Neue Instrumente für die FINMA – 5 Senior Managers Regime?

Urs Zulauf

Seit der Finanzkrise wird nach mehr Verfahren gegen Bankmanager gerufen. Solche Verfahren sind insbesondere wegen des erbitterten rechtlichen Widerstandes der Betroffenen, erhöhten Anforderungen der Gerichte und nicht immer klar bestimmten Verantwortlichkeiten schwierig. Verschiedene Staaten reagierten mit unterschiedlichen Ansätzen auf diese Herausforderungen. Einige führten ein besonderes Verantwortlichkeitsregime für Bankmanager ein. In der Schweiz reagierte die FINMA ziemlich erfolgreich durch vertiefte Ermittlungen, mehr Verfahren gegen Individuen und Auferlegen eines Verantwortlichkeitsregimes gegen einzelne Banken. Ein Verantwortlichkeitsregime auf Gesetzesstufe ist aber zu erwarten. Es sollte möglichst einfach und verhältnismässig sein mit der Bezeichnung der Kernrisikofunktionen und -träger sowie wenigen Verhaltenspflichten als Kernelementen.

Since the financial crisis, there have been public calls for more proceedings against bank managers. Such proceedings are difficult: bitter legal resistance from those concerned, increased demands from the courts, and responsibilities in the banks not always clearly defined. Various jurisdictions responded to these challenges with different approaches. Some introduced a special accountability regime for bank managers. In Switzerland, FINMA has responded quite successfully by conducting more in-depth investigations, bringing more proceedings against individuals and imposing a liability regime against individual banks. However, a liability regime at the legislative level is to be expected. It should be as simple and proportionate as possible, with the identification of key risk functions and key risk takers as well as a few conduct rules as core elements.

Prolog – Der Frust nach der Finanzkrise

(1) Der wirtschaftliche Schaden der grossen Finanzkrise 2007 und 2007 war weltweit gigantisch. Verantwortungslose und geldgierige Manager globaler Banken wurden als Hauptschuldige identifiziert: So etwa im November 2009 der damalige EZB-Chef Jean-Claude Trichet: «*Banker haben unverantwortlich gehandelt. Es gab massives Fehlverhalten im Finanzsektor, und das hat die Krise erheblich verschärft*".

(2) Wer verantwortungslos handelt, muss zur Verantwortung gezogen werden. Viele der Chefs der Banken, welche unterstützt werden mussten, traten zwar zurück. Freiwillig oder unter dem Druck der Behörden. So im April 2008 auch der damalige Verwaltungspräsident der UBS, Marcel Ospel. Oder die damaligen Chefs von Citigroup, Merril Lynch, Bank of America, Lehmann Brothers, AIG, Royal Bank of Scotland, Société Générale, Fortis, Morgan Stanley und Bear Stearns

(3) Aber nur wenige wurden strafrechtlich verfolgt. Oder sie wurden freigesprochen, wie etwa der ehemalige CEO von Barclays John Varley. Sie konnten ihre Boni im Ruhestand geniessen. Also: Banker an den Galgen? Oder immerhin: Banker ins Gefängnis? Oder jedenfalls: Busse für Banker? Oder wenigstens: Berufsverbote für verantwortungslose Banker?

(4) Die Folge war ein grosser Druck auf Straf- und Aufsichtsbehörden, nicht nur rigoros gegen die Banken, sondern auch ihre Manager vorzugehen. Jedenfalls die Senior Manager.

(5) Das hatte Folgen. Zum einen führten Aufsichts- und Strafbehörden Enforcementverfahren nicht länger in erster Linie oder ausschliesslich gegen die Banken als Institute. Sie gingen auch gegen

Prof. Dr. Urs Zulauf
Berater in Finanzmarktregulierung, - aufsicht und -verfahren
www.urszulauf.ch
Bern

Individuen vor, wenn möglich die obersten Manager. Oder wollten dies wenigstens tun. Denn es ist nicht so einfach.

Verfahren gegen Manager sind sinnvoll, aber schwierig

(6) Ein doppelspuriges Vorgehen gegen die Bank und die verantwortlichen Manager ist sinnvoll. Sanktionen nur gegen die Bank als Institut schreckt die für Fehlverhalten verantwortlichen Personen nicht ab. Umgekehrt erlaubt nur ein Vorgehen gegen die Bank, diese zu einer dauernden Veränderung von Governance, Kultur, Umgang mit Risiken oder Compliance zu veranlassen. Etwa durch Complianceprogramme allenfalls verbunden mit Geschäftseinschränkungen und Kontrollen. Dieses Ziel kann durch Verfahren gegen Individuen nicht erreicht werden.

(7) Verfahren gegen Individuen sind aber schwieriger als solche gegen Institute. Aus verschiedenen Gründen:

(8) Für die Individuen steht sehr *viel auf dem Spiel* wie Ehre, Ego, Karriere (bei Berufsverboten), persönliche Finanzen (bei finanziellen Sanktionen) persönliche Freiheit (bei drohendem Gefängnis). Sie werden sich entsprechend heftig gegen Verfahren und Sanktionen wehren.

(9) Mit allen *rechtlichen Mitteln*. Oft werden ihre Rechtskosten durch die Banken und ihre Organhaftplichtversicherungen gedeckt. Freiwillig? Nein die Banken haben eine Fürsorgepflicht gegenüber ihren Angestellten. Jedenfalls grundsätzlich. Mit Nuancen, welche hier zu weit führen würden.

(10) Die Gerichte setzen die rechtlichen Hürden bei Sanktionen gegen natürliche Personen höher als bei Sanktionen gegen Institute wie Banken. So etwa, dass der Tatbestand der aufsichtsrechtlichen Pflichtverletzung im Gesetz konkret umschrieben ist. Oder dass die Verletzung im konkreten Fall und die Verantwortlichkeit der sanktionierten Person genau nachgewiesen werden. Oder höhere Anforderungen an das Verfahren, etwa an das rechtliche Gehör einschliesslich der Begründungstiefe. Die Behörden müssen mit anderen Worten darlegen können, welche Handlungen das Gesetz von einem Manager konkret verlangte und dass er diese Pflicht verletzt hat. Dies gilt auch in der Schweiz, wie ein Leitentscheid des Bundesgerichts aus dem Jahr 2016 und daran folgende Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts z.B. aus dem Jahr 2018 zeigen.

(11) Schliesslich und wichtig: Nicht immer ist es für die Behörden einfach, die für eine Gesetzesverletzungen verantwortlichen Personen festzustellen. Aus verschiedenen Gründen, so komplexe Matrixstrukturen in grossen globalen Banken, unklare Verantwortlichkeiten, rasch wechselnde Organisationen und Manager.

(12) Um die gesteigerten Erwartungen nach mehr Verfahren gegen Manager zu erfüllen und die geschilderten Schwierigkeiten zu überwinden, gab es in den verschiedenen Staaten verschiedene Ansätze in Enforcementpraxis und Regulierung, oder beidem:

US-Ansatz: Banken ermitteln gegen Manager

(13) Besonders demokratische Administrationen entwickeln grossen Appetit auf Strafverfahren gegen in- und ausländische Unternehmen wegen Verletzung verschiedenster Gesetze. Die Verfahren gegen die Unternehmen enden meist in «Vergleichen» (Non-prosection und Deferred Prosecution Agreements (NPAs und DPAs) oder Guilty Pleas). Teil dieser «Vergleiche» sind regelmässig hohe Finanzsanktionen. Diese schliessen nicht nur eine vergeltende «Busse» im engen Sinne, sondern auch andere Komponenten wie Gewinneinzug oder Schadenersatz an Geschädigte ein. Dazu mehr in einem späteren Kommentar.

(14) Die Vergleiche mit den Unternehmen beenden aber in der Regel allfällige Verfahren gegen die verantwortlichen Individuen nicht. Diese werden weitergeführt.

(15) Die Höhe der Busse in einem Vergleich mit dem Unternehmen ist abhängig von einer Reihe von Faktoren. Mehr oder weniger transparenten. Wesentlich ist das Ausmass der Kooperation des Unternehmens mit den Staatsanwälten. So begründete das US-Justizdepartement im Vergleich mit der CS vom Mai 2014 die im Vergleich mit der UBS im Februar 2009 viel höhere Bussensumme mit schlechter Kooperation. Zu Recht oder zu Unrecht.

(16) Was hat das alles mit den Verfahren gegen Manager zu tun? Nun, die Erwartungen an eine gute Kooperation gehen sehr weit. Sie umfassen auch, dass die Unternehmen selbst untersuchen, wer für die Rechtsverletzungen verantwortlich ist. So verlangt das «Yates Memorandum» vom September

2015: «*to be eligible for any credit for cooperation, the company must identify all individuals involved in or responsible for the misconduct at issue, regardless of their position, status or seniority, and provide to the Department all facts relating to that misconduct*.»

(17) Mit anderen Worten: Das Justizdepartement belohnt Kooperation von Unternehmen. Mit geringeren Bussen. Oder einem Verzicht auf ein Schuldeingeständnis («guilty plea»). Oder einem Verzicht auf einen Monitor. Aber nur wenn das Unternehmen eine interne Untersuchung eröffnet. Sofort nach Bekanntwerden der möglichen Verfehlung. Also gegen sich selbst ermittelt. Und die Resultate laufend und umfassend den Staatsanwälten mitteilt. Und die individuellen Verantwortlichkeiten untersucht. Also gegen seine Manager ermittelt. Und die Resultate den Staatsanwälten übermittelt. Und zwar nicht erst am Ende der Untersuchung. Sondern zeitgerecht („*in a timely manner*“) d.h. zum Zeitpunkt ihrer Entdeckung („*once it was discovered*“). So die nachfolgenden «Monaco-Memos».

(18) Mir ist nicht bekannt, wie erfolgreich diese Memos waren. Wir werden auch sehen, ob unter der neuen Administration auch diese Memos wieder aufgehoben werden. Vielleicht ist das auch nicht so wichtig. Die neue Administration scheint nämlich die Prioritäten in der Strafverfolgung grundsätzlich anders zu setzen als die vorhergehende. Verfahren gegen Unternehmen stehen nicht im Vordergrund. Für die globalen Unternehmen dieser Welt sind Sätze wie diese in einem der 14 «Bondi Memoranden» vom Februar 2025 Balsam: «*Prosecutors may not use criminal charges to exert leverage to induce a guilty plea*.» Tönt wirtschaftsfreundlich. Es bleibt abzuwarten, ob das auch gilt, wenn Unternehmen versuchen, die schönen neuen Zölle zu umgehen. Oder ihre «*DEI – policies*» (Diversity, Equity, Inclusion) Regeln nicht abschaffen sondern anwenden. Ziemlich verrückt das Ganze. Aber das ist eine andere Geschichte.

UK-Ansatz: Senior Managers Regime

(19) Das Vereinigte Königreich ging das tatsächliche oder jedenfalls wahrgenommene Problem ungenügender Verantwortlichkeit systematischer an. Es schuf ein «*Senior Managers Regime*» (SMR) im Aufsichtsrecht. Nicht nur für Banken, sondern für alle beaufsichtigten Institute.

(20) Dieses Regime verfolgt, wenn ich das richtig verstehe, zwei Ziele: Als erstes will es *präventiv* die *Governance der Finanzinstitute* verbessern. Dafür sollen etwa vertiefte Abklärungen vor der Ernennung neuer Senior Manager oder die Bezeichnung derer Verantwortlichkeiten sorgen. Zum andern will es *repressiv* bei Gesetzesverletzungen das *Enforcement* gegen individuelle Manager *erleichtern*.

(21) Was beinhaltet denn nun das Senior Management Regime im UK? Für Details sei auf Spezialstudien verwiesen. Sie hatten in letzter Zeit in der Schweiz Hochkonjuktur. So Aufsätze (2022, 2024, 2024, 2025 und nochmals 2025) und eine Dissertation (2024). Von 5 Autor*innen.*

(22) Das SMR im UK beinhaltet folgende wesentliche Kernelemente:

(23) Das SMR gilt in Banken für alle Träger von insgesamt 17 «*Senior Management Functions*» (SMFs). Diese Funktionen werden von der Aufsichtsbehörde definiert, nummeriert (SMF1, SMF2 usw.) und aufgelistet. Sie umfassen Exekutivfunktionen wie den «*Chief Executive*» («SMF1) oder die «*Head of Key Business Aera*» (SMF6), aber auch Kontroll- Aufsichtsfunktionen wie «*Chief Risk*» (SMF4) oder den «*Senior Independent Director*» (SMF14).

(24) Die Aufsichtsbehörde hat für einzelne dieser Funktionen die damit verbundene *Verantwortlichkeiten* definiert (*inherent responsibility*). Die Bank muss aber diese Funktionen nicht zwingend besetzen. Anders für die *prescribed functions*. Für diese verlangt die Aufsichtsbehörde, dass es sie in einer Bank gibt und sie durch einen Senior Manager ausgeübt werden. Schliesslich gibt es noch *other overall responsibilities* wie etwa für die Leitung einer Niederlassung im Ausland, für die auch ein Senior Manager verantwortlich sein muss. Die Details haben es in sich:

So etwa definiert das «*Rulebook*» der UK PRA die Verantwortlichkeiten der SMF6 wie folgt:

”*The Head of Key Business Area function (SMF6) is the function of having responsibility for management of a business area or division of a firm (other than a) where:*

(1) the relevant business area or division of the firm accounts for more than 20% of the firm’s gross revenue; and

(2) the person performing that function does not report to a person performing the Head of Key Business Area function in respect of that same business area or division of the firm; and
(3) either the gross total assets or the technical provisions of the relevant business area or division of the firm exceed £10 billion."

(25) Aufsichtsregulierung vom Feinsten. Ein Traum für Beratungsfirmen.

(26) Jede Person, welche eine solche Senior Manager Funktion ausübt, muss sodann eine *Verantwortlichkeitserklärung* (*statement of responsabilities*). In diesem Formular werden alle (aufsichtsrechtlichen) Verantwortlichkeiten der Person umschrieben, auch zeitlich befristete etwa für Projekte.

(27) Jede Person mit einer Senior Manager Funktion muss von der Aufsichtsbehörde *zugelassen* werden. Auf der Grundlage der Verantwortlichkeitserklärung muss die Bank prüfen, ob die Person fachlich qualifiziert ist. Und dazu bei neu anzustellenden Personen zwingend Referenzanfragen bei allen Arbeitgebern der letzten sechs Jahre einholen. Die Aufsichtsbehörde entscheidet dann über die Zulassung. Allenfalls nach eigenen Abklärungen und Prüfungen. Jedes Jahr muss die Bank die Eignung neu prüfen.

(28) Die Bank muss sodann eine *Verantwortlichkeitskarte* (*Management Responsibilities* Map) erstellen. Darin werden alle Senior Manager Funktionen, die damit verbundenen Verantwortlichkeiten und die Namen der Träger der Funktionen festgehalten. Und die Kompetenzen der Leitungsgremien. Und die Gründe für geteilte Verantwortlichkeiten.

(29) Für alle Senior Manager gelten besondere *Verhaltenspflichten.* So müssen sie zum einen die für alle Bankangestellten gültigen Verhaltensregeln beachten. Sie lauten zusammengefasst: *handle integer, sachkundig*, *sorgfältig und gewissenhaft*. Zudem müssen sie angemessene Vorkehren («reasonable steps») treffen, um in ihrem Verantwortlichkeitsbereich (1) die nötigen Kontrollen, (2) die Einhaltung der Aufsichtsregeln, (3) die Delegation seiner Verantwortung nur an geeignete Personen und (4) die Meldung wesentlicher Informationen an die Aufsichtsbehörden sicherzustellen.

(30) Senior Manager unterliegen schliesslich einer *Geschäftsherrenhaftung* (*duty of responsability*) für alle Aufsichtsrechtsverletzungen in ihrem Verantwortungsbereich, welche während der Dauer ihrer Verantwortung stattfanden. Die Haftung entfällt, wenn sie darlegen können, alle Massnahmen unternommen zu haben, die von ihnen vernünftigerweise erwartet werden können, um die Aufsichtsrechtsverletzung oder ihre Fortsetzung zu verhindern.

(31) Wie erwähnt: das ist eine Vereinfachung. So käme dann noch das «*Certified Persons Regime*» für Personen unterhalb der Senior Manager Schwelle hinzu. Und andere Details. Lassen wir das. Fragen wir uns vielmehr: hat das Senior Manager Regime seine Erwartungen erfüllt? Absolut. So jedenfalls die Selbstbeurteilungen der britischen Aufsichtsbehörden FCA von 2019 und PRA von 2020.

(32) Richtig perfekt scheint es aber noch nicht zu sein. So ist das Regime derzeit in der Revisionswerkstatt. Anlass dazu waren Klagen der Beaufsichtigten über langwierige und komplizierte Zulassungsprozesse für Senior Manager bei den Behörden, zu wenig und zu wenig sachkundiges Personal bei den Aufsichtsbehörden, zu viel Bürokratie vor allem für kleinere Firmen und wenig Effekt auf das Enforcement. Derzeit evaluiert der Gesetzgeber, und die Aufsichtsbehörden wie die PRA arbeiten an einer Verbesserung.

(33) Schauen wir auf das Enforcement. Hat das Senior Managers Regime tatsächlich zu mehr Verfahren und Sanktionen gegen Senior Manager geführt? Eine Kurzanalyse der Fälle der prudentiellen Aufsichtsbehörde PRA ergibt: Sie sanktionierte seit dem Inkrafttreten des Regimes 2016 bis 2024 *drei* Senior Managers von 3 Banken (Barclays Group, TSB Bank plc und Wyelands Bank Plc). Davon waren im Fall gegen James Staley, dem früheren CEO von Barclays, die besonderen Verhaltenspflichten für Senior Managers Regime für den Ausgang des Verfahrens nicht relevant. Für die FCA konnten wir die Daten nur von 2014 bis 2021 auswerten. Danach hat die FCA in diesem Zeitraum 26 Verfahren gegen Banker abgeschlossen. 11 (19%) davon waren Senior Managers. Einer dieser Fälle betraf ebenfalls James Staley, wo FCA und PRA gemeinsam ermittelten. Insgesamt sanktionierten die beiden Behörden 26 Banker aller Hierarchiestufen. Das Risiko der in diesem Zeitraum im UK durchschnittlich tätigen 383'169 Bankangestellten, in einem Aufsichtsverfahren sanktioniert zu werden, lagen also bei 0.07 Prozent.

(34) Ein Nachtrag dazu: James Staley wurde von der UK FCA noch ein zweites Mal sanktioniert. 2023 erhielt er ein Berufsverbot und eine Busse von 1.8 Millionen Pfund. In diesem Fall waren die *allgemeinen* Verhaltenspflichten des Senior Managers Regime (*handle integer, sachkundig, sorgfältig und gewissenhaft*) relevant.

Enforcementdaten

Ein Teil dieser Daten stammt aus einem vom Schweizer Nationalfonds unterstützten Forschungsprojekt der Universität Genf. Diese Daten werden ab Juni 2025 durch den Verein «*GEFI – Global Enforcement in the Financial Industry and Capital Markets*» publiziert.

(35) In einem Punkt war aber das britische Senior Managers Regime sehr erfolgreich: Es diente als Vorlage für ähnliche Regimes etwa in Irland, Singapur, Hong Kong und Australien. Ein erfolgreicher Exportartikel also. Und nun interessiert sich auch die Schweiz dafür. Mit der üblichen Verzögerung. Sie soll bekanntlich helfen, keine Fehler zu kopieren. So jedenfalls sagt man.

Schweizer Ansatz: vertiefte Ermittlungen,…

(36) Wie lautet nun *Unser Schweizer Standpunkt*? Wie hat die Schweiz auf die nach der Finanzkrise gestiegene öffentliche Erwartung reagiert, die obersten Manager die Banken für Gesetzesverletzungen und Missstände verantwortlich zu machen? Es ist zu unterscheiden. Der Gesetzgeber hat bis jetzt gar nicht reagiert. Darüber diskutieren wir jetzt. Anders die FINMA. Sie hat durchaus reagiert. Und zwar mit drei Massnahmen.

(37) Als erstes hat sie ihre Werkzeuge zur Beweiserhebung vermehrt und vertieft eingesetzt. Dazu gehört zum einen, dass sie von Banken verlangt, bei Verdacht auf Gesetzesverletzungen eigene Untersuchungen zu starten und ihr deren Ergebnisse offenzulegen. Systematisch geschah dies nach 2008 im Zusammenhang mit den damals rasch zunehmenden «Kundensteuerrisiken», d.h. dem Risiko der Banken, durch ausländische Straf- und Steuerbehörden als Gehilfen zu Steuerdelikten verantwortlich gemacht zu werden. Die FINMA führte in dieser Zeit unter dem Titel *ungenügende Organisation durch schlechtes Management ausländischer Rechtsrisiken* Verfahren gegen verschiedene Banken und auch Bankorgane.

(38) Die internen Untersuchungen äussern sich auch zur Verantwortlichkeit von Individuen. Ermittlung gegen eigene Angestellte und Manager im Sinne des US-Yates-Memos. Der Hebel der FINMA ist aber ein anderer als derjenige der US-Staatsanwälte. Weniger die Aussicht auf geringere Strafe für gute Kooperation, sondern ein mächtiges Werkzeug im Werkzeugkasten der FINMA: der Einsatz von «*Untersuchungsbeauftragten*» (Art. 36 FINMAG). Sie ermitteln einen Sachverhalt im Auftrag der FINMA. Die Kosten tragen die Untersuchten, z.B. die Banken. Im Zeitraum von 2014 bis 2023 erteilte die FINMA jedes Jahr im Durchschnitt 6 solcher Untersuchungsmandate bei bewilligten Instituten, insbesondere Banken. Kostenpunkt durchschnittlich 1 Million Franken pro Mandat.

GEFI Global Enforcement in the Financial Industry

Kosten der FINMA-Beauftragten nach Honorarvolumen und die Zahl der Mandatsvergaben

Table copyright: Association Global Enforcement in the Financial Industry and Capital Markets (GEFI)
Rows with italics script have been introduced by GEFI
Table responsible: Urs Zulauf

Quelle: FINMA Jahresberichte (2023, S. 103)

	Total		*Durchschnitt*		
Beaufsichtigtenkategorie	*Honorarvolumen Mio CHF*	*Mandatsvergaben*	*Honorarvolumen Mio CHF*	*Mandatsvergaben*	*Durchschnitt Honorar pro Mandat Mio CHF*
Untersuchungen bei bewilligten Finanzintermediären	*60.0*	*58*	*6.7*	*6*	*1.0*

(39) Was oft vergessen geht: die FINMA könnte solche Untersuchungen nicht nur wie heute externen Firmen z.B. Anwaltskanzleien geben. Sie könnte auch ein Team mit eigenen Leuten in die Unternehmen schicken. Wie auch immer. Untersuchungsbeauftragte sind ein sehr mächtiges Instrument, welches Strafbehörden nicht zur Verfügung steht und welches auch bei der Ermittlung individueller Verantwortlichkeiten hilft.

… mehr Verfahren gegen Manager…

(40) Die FINMA traf zudem im Jahr 2014 den bewussten Entscheid, künftig Enforcementverfahren nicht nur gegen die beaufsichtigten Institute, sondern vermehrt auch gegen die für schwere Aufsichtsrechtsverletzungen verantwortliche Personen zu führen. Sie brachte diesen geänderten Ansatz in einer Änderung ihrer nun «*Leitlinien zum Enforcement*» genannten Enforcementpolicy zum Ausdruck: «*Gegen natürliche Personen, die für schwere Verletzungen aufsichtsrechtlicher Bestimmungen die Verantwortung tragen, geht die FINMA gezielt vor*.»

(41) Die Gründe für diese Konsequenzen schilderte der damalige Direktor in einer Rede eindringlich: «*Why the increased focus on individuals? Firstly, because individuals drive misconduct, not institutions. And individuals need to know that they have something to lose. … Our message is: if you try, you will be caught; and if you are caught, your career will not be the same afterwards.* »

(42) Hat die FINMA ihre Ankündigung auch real umgesetzt? Trotz der vorne erwähnten (Rz. (7)) Schwierigkeiten bei Verfahren gegen Individuen? Die Antwort lautet: ja ziemlich gut. Sie sanktionierte im Zeitraum von 2014 bis 2021 insgesamt 42 Banker. Damit lag das Risiko einer der in diesem Zeitraum durchschnittlich bei Banken angestellten 108'307 Personen, in einem Enforcementverfahren der FINMA sanktioniert zu werden bei 0.39 Prozent, d.h. fast 6-mal höher als im Vereinigten Königreich. 26 (40%) dieser 42 Banker gehörten dem Top Management an (Verwaltungsräte, CEO, Mitglieder der Geschäftsleitung, Leiter Recht und Compliance).

(43) Auch 2022 und 2023 setzte sich dieser Trend fort. So sanktionierte die FINMA einen Hauptaktionär und je ein Mitglied der Geschäftsleitung und des Kaders einer Bank.

(44) Richteten sich diese Verfahren auch gegen das Top Management von *systemrelevanten Banken* (SIBs)? Die Antwort lautet, ja in einigen Fällen:

- Ein Berufsverbot gegen einen nach Ansicht der FINMA für die seinerzeitigen Devisenkursmanipulationen der UBS verantwortlichen Co-Leiters des globalen Devisenhandels der UBS scheiterte 2018 vor Bundesverwaltungsgericht an den erhöhten Anforderungen an die Begründung.
- 2017 beendete die FINMA das Verfahren gegen Pierin Vincenz, den ehemaligen CEO der Raiffeisen mit der (diskutablen) Begründung, dass Vincenz aus allen Führungsfunktionen bei beaufsichtigten Instituten zurückgetreten sei und auch künftig auf solche Funktionen verzichten werde.
- Die FINMA eröffnete verschiedene Verfahren gegen Mitglieder der Geschäftsleitung und der nächstunteren Führungsebene der CS. So in den Fällen Mosambik (2021, 1 Person gemäss PUK Bericht S. 565) und «Spygate» (2021, 3 Personen), Greensill (2023, 4 Personen) und Archegos (2023, 1 Person). Sie informierte darüber teilweise auch in Medienmitteilung öffentlich, oder die Verfahren wurden aus dem Bericht der CS-PUK und dem für diese erstellten Expertenbericht von Albrecht Langhart und Matthias Hirschle bekannt.

… und ein Senior Managers Regime im Einzelfall

(45) Schliesslich zögerte die FINMA auch nicht, in Einzelfällen Kernelemente eines Senior Managers Regime in Verfügungen gegen Banken gestützt auf geltendes Recht anzuordnen. Öffentlich informierte die FINMA darüber ohne Nennung der Bank (2020, Publikation des Verfügungstextes) und in den Fällen «CS Greensill» (2023) und HSBC (2024). In zwei weiteren Fällen soll die FINMA nach einem kürzlichen Referat eines Verantwortlichen der FINMA ähnliche Massnahmen angeordnet haben.

(46) Im Fall CS «CS Greensill» fasste die FINMA ihre Erwartungen öffentlich so zusammen: «*Zudem müssen die Verantwortlichkeitsbereiche der (rund 600) höchsten Manager der Bank künftig in einem Verantwortlichkeitsdokument festgehalten werden. Organisieren und führen diese ihren Bereich nicht so, dass Fehlverhalten möglichst verhindert wird, müssen sie von der Bank sanktioniert werden, beispielsweise mit einer Kürzung der variablen Entschädigung.*»

(47) Die FINMA erliess diese Massnahmen zur «*Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes*» (Art. 31 FINMAG), sprich einer ordnungsgemässen Organisation (Art. 3 Abs. 2 Bst. a BankG).

Besteht in der Schweiz also kein Problem?

(48) Wir sehen: die FINMA muss ihr Licht beim Vorgehen gegen Topmanager im internationalen

Vergleich nicht unter den Scheffel stellen. Im Gegenteil: ziemlich eindrückliche Leistung.

(49) Der Ausgang der genannten Verfahren gegen die insgesamt 9 Senior Manager der CS ist (noch) nicht bekannt. Sogar wenn diese am Ende des Verfahrens nicht sanktioniert würden. Nach meiner Einschätzung wäre dies dennoch das wohl aggressivste Vorgehen einer Bankaufsichtsbehörde gegen eine Vielzahl der obersten Manager einer globalen systemrelevanten Bank weltweit. Erst Recht, wenn am Ende Sanktionen ausgesprochen würden.

(50) Besteht also in der Schweiz gar kein Problem?

(51) Objektiv mag das vielleicht so sein. Wenn nur die Fakten relevant sind. Aber ich kann mich ja mit meiner Einschätzung täuschen: fake facts. Und wichtiger: spielt das wirklich eine Rolle? Man möchte es zwar meinen. Aber das Leben ist kompliziert. Regulierungswellen sind nicht zu stoppen. Sogar zur Lösung imaginärer Probleme. Denn wir wissen: «perception is reality». Vor allem dann, wenn sich FINMA, Bundesrat, Parlament und sogar die UBS in diesem Punkt einig sind. Und viele ausländischen Behörden das Werkzeug auch haben. Dann wollen wir das für die FINMA auch.

(52) Fazit: eine Schweizer Form eines Senior Manager Regime wird kommen. Hoffentlich in vernünftiger Form zum Wohle des Finanzplatzes und des Landes. Wenden wir uns deshalb der Ausgestaltung zu:

«Mögliche Massnahmen» des Bundesrates

(53) Wie stellt sich der Bundesrat ein künftiges Schweizer «Verantwortlichkeitsregime» vor? In seinem Bericht vom April 2024 (Kapitel 15.3.4) blieb er noch ziemlich wage. Trotz internationaler Inspiration.

(54) So zum *Geltungsbereich*: Das Regime könne «*grundsätzlich für international tätige SIBs, für alle SIBs, für alle Banken oder ggf. für weitere Finanzinstitute eingeführt werden*.» Die Regulierungswelle könnte demnach grosse Teile des Finanzstrandes erreichen.

(55) Aber unbedingt verhältnismässig in der *Umsetzung*: «*Bei der Umsetzung eines Verantwortlichkeitsregimes ist darauf zu achten, dass sich der Aufwand für die betroffenen Institute in engen Grenzen hält und die Institute selber einen Nutzen ziehen können*.» Tönt doch vielversprechend.

(56) Der Bericht bleibt auch *Ziel* offen: «*Ein Verantwortlichkeitsregime soll die klare Zuweisung von Verantwortlichkeiten insbesondere auf Personen in den obersten Führungsebenen gewährleisten*». Finde ich gut.

(57) Nötig erachtet der Bundesrat eine *Dokumentation der Verantwortlichkeiten*: «*Die Verantwortlichkeiten eines dem Verantwortlichkeitsregime unterliegenden Individuums werden basierend auf entsprechenden regulatorischen Anforderungen angemessen dokumentiert, bei Bedarf aktualisiert und allenfalls der FINMA eingereicht.*» Die Aufsicht liebt Dokumentation und Protokolle.

(58) Flexibel soll der *Adressatenkreis* definiert werden, welche vom neuen Verantwortlichkeitsregime erfasst werden: «*Insbesondere bei grossen Instituten ist es sinnvoll, dass der Adressatenkreis auch Personen unterhalb des Geschäftsführungsorgans umfasst, da ihre Zuständigkeiten weitreichende Entscheidbefugnisse einschliessen können. Der Adressatenkreis sollte zudem flexibel gehandhabt werden können, um institutsbezogene Managementstrukturen angemessen berücksichtigen zu können.*» Flexibilität ist alles.

(59) Auch der Bundesrat sieht neue *Verhaltenspflichten* für die erfassten Senior Manager. Auch wenn er von einem «*Sorgfaltsmassstab*» spricht: «*Dieser Massstab verpflichtet die Individuen dazu, alles Nötige und von ihnen vernünftigerweise zu Erwartende zu unternehmen, damit Fehlverhalten vermieden wird*.» Ohne Pflichten wird es nicht gehen.

(60) Das Regime soll mit den *Vergütungen* verzahnt sein: «*Falls ein Individuum seine Verantwortlichkeiten verletzt hat, soll es mit finanziellen Konsequenzen über einen Eingriff in die Höhe der Vergütung sanktioniert werden*». Da waren wir schon im letzten Kommentar zu den Bonusregeln.

(61) Zu guter Letzt wirft der Bundesrat eine Reihe offener Fragen in die Runde. Fast alle relevant wie die Frage der territorialen Geltung eines Schweizer Verantwortlichkeitsregimes auf die global tätige UBS mit zwei Drittel der Angestellten und vor allem der Investmentbank überwiegend im Ausland. Auch diese Frage kennen wir schon seit dem letzten Kommentar zu den Bonusregeln. Viele gute Fragen, aber es gibt Antworten.

Möglichst einfach, integriert, verhältnismässig

(62) Eine künftiges Schweizer Verantwortlichkeitsregime sollte meiner Ansicht nach möglichst einfach, möglichst in die bestehende Regulierung integriert und verhältnismässig sein. Tönt alles schön, aber was bedeutet das?

(63) Drehen wir die Anforderungen um. Was sollte das Regime nicht sein? Es sollte keinen Anspruch auf Perfektion erheben. Mut zur Lücke sollte nicht ein blosser Spruch bleiben. Den Banken sollte nicht das letzte Detail vorgeschrieben werden. Vielmehr müssen sie Spielraum für eine vernünftige und ihrem Geschäftsmodell angepasste Umsetzung besitzen. Denn seien wir uns bewusst: bereits die Geschäftsmodelle der vier Schweizer SIBs unterscheiden sich massiv.

Kernelemente eines Schweizer Senior Managers Regime

(64) Vor dem Hintergrund dieser Grundsätze erschiene mir auf Gesetzesstufe eine auf fünf Punkte beschränkte Regelung sinnvoll und ausreichend:

(65) *Erstens* eine Pflicht der Banken, in ihrem Organisationsreglement oder einem anderen Reglement ihre *Kernrisikofunktionen* und die damit verbundenen Verantwortlichkeiten zu umschreiben. Zu erfassen wären alle Funktionen, deren Träger die *wesentlichen Risiken der jeweiligen Bank begründen, erfassen, begrenzen und kontrollieren können bzw. müssen*. Diese Kernrisikofunktionen können sich je nach Geschäftsmodell unterscheiden. Verwaltungsrat und Geschäftsleitung gelten zwingend als Kernrisikofunktionen. Darüber hinaus werden es aber noch andere Personen unterer Hierarchieträger sein. Erinnern wir uns: die UBS hatte Ende 2024 neben den Konzernleitung global 835 als «key risk taker» bezeichnet, welche Kernrisikofunktionen ausüben.

(66) Dieses Reglement müsste *zweitens* von der *FINMA genehmigt* werden. Die Anforderung wäre, dass die Umschreibung der Funktionen und der damit verbundenen Verantwortlichkeiten den wesentlichen Risiken der jeweiligen Bank Rechnung trägt.

(67) Die Banken hätten sodann drittens für jede Kernrisikofunktion eine *verantwortliche Person* zu bezeichnen (*Kernrisikoträger*). Diese müssten nicht wie im UK jedes Jahr eine Verantwortlichkeitserklärung unterzeichnen. Stattdessen müssten die Banken die Namen der Kernrisikoträger jedes Jahr z.B. im Geschäftsbericht *veröffentlichen*. Dahinter müsste ein sauberer Prozess stehen.

(68) Für alle Kernrisikoträger gäbe es viertens *Verhaltenspflichten*: Zum einen müssten sie *integer, sachkundig*, *sorgfältig und gewissenhaft handeln*. Zudem müssten sie alle *nach den Umständen gebotene Sorgfalt* aufwenden, um die Verletzung dieses oder eines anderen Finanzmarktgesetzes oder sonstige Missstände in ihrem Verantwortungsbereich zu vermeiden oder deren Fortgang zu verhindern. Der Sorgfaltsnachweis würde ihnen obliegen. Sie müssten also in diesem Punkt an der Beweisführung mitwirken. Die eigentliche Beweislast in einem Verfahren würde nicht umgekehrt, sondern bliebe bei der FINMA. Das bedeutet: bliebe die Verletzung der Verhaltenspflicht durch den Kernrisikoträger nicht bewiesen werden, könnte er nicht sanktioniert werden.

(69) Fünftens: Gibt es hinreichende Hinweise auf eine Verletzung der neuen Verhaltenspflicht durch einen Kernrisikoträger, so eröffnet die FINMA nach den nötigen Vorabklärungen ein Enforcementverfahren. Unabhängig davon, ob der Kernrisikoträger in der Schweiz oder im Ausland tätig ist und ob sein Arbeitsvertrag nach Schweizer oder ausländischem Recht richtet. Die FINMA könnte aber vom Verfahren absehen, wenn eine ausländische Behörde ein vergleichbares Verfahren führt.

Für wen soll es gelten?

(70) Für wen sollte dieses Verantwortlichkeitsregime künftig gelten: «*für international tätige SIBs, für alle SIBs, für alle Banken oder ggf. für weitere Finanzinstitute»?*

(71) Eingedenk der Beteuerungen der Sprecher der PUK im Parlament, alle ihre Empfehlungen würden sich nur an die SIBs richten, halte ich dafür: grundsätzliche Geltung nur für SIBs. Und auch dort eine differenzierte Anwendung.

(72) Eine kleine Türe Richtung andere Banken fände ich aber gut. Die FINMA sollte befugt sein, im Einzelfall das Regime auch auf andere Banken anzuwenden, wenn die Komplexität ihres Geschäftsmodells oder offensichtliche Missstände insbesondere im Vergütungssystem oder dem Verantwortlichkeitsregime dies erfordern. Aber natürlich verhältnismässig.

(73) Im Gesetz könnte das Ganze dann etwa so aussehen. Vorbehalten bliebe die formale und inhaltliche Verschönerung durch die Hohepriester der Gesetzgebung insbesondere in der Bundeskanzlei und im Bundesamt für Justiz.

Bankengesetz

Art. 10b Kernrisikoträger

[1] Die systemrelevanten Banken bezeichnen in einem Reglement die Funktionen, welche neben dem Oberleitungsorgan und der Geschäftsführung für die Begründung, Erfassung, Begrenzung und Kontrolle der wichtigen Bankrisiken wichtig sind (Kernrisikofunktionen) sowie die mit diesen Funktionen verbundenen Verantwortlichkeiten.

[2] Die FINMA genehmigt das Reglement, wenn die Beschreibung der Kernrisikofunktionen und Verantwortlichkeiten den wesentlichen Risiken der Bank angemessen Rechnung trägt.

[2] Die systemrelevanten Banken bezeichnen für sich und Gruppengesellschaften die für die Kernrisikofunktionen verantwortlichen Personen (Kernrisikoträger) und geben sie in ihrem Geschäftsbericht bekannt.

[3] Kernrisikoträger handeln integer, sachkundig, sorgfältig und gewissenhaft und wenden die nach den Umständen gebotene Sorgfalt auf, um die Verletzung dieses oder eines anderen Finanzmarktgesetzes oder sonstige Missstände in ihrem Verantwortungsbereich zu vermeiden oder deren Fortgang zu verhindern. Der Sorgfaltsnachweis obliegt den Kernrisikoträgern.

[4] Bei hinreichenden Hinweisen auf Verstösse gegen die Verhaltenspflicht von Abs. 3 führt die FINMA ein Verfahren gegen die mutmasslich fehlbaren Kernrisikoträger. Sie kann davon bei Personen absehen, welche für ausländische Gruppengesellschaften tätig sind, sofern eine ausländische Behörde ein vergleichbares Verfahren führt.

Art. 10c Anwendung auf andere Banken

[3] Die FINMA kann Art. 9 und 10b risikoorientiert auch auf andere Banken anwenden, wenn die Komplexität ihres Geschäftsmodells oder offensichtliche Missstände insbesondere im Vergütungssystem oder dem Verantwortlichkeitsregime dies erfordern.

Epilog und Ausblick

(74) Hätte ein solches Verantwortlichkeitsregime bei richtiger Umsetzung den Niedergang der CS verhindert? Das wage ich zu bezweifeln. Jedenfalls nicht für sich allein. Das behauptet auch die FINMA nicht. Geschadet hätte es aber wohl auch nicht. Nützt's nüd so schad's nüt. Vielleicht hätte es sogar ein wenig genützt. Jedenfalls wenn richtig umgesetzt.

(75) Ich stelle fest. Meine Kommentare tendieren dazu auszuufern. In die Länge, die Breite und die Tiefe. Immerhin nicht mehr 11 Seiten wie beim letzten. Aber ich gelobe Besserung.

(76) Lesen Sie im nächsten Kommentar: *Whistleblowerschutz und -programme?*