



Neue Instrumente für die FINMA 2-3 Bankengesetz: Teil- oder Totalrevision?

Urs Zulauf

Die drei durch den Niedergang der Credit Suisse ausgelösten Gesetzespakete sehen insgesamt fundamentale Änderungen und Ergänzungen des Bankengesetzes vor. Nach den Richtlinien der Bundeskanzlei zur Gesetzgebung müsste das Bankengesetz deshalb eigentlich total- und nicht bloss teilrevidiert werden. Der Bundesrat sieht dies aber nicht vor. Über die Gründe dafür lässt sich derzeit nur spekulieren. Diese Spekulationen führen zum Schluss: es dürfte bei einer Teilrevision bleiben. Andere Szenarien sind aber denkbar.

Les trois paquets législatifs déclenchés par la faillite du Credit Suisse prévoient, dans l'ensemble, des modifications et des ajouts fondamentaux à la loi sur les banques. Selon les directives de la Chancellerie fédérale en matière de législation, la loi sur les banques devrait donc en réalité faire l'objet d'une révision totale et non d'une simple révision partielle. Le Conseil fédéral n'envisage toutefois pas cette option. On ne peut pour l'instant que spéculer sur les raisons de cette décision. Ces spéculations mènent à la conclusion suivante : on en restera probablement à une révision partielle. D'autres scénarios sont toutefois envisageables.

The three legislative packages triggered by the collapse of Credit Suisse collectively provide for fundamental changes and amendments to the Banking Act. According to the Federal Chancellery's guidelines on legislation, the Banking Act would therefore actually need to undergo a total revision rather than merely a partial one. However, the Federal Council does not intend to do so. At present, one can only speculate about the reasons for this. These speculations lead to the conclusion that it will likely remain a partial revision. Other scenarios are, however, conceivable.

Prolog

(1) Eigentlich wollte ich als nächstes Fragen der Bankbewilligung, Organisation, Kultur und der Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit behandeln. Aber bei der Durchsicht der umfangreichen Änderungsvorschläge der drei im ersten Kommentar geschilderten «tbtf» Gesetze wird mir bewusst, wie umfassend insbesondere das Bankengesetz revidiert werden soll.

(2) Dies bringt mich zur Frage: müsste das Bankengesetz eigentlich nicht total- statt nur wie vorgesehen teilrevidiert werden?

(3) Sicher: diese Frage treibt in erster Linie Verwaltungsjuristen um. Aber nicht nur sie. Entschliesst sich der Gesetzgeber, und das sind de facto meist eben die Verwaltungsjuristen, für eine Totalrevision, hat dies auch inhaltliche Auswirkungen. Die wichtigste Auswirkung ist, dass zumindest theoretisch auf der grünen Wiese begonnen wird zu legislieren. Potentiell können sehr viele Anliegen neu auf den Tisch kommen und der ganze Prozess wird noch unberechenbarer und komplizierter und dauert tendenziell länger.

(4) Aus diesem Grunde teilen sich die Verwaltungsjuristen in dieser Frage in zwei Lager. Die Juristen der *Fachämter* neigen dazu, vor allem die anstehenden tatsächlichen oder vermeintlichen Probleme zu lösen aber nicht mehr. Die Juristen der *Bundeskanzlei* und des *Bundesamtes für Justiz* als eigentliche Gesetzgebungsnerds fühlen sich berufen, die hehren und reinen Regeln guter Gesetzgebung zu verteidigen und plädieren tendenziell eher für eine Totalrevision. Nach meiner Erfahrung behalten meist die *Fachämter* die Oberhand. Tatsächlicher oder vermeintlicher Sach- und Problemdruck obsiegt oft. So auch, wie es scheint, in den vom Bundesrat ungenau als «tbtf»-Vorlagen bezeichneten Bankengesetzrevisionen.

Die reine Gesetzgebungslehre

(5) Wer hätte etwas anderes erwartet? Es gibt zahlreiche und ausführliche Regeln zur Frage, wie der Gesetzgeber Gesetze schreiben, und wie der Prozess dazu gehen soll. Das Grundlagendokument sind die «Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes (GTR)». 172 Seiten mit Hinweisen auf 9 weitere Leitfäden und Weisungen zum Gesetzgebungsprozess, Schreiben von Gesetzesbotschaften, Bundesratsgeschäften, guter und geschlechtsneutraler Sprache, Rechtschreibung und so weiter.

(6) Was sagen nun diese Richtlinien zur Frage, wann ein zu revidierendes Gesetz total zu revidieren ist? *«Als Faustregel gilt: Eine Totalrevision (Erlassen einer neuen Fassung des ganzen Textes und Aufhebung der bisherigen Fassung) wird vorgenommen, sobald die Änderung mehr als die Hälfte der Artikel des Erlasses betrifft.»* (Rz 276). Aber es gibt *«exceptions to policy»*. So wenn der Erlass *«eher lang»* ist, in absehbarer Zeit ohnehin einer Totalrevision unterzogen wird oder dazu eine reiche Literatur und Rechtsprechung besteht, welche darauf Bezug nimmt. Die Bundeskanzlei hat also ein Herz für Gesetzeskommentatoren. Dies sind Argumente für eine Teilrevision.

(7) Wenden wir diese Kriterien auf die in den drei «tbtf» angedachte Revision des Bankengesetzes an:

Umfassende Revision des Bankengesetzes

(8) Zählen wir wieder Erbsen bzw. Artikel bzw. lassen die künstliche Intelligenz für uns zählen. Das genaue Resultat findet sich im Anhang zu diesem Kommentar und es ist eindrücklich.

(9) Das Bankengesetz zählt heute 85 materielle Artikel, ohne aufgehobene oder solche in Übergangs- und Schlussbestimmungen. 72 dieser Artikel sollen geändert (39) oder aufgehoben (13) werden. Damit würden 61 Prozent der heute geltenden Artikel geändert oder aufgehoben.

(10) Nicht genug damit: 49 Artikel sollen neu ins Bankengesetz eingefügt werden. Nach den geplanten drei Revisionen hätte das Bankengesetz 122 Artikel, davon wären 89 oder neu oder geändert, d.h. 73 Prozent des künftigen Bestandes des Bankengesetzes wäre neu oder geändert.

(11) Der Wortlaut von vier der heute 16 Abschnitte des Gesetzes würde geändert. 6 neue Abschnitte sollen dazu kommen. Einer würde

aufgehoben. Der künftige materielle Bestand würde damit 21 Abschnitte umfassen, davon wären 10 (47,6 %) geändert oder neu.

(12) Fazit: es sollen zwar ein paar Steine des Bankengesetzes aufeinander bleiben. Aber nicht so viele: nur 39 Prozent der Steine sollen nicht bewegt werden. Die «Revisionsdichte» der geplanten Gesetzgebung wäre erheblich. Nerds finden mehr Details im Anhang zu diesem Kommentar.

Stummer Erläuterungsbericht

(13) Aufgrund der Kriterien in den Richtlinien der Bundeskanzlei stellt sich also die Frage nach einer Totalrevision angesichts des Umfangs der Revisionsarbeiten tatsächlich.

(14) Welche Gründe haben den Bundesrat bzw. seine Verwaltung dazu bewogen, darauf zu verzichten?

(15) Der Erläuterungsbericht bleibt aber stumm dazu. Es findet sich nur folgende schöne Passage: *«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 geschlechtsneutral zu formulieren.»*

(16) *«Behutsame Modernisierung»* soll also das Motto sein. Etwas mehr Begründung zur Frage der Totalrevision findet sich dann hoffentlich in der Botschaft des Bundesrates. Auf etwas mehr Text kommt es bei 265 Seiten auch nicht mehr an.

Warum keine Totalrevision?

(17) Bei dieser «Revisionsdichte» müsste die geplante Revision also eigentlich als Totalrevision des Bankengesetzes erfolgen. Dafür spricht nicht nur die Zahl der geänderten und neuen Bestimmungen, sondern auch der Inhalt der Vorlage. Es geht nicht nur um Formalien und Kleinigkeiten in Einzelfragen, sondern

um eine umfassende Neuregelung und materiell wichtige Fragen.

(18) Noch einmal die Frage: warum entschieden der Bundesrat bzw. seine Verwaltung anders? Wie gesagt: wir wissen es nicht. Wir können nur spekulieren. Als tun wir es:

(19) Es besteht tatsächlich, wie von der Bundeskanzlei als Argument gegen die Anwendung ihrer Faustregel angeführt, einige Fachliteratur und Rechtsprechung zum Bankengesetz. Aber dies dürfte kaum der wesentliche Grund dafür gewesen sein, ihre eine Ausnahme von der Faustregel zu machen.

(20) Wichtiger könnte sein, dass sich die Änderungen der drei Vorlagen kumulieren. Der Bundesrat und seine Verwaltung ahnten wohl bei Botschaft zur «PLB-Vorlage» im September 2023 noch nicht, wie umfassend die Änderungen des Bankengesetzes sein würden, welche sie drei Jahre später im August 2026 mit der «FINMA-Vorlage» in Vernehmlassung schicken. Zudem erhofften sie sich bestimmt eine raschere Behandlung der «PLB-Vorlage» im Parlament.

(21) Zudem könnte der Verzicht auf eine Totalrevision auch dadurch beeinflusst sein, dass die geänderten oder neuen 18 Artikel des zweiten Abschnittes des Bankengesetzes materiell nur wenig neues bringen. Aber es verblieben genügend materielle Änderungen, um eine Totalrevision zu rechtfertigen. Zudem fragt sich, ob diese «*behutsame Modernisierung*» materiell nicht oder wenig veränderter Vorschriften klug ist. Aber dazu mehr in einem späteren Kommentar.

(22) Eine Totalrevision dürfte einschliesslich des Vorverfahrens in der Verwaltung in der Tendenz noch länger dauern als eine Teilrevision. So nehme ich jedenfalls an, denn es gibt meines Wissens keine breiten empirischen Studien dazu. Bundesrat und Verwaltung wollten den Prozess wohl nicht noch mehr verzögern. Er ist schon kompliziert und langfädig genug.

(23) Ein letzter Grund könnte sein, dass die politischen Unwägbarkeiten einer Totalrevision noch grösser sein dürften als bei einer Teilrevision. Teilrevisionen adressieren eine bestimmte Zahl tatsächlicher oder vermeintlicher Mängel im Gesetz, auch wenn diese Zahl wie bei dieser Revision des Bankengesetzes offenbar sehr hoch sein soll. Eine Totalrevision beginnt gedanklich auf der grünen Wiese. Die diversen Interessengruppen sind versucht, tausend Blumen darauf blühen zu lassen. Alle möglichen Anliegen

werden verlangen, berücksichtigt zu werden. Bürgerliche, linke, grüne, umweltschützerische, wirtschaftsliberale, genderneutrale usw. Ein Alptraum für die Regulierungsjuristen in der Verwaltung. Dieses Fass öffnet niemand freiwillig.

Was nun?

(24) Ich sehe drei mögliche Szenarien:

(25) Am wahrscheinlichsten erachte ich, dass die totale Teilrevision ihren Lauf nimmt wie angedacht und eingefädelt. Die Verwaltung wird erschauern beim Gedanken, das Ganze jetzt noch in eine Totalrevision umzuwandeln. Umso mehr sie sich ja erhofft, dass das Parlament jetzt, wie in einem früheren Kommentar dargestellt, die «PLB-Vorlage» zusammen mit der «Lex UBS-Vorlage» rasch behandelt. Allenfalls werden ein paar erklärende Worte in die im Frühjahr 2027 erwartete Botschaft zur «FINMA-Vorlage» eingefügt, die mehr oder weniger überzeugend darlegen, wieso hier eine Totalrevision nicht angebracht ist.

(26) Das zweite Szenario wäre, dass erstens gewichtige Vernehmlasser eine Totalrevision verlangen und dass sich zweitens der Bundesrat und die Verwaltung davon beeindrucken liessen und dem Parlament eine Totalrevision unterbreiten. Das erste ist zwar nicht ganz ausgeschlossen, weil die «FINMA-Vorlage» Gegner haben wird. Diese könnten sich erhoffen, die Vorlage durch die Forderung nach einer Totalrevision zu verzögern, je länger, desto besser. Das Szenario ist aber sehr unwahrscheinlich, denn diese Gegner möchte am liebsten gar keine Revision oder zumindest keine, welche sie betrifft. Also werden sie die Pandorabüchse der Totalrevision nicht öffnen und eine Totalrevision vorschlagen. Zudem kann ich mir nicht vorstellen, dass sich der Bundesrat von einer solchen Forderung beeindrucken liesse. Er würde die Verantwortung für eine solche Verzögerung dem Parlament zuspielen, wie er es schon bei der «Lex UBS» getan hat.

(27) Damit wären wir beim dritten Szenario. Ermutigt von den inhaltlichen Gegnern der «FINMA-Vorlage» weist das Parlament nach Art. 75 des Parlamentsgesetzes an den Bundesrat zurück mit dem Auftrag, sie als Totalrevision zu unterbreiten. Voraussetzung dafür wäre wohl, dass das Parlament wie im früheren Kommentar (Rz. 7) als Option beschrieben, beschliesst, die drei Gesetzespakete zusammenzuführen und gemeinsam zu behandeln. Auch dieses

Szenario erachte ich aber für unwahrscheinlich, fast unschweizerisch.

(28) Fazit: Es lebe die totale Teilrevision.

Was ist mit dem FINMAG?

(29) Wer auf den Geschmack solcher legislativen Turnübungen gekommen ist, könnte ähnliche Überlegungen auch für die geplante Teilrevision des FINMAG machen. Hier sollen durch die PLB- und die FINMA-Vorlage aber nur 17 der 70 bestehenden Artikel geändert und 18 neue eingefügt werden. Verglichen mit dem Bankengesetz ein legislativer Klacks. Also kein Wort mehr dazu.

Ausblick

(30) Mögliche nächste Kommentare:

1. *Das dritte Gesetzespaket (14.8.2026)*
2. *Was gilt für wen? (21.8.2026)*
3. *Bankengesetz: Teil- oder Totalrevision? (28.8.2026)*
4. Bankbewilligung, Gewähr und Organisation
5. Vergütungsregeln
6. Verantwortlichkeitsregime und Sorgfaltspflicht für Manager
7. Berufsverbot
8. Mitwirkungs- und Meldepflichten
9. Pekuniäre Verwaltungssanktionen
10. Gütliche Einigung
11. Zwangsgeld
12. (Nicht)vollzug
13. Geschäfte von grosser Tragweite des FINMA-Verwaltungsrates
14. Prüfwesen
15. Frühintervention
16. Abwicklung
17. Krisenzusammenarbeit unter den Behörden
18. TPO
19. TBTF-Problem gelöst?
20. Deregulierung inmitten der Regulierung?
21. Abgesang auf die prinzipienbasierte Regulierung