



Neue Instrumente für die FINMA 2-4

Bankbewilligung, Gewähr und Organisation: unnötige Gesetzeskosmetik

Urs Zulauf

Die FINMA-Vorlage enthält Neuerungen in Bezug auf Bankbewilligung, Gewähr und Organisation: ein Verantwortlichkeitsregime für komplexe Banken, eine Sorgfaltspflicht für Gewährsträger aller Banken und Vergütungsregeln für systemrelevante Banken. Fast vier Fünftel der vorgeschlagenen Bestimmungen wären aber bloss eine «behutsame Modernisierung» von bereits auf Stufe Gesetz oder Verordnung bestehenden Normen. Eine solche Gesetzeskosmetik schafft mehr Verwirrung als Mehrwert und Unklarheit über tatsächliche und vermeintliche Neuerungen. Sie trägt auch nicht wirklich etwas dazu bei, die tbtF-Risiken zu vermindern, was das deklarierte Ziel der Vorlage ist. Vorzuziehen wären minimale Anpassungen mit inhaltlichen Neuerungen. Diese müssten Corporate Governance und die Unternehmenskultur klar als Aufsichtsthemen bezeichnen. Zudem wäre eine Frist zu verankern, innert welcher die FINMA auf gemeldete Organwechsel zu reagieren hat.

Le projet de la FINMA comporte des innovations substantielles en matière d'autorisation bancaire, de garantie d'activité irréprochable et d'organisation : un régime de responsabilité pour les banques complexes, une obligation de diligence pour les dirigeants de toutes les banques et des règles de rémunération pour les banques d'importance systémique. Près de quatre cinquièmes des dispositions proposées ne constitueraient toutefois qu'une «modernisation avec retenue» du droit existant déjà au niveau de la loi ou de l'ordonnance. Une telle cosmétique législative engendre davantage de confusion que de valeur ajoutée et sème le flou quant aux innovations réelles et supposées. Elle ne contribue pas non plus réellement à réduire les risques «too big to fail» (tbtF), ce qui est pourtant l'objectif déclaré du projet. Il serait préférable de procéder à des adaptations minimales accompagnées de nouveautés de fond. Celles-ci devraient clairement

désigner la gouvernance d'entreprise et la culture d'entreprise comme des thèmes relevant de la surveillance. En outre, il conviendrait de fixer un délai dans lequel la FINMA doit réagir aux changements de direction qui lui sont signalés.

The FINMA proposal includes substantial changes to rules regarding the banking licenses, bank managers and banks' organization: a senior managers regime for complex banks, a duty of care for senior managers at all banks, and compensation rules for systemically important banks. However, nearly four-fifths of the proposed provisions would amount to nothing more than a "cautious modernization" of existing laws or regulations. Such cosmetic changes to the law create more confusion than added value and lead to uncertainty about actual and perceived changes. Nor do they truly contribute to reducing "too big to fail" (TBTf) risks, which is the stated goal of the proposal. Minimal adjustments accompanied by substantive changes would be preferable. These changes would need to clearly identify corporate governance and corporate culture as supervisory topics. In addition, a deadline should be established within which FINMA must respond to reported changes in corporate bodies.

Das wirklich Neue

(1) Fragen wir uns, welche wichtige materielle Neuerungen die «FINMA-Vorlage» enthält. Neu wären folgende Regeln, welche in späteren Kommentaren separat kommentiert werden:

- das Verantwortlichkeitsregime für Gewährspersonen komplexer Banken (Art. 3d VE-BankG) ,
- die Sorgfaltspflicht für alle Gewährsträger aller Banken, (Art. 37n) und der damit verbundene Zwang zu internen Sanktionen bei ihrer Verletzung (Art. 5b) sowie
- die für SIBs verschärften Vergütungsregeln (Art. 10b).

(2) Materiell neu wären also diese vier Artikel. Geändert wird aber zur *Bankbewilligung, Gewähr und Organisation* der ganze zweite Abschnitt des Bankengesetzes. Insgesamt 18 Artikel. Gibt es etwas materiell Neues in den anderen 14 Artikeln?

(3) Die kurze Antwort lautet: im Grunde nein. Sie sollen bloss «behutsam modernisiert» werden. Dies

bedeutet im Wesentlichen, dass viele bestehende Bestimmungen neu geordnet werden und neue Bestimmungen aus der Bankenverordnung (BankV) oder aus dem Finanzinstitutsgesetz (FINIG) ins Bankengesetz transferiert werden. Teilweise werden die Bestimmungen «*in Anlehnung ans FINIG formell neu gefasst*». Regulierungsnerds können sich dazu in die diesem Kommentar angehängte Tabelle vertiefen.

Das versteckte Neue

(4) Die längere Antwort lautet: es gibt einige versteckte Neuerungen:

- So soll die Pflicht der Banken im Gesetz verankert werden, «*angemessene Regeln zur Unternehmensführung*» festzulegen (Art. 3b Abs. 3 VE-BankG). Gemeint sind Regeln zur guten Unternehmensführung, d.h. eine gute Corporate Governance. Mehr dazu käme in der Verordnung des Bundesrates, welches das bestehende Rundschreiben 2017/01 Corporate Governance Banken übernehmen würde. Die FINMA müsste dies beaufsichtigen. Es macht durchaus Sinn, das wichtige Thema Corporate Governance als Aufsichtsthema verstärkt auf Gesetzesstufe zu verankern. Aber warum so versteckt?
- In seiner Verordnung will der Bundesrat für *alle Banken* sicherstellen, dass «*das Oberleitungsorgan als Gremium über ein angemessenes Wissen über die Schweiz verfügt*» (Erläuterungsbericht, S. 11). Die Verantwortung dafür soll beim Vorsitzenden des Verwaltungsrates liegen. Colm Kelleher und seine Nachfolger müssen also künftig für ausreichendes Schweizwissen im Verwaltungsrat der UBS sorgen, damit «*das Führungsorgan als Kollektiv seiner Verantwortung gegenüber der schweizerischen Volkswirtschaft gerecht werden kann*». (Erläuterungsbericht, S. 115). Tut er es nicht, müsste ihn die UBS allenfalls unter der neu geplanten Sorgfaltspflichtregel sanktionieren. Damit will der Bundesrat einen Wunsch der PUK erfüllen. Die FINMA wird sich freuen über diese neue Kontrollaufgabe: genügen vier von zwölf Verwaltungsräten mit langjähriger Berufserfahrung in der Schweiz, so wie heute in der UBS? Wie soll das Schweizwissen geprüft werden?
- Der Bundesrat schlägt dem Parlament im Vernehmlassungsentwurf (d.h. der künftigen

Botschaft) vor, von der FINMA zu erwarten, dass sie künftig von den Banken die Entfernung von Gewährspersonen verlangt, wenn «*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*». (Erläuterungsbericht, S. 119). Findet die FINMA also künftig, eine Gewährsperson mache ihre Aufgabe schlecht oder führe schlecht, soll sie von der Bank verlangen, dass die Person ausgetauscht wird. Müsste nicht auch diese Erwartung im Gesetz verankert werden?

Die «Behutsame Modernisierung» durch FINIG-Normen

(5) Die geplante Übernahme ganzer Normen oder einzelner Formulierungen aus dem FINIG ist Bankengesetz ist interessant. Blicken wir zurück auf den letzten grossen Regulierungsschub im Schweizer Finanzmarktrecht mit der Schaffung des FinfraG (2015), des FINIG und des FIDLEG (2018). In dieser «Kleeblattreform» war zuerst vorgesehen, im FINIG allgemeine Bewilligungs- und Organisationsanforderungen für *alle* Beaufsichtigten zu verankern. Versicherungsunternehmen (vor der Vernehmlassung) und Banken (nach der Vernehmlassung) wehrten sich aber erfolgreich dagegen, mit allen anderen Beaufsichtigten gesetzlich als «Finanzinstitute» in den gleichen Gesetzestopf geworfen zu werden.

(6) Der Bundesrat und seine Verwaltung wollen zwar nicht gerade auf diesen Entscheid zurückzukommen und die Banken dem FINIG zu unterstellen. Aber sie wollen die Banken wenigstens den Formulierungen des FINIG unterstellen, wenn auch im Bankengesetz. Das FINIG umzingelt die Banken durch die Hintertür der «*behutsamen Modernisierung*».

Das sinnlose Nichtneue

(7) Wie sinnvoll ist eine derartige «*behutsame Modernisierung*» ohne grossen materiellen Inhalt? Es sei zugestanden: viele der neuen Bestimmungen lesen sich besser, als die bestehenden, auch wenn sie länger sind. Auch der vorgeschlagene Aufbau macht durchaus Sinn. Dennoch bin ich ein Gegner aller kosmetischen Gesetzesverschönerungen. Wenn der Gesetzgeber materiell nichts ändern will, soll er es auch formell nicht tun. Im Rahmen von Totalrevisionen

eines Gesetzes können Neuformulierungen alter Inhalte sinnvoll sein können, aber nicht bei Teilrevisionen. Gesetzeskosmetik bei Teilrevisionen bringt materiell wenig oder nichts, sondern verwirrt. Das Parlament ist kein Schönheitssalon für alte Gesetze.

(8) So sollte nicht erst nach vielen Rechtskommentaren und Gerichtsurteilen feststehen, ob eben nicht doch etwas geändert wurde oder nicht. Dazu zwei Beispiele:

- Der Vorentwurf umschreibt den Kreis der Gewährsträger zwar in der Formulierung des FINIG (Art. 11), aber materiell wie das geltende BankG (Art. 3 Abs. 2 Bst. c): die mit «*Verwaltung und Geschäftsführung der Bank betrauten Personen*» (Art. 3c Abs. 1 VE-BankG). Neu kämen bei Banken mit komplexer Organisation auch die Träger von 8 im Gesetz bezeichneten Funktionen hinzu (Art. 3c Abs. 2 VE-BankG). Nun aber zitiert der Erläuterungsbericht einen Kommentar, wonach möglicherweise «*auch Personen ohne Organstellung als Gewährspersonen gelten, sofern sie den Fortbestand der Bank aufgrund ihrer Zuständigkeiten gefährden könnten.*» (S. 114f.). Das ist nicht unvernünftig. Aber warum steht das dann nicht auch im Gesetztext?
- Heute findet sich in der Bankenverordnung der schöne Satz: Die Bank «*muss insbesondere Markt-, Kredit-, Ausfall-, Abwicklungs-, Liquiditäts- und Imagerisiken sowie operationelle und rechtliche Risiken erfassen, begrenzen und überwachen*» (Art. 12 Abs. 2 BankV). *Künftig soll die Bestimmung im Bankengesetz lauten: Die Bank «muss ihre Risiken einschliesslich der Rechts- und Reputationsrisiken erfassen, begrenzen und überwachen ...» (Art. 3b Abs. 4 VE-BankG).* Will der Gesetzgeber damit sagen, die Reputations- und Rechtsrisiken seien für Banken die wichtigsten Risiken, weil Risiken wie das Kreditrisiko nicht mehr ausdrücklich genannt werden? Kaum. Es wäre auch unsinnig. Aber macht es Sinn, durch Gesetzeskosmetik überhaupt solche Diskussionen aufkommen zu lassen?

Das Verworfenne

(9) Der Erläuterungsbericht äussert sich nicht dazu, ob der Bundesrat bzw. seine Verwaltung zu den Themen «Bankbewilligung, Organisation und

Gewähr» andere Ideen geprüft und verworfen haben. Der Bundesrat hielt in seinem Bericht vom April 2024 verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Corporate Governance und der Unternehmenskultur als «denkbar». Jedenfalls für SIBs. Denn schliesslich erachteten die Berichte der FINMA vom Dezember 2023 (S. 46), des Bundesrates vom April 2024 (S. 55) und der PUK vom Dezember 2024 (S. 393) eine schlechte Corporate Governance und Unternehmenskultur als verantwortlich für den Niedergang der CS. Das soll sich nicht wiederholen.

(10) In seinen Eckwerten vom Juni 2025 verfolgte der Bundesrat aber schon verschiedene Themen des Ideenpotpurris aus seinem Bericht vom April 2024 nicht mehr weiter: So fehlten die in seinem ersten Bericht vom April 2024 (S. 241) angedachten Ausführungen zu «*Verantwortlichkeiten für die Etablierung einer nachhaltigen Unternehmenskultur; Informationspflichten des Verwaltungsrats (z. B. über die grössten in der Unternehmung vorhandenen Risiken); Verantwortlichkeit der Kontrollfunktionen gegenüber Geschäftsführungs- und Oberleitungsorgan; Übertritt eines Mitglieds der Geschäftsleitung in den Verwaltungsrat; Rolle des Verwaltungsratspräsidiums; Vorhandensein von ausreichendem Fachwissen und Wissen über die Schweiz im Verwaltungsrat.*»

Was fehlt?

(11) Die Corporate Governance und die Unternehmens- und Risikokultur waren zwei der wenigen Themen, zu denen ich in meinem Kommentar von 2025 weitergehende Regeln vorschlug als der Bundesrat. Ich kam zum Schluss, ein paar einfache Grundsätze im Gesetz könnten Sinn machen. Anwendbar auf SIBs, aber differenziert auch auf alle Banken.

Corporate Governance und Unternehmenskultur

(12) Ich hielt und halte es nach wie vor für sinnvoll, einen Auftrag an Verwaltungsrat und Geschäftsleitung gesetzlich zu verankern, für eine gute Governance und Unternehmens- und Risikokultur zu sorgen und diese zu leben. Und eine Konkretisierung der Anforderungen an die Mitglieder des Verwaltungsrates und seiner Kontrollaufgaben. Governance und Unternehmenskultur sollten als Aufsichtsthema entsprechend der geltenden Praxis im Gesetz verankert werden.

(13) Vertreter der FINMA sollten dazu in besonderen Fällen auch als Beobachter in Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungssitzungen einsitzen können. Ziel dieser Besuche dürfte ABER einzig sein zu verstehen, ob und wie die Corporate Governance in einer Bank gelebt wird. So wäre von Interesse, ob und wie Diskussionen geführt und Entscheide getroffen werden und ob eine offene Gesprächskultur besteht, oder ob eine solche fehlt. Dazu gibt es abschreckende Beispiele wie etwa die gegenwärtige US-Regierung. Es dürfte ausdrücklich nicht darum gehen, Geschäftsentscheide zu beeinflussen. Die Vertreter der FINMA hätten keinerlei Mitspracherechte. Sie müssten aber Zugang zu den Sitzungsunterlagen haben, weil deren Qualität, Form und Inhalt sowie die Vorlagefristen und die Art ihrer Behandlung viel über die Realität einer Unternehmensführung aussagt.

Gewähr

(14) In seinem Bericht vom April 2024 machte der Bundesrat beliebt, dem Finanzinstitutgesetz (FINIG) folgend auch für Banken die Regeln zur Gewähr Bestimmungen zu Gewähr und Meldung von Organwechseln und die *Institutsgewähr* im Gesetz und nicht nur in der nachgelagerten Regulierung zu verankern. In seinen Eckwerten vom Juni 2025 blieb der Bundesrat bei dieser Ansicht.

(15) In meinem Kommentar von 2025 dazu machte ich einen Vorschlag in diesem Sinne allerdings ergänzt um Genehmigungsvermutung für gemeldete Organwechseln, wenn die FINMA diese nicht rasch beurteilt. Warum geht es? Es kann nicht sein, dass die FINMA während Wochen und Monaten nicht auf gemeldete Organwechsel reagiert. Ich weiss nicht, ob solche Fälle häufig sind, aber ich habe solche gesehen. Wenn eine Bank geplante Organwechsel der FINMA melden und die FINMA diese vorgängig genehmigen muss, so muss sie dies innert nützlicher Frist d.h. innert Tagen oder höchstens ein paar Wochen tun. Der Vorentwurf des Bundesrates enthält leider keine solche Bestimmung (Art. 3 Abs. 3 VE-BankG).

(16) Zudem könnte es nicht schaden, im Gesetz einige Anforderungen an Verwaltungsräte von Banken zu verankern. Insgesamt sollten deren Mitglieder Fachwissen und selbständiges Urteilvermögen aufweisen, Geschäftserfahrung in der Leitung eines vergleichbaren Unternehmens mit sich bringen und auch finanziell unabhängig sein, dass sie den Wegfall des VR-Mandats jederzeit finanziell verkraften können.

Alternativvorschlag

(17) Dieses waren und sind meine Vorschläge für zwei für alle Banken geltende neue Bestimmungen im Bankengesetz:

Art. 3abis Gewähr

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

² Die mit der Verwaltung und Geschäftsführung der Bank betrauten Personen müssen zudem einen guten Ruf geniessen und die für die Funktion erforderlichen fachlichen Qualifikationen aufweisen.

³ Die Bank meldet der FINMA vorgängig beabsichtigte Wechsel in einer Gewährsposition und legt die zur Beurteilung nötigen Unterlagen bei. Der Wechsel gilt als genehmigt, wenn die FINMA ihn nicht innert 10 Tagen nach Eingang der vollständigen Meldung in einer superprovisorischen Verfügung ablehnt.

⁴ Die an einer Bank qualifiziert Beteiligten müssen ebenfalls einen guten Ruf geniessen und gewährleisten, dass sich ihr Einfluss nicht zum Schaden einer umsichtigen und soliden Geschäftstätigkeit auswirkt.

⁵ Als an einer Bank qualifiziert beteiligt gilt, wer an ihr direkt oder indirekt mit mindestens 10 Prozent des Kapitals oder der Stimmen beteiligt ist oder ihre Geschäftstätigkeit auf andere Weise massgebend beeinflussen kann.

⁶ Jede Person hat der FINMA Meldung zu erstatten, bevor sie direkt oder indirekt eine qualifizierte Beteiligung nach Absatz 5 an einer Bank erwirbt oder veräussert. Diese Meldepflicht besteht auch, wenn eine qualifizierte Beteiligung so vergrössert oder verkleinert wird, dass die Schwellen von 20, 33 oder 50 Prozent des Kapitals oder der Stimmen erreicht, über- oder unterschritten werden.

⁷ Die Bank meldet der FINMA die Personen, welche die Voraussetzungen nach Absatz 5 erfüllen, sobald es davon Kenntnis erhält.

Art. 5 Governance und Kultur

¹ Das Oberleitungsorgan und die Geschäftsleitung sind verantwortlich für eine anerkannte Grundsätze berücksichtigende gute Governance des Unternehmens.

² Sie sorgen für eine gute Unternehmens- und Risikokultur und leben sie.

³ Zwischen den Kontrollausschüssen des Oberleitungsorgans und den in der Bank für die

Kontrollfunktionen verantwortlichen Personen besteht ein direkter, ungehinderter und beidseitiger Informationsfluss.

⁴ Die Mitglieder des Oberleitungsorgans müssen als Gesamtes aufgrund ihres Fachwissens, selbständigen Urteilsvermögens, ihrer Geschäftserfahrung in der Leitung eines vergleichbaren Unternehmens und ihrer finanziellen Unabhängigkeit in der Lage sein, die Geschäftsleitung wirkungsvoll zu steuern und zu kontrollieren.

⁵ Die FINMA beaufsichtigt die Governance und die Unternehmens- und Risikokultur der Banken. Sie kann dazu mit kurzer Voranmeldung an Sitzungen des Oberleitungsorgans und dessen Ausschüssen teilnehmen.

Fazit: bitte keine und nicht zielkonforme Gesetzeskosmetik

(18) Ich halte diese Bestimmungen nach wie vor für sinnvoll als Alternative für die 14 durch den Bundesrat vorgeschlagenen Bestimmungen, welche keine wesentlichen Neuerungen enthalten (Anhang). Das ergäbe eine Einsparung von 12 Artikeln. In Teilrevisionen sollte keine Gesetzesverschönerung und -kosmetik betrieben werden. Bitte keinen alten Wein in neuen Schläuchen und keine «*behutsame Modernisierungen*». Bei Totalrevisionen mag das anders sein, aber eine solche ist, wie im letzten Kommentar geschildert, nicht erwünscht.

(19) Kommen wir auf das deklarierte Ziel der drei Gesetzespakete einschliesslich der FINMA-Vorlage: Verminderung der tbtf Risiken. Die vorgeschlagenen Änderungen tragen nichts dazu bei, dieses Ziel zu erreichen. Oder seien wir moderater: es braucht wirklich viel Fantasie, dies anzunehmen.

Ausblick

(20) Lesen Sie im nächsten Kommentar:

- *Das dritte Gesetzespaket (14.8.2026)*
- *Was gilt für wen? (21.8.2026)*
- *Teil- oder Totalrevision (28.8.2026)*
- *Bankbewilligung, Gewähr und Organisation: wenig sinnvolle Gesetzeskosmetik (4.9.2026)*

- **Regulieren oder Optimieren? Zur Arbeitsgruppe des EFD**
- Vergütungsregeln
- Verantwortlichkeitsregime und Sorgfaltspflicht für Manager
- Berufsverbot
- Mitwirkungs- und Meldepflichten
- Pekuniäre Verwaltungssanktionen
- Gütliche Einigung
- Zwangsgeld
- (Nicht)vollzug
- Geschäfte von grosser Tragweite des FINMA-Verwaltungsrates
- Prüfwesen
- Frühintervention
- Abwicklung
- Krisenzusammenarbeit unter den Behörden
- Temporary Public Ownership (TPO)
- TBTF-Problem gelöst?
- Abgesang auf die prinzipienorientierte Regulierung