SVV ▪ Conrad-Ferdinand-Meyer-Strasse 14 ▪ 8002
Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Bundesgasse 3
CH-3003 Bern
Per E-Mail an: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Zürich, 17. November 2026

Änderung des Bankengesetzes (Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität und dem Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die Vernehmlassung zur Änderung des Bankengesetzes (Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität und dem Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission). Die Vernehmlassungsvorlage beschränkt sich nicht auf eine Änderung des Bankengesetzes, sondern sieht in ihrem Anhang auch eine Änderung des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (FINMAG) vor. Da das FINMAG finanzmarktübergreifend für alle FINMA-Beaufsichtigten gilt und damit auch die Versicherungsbranche erfasst, nehmen wir nachfolgend zur vorgesehenen FINMAG-Änderung Stellung.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Der SVV lehnt einen Einbezug der Assekuranz in die geplante Änderung des FINMAG entschieden ab und beantragt, die Versicherungsbranche vollständig aus dem Anwendungsbereich dieser Änderung auszunehmen.

Auslöser der geplanten Gesetzesänderungen ist die Credit-Suisse-Krise. Wie bereits die Finanzkrise von 2007/2008 (Zusammenbruch Lehman Brothers) hat damit erneut der Niedergang einer Grossbank eine Regulierungsoffensive im Schweizer Finanzmarkt zur Folge. Weder die damalige Finanzkrise noch die Credit-Suisse-Krise wurden durch ein Problem im Versicherungsgeschäft oder durch ein Fehlverhalten eines Versicherungsunternehmens ausgelöst. Es besteht daher kein Anlass, die aus der Credit-Suisse-Krise abgeleiteten regulatorischen Massnahmen auf die Versicherungsbranche auszudehnen. Für einen Einbezug der

Schweizerischer Versicherungsverband SVV
Conrad-Ferdinand-Meyer-Strasse 14 ▪ 8002 Zürich ▪ Hauptnummer +41 44 208 28 28 ▪ svv.ch

Assekuranz in die geplante Änderung des FINMAG bedürfte es vielmehr einer eigenständigen sachlichen Begründung. Eine solche ist vorliegend nicht ersichtlich.

Die Geschäftstätigkeit der Versicherungsunternehmen und ihre Produkte unterscheiden sich zudem grundlegend von der Tätigkeit der Banken. Dementsprechend gibt es eigenständige Branchengesetze für die Assekuranz (Versicherungsaufsichtsgesetz VAG samt dazugehöriger Aufsichtsverordnung AVO und Versicherungsvertragsgesetz VVG). Zusammen mit den bestehenden Aufsichtsinstrumenten des FINMAG gewährleisten diese einen hohen Kundenschutz und haben sich bewährt. Es besteht kein sachlicher Grund, die Regulierung der Versicherungsbranche aufgrund der Credit-Suisse-Krise zu verschärfen – zumal erst kürzlich eine Überarbeitung und Verstärkung der Versicherungsregulierung erfolgt ist. Am 1. Januar 2024 trat eine umfassende Revision des VAG und der AVO in Kraft, ergänzt durch verschiedene überarbeitete FINMA-Versicherungsregularien, die seit dem 1. September 2024 gelten. Dabei wurden unter anderem Sanierungsvorschriften als Ergänzung und Alternative zum Konkursverfahren eingeführt. Die Abwicklung der Versicherungsgesellschaften ist gesichert. Für ergänzende Verschärfungen des FINMAG besteht kein Grund.

Diese Einschätzung des SVV wird durch die politisch breit abgestützte Parlamentarische Untersuchungskommission «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» (PUK CS) gestützt. Die PUK CS sieht gemäss ihrem Bericht vom 17. Dezember 2024 keinen Anlass für eine finanzmarktübergreifende Regulierungsoffensive im Nachgang zur Credit-Suisse-Krise. Ihre Empfehlungen – ebenso wie die eingereichten parlamentarischen Vorstösse – beschränken sich auf systemrelevante Banken (SIBs, systemically important banks). Laut PUK CS soll die FINMA beispielsweise nur SIBs mit Bussen belegen dürfen.

Die nachfolgenden Ausführungen unter Ziffer 2 zeigen zudem auf, weshalb die vorgeschlagene Änderung des FINMAG auch unabhängig vom beantragten Ausschluss der Versicherungsbranche sehr problematisch ist und aus den nachstehend dargelegten Gründen in wesentlichen Punkten nicht weiterzuverfolgen ist.

2. Stellungnahme zur Änderung des FINMAG

a. Ausweitung der Informationstätigkeit der FINMA (Art. 22 VE-FINMAG)

Die FINMA kann bereits heute über einzelne Verfahren informieren (Art. 22 FINMAG) und Endverfügungen veröffentlichen. Von dieser Möglichkeit macht sie Gebrauch. So informierte sie etwa über das Verfahren gegen die Moonshot-Plattform (Medienmitteilung vom 19. November 2024); zudem führt sie auf ihrer Website eine Liste der nach Art. 34 FINMAG veröffentlichten Verfügungen. Ein akutes Problem oder gesetzgeberischer Handlungsbedarf ist nicht ersichtlich.

Dennoch sieht die Vernehmlassungsvorlage eine erhebliche Ausweitung der Informationstätigkeit vor:

- Die bisherige Möglichkeit, über einzelne Verfahren zu informieren, soll auf einen nicht abschliessend definierten Kreis von «Einzelfällen» ausgedehnt werden. Damit wird der Kreis der Fälle, über die die FINMA vor bzw. unabhängig von einer Endverfügung informieren könnte, erweitert und zugleich weniger klar begrenzt. Die beispielhafte Nennung von «Untersuchungen, Verfahren oder Massnahmen» in Art. 22 Abs. 2 VE-FINMAG erfasst auch Vorgänge ohne gesetzliche Anzeigepflicht gegenüber den Parteien (Art. 30 FINMAG).
- Auch bezüglich Endverfügungen geht die Vorlage über das geltende Recht hinaus. Während die Veröffentlichung von Endverfügungen heute fakultativ ist (Kann-Bestimmung) und eine schwere Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen voraussetzt (Art. 34 FINMAG), soll die FINMA künftig – unter Beibehaltung von Art. 34 FINMAG – über sämtliche Endverfügungen informieren müssen, ohne dass hierfür eine schwere Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen vorliegen muss (Verzicht nur bei überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen möglich; Art. 22 Abs. 1bis und 1ter VE-FINMAG).

Der SVV beurteilt diese Ausweitung der Informationstätigkeit der FINMA kritisch. Sie birgt erhebliche Risiken und Nachteile, denen kein entsprechender zusätzlicher Nutzen gegenübersteht:

Eine ausgeweitete Information der Öffentlichkeit über Einzelfälle, deren Verbreitung durch soziale Medien beschleunigt wird, erhöht das Risiko von Fehlinformationen und vorschnellen Verurteilungen und kann für die betroffenen Institute und deren Kunden weitreichende und irreversible Folgen haben. Für die Institute drohen Reputations- und finanzielle Schäden. Diese Schäden können auch bei einer späteren Information über die Einstellung eines Verfahrens oder eine Korrektur durch das Bundesverwaltungs- oder das Bundesgericht fortbestehen, da sich die eingetretenen Folgen in der Regel nicht vollständig rückgängig machen lassen. Auch die Kunden können negativ betroffen sein, wenn sie in dieser Situation vorschnell Dispositionen über bestehende Versicherungsverhältnisse treffen und dadurch Nachteile erleiden (z.B. vorzeitige Kündigung eines Lebensversicherungsvertrags).

Zudem besteht die Gefahr, dass eine Information die mit einer FINMA-Massnahme beabsichtigte Wirkung beeinträchtigt oder deren Zweck vereitelt. Dem trägt das revidierte VAG Rechnung, indem es der FINMA ermöglicht, in solchen Fällen auf die Publikation einer Massnahme zu verzichten (Art. 51 Abs. 3 VAG).

Diese durch eine ausgeweitete Information ausgelösten negativen Folgen können über die unmittelbaren Betroffenen hinausreichen und im Extremfall die Stabilität des Finanzplatzes Schweiz beeinträchtigen.

Der SVV lehnt eine Ausweitung der Informationstätigkeit der FINMA daher ab. Es ist an der geltenden Regelung einschliesslich Art. 51 Abs. 3 VAG festzuhalten.

b. Strengere Vorgaben beim Einsatz von Prüfgesellschaften (Art. 24 ff. VE-FINMAG)

Es besteht kein Grund, für die Versicherungsgesellschaften die Regelungen zu den Prüfgesellschaften zu verschärfen. Im Unterschied zur dualen Bankenaufsicht erfolgt die Aufsicht über die Versicherungen direkt durch die FINMA. Es ist daher unnötig, die bestehenden Regelungen dahin zu verschärfen, dass es den Prüfgesellschaften nicht mehr erlaubt ist, unterhalb der geltenden Materialitätsschwelle, Zusatzleistungen zu Prüfleistungen zu erbringen (z.B. zu Gemeindesteuern oder ähnlichem). Auch besteht kein Grund für eine weitere Bürokratisierung der Anforderungen, indem die FINMA 6 Monate vor Beginn der Prüfperiode um Genehmigung für die Wahl einer neuen Prüfgesellschaft angegangen werden muss. Die Verwaltungsratssitzungen, in welchen die entsprechenden Anträge für die Generalversammlungen im späten Frühling getroffen werden, finden normalerweise am Anfang des relevanten Prüfjahres statt. Eine 6-monatige Vorverschiebung verkompliziert den unternehmensintern anforderungsreichen Wechsel der Prüfgesellschaft weiter und verlängert das Verfahren unnötig.

c. Ausdehnung der Auskunfts- und Meldepflicht (Art. 29 VE-FINMAG)

Der geltende Art. 29 FINMAG ist unverändert beizubehalten.

Die Beaufsichtigten – darunter auch die Versicherungsunternehmen – sind bereits heute verpflichtet, der FINMA alle Auskünfte zu erteilen und Unterlagen herauszugeben. Eine unmittelbare Auskunftspflicht sämtlicher Mitarbeitenden gegenüber der FINMA ist weder erforderlich noch sachgerecht. Auch fehlt es an einer hinreichenden Abstimmung mit dem Arbeitsrecht. Es erscheint nicht opportun, die rund 223'000 Mitarbeitenden des Finanzsektors einem Regime zu unterstellen, dass sie faktisch in eine Whistleblowing-Pflicht bringt, ohne zugleich eine Abstimmung mit dem Arbeitsrecht vorzunehmen. Schliesslich wird damit auch das Verbot der Selbstbelastung tangiert. Zudem bestehen grosse Vorbehalte hinsichtlich der Anwendbarkeit und Durchsetzbarkeit einer solchen Auskunftspflicht gegenüber im Ausland tätigen/wohnhaften Mitarbeitenden schweizerischer Finanzinstitute.

Die in Art. 29 Abs. 2 VE-FINMAG vorgesehene unverzügliche Meldepflicht von Mitarbeitenden mit Gewährsfunktion schiesst ebenfalls deutlich über das Ziel hinaus. Sie bringt die Mitglieder des Verwaltungsrats und der Konzern- und Geschäftsleitungen in unnötige Zielkonflikte mit dem Unternehmensinteresse. In Krisensituationen verunmöglicht sie ein konsistentes Handeln der Organe, wenn jedes Organmitglied primär auf die eigenen, individuellen Meldepflichten der FINMA gegenüber fokussiert ist. Die beaufsichtigten Institute müssen in der Lage sein, allfällige Missstände unternehmensintern abzuklären und beheben zu können. Dies ist Bestandteil einer verantwortungsvollen Unternehmensführung und sollte durch die gesetzliche Ordnung unterstützt werden. Die unverzügliche Meldepflicht des Unternehmens genügt für die Zwecke der Aufsicht. Letztlich ist auch der FINMA nicht gedient, wenn eine Vielzahl individueller und sich

möglicherweise widersprechenden Meldungen von Organmitgliedern zu einem nicht final abgeklärten Sachverhalt erfolgen.

d. Zwangsgeld (Art. 32a VE-FINMAG)

Der SVV lehnt die Einführung eines Zwangsgelds nach Art. 32a VE-FINMAG ab. Bereits die Erforderlichkeit dieses zusätzlichen Zwangsmittels wird im erläuternden Bericht nicht ausgewiesen. Mit den bestehenden Instrumenten stehen ausreichende Mittel zur Durchsetzung von FINMA-Verfügungen zur Verfügung: Art. 48 FINMAG sieht eine Busse für die Missachtung von FINMA-Verfügungen vor. Zudem statuiert Art. 41 Verwaltungsverfahrensgesetz verschiedene Zwangsmittel zur Vollstreckung von Verfügungen, unter anderem die Ersatzvornahme durch die verfügende Behörde auf Kosten der verpflichteten Person. Für die Einführung eines zusätzlichen Zwangsgelds besteht daher kein Bedarf.

Das Zwangsgeld wäre zudem mit erheblichen finanziellen Auswirkungen und einem weitreichenden Ermessensspielraum der FINMA verbunden. Es kann täglich bis zu 5 Prozent des durchschnittlichen täglichen Betriebsertrags der letzten drei Geschäftsjahre betragen und für bis zu sechs Monate angeordnet werden. Die vorgesehene Regelung räumt der FINMA dabei einen erheblichen Ermessensspielraum sowohl hinsichtlich der Anordnung als auch der Höhe des Zwangsgelds ein.

Vor diesem Hintergrund erachtet der SVV ein weiteres Zwangsmittel mit einer derartigen finanziellen Tragweite und einem derart weitreichenden Ermessensspielraum der FINMA als nicht sachgerecht.

e. Verschärfung des Berufsverbotes und der Gewinneinziehung (Art. 33, 33a und 35 VE-FINMAG)

Der SVV lehnt eine Angleichung des Berufs- an das Tätigkeitsverbot ab. Ein Verstoss gegen betriebsinterne Vorschriften rechtfertigt kein Berufsverbot durch die FINMA, es sei denn, zugleich liegt eine schwere Verletzung des Aufsichtsrechts vor.

Diese Massnahme ist ausserordentlich kontraproduktiv. Wenn aus internen Weisungen Berufs- und Tätigkeitsverbote für Organmitglieder resultieren können, dann werden die Organe, die über den Erlass solcher internen Weisungen entscheiden, naturgemäss dazu tendieren, diese auf das Nötige zu beschränken, anstatt die unternehmensinterne Regularien als solche weiterzuentwickeln. Die Weiterentwicklung dieser Regularien benötigt Raum für eine Fehlerkultur, in welcher Sanktionen unternehmensintern bleiben und nicht zu Massnahmen der Aufsichtsbehörde führen. Die Erweiterung auf betriebsinterne Vorschriften ist zudem zu vage und öffnet der Rechtsunsicherheit Tür und Tor. Betriebsinterne Vorschriften sind nicht standardisiert und unterscheiden sich stark zwischen Instituten. Eine gute Unternehmens-/Fehlerkultur sollte sich nicht zum Nachteil des jeweiligen Unternehmens auswirken.

Auch die Erweiterung des Anwendungsbereichs von Gewinneinziehungen auf alle natürlichen Personen (wie z.B. Kundenberater), geht zu weit, und wird abgelehnt. Die FINMA kann Gewinne gemäss Art. 35 FINMAG bereits heute einziehen, jedoch bei natürlichen Personen sinnvollerweise nur dann, wenn diese den Gewinn in leitender Stellung durch schwere Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen erzielt haben. Die Gewinneinziehung bei Kundenberatern, die in einem Anstellungsverhältnis (zu Generalagenten oder Versicherungsunternehmen) stehen, begegnet auch arbeitsrechtlichen Bedenken (Lohnbestandteil).

f. Pekuniäre Verwaltungssanktion (Art. 37a ff. VE-FINMAG)

Neu soll die FINMA bei schwerer Verletzung des FINMAG oder eines anderen Finanzmarktgesetzes eine pekuniäre Verwaltungssanktion von bis zu 10 Prozent des jährlichen Betriebsertrags der letzten drei Jahre aussprechen können. Der SVV lehnt die Einführung dieser Bussenkompetenz der FINMA ab.

Eine Sanktion von bis zu 10 Prozent des jährlichen Betriebsertrags stellt keine Bagatellsanktion dar. Sie kann bei einem Finanzinstitut ohne Weiteres eine Höhe von mehreren Millionen Franken erreichen und damit einen strafrechtlichen Charakter annehmen. Es ist problematisch, wenn die FINMA neben ihrer Aufsichts- und Regulierungstätigkeit zusätzlich zugleich als Quasi-Strafbehörde tätig würde und in Personalunion von Untersuchungs- und Entscheidungsfunktion Bussen in Millionenhöhe verhängen könnte. Die ehemalige Expertenkommission Zimmerli riet bei der Gründung der FINMA davon ab, sie als Strafbehörde vorzusehen, um eine zu grosse Machtkonzentration zu vermeiden (siehe II. Teilbericht Zimmerli, Sanktionen der Finanzmarktaufsicht, 2004, S. 20). Stattdessen empfahl sie, das EFD als Strafbehörde zu bestimmen, was auch so umgesetzt wurde. Heute gibt es keine Gründe, die eine andere Einschätzung rechtfertigen. Zumal die pekuniäre Verwaltungssanktion bei jeglicher schweren Verletzung eines Finanzmarktgesetzes möglich sein soll. Das Aufsichtsrecht umfasst neben den Finanzmarktgesetzen und den dazugehörigen Verordnungen auch die von der FINMA erlassenen Verordnungen und Rundschreiben (siehe Basler Kommentar zum FINMAG/FinfragG, Rz. 10 zu Art. 30 FINMAG). Es ist daher denkbar, dass die FINMA beispielsweise ein Rundschreiben, das in der Anhörung umstritten war, als Grundlage für eine Busse heranziehen könnte. Die FINMA könnte somit in der Dreifach-Rolle als Regulierer, Ermittler/Ankläger und Entscheider agieren – was aus rechtsstaatlicher Sicht nicht zulässig sein darf (Stichwort Gewaltenteilung/Checks and Balances).

Eine Bussenkompetenz der FINMA ist auch nicht notwendig. Die FINMA verfügt bereits heute über zahlreiche Instrumente zur Wahrnehmung ihrer Aufsichtsaufgabe, wie zum Beispiel Ersatzvornahme zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands, Berufsverbot und Gewinneinziehung. Zudem verfügt das EFD (Strafrechtsdienst) bereits heute über eine Bussenkompetenz, die mit der vorliegenden Revision beibehalten wird, und richtigerweise an klar bestimmte Strafbestimmungen der Finanzmarktgesetze anknüpft (z.B. Art. 44 ff. FINMAG), währendem die vorgeschlagene Bussenkompetenz der FINMA unbegrenzt bei jeglicher Verletzung von Bestimmungen des Finanzmarktrechts greifen soll. Bussenadressaten des EFD

sind primär die handelnden natürlichen Personen; Unternehmen können unter den Voraussetzungen von Art. 49 FINMAG gebüsst werden. Sollte es begründeten Anlass geben, gegenüber juristischen Personen die Bussenkompetenz des EFD auszuweiten, wäre im Interesse der Gewaltenteilung vorab eine Erweiterung der Kompetenz des EFD zu prüfen (siehe auch das erwähnte Anraten der ehemaligen Expertenkommission Zimmerli).

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme beim Erstellen der Vernehmlassungsvorlage. Gerne stehen wir Ihnen für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerischer Versicherungsverband SVV

Sandra Kurmann
Leiterin Rahmenbedingungen

Franziska Streich
Fachverantwortliche Recht