VSRB, Mattenstrasse 8, 3073 Gümligen

Per Mail an

SIF, banken@sif.admin.ch
FINMA, regulation@finma.ch

Gümligen, 7. November 2025

Stellungnahme VSRB zu den Eckwerten zur Änderung des Bankengesetzes über die Einführung eines Verantwortlichkeitsregimes für alle Banken

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verband Schweizer Regionalbanken (VSRB) setzt sich für die Stärkung und die Interessen der Regionalbanken in der Schweiz ein. Unsere Mitglieder, grösstenteils kleinere oder mittlere Finanzinstitute, sind durch die rubrizierte Gesetzesvorlage betroffen.

Am 6. Juni 2025 hat der Bundesrat Eckwerte zur Änderung des Bankengesetzes veröffentlicht. Ziel dieser geplanten Massnahmen ist die Einführung eines Verantwortlichkeitsregimes in den obersten Hierarchiestufen aller Banken sowie die Schaffung von Sanktionsmöglichkeiten durch Banken und die FINMA. Dies soll präventiv die Corporate Governance und Risikokultur verbessern, indem Fehlverhalten von Entscheidungsträgern frühzeitig und wirksam unterbunden wird. Für die Bemühungen des Bundesrats, mit Massnahmen im Bereich der Verantwortlichkeit die Stabilität der systemrelevanten Banken (SIB) präventiv zu stärken, haben wir Verständnis.

Diese Grundhaltung wird auch in der gemeinsam getragenen Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) eingenommen. Gleichzeitig wird sowohl dort als auch vom Bundesrat stipuliert, die Massnahmen seien «proportional» umzusetzen. Die folgende Position des VSRB fokussiert darum auf eine konkrete Lösung für die Umsetzung des allgemeinen Prinzips der Proportionalität. Im Hinblick auf eine möglichst wirksame Regulierung der Verantwortlichkeiten fordern wir, Regionalbanken von einer neuen, pauschalen Verantwortlichkeitsregulierung vollständig auszunehmen (de minimis-Ansatz). Davon unberührt ist eine mögliche Kompetenzregelung, die es der FINMA ermöglicht, in begründeten Einzelfällen Klärungen bzgl. Verantwortlichkeiten zu fordern.

Dies aus folgenden Gründen:

Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit
Die schweizerische Wirtschaftsordnung fusst auf dem Prinzip der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 BV). Daher setzen wirtschaftspolitische Massnahmen, wie die nun geplante Regulierung, voraus, dass die freiheitliche und wettbewerbliche Koordination zwischen privaten Wirtschaftsteilnehmern gescheitert ist (Marktversagen).

Verantwortlichkeitsregime aus unternehmerischen Motiven
Der Umgang mit Risiken ist das ureigene Geschäft der Banken. Banken und deren Organe sind bereits intrinsisch und unabhängig von neuer Regulierung, auf der Basis einer betriebswirtschaftlichen Logik, bestrebt, angemessene Strukturen und darin eingeschlossen ein effizientes Verantwortlichkeitsregime zu etablieren, um ihre längerfristige Prosperität und Existenz nicht zu gefährden. Entsprechende Unzulänglichkeiten würden aufgrund der strategischen Bedeutung des Vertrauens im Bankgeschäft rasch und umfassend das Institut zu Fall bringen, so dass die Hürde für Nachlässigkeit besonders hoch ist.

Angemessene Unternehmensführung in den meisten Banken
So attestiert denn auch der Bundesrat den nicht-SIB bereits heute, dass die «allermeisten dieser Banken ... über eine angemessene Unternehmensführung» verfügen. Dennoch plant der Bundesrat einen (proportionalen) Eingriff in die Organisationsfreiheit aller Banken, weil es doch auch bei nicht-SIB vorkomme, dass «die Verantwortlichkeiten ungenügend zugeordnet sind und dadurch der Nachweis von Fehlverhalten und dessen Ahndung nicht gelingt».

Unzureichende Belege für Marktversagen
Ein regulierungsbedürftiges Marktversagen, welches einen solchen tiefgreifenden Eingriff rechtfertigen würde, ist mit diesem pauschalen Hinweis jedoch nicht einmal näherungsweise ausreichend belegt. Der Bundesrat legt insbesondere weder dar, wie häufig Mängel in den Verantwortlichkeitsregimes bei nicht-SIB auftraten, noch macht er Angaben dazu, wie gravierend die Folgen für den Gläubiger- und Funktionsschutz jeweils waren. Es wird lediglich darauf spekuliert, dass «hohe Kader die Bank wechseln, um sich einem Verantwortungsregime zu entziehen» - ungeachtet der damit verbundenen Unterschiede bzgl. Vergütungshöhe, Einfluss sowie Zugang zu bedeutenden Kunden, Investoren, Regulatoren und Branchenkontakten.

Ein neues Verantwortlichkeitsregime für alle Banken wäre unverhältnismässig
Nach dem Gesagten ist bislang nicht abschätzbar, ob die mutmasslichen Einzelfälle überhaupt neue generell-abstrakte Eingriffe in die Unternehmensführung aller Banken und Bankorgane rechtfertigen. Solche Eingriffe würden die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und 94 BV) und die Eigentumsfreiheit (Art. 26 BV) tangieren. Zwar würde die dafür erforderliche gesetzlichen Grundlage mit der TBTF-Revision geschaffen. Es bestehen aber erhebliche Zweifel, ob auch die weiteren Voraussetzungen für neue Eingriffe gemäss Art. 36 BV erfüllt wären. So dürften sich Einzelfälle milder durch punktuelle Massnahmen vermeiden lassen, weshalb eine abstrakte Regulierung für alle Banken selbst bei proportionaler Ausgestaltung unverhältnismässig wäre.

Die heutige Aufsichts- und Rechtslage reicht grundsätzlich aus
Die derzeitige Rechtsordnung bietet seit langem eine ausreichende Grundlage, um in den meisten Banken ein angemessenes Verantwortlichkeitsregime zu gewährleisten:

1. **Gesetz**: Art. 3 BankG über die angemessene Verwaltungsorganisation und die Gewähr für einwandfreie Geschäftsführung regelt die Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Führungsorganisation der Banken (Art. 3 Abs. 2 Bst. a, c, cbis und d BankG). Ergänzend hat der Bundesrat ausführende Vorschriften erlassen (Art. 9-14 BankV, gestützt auf Art. 56 BankG). Die FINMA überwacht die Einhaltung dieser Bestimmungen und setzt sie bei Bedarf zwangsweise durch (gestützt auf Art. 4-7 und 56 FINMAG).

2. **Rechtsprechung**: Wenn die FINMA ein Fehlverhalten feststellt, dieses aber keiner natürlichen Person mit formeller Gewährsträgerfunktion zurechnen kann, indiziert dieser Umstand eine mangelnde Gewähr für die einwandfreie Geschäftsführung des Instituts (Institutsgewähr). Die FINMA prüft in solchen Fällen, ob das Fehlverhalten auf eine ungenügende Organisation des Instituts

zurückzuführen ist. Eine Abweichung von aufsichtsrechtlichen Standards wird damit auch ohne oder gerade mangels individuell zuordenbarem Fehlverhalten zu einem Gewährsthema. Als Sanktion droht Bewilligungsentzug, was zur Zwangsliquidation führt (Art. 23^{quinquies} BankG, Art. 37 FINMAG). Das Bundesgericht stützt diese Praxis bereits seit den frühen 1980er Jahren.

Die Bezeichnung weiterer Gewährsträger durch die FINMA ist nicht erforderlich
Aus gleichem Grund ist auch keine neue Bestimmung erforderlich, welche der FINMA die Befugnis gäbe, neben den individuellen Gewährsträgern (Oberleitung und Geschäftsführung) weitere Führungspersonen (z.B. Verantwortliche für Kontrollfunktionen oder wesentliche Geschäftsbereiche) als formelle Gewährsträger zu bezeichnen.

- Denn alle Banken sind aufgrund von Art. 3 BankG und der Praxis des Bundesgerichts bereits heute verpflichtet, die zentralen Verantwortlichkeiten (Pflichten, Aufgaben und Kompetenzen) lückenlos zu definieren, zu dokumentieren und individuell zuzuordnen.

- Geniessen Personen, die aufgrund ihrer Funktion erheblich auf das Risikoprofil einer Bank einwirken können, keinen guten Ruf oder bieten sie keine Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit, kann die FINMA die Entfernung solcher materieller Gewährsträger schon heute durchsetzen, indem sie der Bank selbst einen Bewilligungsentzug androht (und ggf. anordnet) oder weitere Massnahmen wie Auflagen, Gewinneinzug oder Berufsverbote verhängt.

Ungleiches nicht gleich behandeln
Wir weisen daher die Argumentation zurück, man müsse neue Regeln für alle Banken einführen, weil damit «[v]ergleichbare Funktionen in vergleichbaren Banken ... gleichen Regeln unterworfen» würden. Selbst inhaltlich vergleichbare Funktionen in SIB und nicht-SIB haben eine evident unterschiedliche Tragweite. Sie unterliegen einer asymmetrischen Eingriffsneigung und -möglichkeit der Aufsicht, und nur im Fall der SIB besteht ein Moral Hazard (jenseits der impliziten Staatsgarantie), weil eine Verletzung der Institutsgewähr wegen eines mangelhaften Verantwortlichkeitsregimes realistischerweise nicht mit Bewilligungsentzug sanktioniert werden kann. Zudem ist, wie ausgeführt, ein strukturelles Defizit im Bereich der Verantwortlichkeitsregelung bei nicht-SIB bislang weder quantitativ noch in seiner Tragweite belegt.

Einfachheit der Regionalbanken
Das Geschäftsmodell der Regionalbanken bringt es mit sich, dass diese Institute regelmässig keine erhöhten Risiken in den Bereichen Geschäftsverhaltensregeln (Conduct) sowie der Zinsrisiken aufweisen. Zudem gehen mit tieferen verwalteten Gesamtvermögen geringere Risiken einher. Aufgrund ihrer geringen Risikoexposition wäre selbst eine proportionale Einbeziehung der Regionalbanken in ein neues Verantwortlichkeitsregime unverhältnismässig, da der regulatorische Aufwand für Banken wie Aufsicht in keinem sinnvollen Verhältnis zum tatsächlichen Risiko stünde. Die differenzierenden Grössen (Conduct- und Zinsrisiken, verwaltete Gesamtvermögen) sind zwar qualitativer Natur, für einen de minimis-Ansatz aber ohne weiteres operationalisierbar. Denn die FINMA verwendet sie bereits heute bei ihren Risikoanalysen und Ratings, um die Intensität und Aktivitäten ihrer Aufsicht zu steuern (z.B. in den Bereichen Conduct, Kleinbankenregime oder «einfache» Vermögensverwalter).

Kompetenz zur Einzelfallregelung genügt
Es sind Einzelfälle denkbar, in denen eine Bank zwar nicht als SIB qualifiziert ist, aber angesichts ihres Geschäftsmodells oder aufgrund ihrer aktuellen Lage die begründete Besorgnis entsteht, dass erhöhte Risiken vorliegen könnten, welche die sinngemässe Unterstellung unter das Verantwortlichkeitsregime der SIB rechtfertigen würden. Für solche Einzelfälle könnte der FINMA die Kompetenz eingeräumt werden (in Art. 3 und nach dem Vorbild von Art. 4 BankG), Regeln zur Verwaltungsorganisation von SIB sinngemäss und risikoadäquat auch auf eine Regionalbank anzuwenden.

Postulat
Unter diesen Vorzeichen sind Regionalbanken von neuen Verantwortlichkeitsregeln auszunehmen. Auch die Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) beschränkte ihre Forderungen zu Recht auf Massnahmen gegenüber SIB und mass dieser Fokussierung ausdrücklich «eine grosse Bedeutung» bei. Eine Anwendung darüber hinaus auf Regionalbanken würde selbst in proportionaler Ausgestaltung dem Gebot widersprechen, nur Gleiches gleich, Ungleiches aber ungleich zu behandeln (Gleichheitsgebot, Art. 8 BV), sowie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns (Art. 5 BV) zuwiderlaufen.

Fazit
Es gilt daher für das Verantwortlichkeitsregime für Regionalbanken ganz besonders, was die Bankiervereinigung bereits generell zu den Eckwerten im Bereich Corporate Governance «für die allermeisten Institute» festhält: Es «besteht […] eindeutig kein Bedarf für zusätzliche Anforderungen».

Wir bitten Sie um Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
Verband Schweizer Regionalbanken

Markus Gygax
Präsident

Dr. Jürg de Spindler
Geschäftsführer