkundengeheimnisses und der datenschutzrechtlichen Vorgaben. Die Massnahmen stehen somit im Einklang mit Artikel 36 BV.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Es bestehen keine entgegenstehenden internationalen Verpflichtungen der Schweiz zum vorliegenden Gesetzesvorhaben.

6.3 Erlassform

Gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Alle vorliegenden Änderungen des BankG wie auch der weiteren genannten Erlasse unterstehen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

6.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die vorliegende Gesetzesrevision enthält explizite Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen zuhanden des Bundesrates, wobei es sich teilweise um formelle Anpassungen bzw. Verschiebungen (Art. 3*h* Abs. 2 und Art. 3*n* Abs. 1 VE-BankG) handelt. Neu soll der Bundesrat nach Artikel 3*b* Absatz 5 VE-Bank die Anforderungen an die Organisation festlegen. Er kann die FINMA ermächtigen, hierzu Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Weiter definiert der Bundesrat die komplexe Organisation und einzelne Bereiche und Funktionen (Art. 3*c* Abs. 4 VE-BankG). Zudem legt der Bundesrat den Inhalt der Verantwortlichkeitsübersicht und der Verantwortlichkeitserklärung nach Artikel 3*d* Absatz 3 fest (inkl. Delegationskompetenz an die FINMA). Artikel 3/*l* Absatz 3 gibt dem Bundesrat die Kompetenz zur Regelung der organisatorischen Anforderungen von Finanzgruppen und bankdominierten Finanzkonglomeraten (inkl. Delegationskompetenz an die FINMA). Ferner kann der Bundesrat nach Artikel 5*b* Absatz 4 VE-BankG die Anforderungen an die Vergütungssysteme festlegen. Er kann die FINMA ermächtigen, hierzu Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Des Weiteren hat der Bundesrat nach Artikel 3*q* Absatz 1 VE-BankG eine Rechtsetzungsbefugnis im Zusammenhang mit Staatsverträgen. In Artikel 10 Absatz 4 VE-BankG handelt es sich um eine Erweiterung bereits bestehender Befugnisse. Demnach soll der Bundesrat weitere Kriterien zur Abwicklungsplanung auf Verordnungsstufe definieren, um die Prävention zu stärken und dass im Falle einer Abwicklung, diese zeitnah umgesetzt werden kann.

³⁵⁶ Siehe Ziff. 1.2.3.

Artikel 10b Absatz 5 ermächtigt den Bundesrat, verschiedene Grössen im Zusammenhang mit dem Aufschub variabler Vergütungen zu bestimmen. Auch wird der Bundesrat im Rahmen von Artikel 30b Absatz 6 VE-BankG auf Verordnungsstufe ein Schuldinstrument näher definieren, das von einer Bank im direkten oder indirekten Eigentum des Bundes herausgegeben werden kann. Weitere Ausführungsbestimmungen wird der Bundesrat im Rahmen der neuen Bestimmungen in Artikel 32a, 37a und 37c VE-FINMAG erlassen (vgl. Art. 37d VE-FINMAG). Gleiches gilt für die Artikel 38a und 38c Absatz 3 VE-RAG (vgl. Art. 41 RAG).

Auch der FINMA werden Rechtsetzungsaufgaben übertragen, wobei es sich auch hier weitestgehend um bestehende Befugnisse handelt und aus formellen Gründen bzw. zufolge Verschiebungen in die Vorlage aufgenommen werden (Art. 3p Abs. 1 und 2, Art. 28 Abs. 4 VE-BankG). Hingegen präzisiert die FINMA nach Artikel 29a Absatz 8 VE-BankG die Anforderungen an die Bewertungen, die Bewertungsbeauftragten sowie an die Dokumentation der den Bewertungen zugrundeliegenden Informationen und Annahmen zu.

6.5 Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip

Das Datenschutzgesetz bezweckt den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von natürlichen Personen, über welche Personendaten bearbeitet werden (Art. 1 DSG). Als Personendaten gelten dabei alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbar natürliche Person beziehen (Art. 5 Bst. a DSG). Der Begriff der Bearbeitung von Personendaten nach dem Datenschutzgesetz umfasst dabei ebenfalls die Bekanntgabe von Daten (Art. 5 Bst. d DSG). Bundesorgane dürfen Personendaten gemäss Artikel 34 DSG nur bearbeiten, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht. Vorliegend sollen in zwei Bereichen neue beziehungsweise ergänzende gesetzliche Grundlagen für geplante Personendatenbearbeitungen berücksichtigt werden: Im 5a. Titel des VE-FINMAG wird neu die Zusammenarbeit für die Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen gesetzlich geregelt werden (Art. 54a ff. VE-FINMAG). Für die Zwecke dieser Zusammenarbeit wird mit Artikel 54j Absatz 3 VE-FINMAG eine gesetzliche Grundlage zur Bearbeitung und Bekanntgabe von Personendaten und Daten juristischer Personen, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten beziehungsweise besonders schützenswerter Personendaten Daten juristischer Personen betreffend Daten über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen (vgl. Art. 5 Bst. c Ziff. 5 DSG und Art. 57r Abs. 2 Bst. a RVOG sowie Daten über Berufs- und Geschäftsgeheimnisse gemäss Art. 57r Abs. 2 Bst. b RVOG), für die betroffenen Behörden und allfällige beigezogene Dritte vorgesehen, soweit dies für den Vollzug der Zusammenarbeit zur Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen in der Schweiz notwendig ist. Zudem soll für den achten Abschnitt des VE-BankG betreffend die Bestellung und Verwertung von Sicherheiten im Zusammenhang mit einer Liquiditätsunterstützung der SNB eine gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung sowie Bekanntgabe von Personendaten und Daten juristischer Personen für die SNB sowie allfällige für den Vollzug des genannten Abschnitts involvierte Dritte vorgesehen werden, soweit dies für

die Verwaltung, Überwachung und Abwicklung sowie zur Verwertung von Kreditgeschäften und der damit verbundenen Rechte und Sicherheiten nach dem genannten Abschnitt erforderlich ist (Art. 17d Abs. 1 VE-BankG).³⁵⁷

Artikel 54a ff. VE-FINMAG beinhalten die Bearbeitung und die Bekanntgabe von Daten. Behörden und beigezogene Dritte sind auf den Austausch dieser Daten untereinander angewiesen um die Zusammenarbeit bei der Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen in der Schweiz zu gewährleisten. Gleichzeitig sind die Informationen und Daten der betroffenen Beaufsichtigten wie auch die von der SNB und der FINMA gegenüber dem EFD zur Verfügung gestellten Informationen zweifellos sehr sensibler Natur. Müssten die betroffenen Finanzmarktteilnehmer sowie die FINMA und die SNB davon ausgehen, dass die mit dem EFD oder anderen Bundesstellen geteilten Informationen sowie die Dokumentation der Sitzungen des Finanzstabilitätsrats und des Finanzstabilitätsausschusses unter das Öffentlichkeitsgesetz fallen und veröffentlicht werden, würde die Zusammenarbeit und der dafür unbedingt notwendige Informationsfluss wesentlich gestört. Die SNB und die FINMA sind dem BGÖ nicht unterstellt (Art. 2 Abs. 2 BGÖ). Die SNB wird vom Geltungsbereich ausgenommen, um ihrem besonderen Status der Unabhängigkeit nach Artikel 99 BV Rechnung zu tragen und diese Unabhängigkeit auch im Bereich des Informationszugangs zu gewährleisten. Die Ausnahme der FINMA rechtfertigt sich dadurch, dass sie als Aufsichtsbehörde über den Finanzmarkt in einem wirtschaftlich und politisch ausserordentlich sensiblen Bereich tätig ist.³⁵⁸ Vor diesem Hintergrund und dem Umstand, dass der stark überwiegende Anteil an ausgetauschten Informationen zur Prävention und Bewältigung von Finanzkrisen von der FINMA und der SNB als nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellten Institutionen stammen würde, soll im Kontext des 5a. Titel VE-FINMAG in Artikel 54j Absatz 2 VE-FINMAG eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsgesetz vorgesehen werden.³⁵⁹ Zudem wird der Vollständigkeit halber hinsichtlich der von der FINMA erstellten Dokumente nach Artikel 52b VE-BankG und deren Ausnahme vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes hingewiesen.³⁶⁰

Anhänge

Separate Regulierungsfolgenabschätzung³⁶¹

³⁵⁷ Siehe hierzu weitergehend die Erläuterungen zu Art. 17c Abs. 1 VE-BankG unter Ziff. 4.1.

³⁵⁸ Vgl. auch BBl **2003** 1963, 1988.

³⁵⁹ Siehe hierzu die Erläuterungen zu Art. 54j Abs. 2 VE-FINMAG unter Ziff. 4.7.

³⁶⁰ Siehe hierzu die Erläuterungen zu Art. 52b VE-BankG unter Ziff. 4.1.

³⁶¹ www.efd.admin.ch > Too Big To Fail.