Verband Schweizerischer Kantonalbanken
Wallstrasse 8
4051 Basel

Kantonalbanken
Banques Cantonales
Banche Cantonali

Per E-Mail an:
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Datum 19. November 2026
Kontaktperson Michele Vono
Direktwahl +41 61 206 66 29
E-Mail m.vono@vskb.ch

Stellungnahme der Kantonalbanken zur Änderung des Bankengesetzes (BankG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Am 12. August 2026 hat das Eidgenössische Finanzdepartement die Vernehmlassung zur Änderung des Bankengesetzes eröffnet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen.

Gemäss Bundesrat soll die Vernehmlassung dazu beitragen, das Too-Big-to-Fail-Dispositiv nach dem Untergang der Credit Suisse zu verbessern. Aus Sicht der Kantonalbanken geht das veröffentlichte Massnahmenpaket jedoch deutlich über diese Zielsetzung hinaus. Umfang und Ausgestaltung der vorgeschlagenen Massnahmen sind in wesentlichen Teilen entsprechend unzureichend begründet. Sie führen insbesondere zu weitgehenden regulatorischen Verschärfungen für Institute, die weder Ursache noch Treiber der Credit Suisse-Krise waren. Mehrere Massnahmen orientieren sich ausserdem an ausländischen Regulierungsmodellen, ohne die Schweizer Gegebenheiten ausreichend zu berücksichtigen. Darüber hinaus wirft der vorgesehene Ausbau der Kompetenzen der FINMA erhebliche rechtsstaatliche Fragen auf; eine derartig umfangreiche Kompetenzerweiterung ohne Korrektiv birgt das Risiko einer übermässigen Machtkonzentration sowie einer systematischen Verletzung der Gewaltentrennung und schafft letztlich zu viel Raum für Willkür. Die Kantonalbanken fordern deshalb, dass die Massnahmen einen klaren Bezug zu den Ursachen der Krise aufweisen und auf das für die Too-Big-to-Fail-Problematik Notwendige beschränkt werden. Damit liessen sich die Ziele des Bundesrates auf wirksame Weise erreichen. Gleichzeitig könnten die möglichen gravierenden Nebenwirkungen und Rechtsunsicherheiten vermieden werden, die zahlreiche der vorgeschlagenen Massnahmen mit sich bringen würden. Die Kantonalbanken empfehlen zudem, eine ganzheitliche Analyse sämtlicher rechtlicher Aspekte durchzuführen. Diese muss sicherstellen, dass die Einheit der Materie gewahrt bleibt, rechtsstaatliche Prinzipien eingehalten werden und der klare Bezug zum eigentlichen Problem besteht. Idealerweise sind ausgewiesene Expertinnen und Experten in diese Analyse einzubeziehen.

Diverse Anliegen der Kantonalbanken sind in die Stellungnahmen der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) eingeflossen. Die Kantonalbanken unterstützen grundsätzlich diese Stellungnahmen, vertreten bei den Themen Gewähr und Vergütung jedoch eine

nuancierte Haltung. Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich auf Anliegen, die für die Kantonalbanken besonders wichtig sind. Die Bestimmungen des BankG zur Liquidität werden in der separaten Stellungnahme zur Liquiditätsverordnung (LiqV) behandelt.

Übersicht über die wichtigsten Anliegen der Kantonalbanken:

Verantwortlichkeitsregime
Klare Verantwortlichkeiten, eine gelebte Verantwortungskultur und eine wirksame Sanktionierung von Fehlverhalten lassen sich bei Banken mit «komplexer Organisation» aus Sicht der Kantonalbanken durch angemessene Regeln zur Unternehmensführung, eine Konkretisierung des bestehenden Gewährsregimes und dessen Verknüpfung mit Sorgfaltspflichten sowie Vergütungsmechanismen wirksam erreichen (vgl. unten «Gewähr» und «Vergütungssysteme»). Entsprechend lehnen die Kantonalbanken die Einführung eines neuen, bürokratischen Verantwortlichkeitsregimes ab. Hinzu kommt, dass der dafür vorgeschlagene Schwellenwert von 250 Vollzeitäquivalenten (VZA) für die Definition von Banken mit komplexer Organisation aus Risikosicht völlig willkürlich ist und 19 von 24 Kantonalbanken erfassen würde, obwohl deren Geschäftsmodelle auf das Inland fokussiert und ihre Organisationen deswegen nicht komplex sind. Gerade das klassische, für die Schweizer Bevölkerung zentrale Retail Banking ist zwar personalintensiv, weist aber ein geringes Risikoprofil auf. Für Kantonalbanken mit einfachen Geschäftsmodellen, transparenten Strukturen und klaren Verantwortlichkeiten braucht es daher kein neues, formalisiertes Regime, um die gewünschten Regulierungsziele zu erreichen.

Gewähr
Die Kantonalbanken unterstützen eine gezielte Konkretisierung des Gewährsregimes für die in der Vorlage aufgeführten Schlüsselpersonen von Banken mit «komplexer Organisationsstruktur». Die Definition einer solchen Organisationsstruktur muss jedoch dem Grundsatz der Proportionalität Rechnung tragen und sich am Geschäftsmodell, am Risikoprofil sowie an der Grösse und Komplexität der jeweiligen Bank orientieren. Der aktuell vorgesehene Schwellenwert von 250 VZA wird diesem Anspruch nicht gerecht. Zudem ist der vom Gewährsregime erfasste Personenkreis abschliessend auf Gesetzesstufe festzulegen.

Vergütungssysteme
Die Kantonalbanken unterstützen die in der Vorlage enthaltenen Grundsätze für Vergütungssysteme: Vergütungen sollen durch den langfristigen wirtschaftlichen Erfolg einer Bank gedeckt sein und keine Interessenkonflikte verursachen. Um das vom Bundesrat verfolgte Ziel einer wirksamen Sanktionierung von Fehlverhalten zu erreichen, erachten es die Kantonalbanken als sachgerecht, die weitergehenden Anforderungen an variable Vergütungen nicht nur für systemrelevante Banken, sondern für Banken mit «komplexer Organisationsstruktur» vorzusehen. Dieser gezielte Ansatz ist aus Sicht der Kantonalbanken wirksamer und verhältnismässiger als die Einführung eines neuen, bürokratischen Verantwortlichkeitsregimes.

Frühinterventionen
Die vorgesehenen Frühinterventionsinstrumente gehen zu weit und räumen der FINMA erheblichen Ermessensspielraum ein. Die FINMA würde jedoch weder die damit verbundene Verantwortung übernehmen noch entsprechend zur Verantwortung gezogen werden können. Sie sollen deshalb nur bei wesentlichen Stabilitätsrisiken und der Einhaltung von

Aufsichtsrecht eingesetzt werden. Dafür braucht es klare gesetzliche Kriterien, verbindliche Anforderungen an die Qualifikation und Verantwortlichkeit des zuständigen FINMA-Personals sowie einen definierten Risikoappetit der Aufsicht.

Bussenkompetenz der FINMA
Die Kantonalbanken lehnen eine Bussenkompetenz der FINMA ab, da bereits ausreichende Sanktionsinstrumente bestehen. Eine solche Kompetenz würde das Grundprinzip der Gewaltenteilung verletzen und die bereits heute rechtsstaatlich problematische Situation verschärfen, in der die FINMA gleichzeitig beaufsichtigt, reguliert und sanktioniert.

Erweiterung der Auskunfts- und Meldepflicht
Die erweiterten Auskunftspflichten bergen erhebliche Selbstbelastungsrisiken. Deshalb braucht es ein gesetzliches Aussageverweigerungsrecht entsprechend dem strafprozessrechtlichen Selbstbelastungsverbot. Die Ausdehnung der Meldepflicht auf sämtliche Gewährspersonen würde interne Melde- und Bewältigungsprozesse aushebeln und unkoordinierte Mehrfachmeldungen begünstigen.

Verkürzung der Verfahrensdauer
Die aufschiebende Wirkung soll nur in eng begrenzten Ausnahmefällen entzogen werden dürfen. In den Bereichen Governance, Vergütungen und Organisation lehnen die Kantonalbanken einen solchen Entzug aus rechtsstaatlichen Gründen ab.

Abwicklungsverfahren
Die gesetzlichen Präzisierungen im Bereich der Abwicklung sind mit Augenmass umzusetzen und müssen den besonderen Rechtsformen der Kantonalbanken Rechnung tragen. Die im Gesetz verankerten kantonalbankspezifischen Sonderregelungen müssen den allgemeinen Bestimmungen ausdrücklich vorgehen.

1.1 Gewähr und Verantwortlichkeitsregime (Art. 3c und Art. 3d VE-BankG)

Aus Sicht der Kantonalbanken lassen sich die vom Bundesrat geforderten klaren Verantwortlichkeiten, eine gelebte Verantwortungskultur und eine wirksame Sanktionierung von Fehlverhalten effektiver durch angemessene Regeln zur Unternehmensführung, eine gezielte Konkretisierung des bestehenden Gewährsregimes und dessen konsequente Verknüpfung mit Sorgfaltspflichten und Vergütungsmechanismen erreichen. Auf die Einführung eines neuen, formalistischen und bürokratischen Verantwortlichkeitsregimes kann damit verzichtet werden.

Entsprechend erachten die Kantonalbanken eine gezielte Konkretisierung des Gewährsregimes auf die in der Vorlage aufgeführten Schlüsselpersonen ausserhalb des Oberleitungsorgans und der Geschäftsführung für Banken mit komplexer Organisationsstruktur als sachgerecht.

Im Sinne der Proportionalität soll sich die Definition einer «komplexen Organisationsstruktur» am Geschäftsmodell, am Risikoprofil sowie an der Grösse und Komplexität der jeweiligen Bank orientieren. Der in der Vorlage vorgesehene Schwellenwert von 250 VZA ist aus Sicht der Kantonalbanken aus Risikosicht völlig willkürlich angesetzt und in dieser Höhe ein untauglicher Indikator für Komplexität. Er hätte beispielsweise zur Folge, dass 19 von 24 Kantonalbanken in den Geltungsbereich fallen würden, obwohl sie keine komplexe

Organisationsstruktur aufweisen und auf die Schweiz fokussiert sind. Gerade das klassische, für die Schweizer Bevölkerung zentrale Retail Banking ist zwar personalintensiv, weist aber ein geringes Risikoprofil auf.

Zudem ist der vom Gewährsregime erfasste Personenkreis aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz abschliessend auf Gesetzesstufe festzulegen. Die Kantonalbanken fordern deshalb, auf die in Art. 3c Abs. 2 lit. h VE-BankG vorgesehene Ausdehnung auf «weitere zentrale Funktionen» zu verzichten.

Schliesslich ist zentral, dass die Gewährsprüfung der in der Vorlage vorgesehenen Schlüsselpersonen durch die FINMA ohne zeitliche Verzögerung erfolgt. Andernfalls würde die Rekrutierung neuer Schlüsselpersonen erheblich erschwert. Um dies zu gewährleisten, ist im Gesetz eine kurze und verbindliche Frist für die Gewährsprüfung festzulegen.

Demgegenüber verfehlt der aktuelle Vernehmlassungsvorschlag die vom Bundesrat selbst gesetzten Anforderungen grundlegend: Er blendet Geschäftsmodell, Risikoprofil und tatsächliche Komplexität weitgehend aus. Statt den administrativen Aufwand zielgerichtet zu begrenzen, schafft er regulatorischen Mehraufwand, erhöht die Rechtsunsicherheit und belastet auch Institute, für die kein entsprechender Handlungsbedarf besteht.

Vor diesem Hintergrund lehnen die Kantonalbanken die Einführung eines neuen, formalistischen und bürokratischen Verantwortlichkeitsregimes ab. Stattdessen soll das bestehende Gewährsregime für Banken mit komplexer Organisationsstruktur gezielt in Bezug auf die in der Vorlage aufgeführten Schlüsselpersonen konkretisiert und mit geeigneten Vergütungsmechanismen verknüpft werden.

Die Kantonalbanken fordern daher folgende Anpassungen:

Art. 3c VE-BankG

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

[2] In Banken mit komplexer Organisation müssen auch Personen, welche die Leitung der folgenden Bereiche oder Funktionen innehaben, Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten:

a. interne Revision;
b. Risikokontrolle;
c. Einhaltung der rechtlichen und betriebsinternen Vorschriften (Compliance);
d. Betriebsabwicklung (Operations);
e. Finanzen;
f. Informations- und Kommunikationstechnologie;
g. ~~wesentliche~~ Geschäftseinheiten, die mindestens 10 Prozent zum Bruttoertrag der Bank beitragen.
~~h. weitere zentrale Funktionen.~~

[3] Personen, die nach den Absätzen 1 und 2 Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten müssen, müssen einen guten Ruf geniessen und die für die Funktion erforderlichen fachlichen Qualifikationen aufweisen.

[4] Der Bundesrat definiert:
a. die komplexe Organisation nach Absatz 2;
~~b. die wesentlichen Geschäftseinheiten nach Absatz 2 Buchstabe g;~~
~~c. die weiteren zentralen Funktionen nach Absatz 2 Buchstabe h.~~

~~**Art. 3d VE-BankG**~~
~~[1] Banken mit komplexer Organisation müssen sicherstellen, dass die Verantwortlichkeiten klar bestimmt und den Personen nach Artikel 3c Absätze 1 und 2 zugeordnet sind. Zu diesem Zweck müssen sie eine Übersicht über die Bereiche und Funktionen, die damit verbundenen Aufgaben und deren Zuordnung führen.~~
~~[2] Sie müssen die Personen nach Artikel 3c Absätze 1 und 2 eine Erklärung unterzeichnen lassen, in der diese bestätigen, dass sie in ihrem Bereich oder ihrer Funktion für die Erfüllung der Aufgaben verantwortlich sind.~~
~~[3] Der Bundesrat legt den Inhalt der Übersicht und der Erklärung fest. Die FINMA ist ermächtigt, Ausführungsbestimmungen zu erlassen~~

1.2 Sorgfaltspflicht (Art. 5b und Art. 37n VE-BankG)
Gemäss Art. 37n Abs. 2 VE-BankG müssen Gewährspersonen in ihrem Verantwortungsbereich für die Einhaltung geltenden Rechts *und betriebsinternen Vorschriften* sorgen. Der entsprechende Absatz ist aus Sicht der Kantonalbanken zu weit gefasst und ist daher zu streichen. Er könnte so verstanden werden, dass die FINMA bereits die Verletzung interner Bankvorgaben als «schwere Verletzung der Sorgfaltspflicht» qualifizieren und sanktionieren könnte. Dies ist aber nur dann sachgerecht, wenn aus der Verletzung interner Vorgaben zugleich ein Verstoss gegen aufsichtsrechtliche Bestimmungen resultiert. Rein betriebsinterne Vorgaben ohne aufsichtsrechtlichen Bezug dürfen nicht Grundlage für FINMA-Sanktionen sein. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass Banken aus Sorge vor aufsichtsrechtlichen Interventionen zurückhaltender werden, interne Vorgaben zu erlassen.

Zudem ist in Art. 37n Abs. 2 VE-BankG vorgesehen, dass die verantwortliche Person für die Einhaltung geltenden Rechts und damit der gesamten Rechtsordnung durch ihre Mitarbeitenden in ihrem Verantwortungsbereich sorgen muss. Dies ginge deutlich über den in Art. 717 OR festgelegten Sorgfaltsmassstab hinaus, an welchem sich die Regelung im BankG orientieren sollte. Die Sorgfalt muss sich auf das Treffen der notwendigen organisatorischen und personellen Vorkehrungen für die Einhaltung des Aufsichtsrechts beschränken.

Die Kantonalbanken legen ausserdem Wert auf die Einhaltung der im erläuternden Bericht getätigten Aussage, wonach kein Automatismus besteht, dass Regelverstösse im Verantwortungsbereich einer Gewährsperson dieser direkt angelastet werden. Massnahmen müssen immer vom Nachweis einer Verletzung der Sorgfaltspflicht durch die Gewährsperson abhängig sein (S. 185 erläuternder Bericht). Die blosse Tatsache, dass sich in einem Verantwortungsbereich ein Vorfall ereignet, reicht dafür nicht aus (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5862/2024 vom 16. Juni 2026). Zudem ist in den Materialien zu erläutern, wie Banken vorgehen sollen, wenn Kollegialorgane Entscheidungen treffen, auf die einzelne Gewährspersonen keinen Einfluss haben.

Bei einer Verletzung der Sorgfaltspflicht soll gemäss Art. 5b VE-BankG die Bank verpflichtet sein, darauf mit Massnahmen im Bereich der variablen Vergütungen oder mit disziplinarischen Massnahmen zu reagieren. Aus Sicht der Kantonalbanken muss dem jeweiligen

Institut ein Beurteilungsspielraum zugestanden werden, in welchem es die Schwere der Sorgfaltspflichtverletzung und das individuelle Verschulden des betroffenen Gewährsträgers berücksichtigen kann. Bei leichten Verfehlungen und geringem Verschulden soll die Bank die Möglichkeit haben, nach eingehender Prüfung im Einzelfall auf die Verhängung einer Disziplinarmassnahme oder Massnahme im Bereich der Vergütungen zu verzichten und die Verfehlungen über Führungsmassnahmen ausserhalb des Disziplinarverfahrens zu adressieren.

Die Kantonalbanken fordern daher folgende Anpassungen:

Art. 5b VE-BankG
Die Bank muss eine schwere Verletzung der Sorgfaltspflicht nach Artikel 37n durch Personen nach Artikel 3c Absätze 1 und 2, welche eine Verletzung aufsichtsrechtlicher Pflichten zur Folge hat, mit Massnahmen im Bereich der variablen Vergütungen oder mit disziplinarischen Massnahmen ahnden. Die Bank berücksichtigt dabei die Schwere der Verletzung und die Höhe des Verschuldens der fehlbaren Person. Sie muss in ihren betriebsinternen Vorschriften entsprechende Massnahmen vorsehen.

Art. 37n VE-BankG
1 Die Personen nach Artikel 3c Absätze 1 und 2 müssen ihre Aufgaben mit aller Sorgfalt erfüllen.
~~2 Sie sorgen in ihrem Verantwortungsbereich für die Einhaltung geltenden Rechts und betriebsinterner Vorschriften.~~
~~2~~3 Stellt die FINMA eine schwere Verletzung der Sorgfaltspflicht fest, so kann sie die Aufsichtsinstrumente nach dem 3. Kapitel 2. Abschnitt FINMAG anwenden.

1.3 Vergütungssysteme (Art. 5c und Art. 10b VE-BankG)

Die Kantonalbanken stehen für einen vernünftigen und nachhaltigen Einsatz von variablen Vergütungen, die sich mit dem Geschäftserfolg entwickeln und bei schlechten Ergebnissen sinken oder ganz entfallen. Die in Art. 5c VE-BankG aufgeführten Grundsätze für das Vergütungssystem einer Bank werden daher unterstützt: Vergütungen sollen durch den langfristigen wirtschaftlichen Erfolg einer Bank gedeckt sein und keine Interessenkonflikte verursachen. Ein solches System wirkt Fehlanreizen entgegen und stellt sicher, dass Vergütungsentscheidungen nicht auf kurzfristige Erfolge ausgerichtet sind, sondern die nachhaltige Entwicklung der Bank fördern. Die in Abs. 4 von Art. 5c VE-BankG vorgesehene Delegationsstufe vom Bundesrat an die FINMA erachten die Kantonalbanken als nicht notwendig. Die Ausgestaltung der Vergütungssysteme sollte im Sinne der Gewaltenteilung auf Gesetzesstufe und ergänzend in der bundesrätlichen Verordnung geregelt werden. Schliesslich ist darauf zu achten, dass die in Art. 5c Abs. 1 VE-BankG vorgesehene Dokumentation zum Beschrieb des Vergütungssystems mit vertretbarem Aufwand umzusetzen ist.

Wie bereits oben erwähnt, lassen sich aus Sicht der Kantonalbanken mit angemessenen Regeln zur Unternehmensführung, einer gezielten Spezifikation des Gewährsregimes und klaren Anforderungen an variable Vergütungen die vom Bundesrat geforderten Ziele klarer Verantwortlichkeiten, einer gelebten Verantwortungskultur und einer wirksamen Sanktionierung von Fehlverhalten erreichen, ohne dafür ein komplexes Verantwortlichkeitsregime einzuführen.

Vor diesem Hintergrund erachten es die Kantonalbanken als sachgerecht, die in der aktuellen Vorlage auf systemrelevante Banken beschränkte Regelung zu variablen Vergütungen auf alle Banken mit komplexer Organisationsstruktur auszudehnen. Dies betrifft insbesondere die Möglichkeit, variable Vergütungen aufzuschieben sowie diese bei Fehlverhalten oder Verlusten zu kürzen oder abzuerkennen. Zentral ist jedoch, dass bei der Definition einer «komplexen Organisationsstruktur» im Sinne der Proportionalität das Geschäftsmodell, das Risikoprofil sowie die Grösse und Komplexität der jeweiligen Bank berücksichtigt werden.

Rückforderungen bereits ausbezahlter variabler Vergütungen sind rechtlich kaum durchsetzbar und wären in der Praxis weitgehend wirkungslos. Daher sollte auf die Einführung verzichtet werden.

Die Kantonalbanken fordern daher folgende Anpassungen:

Art. 5c VE-BankG

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

Art. 10b VE-BankG

1 Richten ~~systemrelevante~~ Banken mit komplexer Organisation gemäss Art. 3c Abs. 4 BankG variable Vergütungen an Personen nach Artikel 3c Absätze 1 und 2 und Personen mit einer hohen Gesamtvergütung aus, so müssen sie deren Auszahlung teilweise aufschieben.

2 Sie müssen in ihren internen Vorschriften bestimmen, welche Personen als Personen mit hoher Gesamtvergütung gelten.

3 Sie müssen ihr Vergütungssystem so ausgestalten, dass:

a. der als aufgeschobene variable Vergütungen auszubezahlende Betrag an die künftige Entwicklung von Erfolg und Risiken gebunden ist;
b. sie im Fall einer Verletzung geltenden Rechts oder betriebsinterner Vorschriften:
   1. die Auszahlung der aufgeschobenen variablen Vergütungen ganz oder teilweise verweigern können,
   ~~2. bereits ausbezahlte variable Vergütungen während eines bestimmten Zeitraums ganz oder teilweise zurückfordern können;~~
   2 ~~3~~. auf die Gewährung zukünftiger variabler Vergütungen ganz oder teilweise verzichten.

1.4 Anforderungen an Corporate Governance (Art. 3 ff. VE-BankG)

Gemäss Art. 3b Abs. 5 VE-BankG legt der Bundesrat die Anforderungen an die Organisation fest und kann die FINMA ermächtigen, Ausführungsbestimmungen dazu zu erlassen. Die Kantonalbanken fordern, dass dabei die besonderen Strukturen und gesetzlichen Rahmenbedingungen der Kantonalbanken angemessen berücksichtigt werden, insbesondere bei Kantonalbanken in der Rechtsform einer selbständigen Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts.

Der Bundesrat wie auch die FINMA müssen bei der Festlegung der Anforderungen an die Organisation zwingend die besonderen Strukturen und gesetzlichen Rahmenbedingungen der Kantonalbanken berücksichtigen.

2. Aufsicht

2.1 Frühintervention (Art. 19, Art. 24 und Art. 26 VE-BankG)

Die vorgesehenen Frühinterventionsmassnahmen der FINMA gehen zu weit. Sie verleihen der FINMA einen zu grossen Ermessensspielraum für Eingriffe in die Geschäftstätigkeit der Institute. Zusammen mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung und dem Zwangsgeld würde die FINMA damit sehr weitreichende Kompetenzen erhalten. Die Kantonalbanken lehnen die Massnahmen in dieser Form daher ab.

Aus Sicht der Kantonalbanken braucht es eine klarere gesetzliche Regelung der Voraussetzungen, unter denen die FINMA Frühinterventionsmassnahmen anordnen kann. Darin sollen der Grundsätze der Subsidiarität und der Proportionalität verankert werden. Die Massnahmen müssen auf begründete Fälle beschränkt werden, die für die Einhaltung von Aufsichtsrecht bzw. für die Bankenstabilität wesentlich sind und in denen ein rasches Eingreifen zwingend erforderlich ist. Zudem lehnen die Kantonalbanken die vorgesehene Kombination von Eingriffen in die Organisation der Bank über die Frühintervention und dem Entzug der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde ab.

Für die Anordnung von Frühinterventionsmassnahmen braucht es klare Anforderungen an die Qualifikation des zuständigen FINMA-Personals. Frühinterventionen sind besonders heikel, weil die Aufsichtsbehörde damit faktisch Mitverantwortung für die Entwicklung der betroffenen Bank übernimmt. Umso wichtiger ist, dass auch der Risikoappetit der FINMA klar definiert wird. Dieser darf nicht bei null liegen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die FINMA aus Risikoaversion zu früh oder zu weitgehend eingreift. Dies wirft Fragen nach der Verhältnismässigkeit solcher Massnahmen und nach ihren möglichen Auswirkungen auf die betroffenen Institute auf.

Die vorgesehenen Frühinterventionsinstrumente gehen zu weit und räumen der FINMA erheblichen Ermessensspielraum ein, ohne dass sie dafür zur Verantwortung gezogen werden kann. Sie sollen deshalb nur bei unmittelbar drohenden Verletzungen des Aufsichtsrechts oder bei wesentlichen Stabilitätsrisiken und nur subsidiär bei zwingendem Handlungsbedarf eingesetzt werden. Im Sinne der Proportionalität braucht es klare gesetzliche Kriterien, verbindliche Anforderungen an die Qualifikation und Verantwortlichkeit des zuständigen FINMA-Personals sowie einen definierten Risikoappetit der Aufsicht, der unverhältnismässige Eingriffe verhindert.

2.2 Information der Öffentlichkeit (Art. 22 VE-FINMAG)

Eine generelle Veröffentlichungspflicht für Enforcement-Endverfügungen ist unverhältnismässig und aus Sicht der Kantonalbanken nicht notwendig. Die geltende Regelung reicht aus: Nach Art. 34 FINMAG kann eine Endverfügung bei schweren aufsichtsrechtlichen Verletzungen nach Eintritt der Rechtskraft veröffentlicht werden. Art. 22 FINMAG erlaubt der FINMA zudem, die Öffentlichkeit in besonderen Fällen über einzelne Verfahren zu informieren – etwa zum Schutz der Marktteilnehmer, des Finanzplatzes oder zur Berichtigung irreführender Informationen. Eine Veröffentlichung kann für die betroffene Bank erhebliche

negative Folgen haben, insbesondere wenn dadurch Vertrauen verloren geht, obwohl der ordnungsgemässe Zustand bereits wiederhergestellt wurde.

Die in Art. 22 Abs. 2 VE-FINMAG vorgesehene Veröffentlichung von sogenannten «Einzelfällen» eröffnet der FINMA einen zu grossen Ermessensspielraum. Insbesondere kann sie das Instrument auch für die «Durchsetzung einer Massnahme» verwenden. Das ist bei laufenden Verfahren rechtsstaatlich problematisch und wird von den Kantonalbanken daher abgelehnt.

Die Kantonalbanken lehnen eine generelle Veröffentlichungspflicht für Enforcement-Endverfügungen ab. Die geltende Regelung reicht aus. Zudem soll die in Art. 22 Abs. 2 VE-FINMAG vorgesehene Veröffentlichung von «Einzelfällen» gestrichen werden.

2.3 Bussenkompetenz der FINMA (Art. 37a VE-FINMAG)

Die Kantonalbanken lehnen eine Bussenkompetenz der FINMA entschieden ab. Der FINMA stehen bereits ausreichende Sanktionsinstrumente zur Verfügung, darunter Berufsverbote, Gewinneinziehungen, der Bewilligungsentzug und die Veröffentlichung von Enforcement-Verfügungen. Zudem kann sie beim EFD Strafanzeige erstatten.

Der PUK-Bericht zeigt, dass die FINMA im Fall Credit Suisse grundsätzlich über ausreichende Kompetenzen und Instrumente verfügte, diese jedoch nicht konsequent einsetzte. Weshalb sie ungenutzt blieben, ist bis heute ungeklärt. Eine zusätzliche Bussenkompetenz bringt daher keinen nachgewiesenen Stabilitätsgewinn für den Schweizer Finanzplatz. Vielmehr würde sie das Grundprinzip der Gewaltenteilung verletzen und eine bereits heute rechtsstaatlich problematische Situation verschärfen, indem die FINMA gleichzeitig beaufsichtigt, reguliert und sanktioniert.

Die Kantonalbanken lehnen eine Bussenkompetenz der FINMA ab. Die Aufsicht verfügt bereits über ausreichende Sanktionsinstrumente – gemäss PUK-Bericht wurden diese im Fall Credit Suisse jedoch nicht konsequent eingesetzt. Die Einführung einer Bussenkompetenz würde zudem das Grundprinzip der Gewaltenteilung verletzen und die bereits heute rechtsstaatlich problematische Situation verschärfen, in der die FINMA gleichzeitig beaufsichtigt, reguliert und sanktioniert.

2.4 Gütliche Einigung (Art. 37c VE-FINMAG)

Die Einführung der «gütlichen Einigung» wird von den Kantonalbanken unterstützt. Das Settlement eröffnet eine zusätzliche Möglichkeit, ein Verfahren rasch und kostengünstig(er) zu schliessen.

Die Kantonalbanken unterstützen die «gütliche Einigung», da sie einen raschen und kostengünstigen Verfahrensabschluss ermöglicht.

2.5 Zwangsgeld (Art. 32a VE-FINMAG)

Die Kantonalbanken stehen dem Instrument des Zwangsgelds kritisch gegenüber. Es ist – wie bei Bussen – fraglich, ob finanzielle Sanktionen gegenüber einem Institut tatsächlich die gewünschte Wirkung erzielen. Die FINMA verfügt bereits heute über andere und wirksamere Instrumente, um ihre Anordnungen durchzusetzen, etwa den Bewilligungsentzug, die

Gewinneinziehung oder Berufsverbote. Zusammen mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung und der Frühintervention würde die FINMA damit sehr weitreichende Kompetenzen erhalten, was sich mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht vereinbaren lässt.

Die Kantonalbanken lehnen das Zwangsgeld ab, da seine Wirksamkeit fraglich ist und die FINMA bereits über wirksamere Durchsetzungsinstrumente verfügt.

2.6 Erweiterung der Auskunfts- und Meldepflicht (Art. 29 Abs. 1 und 2 VE-FINMAG sowie Art. 38a VE-FINMAG)

Die in der Vernehmlassung vorgesehene Ausweitung der Auskunftspflicht auf alle Mitarbeitenden wird von den Kantonalbanken klar abgelehnt. Die heute schon bestehende Auskunftspflicht der Bank gemäss Art. 29 Abs. 1 FINMAG genügt. Auch die vorgesehene «unverzügliche» Meldepflicht für Gewährspersonen sehen die Kantonalbanken kritisch. Die Meldepflicht steht in einem Spannungsverhältnis zum bankinternen Whistleblowing-Prozess und würde diesen faktisch aushebeln. Der Bank würde damit die Möglichkeit genommen, Verdachtsmomente zunächst intern abzuklären, bevor die FINMA eingeschaltet wird. Dies stellt einen unverhältnismässigen Eingriff in die Autonomie der Bank dar und hätte negative Auswirkungen auf die Gesprächskultur in den Führungsgremien der Bank.

In Anbetracht dieser Ausweitung und des vom Parlament einstimmig angenommenen Postulats 24.3890 von Nationalrat Andreas Meier «Widerspruch zwischen Mitwirkungspflicht und Selbstanzeigefreiheit in FINMA-Verfahren ausräumen» sehen die Vernehmlassungsunterlagen vor, dass es den Strafbehörden untersagt wird, selbstbbelastende mündliche oder schriftliche Erklärungen zu verwerten, welche die FINMA von natürlichen Personen unter Androhung einer strafrechtlichen Sanktion eingeholt hat.

Aus Sicht der Kantonalbanken reicht die vorgesehene Regelung jedoch nicht aus, um das Spannungsverhältnis zwischen aufsichtsrechtlichen Mitwirkungspflichten und dem strafprozessualen Schutz vor Selbstbelastung zu lösen. Die Kantonalbanken fordern daher ein echtes Aussageverweigerungsrecht für Mitarbeitende mit einer Schutzwirkung, die dem strafprozessrechtlichen Grundsatz, dass sich niemand selbst belasten muss, entspricht («nemo tenetur»). Zudem muss im Strafverfahren ein Verwertungsverbot für selbstbelastende Auskünfte von Mitarbeitenden gelten.

Die Kantonalbanken fordern daher folgende Anpassungen:

Art. 29 Abs. 1 und 2 und neu Abs. 3 und 4 VE-FINMAG

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

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

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

a. aufsichts- oder strafrechtlich verantwortlich gemacht werden könnten;

b. zivilrechtlich verantwortlich gemacht werden könnten und wenn das Schutzinteresse das Aufsichtsinteresse überwiegt.
Die Betroffenen sind von der FINMA beim Auskunftsersuchen darauf aufmerksam zu machen.
4 Das persönliche Auskunftsverweigerungsrecht besteht auch dann, wenn die natürlichen Personen mit ihrer Aussage eine ihnen im Sinne von Art. 168 Abs. 1–3 StPO nahestehende Person belasten würden.

Art. 38a VE-FINMAG
1 Die mündlichen oder schriftlichen Auskünfte natürlicher Personen, die diese strafrechtlich belasten könnten und welche die FINMA durch Anwendung der Auskunftspflicht erhalten hat, dürfen ~~nur dann~~ nicht in einem Strafverfahren gegen diese Personen verwendet werden.~~, wenn sie ohne Androhung einer strafrechtlichen Sanktion eingeholt wurden~~
2 ~~Unterlagen, die unabhängig vom Willen der in Absatz 1 genannten Personen bereits vorhanden waren und von deren Existenz die Strafbehörde Kenntnis hat, dürfen in einem Strafverfahren verwendet werden, selbst wenn sie von ihnen unter Androhung einer strafrechtlichen Sanktion eingeholt wurden.~~ Solche Informationen dürfen in Abweichung von Art. 38 FINMAG auch nicht an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet werden.

2.7 Berufsverbot (Art. 33 VE-FINMAG)
Die Kantonalbanken lehnen eine Ausdehnung des Berufsverbots auf Fälle schwerer Verletzungen aufsichtsrechtlich relevanter *betriebsinterner* Vorschriften ab. Eine solche Regelung birgt die Gefahr, dass interne Vorschriften künftig auf gesetzliche Vorgaben beschränkt würden. Zudem würde die vorgesehene Kompetenzerweiterung der FINMA erheblich und unverhältnismässig in die Autonomie der Institute eingreifen. Bei Verletzungen aufsichtsrechtlicher Bestimmungen ist die FINMA bereits nach geltendem Recht zuständig. Aus Sicht der Kantonalbanken reicht dies vollkommen aus.

Auch die vorgesehene Ausdehnung der Gewinneinziehung auf alle Mitarbeitenden wird klar abgelehnt. Eine solche Regelung wäre unverhältnismässig. Der Anwendungsbereich soll deshalb weiterhin auf Personen in leitender Stellung beschränkt bleiben.

Die Kantonalbanken lehnen eine Ausdehnung des Berufsverbots auf Fälle schwerer Verletzungen aufsichtsrechtlich relevanter *betriebsinterner* Vorschriften ab. Die bestehenden Kompetenzen der FINMA bei Verletzungen aufsichtsrechtlicher Bestimmungen sind ausreichend. Die Gewinneinziehung ist weiterhin auf Personen in leitender Stellung zu beschränken und nicht auf alle Mitarbeitenden auszudehnen.

2.8 Verkürzung der Verfahrensdauer (Art. 52f VE-BankG)
Die in der Vernehmlassung vorgesehenen Bereiche, in denen Beschwerden keine aufschiebende Wirkung haben sollen, gehen aus Sicht der Kantonalbanken deutlich zu weit. Besonders problematisch ist die Kombination mit Frühinterventionsmassnahmen und dem Zwangsgeld, weil dadurch die Macht und die Eingriffsmöglichkeiten der FINMA erheblich ausgeweitet würden.

Die aufschiebende Wirkung von Beschwerden ist ein zentrales Element des Rechtsschutzes und darf nur in eng begrenzten Ausnahmefällen gesetzlich ausgeschlossen werden. Dies gilt insbesondere für dringende Stabilitätsmassnahmen, bei denen die sofortige

Wirkung einer FINMA-Verfügung zwingend erforderlich ist, um die Allgemeinheit vor den Folgen eines Bankenzusammenbruchs zu schützen. Dabei ist der Verhältnismässigkeitsgrundsatz zwingend anzuwenden. In allen anderen Bereichen, insbesondere bei Governance, Vergütungen und Organisation, lehnen die Kantonalbanken den gesetzlichen Entzug der aufschiebenden Wirkung aus rechtsstaatlichen Gründen ab.

Die aufschiebende Wirkung ist ein zentrales Element des Rechtsschutzes und darf nur in eng begrenzten Ausnahmefällen gesetzlich ausgeschlossen werden. Insbesondere in den Bereichen Governance, Vergütungen und Organisation lehnen die Kantonalbanken einen gesetzlichen Entzug ab.

2.9 Prüfwesen (Art. 23 VE-BankG, Art. 24 Abs. 6 VE-FINMAG sowie Art. 9a VE-RAG)
Gemäss Art. 23 VE-BankG soll die FINMA künftig jederzeit und ohne besondere Voraussetzungen direkte Prüfungen bei beaufsichtigten Instituten durchführen können. Die heute geltenden Kriterien – namentlich die wirtschaftliche Bedeutung, die Komplexität des Sachverhalts oder die Prüfung interner Modelle – würden entfallen. Aus Sicht der Kantonalbanken geht diese uneingeschränkte Kompetenz zu weit, steht im Widerspruch zum bewährten dualen System und wird daher abgelehnt.

Art. 9a VE-RAG soll leitenden Prüferinnen und Prüfern zudem untersagen, neben dem Prüfmandat weitere Tätigkeiten im Finanzmarkt wahrzunehmen, insbesondere als Mitglied eines Oberleitungsorgans. Die Kantonalbanken lehnen diese Einschränkung ab. Bereits heute verfügt die FINMA über die notwendigen Instrumente, um bei der Beurteilung von Kandidatinnen und Kandidaten für Oberleitungsorgane potenzielle Interessenkonflikte im Einzelfall zu prüfen. Bei Bedarf kann sie Einschränkungen vorsehen oder eine Gewährsbewilligung verweigern. Ein gesetzlicher Ausschluss bestimmter Personengruppen ist daher nicht erforderlich.

Für kleinere und mittlere Banken ist der Zugang zu ausgewiesenen Fachspezialistinnen und Fachspezialisten von grosser Bedeutung. Solche Fachpersonen sind bereits heute nur begrenzt verfügbar. Ein generelles Verbot würde den Kreis geeigneter Personen für Oberleitungsorgane weiter verkleinern und den Instituten wertvolle Fach- und Praxiserfahrung entziehen.

Bereits heute bestehen umfassende Regelungen zur Vermeidung und Bewirtschaftung von Interessenkonflikten. Dazu gehören insbesondere Anforderungen an die Unabhängigkeit von Organmitgliedern, Ausstands- und Vertraulichkeitspflichten sowie aufsichtsrechtliche Vorgaben, deren Einhaltung die FINMA überprüft. Verwaltungsratsmandate bei eigenen Prüfkunden sind zudem bereits nach geltendem Recht ausgeschlossen.

Direkte Prüfungen der FINMA sollen weiterhin an klare Voraussetzungen geknüpft und auf sachlich begründete Fälle beschränkt bleiben. Eine uneingeschränkte Prüfungskompetenz lehnen die Kantonalbanken ab. Auf das generelle Tätigkeitsverbot im Finanzmarkt für leitende Prüferinnen und Prüfer ist zu verzichten, da die FINMA potenzielle Interessenkonflikte bereits heute im Einzelfall prüfen kann. Zudem würde dieses Verbot insbesondere kleineren und mittleren Banken den Zugang zu qualifizierten Fachpersonen erschweren.

3. Stabilisierung und Abwicklung

3.1 Abwicklungsverfahren (Art. 2bis, Art. 10 Abs. 2 ^{bis}, Art. 25, Art. 28 bis 32 und Art. 52c ff. VE-BankG)

Die Kantonalbanken fordern eine Umsetzung mit Augenmass. Diese muss den besonderen Rechtsformen, Eignerstrukturen und gesetzlichen Rahmenbedingungen der Kantonalbanken angemessen Rechnung tragen.

Besonders kritisch beurteilen die Kantonalbanken den im Vernehmlassungsentwurf bestehenden Konflikt: Einerseits muss die FINMA den Eignerkanton bei der Ausarbeitung der Abwicklung konsultieren (Art. 28d Abs. 2 VE-BankG). Andererseits kann sie die Mitwirkungsrechte der Eigner für die Dauer des Abwicklungsverfahrens suspendieren oder aufheben (Art. 28c Abs. 2 lit. a VE-BankG) und für die Anordnung von Massnahmen ist die Zustimmung der Eigner nicht erforderlich (Art. 30 Abs. 2 VE-BankG). Gerade bei Kantonalbanken mit Staatsgarantie müssen die Interessen des Kantons als Garant berücksichtigt werden. In der Botschaft zum Bankengesetz ist deshalb ausdrücklich festzuhalten, dass die Sonderregelungen für Kantonalbanken gemäss Art. 28d VE-BankG und Art. 30b Abs. 6 VE-BankG den allgemeinen Bestimmungen vorgehen. Verzichtet die FINMA auf eine umfassende und kooperative Zusammenarbeit mit den Eignerkantonen, handelt sie verfassungswidrig.

Kritisch beurteilen die Kantonalbanken auch, dass der Vorschlag in Art. 29a Abs. 3 lit. b VE-BankG für die Bewertung der Bank einzig die Variante des Beizugs eines externen Beauftragten vorsieht. Der Beizug eines externen Beauftragten darf keine zwingende Voraussetzung der Abwicklung sein. Denn fehlt ein Beauftragter oder steht er nicht rechtzeitig zur Verfügung, würde dies die Anordnung und die Wirksamkeit von Abwicklungsmassnahmen verzögern. Art. 29a Abs. 3 lit. b VE-BankG ist deshalb so anzupassen, dass die FINMA diese Bewertungen selbst vornehmen, unabhängige Beauftragte beiziehen oder die Bank damit beauftragen kann. Beauftragt sie die Bank, unterzieht sie die Bewertung einer Plausibilitätsprüfung. Aufgrund der vorgenannten Anpassungen ist **Art. 29a Abs. 5 VE-BankG zu streichen**.

Weiter kann Art. 29a Abs. 6 VE-BankG so verstanden werden, dass Banken die von der FINMA definierten Informationen laufend und jederzeit vorhalten müssen. Dies wäre bereits im Normalbetrieb mit erheblichem Aufwand verbunden, ohne einen erkennbaren Mehrwert zu schaffen. Die Kantonalbanken fordern deshalb, dass die entsprechenden Informationen erst bereitzustellen sind, wenn sich eine anhaltende Verschlechterung der finanziellen Lage abzeichnet.

Schliesslich erscheint es wenig zielführend, dass die FINMA nach Art. 10 Abs. 2bis VE-BankG für jede systemrelevante Bank eine Abwicklungsstrategie festlegen soll. Dies umso mehr, als gerade die vier systemrelevanten Banken ausgesprochene Spezialfälle darstellen, bei welchen auch weitere gesetzliche Regelungen zu beachten sind. Wie bisher sollen die Banken die Optionen und Abwicklungsstrategien erarbeiten, die FINMA soll diese anschliessend prüfen und genehmigen. Dies gilt umso mehr, als die Abwicklungsstrategie einer Kantonalbank in enger Abstimmung mit dem jeweiligen Kanton festgelegt werden muss. **Art. 10 Abs. 2bis VE-BankG ist daher zu streichen**.

Die kantonalbankenspezifischen Sonderregelungen gemäss Art. 28d und Art. 30b Abs. 6 VE-BankG müssen zwingend den allgemeinen Abwicklungsbestimmungen vorgehen. Die FINMA hat umfassend und kooperativ mit den Eignerkantonen zusammenzuarbeiten und deren Interessen als Garanten zu berücksichtigen. Die Pflicht zum Beizug eines externen Bewertungsbeauftragten beurteilen die Kantonalbanken in der vorgesehenen Form kritisch. Sie verlangen daher eine Anpassung von Art. 29a Abs. 3 lit. b VE-BankG sowie die Streichung von Art. 29a Abs. 5 VE-BankG. Informationspflichten dürfen zudem erst bei einer anhaltenden Verschlechterung der finanziellen Lage greifen. Abwicklungsstrategien sollen weiterhin von den systemrelevanten Banken erarbeitet sowie von der FINMA geprüft und genehmigt werden; Art. 10 Abs. 2bis VE-BankG ist entsprechend zu streichen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Kantonalbanken

Oliver Buschan
Direktor

Michele Vono
Vizedirektor
Leiter Public Affairs und Regulierung