

Per E-mail: sandra.frey@finma.ch

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
z. H. Frau Sandra Frey
Laupenstrasse 27
CH-3003 Bern

Zürich, 31. Oktober 2024

Position von EXPERTsuisse zum FINMA-RS 2025/xx Konsolidierte Aufsicht von Finanzgruppen nach BankG und FINIG

Sehr geehrte Frau Frey

Die FINMA hat eine öffentliche Anhörung zum geplanten neuen FINMA-RS 2025/xx Konsolidierte Aufsicht von Finanzgruppen nach BankG und FINIG eröffnet. Die FINMA schafft damit Transparenz zu ihrer Aufsichtspraxis im Bereich der konsolidierten Aufsicht nach BankG und FINIG. Im Kontext der öffentlichen Anhörung nutzen wir als Branchenverband EXPERTsuisse gerne die Gelegenheit, zur Vorlage Stellung zu nehmen.

EXPERTsuisse, der Expertenverband für Wirtschaftsprüfung, Steuern und Treuhand, zählt über 10'000 Einzelmitglieder und rund 800 Mitgliedunternehmen. Des Weiteren sind 90 Prozent der grössten 100 Prüfungs- und Beratungsgesellschaften sowie 100 Prozent all jener Gesellschaften, welche börsenkotierte Unternehmen prüfen, Mitglied von EXPERTsuisse.

Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüssen die mit dem Rundschreiben geschaffene Klarheit. Nach der Sistierung der ehemaligen FAQ «Konsolidierte Aufsicht von Banken und Effekthändlern» wurden Umfang, Inhalt und gelebte Aufsichtspraxis betroffenen Instituten nur noch im Rahmen von Einzelfallentscheiden kommuniziert. Das relevante Grundlagewissen hat sich über die Jahre zunehmend verflüchtigt und die konkreten Pflichten waren je länger je weniger allgemein bekannt.

Wir haben darüber hinaus keine übergeordneten allgemeinen Anmerkungen anzubringen.

Änderungsvorschläge und Anmerkungen

Aus der Sicht von EXPERTsuisse würde die Übernahme ausgewählter Änderungsvorschläge bzw. Berücksichtigung von Anmerkungen noch mehr Klarheit und somit zu einer höheren Wirksamkeit des Rundschreibens führen. Unsere Änderungsvorschläge und Anmerkungen haben wir in der Beilage zusammengefasst. Wir bedanken uns für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Kommentare und Anliegen.

Gerne stehen wir für eine Besprechung unserer Stellungnahme oder für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
EXPERTsuisse



Joachim Beil
Delegierter Fachbereich Financial Market &
Mitglied der Geschäftsleitung EXPERTsuisse



Sandro Schönenberger
Präsident Fachkommission Banken-Prüfung

Beilage
erwähnt

Rz	RS-Entwurf	Erläuterungsbericht	RS-Änderungsvorschläge	Begründung / Bemerkungen
	I. Gegenstand und Geltungsbereich			
1	Dieses Rundschreiben beschreibt die Praxis der FINMA zur konsolidierten Aufsicht gemäss Art. 3b–3g des Bankengesetzes (BankG; SR 952.0) und Art. 21–24a der Bankenverordnung (BankV; SR 952.02). Es konkretisiert die Unterstellung unter die konsolidierte Aufsicht sowie deren Umfang und Inhalt.			
2	Das Rundschreiben richtet sich an Finanzgruppen nach Art. 3c BankG und Banken nach Art. 1a BankG, die Teil einer Finanzgruppe sind.			
3	In sinngemässer Anwendung richtet sich das Rundschreiben auch an wertpapierhausdominierte Finanzgruppen nach Art. 49 des Finanzinstitutsgesetzes (FINIG; SR 954.1) und Wertpapierhäuser nach Art. 2 Abs. 1 Bst. e i.V.m. Art. 41 FINIG, die Teil einer Finanzgruppe sind (Art. 49 Abs. 3 FINIG), sowie an durch Personen nach Art. 1b BankG dominierte Finanzgruppen und Personen nach Art. 1b BankG, die Teil einer Finanzgruppe sind (Art. 1b Abs. 1 i.V.m. Art. 3c Abs. 1 BankG).			
4	Im Folgenden werden Banken, Personen nach Art. 1b BankG und Wertpapierhäuser innerhalb des Geltungsbereiches des Rundschreibens vereinfachend unter dem Begriff „Institute“ zusammengefasst			
	II. Unterstellung unter die konsolidierte Aufsicht			
	A. Anwendungsbereich			
5	In Anwendung von Art. 3d BankG unterstellt die FINMA Finanzgruppen gemäss Art. 3c Abs. 1 BankG sowie bank- oder wertpapierhausdominierte Finanzkonglomerate gemäss Art. 3c Abs. 2 BankG in der Regel der konsolidierten Aufsicht			
6	Als bank- oder wertpapierhausdominiertes Finanzkonglomerat gilt gemäss Art. 3c Abs. 2 BankG eine Finanzgruppe gemäss Art. 3c Abs. 1 BankG, die hauptsächlich im Bank- oder Wertpapierhausbereich tätig ist und zu der mindestens ein Versicherungsunternehmen von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung gehört.		Als bank- oder effektenhandelsdominiertes Finanzkonglomerat gilt eine Finanzgruppe gemäss Absatz 1, die hauptsächlich im Bank- oder Effektenhandelsbereich tätig ist und zu der mindestens ein Versicherungsunternehmen von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung gehört.	Entspricht 1:1 dem Wortlaut von Art. 3c Abs. 2 BankG, schafft somit Duplizität ohne ersichtlichen Mehrwert.
7	Im Folgenden werden Finanzgruppen und -konglomerate vereinfachend unter dem Begriff „Finanzgruppen“ zusammengefasst.			
	B. Auslegung der Bestimmungen nach Art. 3b und 3d BankG			
8	Liegt eine Finanzgruppe im gesetzlichen Sinne vor, kommen die Art. 3b und 3d BankG zur Anwendung. Bei Vorliegen einer Finanzgruppe wird die konsolidierte Aufsicht in der Regel vorausgesetzt.			
	C. Ring Fencing und Ring-Fencing-Massnahmen als Ausnahme			
9	In Ausnahmefällen kann die FINMA Erleichterungen vom Erfordernis einer konsolidierten Aufsicht vorsehen. Um die spezifischen Risiken des Einzelfalls zu adressieren, kann die FINMA unter Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips anstatt einer Konsolidierung geeignete, präventive Abschottungsmassnahmen (sog.			

Rz	RS-Entwurf	Erläuterungsbericht	RS-Änderungsvorschläge	Begründung / Bemerkungen
	Ring-Fencing-Massnahmen) oder andere Massnahmen (z.B. Anpassung der Gruppenstruktur) einfordern. Aufgrund der mit einer Finanzgruppe verbundenen Risiken und der Wichtigkeit der konsolidierten Aufsicht, sowie deren internationaler Anerkennung, bildet die konsolidierte Aufsicht die Regel und Ring-Fencing-Massnahmen oder andere Massnahmen stellen die Ausnahme dar.			
10	Das Verhältnis zwischen Ring Fencing und konsolidierter Aufsicht von Finanzgruppen ergibt sich insbesondere aus den Bewilligungsvoraussetzungen für Institute, die Teil einer ausländischen Finanzgruppe sind. Gemäss Art. 3b BankG kann die FINMA in diesen Fällen eine angemessene konsolidierte Aufsicht durch eine ausländische Aufsichtsbehörde voraussetzen.			
11	Sofern im Einzelfall eine angemessene konsolidierte Aufsicht durch eine ausländische Aufsichtsbehörde nicht gegeben ist, kann die FINMA im Gegenzug das Institut mittels Anordnung von Ring-Fencing-Massnahmen in geeigneter Weise von der ausländischen Finanzgruppe abschotten. Diese Möglichkeit besteht, wenn das Institut Risiken ausgesetzt ist, die sich mit Ring-Fencing-Massnahmen mindern lassen. Ring-Fencing-Massnahmen bezwecken in solchen Fällen die Eliminierung von Verbindungselementen zwischen ausländischen Finanzgruppen ohne, oder ohne angemessene, konsolidierte Aufsicht im Ausland und den ihr zugehörigen Instituten mit Sitz, tatsächlicher Leitung oder Verwaltung in der Schweiz			Eine Klarstellung/Umschreibung, welche Kriterien erfüllt sein sollen, damit von einer «angemessenen konsolidierten Aufsicht» ausgegangen werden kann, wäre hilfreich.
12	Es bestehen insbesondere die folgenden Ring-Fencing- und/oder anderweitigen Massnahmen, die meist in Kombination zur Anwendung kommen:			
13	• Corporate-Governance-Massnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit der Führungs- und Entscheidungsgremien des Instituts gegenüber der Finanzgruppe;			
14	• Finanzielle Massnahmen zum Schutz des Kundenvermögens oder zur Begrenzung der finanziellen Verflechtungen des Instituts mit der Finanzgruppe;			
15	• Strukturelle Massnahmen mit Wirkung auf die Finanzgruppenstruktur;			
16	• Reduktion geschäftlicher Verflechtungen, des Zugriffs auf Gruppen-Systeme, der Kundenzuführungen oder Auflagen zur Geschäftstätigkeit;			
17	• Spezifische Informations- und Meldepflichten gegenüber der FINMA.			
	III. Umfang der konsolidierten Aufsicht (regulatorischer Konsolidierungskreis)			
	A. Allgemeines			
18	Der Umfang der konsolidierten Aufsicht (regulatorischer Konsolidierungskreis) wird bei Banken und Personen nach Art. 1b BankG, nach Art. 3c BankG und Art. 21–24a BankV bestimmt. Bei Wertpapierhäusern bestimmt sich der regulatorische Konsolidierungskreis nach Art. 49 FINIG. Die Vorschriften des BankG über Finanzgruppen gelten für wertpapierhausdominierte Finanzgruppen sinngemäss (Art. 49 Abs. 3 FINIG).			
19	Damit sich die Frage nach der konsolidierten Aufsicht stellt, muss eine Gruppe von mindestens zwei Unternehmen vorliegen, von denen mindestens eines als			

Rz	RS-Entwurf	Erläuterungsbericht	RS-Änderungsvorschläge	Begründung / Bemerkungen
	Institut tätig ist. Dabei ist es im Sinne einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise nicht massgebend, welche Rechtsform die Unternehmen aufweisen.			
20	Die Frage des Einbezugs eines Unternehmens in den regulatorischen Konsolidierungskreis beurteilt sich einerseits nach der Geschäftstätigkeit des Unternehmens (hauptsächlich tätig im Finanzbereich) und andererseits nach dem Bestand einer wirtschaftlichen Einheit (Beherrschung über mehrheitliche Beteiligung oder auf andere Weise), einer rechtlichen Beistandspflicht oder einem faktischen Beistandszwang.			
21	Der regulatorische Konsolidierungskreis wird im Einzelfall unter Einbezug aller Fakten und Umstände in erster Linie durch das Institut beurteilt und angewandt. Die Prüfgesellschaft prüft diese Beurteilung im Rahmen der Prüfung im Sinne von Art. 2–4 der Finanzmarktpflichtverordnung (FINMA-PV; SR 956.161). Allfällige wesentliche Entscheide des Instituts zur Konsolidierung aufgrund bestimmter Vorkommnisse (sowohl bei An- oder Nichtanpassung des Konsolidierungskreises), meldet das Institut gemäss Art. 29 Abs. 2 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (FINMAG; SR 956.1) bzw. die Prüfgesellschaft an die FINMA (Art. 27 Abs. 2 und 3 FINMAG).		Der regulatorische Konsolidierungskreis wird im Einzelfall unter Einbezug aller Fakten und Umstände in erster Linie durch das Institut beurteilt und angewandt. Die Prüfgesellschaft prüft diese Beurteilung im Rahmen der Prüfung im Sinne von Art. 2–4 der Finanzmarktpflichtverordnung (FINMA-PV; SR 956.161). Allfällige wesentliche Entscheide des Instituts zur Konsolidierung aufgrund bestimmter Vorkommnisse (sowohl bei An- oder Nichtanpassung des Konsolidierungskreises), meldet das Institut gemäss Art. 29 Abs. 2 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (FINMAG; SR 956.1) bzw., wenn das Institut die Meldung nicht vornimmt, die Prüfgesellschaft an die FINMA (Art. 27 Abs. 2 und 3 FINMAG).	1. Streichen von «in erster Linie» zwecks Klarstellung der vollständigen (und nicht nur vorwiegenden) Verantwortlichkeit des Instituts und Vermeidung einer Wahrnehmung, dass die Beurteilung subsidiär (falls das Institut untätig bleibt) oder ergänzend/unterstützend durch die Prüfgesellschaft erfolgt. 2. Verständnisvalidierung: Die Prüfungshandlungen erfolgen gemäss definierter Prüfperiodizität. Die Beurteilung erfolgt somit in Jahren mit Intervention gemäss Prüfstrategie und nicht jedes Jahr. Auch die subsidiäre Meldepflicht würde in Jahren mit Intervention wahrgenommen werden. Es wird keine jährliche Beurteilung vorgenommen. 2. Sind für 2025+ Anpassungen der Bestätigungen im Aufsichtsbericht vorgesehen oder bleiben diese unverändert?
	B. Tätigkeit im Finanzbereich			
22	Die Definition des Begriffs „Tätigkeit im Finanzbereich“ gemäss Art. 4 BankV beschränkt sich nicht auf Tätigkeiten, die einem Bewilligungs- oder Registrierungserfordernis unter den Schweizerischen Finanzmarktgesetzen unterliegen. Sie ist weiter gefasst und umfasst generell die Erbringung und Vermittlung von Finanzdienstleistungen. Die in Art. 4 Abs. 1 Bst. a BankV namentlich aufgeführten Tätigkeiten sind nicht abschliessend. Somit können auch andere Geschäftsaktivitäten Tätigkeiten im Finanzbereich darstellen. Darunter fallen insbesondere Finanzierungsleasing, Factoring, Kreditkartengeschäft, Teilnahme an Emissionen sowie die Verwahrung von Effekten, Zahlungsdienste und Ausgabe sowie Verwahrung von Zahlungsmitteln (inkl. Zahlungs-Token). Gruppengesellschaften, die jedoch rein gewerbliche, industrielle oder administrative Tätigkeiten ausüben, fallen nicht in den regulatorischen Konsolidierungskreis.			
23	Die Tätigkeit im Versicherungsbereich wird der Tätigkeit im Finanzbereich grundsätzlich gleichgestellt (vgl. Art. 4 Abs. 2 BankV).			
24	Die Beurteilung der Erbringung und Vermittlung von Dienstleistungen für Finanzgeschäfte gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. a BankV erfolgt im Sinne einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise unabhängig von der dabei eingesetzten Technologie.			
	C. Verbundsystem			

Rz	RS-Entwurf	Erläuterungsbericht	RS-Änderungsvorschläge	Begründung / Bemerkungen
25	Damit von einem Verbundsystem ausgegangen werden kann, müssen die im Finanzbereich tätigen Unternehmen gemäss Art. 3c Abs. 1 Bst. c BankG eine wirtschaftliche Einheit bilden oder durch eine rechtliche Beistandsverpflichtung oder einen faktischen Beistandszwang verbunden sein (Art. 22 BankV).			
26	Eine wirtschaftliche Einheit liegt gemäss Art. 21 Abs. 1 BankV vor, wenn ein Unternehmen an anderen Unternehmen direkt oder indirekt mit mehr als der Hälfte der Stimmen oder des Kapitals beteiligt ist oder diese auf andere Weise beherrscht.			
27	Eine Beherrschung auf andere Weise kann insbesondere ausgeübt werden aufgrund:			
28	• der Kontrolle der Stimmrechte aufgrund einer Vereinbarung mit anderen Anteilseignern (Stimmrechtsvereinbarung, Aktionärsbindungsvertrag);			
29	• des direkten oder indirekten Rechts, die Mehrheit der Mitglieder des obersten Leitungs- oder Verwaltungsorgans zu bestellen oder abzurufen;			
30	• eines erheblichen Einflusses auf die Geschäftsleitung (z.B. durch die – vertragliche oder anderweitige – Befugnis, einen massgeblichen Einfluss auf die Geschäftsführung oder die Geschäftspolitik auszuüben, etwa durch Mitbestimmungsrechte in Bezug auf wichtige Beschlüsse).			
31	Die in Rz 27–30 hiervor nicht abschliessend aufgeführten Sachverhalte können auch in Kombination sowie mit oder ohne zusätzliche Minderheitsbeteiligung zu einer Beherrschung auf andere Weise führen.			
32	Der Einbezug einer Gesellschaft in die konsolidierte Aufsicht kann ferner auch ohne Mehrheitsbeteiligung oder Beherrschung auf eine andere Weise ausgelöst werden, sofern andere Elemente rechtlicher oder tatsächlicher Art auf einen Beistandszwang und demnach auf ein Verbundsystem hindeuten.			
33	Ein rechtlicher oder faktischer Beistandszwang gemäss Art. 21 Abs. 2 BankV kann sich insbesondere ergeben aus:			
34	• strategischen, personellen, organisatorischen oder finanziellen Verflechtungen,			
35	• Kooperationen und Abhängigkeiten,			
36	• der Verwendung einer gemeinsamen Firma,			
37	• einem einheitlichen Marktauftritt oder			
38	• von Patronatserklärungen oder ähnlichen Sicherheiten.			
39	Die namentlich aufgeführten Sachverhalte, die einen Beistandszwang ergeben können, sind nicht abschliessend. Somit können auch andere Verbindungen zu einem faktischen Beistandszwang führen, wenn dadurch für Dritte der Eindruck entstehen kann, es läge ein Verbundsystem vor. Je höher dabei die Beteiligungsquote ist, desto geringer können die übrigen Verbindungselemente sein, um in der Summe den Einbezug in die konsolidierte Aufsicht zu rechtfertigen.			
	D. Finanzgruppenstrukturen			
40	Finanzgruppen lassen sich nach ihrer Struktur wie folgt klassifizieren:			
41	a) Stammhausstruktur			

Rz	RS-Entwurf	Erläuterungsbericht	RS-Änderungsvorschläge	Begründung / Bemerkungen
	An der Spitze der Finanzgruppe steht ein Institut (Stammhaus). Der regulatorische Konsolidierungskreis umfasst das Stammhaus und eine oder mehrere im Finanzbereich tätige Gruppengesellschaften gemäss Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 22 BankV.			
42	b) Holdingstruktur An der Spitze der Finanzgruppe steht eine Holdinggesellschaft gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. b BankV. Sie beherrscht mindestens ein Institut und allenfalls weitere im Finanzbereich tätige Gruppengesellschaften.			Bemerkung zu weiterem denkbarem Spezialfall, den es in der Praxis wohl auch schon gegeben hat: In dieser Aufzählung von a) bis e) wird der Falle von einer in der Schweiz ansässigen Finanzgruppe als Teil einer nicht der FINMA oder ausländischen Aufsichtsbehörde unterstellten ausländischen, nicht konsolidiert überwachten Gruppe, nicht erwähnt. Diese weitere «atypische Struktur» existiert, wenn eine ausländische Holding, die nicht durch die ausländische Aufsichtsbehörde einer konsolidierten Aufsicht unterstellt ist, z.B. folgende Institute beherrscht: a) Ein In-Schweizer Institut im Finanzbereich tätig (zu 100%) b) Ein ausländisches Institut (weniger als 100%) im Finanzbereich tätig (das durch eine angemessene Aufsicht durch die lokale Behörde unterstellt ist) c) Und-Wobei das Schweizer Institut den restlichen Teil der ausländischen Tochtergesellschaft (gemäss b)) beherrscht. In diesem Fall würde sich eine weitere «atypische Struktur» ergeben, welche die Frage über die potenzielle potenzielle konsolidierte Überwachungspflicht für das Schweizer Institut mit der anteilig gehaltenen Tochtergesellschaft ergeben aufwirft, obwohl das Schweizer Institut dieses nicht zu 100% beherrscht. Dieser Zustand würde eine Kooperation zwischen der Schweiz und der ausländischen Behörde (am Domizil der Tochtergesellschaft) benötigen nötig machen.
43	Es können auch mehrere übereinander gelagerte Holdinggesellschaften eine Finanzgruppe beherrschen. Die oberste im Finanzbereich tätige Holdinggesellschaft bildet grundsätzlich die für den regulatorischen Konsolidierungskreis massgebende oberste Einheit der Finanzgruppe.			
44	Die FINMA kann in Anwendung von Art. 23 Abs. 2 BankV eine Holdinggesellschaft in begründeten Fällen vom regulatorischen Konsolidierungskreis ausnehmen, sofern diese für die konsolidierte Aufsicht der Finanzgruppe unwesentlich ist. Eine Holdinggesellschaft gilt als für die konsolidierte Aufsicht unwesentlich, wenn sie namentlich folgende vier Voraussetzungen kumulativ und dauerhaft erfüllt:			
45	• Die Holdinggesellschaft beherrscht neben dem Institut keine weitere im Finanzbereich tätige Gesellschaft;			
46	• die Holdinggesellschaft übt keine eigenen Geschäftsaktivitäten im Finanzbereich aus, abgesehen vom Halten der Beteiligung am Institut;			
47	• die Holdinggesellschaft nimmt keinen Einfluss auf die Geschäftsaktivitäten des Instituts;			

Rz	RS-Entwurf	Erläuterungsbericht	RS-Änderungsvorschläge	Begründung / Bemerkungen
48	• die Holdinggesellschaft ist nicht in wesentlichem Umfang fremdfinanziert.			
49	Bei Holdinggesellschaften, die für die konsolidierte Aufsicht als unwesentlich gelten und nicht in den regulatorischen Konsolidierungskreis einbezogen werden, nimmt die Prüfgesellschaft im Prüfbericht zur Prüfung im Sinne von Art. 2–4 FINMA-PV dazu Stellung, ob die Kriterien gemäss Rz 45–48 hiervor dauerhaft eingehalten werden.			1. Verständnisvalidierung: Die Prüfungshandlungen erfolgen gemäss definierter Prüfperiodizität. Die Beurteilung erfolgt somit in Jahren mit Intervention gemäss Prüfstrategie und nicht jedes Jahr. Insofern die FINMA eine jährliche Beurteilung wünscht, wäre dies unter Angabe der Prüftiefe zu präzisieren. 2. Sind für 2025+ Anpassungen der Bestätigungen im Aufsichtsbericht vorgesehen oder bleiben diese unverändert? Für diese Stellungnahme ist im EHP-Formular «GB-B aufsichtsrechtlicher Bericht» keine spezifische Bestätigung vorgesehen. Wir regen an, einen entsprechenden Bestätigungspunkt z.B. im Kapitel 6.10.1 «Corporate Governance auf Gruppenstufe» einzufügen, der bei Nicht-Anwendbarkeit auch mit «N/a» beantwortet werden kann, da eine solche Bestätigung u.E. ansonsten nur in Kapitel 7.2 aufgeführt werden kann.
50	Wird ein Institut von einer Holdinggesellschaft beherrscht, die überwiegend qualifizierte Beteiligungen an nicht im Finanzbereich tätigen Unternehmen hält, prüft die FINMA, ob Massnahmen zur Abschottung (Ring Fencing) des Instituts gegenüber dem restlichen Konzern notwendig sind (vgl. hierzu Rz 12 ff.).			
51	c) Atypische Struktur Als atypische Strukturen bzw. Verbundsysteme gelten namentlich Vertragskonzerne und ähnliche Konstrukte sowie De-Facto-Finanzgruppen (parallel beherrschte Strukturen).			
52	Bei Vertragskonzernen werden die Gruppengesellschaften nicht durch kapital- oder stimmenmässige Beherrschung zu einer wirtschaftlichen Einheit verbunden, sondern basierend auf einem Vertrag. Typischerweise können zentrale Organisationen und die ihnen angeschlossenen Institute gemäss Art. 17 BankV als Vertragskonzerne oder ähnliche Konstrukte konstituiert sein.			
53	Bei De-Facto-Finanzgruppen stehen an der Spitze der Finanzgruppe eine oder mehrere natürliche Personen, die neben einem Institut mit Sitz oder tatsächlicher Leitung in der Schweiz noch weitere im Finanzbereich tätige Gesellschaften direkt oder indirekt beherrschen. Beim Vorliegen von De-Facto-Finanzgruppen werden die für die anderen Finanzgruppenarten geltenden Regeln grundsätzlich sinngemäss angewendet			
54	Die Prüfgesellschaft nimmt im Prüfbericht zur Prüfung im Sinne von Art. 2–4 FINMA-PV von De-Facto-Finanzgruppen Stellung dazu, ob qualifiziert beteiligte natürliche Personen oder unbeschränkt haftende Gesellschafter von Instituten in der rechtlichen Form einer Personengesellschaft weitere im Finanzbereich tätige Gesellschaften beherrschen.			1. Verständnisvalidierung: Die Prüfungshandlungen erfolgen gemäss in der Prüfstrategie definierter Prüfperiodizität. Die Beurteilung erfolgt somit in Jahren mit Intervention gemäss Prüfstrategie und nicht jedes Jahr. Insofern die FINMA eine jährliche Beurteilung wünscht, wäre dies unter Angabe der Prüftiefe zu präzisieren. 2. Sind für 2025+ Anpassungen der Bestätigungen im Aufsichtsbericht vorgesehen oder bleiben diese unverändert? Für diese Stellungnahme ist im EHP-Formular «GB-B aufsichtsrechtlicher Bericht» keine spezifische

Rz	RS-Entwurf	Erläuterungsbericht	RS-Änderungsvorschläge	Begründung / Bemerkungen
				Bestätigung vorgesehen. Wir regen an, einen entsprechenden Bestätigungspunkt z.B. im Kapitel 6.10.1 «Corporate Governance auf Gruppenstufe» einzufügen, der bei Nicht-Anwendbarkeit auch mit «N/a» beantwortet werden kann, da eine solche Bestätigung u.E. ansonsten nur in Kapitel 7.2 aufgeführt werden kann.
55	d) Subgruppe einer ausländischen Finanzgruppe Als Subgruppe einer ausländischen Finanzgruppe gilt eine der konsolidierten Aufsicht der FINMA unterstellte Finanzgruppe, die Teil einer ausländischen Finanzgruppe ist. Die Subgruppe einer ausländischen Finanzgruppe kann im Aussenverhältnis direkt von einer ausländischen Konzernobergesellschaft, oder indirekt durch eine Holdinggesellschaft oder über eine bzw. mehrere andere Gruppengesellschaften einer ausländischen Finanzgruppe, beherrscht werden. Die Subgruppe einer ausländischen Finanzgruppe kann im Innenverhältnis eine Stammhausstruktur, eine Holdingstruktur oder eine anderweitige Konzernstruktur aufweisen.			
56	e) Untergeordnete Finanzgruppe als Teil einer der FINMA unterstellten Finanzgruppe Eine untergeordnete Finanzgruppe ist ein Teilkonzern innerhalb einer von der FINMA beaufsichtigten Finanzgruppe. Sie umfasst mindestens ein Institut mit Sitz in der Schweiz sowie eine oder mehrere im Finanzbereich tätige Gruppengesellschaften. Eine untergeordnete Finanzgruppe kann im Innenverhältnis eine Stammhausstruktur oder eine Holdingstruktur aufweisen.			
	E. Gruppengesellschaften			
57	Die konsolidierte Aufsicht durch die FINMA umfasst grundsätzlich sämtliche im Finanzbereich tätigen Gruppengesellschaften einer Finanzgruppe (Art. 23 Abs. 1 BankV).			
58	Zusätzlich ist Folgendes zu beachten:			
59	a) Gruppengesellschaften mit Tätigkeiten gemäss Art. 3a BankV Wesentliche Gruppengesellschaften gemäss Art. 2bis Abs. 1 Bst. b BankG i.V.m. Art. 3a BankV gelten als im Finanzbereich tätig (Art. 4 Abs. 1 Bst. c BankV). Die Funktionen einer Gruppengesellschaft mit Sitz in der Schweiz sind für die bewilligungspflichtigen Tätigkeiten wesentlich, wenn sie notwendig sind für die Weiterführung wichtiger Geschäftsprozesse. Sie unterliegen der Insolvenzzuständigkeit der FINMA. Die FINMA bezeichnet die wesentlichen Gruppengesellschaften und führt darüber ein Verzeichnis (Art. 2bis Abs. 3 BankG).			
60	b) Zweckgesellschaften Auch Zweckgesellschaften wie Special Purpose Vehicles (SPVs) sind unabhängig ihrer Rechtsform in den regulatorischen Konsolidierungskreis miteinzubeziehen, wenn die Voraussetzungen gemäss Art. 3c Abs. 2 BankG i.V.m. Art. 4 Abs. 1, Art. 21 und Art. 22 BankV erfüllt sind.		... [zusätzlich neu] Der Einbezug einer Zweckgesellschaft in die Finanzgruppe kann auch ohne Beteiligung an einer Gesellschaft, die im Finanzbereich tätig ist, ausgelöst werden, sofern weitere Elemente rechtlicher oder tatsächlicher Art auf ein Verbundsystem deuten. Als solche gelten insbesondere personelle, organisatorische, finanzielle oder geschäftsmässige Verflechtungen und Abhängigkeiten.	Es wäre wünschenswert, die allgemein geltenden Prinzipien bzw. Beurteilungskriterien bei der Beurteilung von Fragen rund um den Einbezug in den regulatorischen Konsolidierungskreis detaillierter mitaufzunehmen. Dies führt in der Praxis oft zu Auslegungsfragen. Eine und -Kodifizierung der Aufsichtspraxis würde Klärung schaffen. Der Änderungsvorschlag links wären in diesem Sinne zu überarbeiten/zu ergänzen.

Rz	RS-Entwurf	Erläuterungsbericht	RS-Änderungsvorschläge	Begründung / Bemerkungen
	F. Unterscheidung zwischen Konsolidierungskreis für Konzernrechnung und regulatorischem Konsolidierungskreis			
61	Der Konsolidierungskreis für die Konzernrechnung wird nach dem angewandten Rechnungslegungsstandard festgelegt (vgl. Ziff. IV.B.), der regulatorische Konsolidierungskreis nach den unter den Ziffern III.A.–E. hier vor erläuterten Bestimmungen. Entsprechend kann der regulatorische Konsolidierungskreis von jenem für die Konzernrechnung abweichen, dies insbesondere bei Gruppengesellschaften, die nicht im Finanzbereich tätig sind oder die aufgrund eines faktischen Beistandszwangs in den regulatorischen Konsolidierungskreis einbezogen werden.			
	IV. Inhalt der konsolidierten Aufsicht (Gruppenweit geltende Vorschriften)			
62	Grundsätzlich gelten für Finanzgruppen sinngemäss die gleichen Vorschriften auf konsolidierter Basis wie für Institute auf Einzelbasis (Art. 3e BankG).			
63	Der Inhalt der konsolidierten Aufsicht ist in Art. 3f und 3g BankG i.V.m. Art. 24 Abs. 1 BankV festgelegt. Er lässt sich in qualitative und quantitative Elemente unterteilen.			
	A. Qualitative Elemente			Mapping der Rechtsgrundlagen für jedes einzelne quantitative und qualitative Element (im Sinne der ehemaligen FAQ-Punkte 8. und 10.) war sehr hilfreich (für Institute, Prüfgesellschaften und wohl auch die FINMA). Denkbar <u>Ist es möglich</u> , diese Tabelle als <u>in</u> Appendix zum RS fortzuführen mit <u>einem</u> entsprechenden Querverweis anstelle der <u>aktuellen</u> f etwas schwerfälligen f Abfassung in Rz 64-83?
64	Die qualitativen Elemente umfassen folgende Anforderungen:			
65	• Angemessene Organisation der Finanzgruppe (Art. 24 Abs. 1 Bst. a BankV);			
66	Finanzgruppen regeln die Aufgaben und Verantwortlichkeiten für die Gruppenführung und halten diese in einem internen Gruppenführungsreglement fest. In einfachen Verhältnissen können diese auch im allgemeinen Organisationsreglement des Instituts integriert werden. Hierbei sind Vorgaben in Rz 98 f. des FINMA-Rundschreibens 2017/1 „Corporate Governance – Banken“ zu berücksichtigen.			Verständnisvalidierung: die in den ehemaligen FAQ (10.a) statuierte Genehmigungspflicht ist nicht mehr vorgesehen.
67	• Angemessenes internes Kontrollsystem der Finanzgruppe (Art. 24 Abs. 1 Bst. b BankV);			
68	• Angemessenes Risikomanagement der Finanzgruppe (Art. 24 Abs. 1 Bst. c BankV);			Verständnisvalidierung: <u>Es ist</u> unklar, ob dieser Punkt die «Gruppenweite Geldwäschereibekämpfung» mitabdecken soll, welche in den ehemaligen FAQ als separates Element bezeichnet war? <u>Gibt es eine</u> Weiterführung des separaten Elements zwecks Klarheit?
69	• Gewährserfordernis für Personen der Finanzgruppenleitung (Art. 24 Abs. 1 Bst. d BankV);			
70	• Trennung zwischen dem mit der Geschäftsführung betrauten Organ und dem Organ für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle auf Stufe Finanzgruppe (Art. 24 Abs. 1 Bst. e BankV);			

Rz	RS-Entwurf	Erläuterungsbericht	RS-Änderungsvorschläge	Begründung / Bemerkungen
71	Diese Bestimmung findet Anwendung auf Finanzgruppen nach Art. 3c Abs. 1 BankG, Finanzkonglomerate gemäss Art. 3c Abs. 2 BankG sowie auf Finanzgruppen, die dominiert sind von Wertpapierhäusern im Sinne von Art. 41 Bst. a und c FINIG (Kundenhändler und Market Maker).			
72	• Mandatierung einer anerkannten, unabhängigen und sachkundigen Prüfgesellschaft für die Prüfung im Sinne von Art. 2–4 FINMA-PV der Finanzgruppe (Art. 24 Abs. 1 Bst. i BankV).			
73	Gruppengesellschaften, die Beauftragte gemäss Art. 3 FINMAG sind, beauftragen für die aufsichtsrechtlichen Prüfungen auf Stufe Einzelinstitut die gleiche oder eine dem gleichen Netzwerk angehörende Prüfgesellschaft. In begründeten Fällen kann die FINMA Ausnahmen gestatten (Art. 13 Abs. 2 FINMA-PV).			Beobachtung: «Weitere Pflichten» gegenüber der FINMA gemäss ehemaligen FAQ (10.e) bewusst weggelassen?
	B. Quantitative Elemente			
74	Die quantitativen Elemente der konsolidierten Aufsicht umfassen folgende Anforderungen			
75	• Eigenmittel- und Risikoverteilungsvorschriften (Art. 24 Abs. 1 Bst. f BankV);			
76	Für Finanzgruppen von Banken und von kontoführenden Wertpapierhäusern gelten die Eigenmittelvorschriften (inklusive Zinsrisiken) und Risikoverteilungsvorschriften auf konsolidierter Basis gemäss Eigenmittelverordnung (ERV; SR 952.03). Für Finanzgruppen von nicht kontoführenden Wertpapierhäusern gelten die Vorschriften zur Eigenmittel- und Risikoverteilung gemäss Art. 46 Abs. 2 FINIG i.V.m. Art. 70 der Finanzinstitutsverordnung (FINIV; SR 954.11). Untergeordnete Finanzgruppen unterliegen grundsätzlich der Konsolidierungspflicht gemäss Art. 11 ERV. Für durch Personen nach Art. 1b BankG dominierte Finanzgruppen werden im Einzelfall angemessene Kapitalvorschriften verfügt.			Aufgrund der Referenzierung zu Rz 3 des FINMA-Rundschreibens 2019/2 «Zinsrisiken – Banken» in der Rz 85 des vorliegenden Anhörungsentwurfs des Rundschreibens sowie des Umstandes, dass im früheren FAQ der FINMA zur konsolidierten Aufsicht die konsolidierte Zinsrisikomeldung an die SNB als eigenständiger quantitativer Punkt aufgeführt war, gehen wir davon aus, dass mit der Klammerbemerkung «(inklusive Zinsrisiken)» eben diese quantitative Anforderung an die konsolidierte Zinsrisikomessung resp. -meldung gemeint ist. Weshalb wird diese Anforderungen im Anhörungsentwurf des Rundschreibens nur noch als Klammerbemerkung im Kontext der ERV erwähnt? In Rz 85 werden die Zinsrisiken mit Referenzierung auf das Zinsrisiko-Rundschreiben erwähnt. Wir regen an, die Anforderung «Zinsrisikomeldung» wie bisher als eigenständiges Element zu führen.
77	• Liquiditätsvorschriften (Art. 24 Abs. 1 Bst. g BankV);			
78	Für Finanzgruppen von Banken und kontoführenden Wertpapierhäusern gilt die Liquiditätsverordnung (LiqV; SR 952.06). Untergeordnete Finanzgruppen unterliegen grundsätzlich der Konsolidierungspflicht zum Zwecke der Liquidität (Rz 105 und Rz 365 des FINMA-Rundschreibens 2015/2 „Liquiditätsrisiken – Banken“). Für Finanzgruppen von nicht kontoführenden Wertpapierhäusern gelten die Vorschriften zur Liquidität gemäss Art. 46 FINIG i.V.m. Art. 71 Abs. 1 FINIV.			
79	• Rechnungslegungsvorschriften (Art. 24 Abs. 1 Bst. h BankV);			
80	Die anwendbaren Rechnungslegungsstandards für die Konzernrechnungen von Finanzgruppen von Banken oder Wertpapierhäusern (Art. 48 FINIG) sind die Schweizer Rechnungslegungsvorschriften für Banken (Art. 33–42 BankV), die „IFRS Accounting Standards des International Accounting Standards Board“ (IASB) oder die „United States Generally Accepted Accounting			

Rz	RS-Entwurf	Erläuterungsbericht	RS-Änderungsvorschläge	Begründung / Bemerkungen
	Principles“ (US GAAP) des Financial Accounting Standards Board (FASB). Die beiden Letzteren sind durch die FINMA anerkannte internationale Standards zur Rechnungslegung (Art. 3 der Rechnungslegungsverordnung-FINMA [RelV-FINMA; SR 952.024.1]).			
81	Die Rechnungslegung für Personen nach Art. 1b BankG richtet sich gemäss Art. 1b Abs. 4 Bst. a BankG ausschliesslich nach Art. 957 ff. des Obligationenrechts (OR; SR 220). Die Konzernrechnungslegung für durch Personen nach Art. 1b BankG dominierte Finanzgruppen richtet sich demnach nach Art. 963 ff. OR.			
82	Von der Erstellung einer Teilkonzernrechnung sind untergeordnete Finanzgruppen grundsätzlich befreit, solange die FINMA dies nicht in begründeten Fällen verlangt (Art. 35 Abs. 3 und 4 BankV).			
83	Privatbankier-Finanzgruppen, die sich nicht öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfehlen, sind befreit von der Publikation der Konzernrechnung (Art. 6a Abs. 3 BankG). Zudem sind sie befreit von den aufsichtsrechtlichen Offenlegungspflichten auf konsolidierter Basis gemäss FINMA-Rundschreiben 2016/1 „Offenlegung – Banken“.			
	C. Kriterien für die Befreiung von den quantitativen Elementen für Gruppengesellschaften, die für die konsolidierte Aufsicht unwesentlich sind (Art. 23 Abs. 2 BankV)			
84	Die FINMA kann in begründeten Fällen Gruppengesellschaften des Finanzbereichs von der konsolidierten Aufsicht ausnehmen oder deren Inhalt für sie als nur teilweise anwendbar erklären, namentlich wenn eine Gruppengesellschaft für die konsolidierte Aufsicht unwesentlich ist (Art. 23 Abs. 2 BankV). Die FINMA gewährt Befreiungen für Gruppengesellschaften hinsichtlich der quantitativen Elemente, nicht aber hinsichtlich der qualitativen Elemente.			
85	Eine grundsätzliche Befreiung von den quantitativen Elementen der konsolidierten Aufsicht (vgl. Ziffer IV.B.) ist möglich, wenn die Finanzgruppe abgesehen vom Institut ausschliesslich unwesentliche Gruppengesellschaften umfasst. Die Wesentlichkeit wird für jeden der quantitativen Regulierungsbereiche separat beurteilt (Art. 35 Abs. 1 Bst. a BankV; Art. 9 Abs. 1 Bst. a ERV; Rz 355 ff. des FINMA-Rundschreibens 2015/2 „Liquiditätsrisiken – Banken“; Rz 3 des FINMA-Rundschreibens 2019/2 „Zinsrisiken – Banken“).			Ist eine Umschreibung/Definition der Wesentlichkeit möglich? Die Wesentlichkeitsschwelle ist vielen Instituten nicht geläufig.
86	Sind nur einzelne, aber nicht sämtliche Gruppengesellschaften unwesentlich, werden die unwesentlichen Einheiten von den quantitativen Elementen der konsolidierten Aufsicht ausgenommen. Die Beurteilung der Wesentlichkeit für die einzelnen Regulierungsbereiche erfolgt wiederum separat.			
87	Bei der Beurteilung der Wesentlichkeit von Gruppengesellschaften ist zu berücksichtigen, dass mehrere auf Einzelbasis unwesentliche Gruppengesellschaften in der Summe wesentlich sein können.			
88	Die Wesentlichkeit von Gruppengesellschaften wird in erster Linie vom Institut beurteilt. Die Prüfgesellschaft prüft diese Beurteilung im Rahmen der Prüfung im Sinne von Art. 2– 4 FINMA-PV.		Die Wesentlichkeit von Gruppengesellschaften wird in erster Linie vom Institut beurteilt. Die Prüfgesellschaft prüft diese Beurteilung im Rahmen der Prüfung im Sinne von Art. 2– 4 FINMA-PV.	1. Analog Rz 21, Streichen von «in erster Linie» zwecks Klarstellung der vollständigen (und nicht nur vorwiegenden) Verantwortlichkeit des Instituts und Vermeidung einer Wahrnehmung, dass die Beurteilung

Rz	RS-Entwurf	Erläuterungsbericht	RS-Änderungsvorschläge	Begründung / Bemerkungen
				subsidiär (falls das Institut untätig bleibt) oder ergänzend/unterstützend durch die Prüfgesellschaft erfolgt. 2. Verständnisvalidierung: Die Prüfungshandlungen erfolgen gemäss definierter Prüfperiodizität. Die Beurteilung erfolgt somit in Jahren mit Intervention gemäss Prüfstrategie und nicht jedes Jahr. Insofern die FINMA eine jährliche Beurteilung wünscht, wäre dies unter Angabe der Prüftiefe zu präzisieren. ⚠Fragekontext: In den risikospezifischen Regulierungen bestehen teils unterschiedliche Vorgaben (unter FINMA-RS 15/2, 355ff, wird für LCR wird bspw. nicht explizit eine Bestätigung durch die Prüfgesellschaft verlangt, während für einen anderen Aspekt eine jährliche Bestätigung erforderlich ist, vgl. Rz. 354). 3. Sind für 2025+ Anpassungen der Bestätigungen im Aufsichtsbericht vorgesehen oder bleiben diese unverändert?

Scan per Email an sandra.frey@finma.ch versandt

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA

Frau Sandra Frey

Laupenstrasse 27

3003 Bern

Zürich, 29. Oktober 2024

Anhörung zum Rundschreiben 25/xx „Konsolidierte Aufsicht von Finanzgruppen nach BankG und FINIG“

Sehr geehrte Frau Frey

Wir beziehen uns auf die von der FINMA gewährte Anhörung zum RS-Entwurf "Konsolidierte Aufsicht von Finanzgruppen nach BankG und FINIG" (nachfolgend "E-RS Konsolidierte Aufsicht") vom 2. September 2024 und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Grundsätzlich begrüssen und unterstützen wir die Festschreibung und Präzisierung der bisherigen FINMA-Praxis im geplanten Rundschreiben.

Bei der Beurteilung eines rechtlichen oder faktischen Beistandszwangs gemäss Art. 21 Abs. 2 BankV (Rz 33 ff E-RS Konsolidierte Aufsicht) sollte zusätzlich differenziert werden, je nachdem, ob zwischen dem Institut und einem externen Dienstleister irgendwelche Kapital- oder Stimmrechtsbeteiligung oder personelle Verflechtungen existieren. Falls nämlich keinerlei solche Einflussmöglichkeiten bestehen, sollte ein rechtlicher oder faktischer Beistandszwang nur bei besonders stark ausgeprägten sonstigen Abhängigkeiten angenommen werden. Damit lässt sich vermeiden, dass sämtliche "white labelled" respektive unter dem Kundenlabel vermarkteten Produkt- und Dienstleistungsangebote sowie Outsourcing-Dienstleistungen zu einer aufsichtsrechtlichen Konsolidierung führen. Dies wäre aus unserer Sicht nicht sachgerecht.

Um die Rechtssicherheit in der Finanzbranche weiter zu erhöhen, könnte die FINMA allenfalls einen Negativkriterienkatalog definieren. Damit würde die Unsicherheit hinsichtlich des Einbezugs in den Kreis der konsolidierten Aufsicht bei unregulierten Unternehmen, welche für regulierte Institute Dienstleistungen im Finanzbereich erbringen (z.B. Risk Metrics, Compliance Analysen, Emissionsdienstleistungen, etc.), verringert

werden. Ein solcher Negativkriterienkatalog könnte darauf abstützen, dass unregulierte Dienstleistungsunternehmen, welche a) ihre Dienstleistungen unbegrenzt vielen Instituten anbieten, b) mehr als x Kundenbeziehungen zu regulierten Instituten haben oder anstreben und c) bei welchen kein Kunde einen Anteil von mehr als x% an den Gesamterträgen erbringt, darauf vertrauen können, dass sie nicht in die konsolidierte Aufsicht eines ihrer Kunden einbezogen werden.

Die Einbeziehung von Zweckgesellschaften, welche von einem regulierten Institut kontrolliert werden, oder bei welchen ein Beistandszwang anzunehmen ist, in den aufsichtsrechtlichen Konsolidierungskreis (Rz 60 E-RS Konsolidierte Aufsicht) entspricht der bisherigen Praxis. Dabei müsste der Verweis in Rz 60 recte wohl auf Art. 3c Abs. 1 (und nicht 2) BankG lauten.

Zusätzlich wäre aber eine Präzisierung zu begrüssen, wonach Zweckgesellschaften (SPV), welche nicht exklusiv für ein einziges Institut tätig sind, von der aufsichtsrechtlichen Konsolidierung ausgenommen sind.. Andernfalls ist zu befürchten, dass eigenständige Zweckgesellschaften (d.h. an welchen kein Institut eine Kapital-, Stimmrechts- oder personelle Beteiligung hat), welche für mehrere Institute Dienstleistungen oder Produkte erbringen, von mehreren Instituten gleichzeitig regulatorisch konsolidiert werden müssten. Dies wäre in der Praxis kaum umsetzbar. Für den Fall, dass die FINMA eine solche mehrfache aufsichtsrechtliche Konsolidierung explizit vorsehen möchte, sollte im Rundschreiben konkret dargelegt werden, wie die verschiedenen Institute diesfalls die quantitativen Elemente der regulatorischen Konsolidierung berechnen respektive einhalten müssten.

Wir würden uns freuen, wenn die FINMA auf diese Ergänzungsvorschläge eingehen würde und hoffen, mit diesen Ausführungen gedient zu haben.

Bei Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Patrick R. Loepfe
Chairman

Philippe A. Naegeli
CEO

Von: [Gabriela Glaus](#) im Auftrag von [Finma_Office](#)
An: [Frey Sandra](#)
Cc: [Finma_Office](#)
Betreff: ---Signed_And_Encrypted_Message--- Anhörung FINMA RS Konsolidierte Aufsicht nach BankG und FINIG
Datum: mardi, 29 octobre 2024 11:57:58
Anlagen: [image001.png](#)
[image002.png](#)
[totemomail_info.html](#)
Vertraulichkeit: Vertraulich

EXTERNAL email: Be careful when opening attachments and links. **If in doubt, report them as spam/phishing.**

Sehr geehrte Frau Frey

Wir nehmen Bezug auf die Anhörung zum Entwurf des neuen FINMA-Rundschreibens «Konsolidierte Aufsicht von Finanzgruppen nach BankG und FINIG» und bedanken und bestens für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Da wir unsere Anliegen via Schweizerische Bankiervereinigung einbringen können, verzichten wir auf eine eigene Stellungnahme.

Bei Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Gabriela Glaus-D'Ettorre

Gabriela Glaus-D'Ettorre
lic. iur., Rechtsanwältin
FINMA-Office
D 071 225 49 98
gabriela.glaus@raiffeisen.ch



Raiffeisen Schweiz Genossenschaft
Raiffeisenplatz, 9001 St. Gallen
[raiffeisen.ch](https://www.raiffeisen.ch)



This e-mail may contain confidential material. It is intended only for the person or entity which it is addressed to. In case you should not be supposed to get this e-mail we ask you to delete it without taking notice of its content. Any views or opinions expressed in this e-mail are those of the sender and do not necessarily coincide with those of The Swiss Raiffeisen Group. Therefore this e-mail does not represent a binding agreement nor an offer to deal. E-Mail transmission can be insecure and can contain errors. Information could be intercepted, corrupted, lost, destroyed, incomplete or may contain viruses. Neither The Swiss Raiffeisen Group nor the sender can accept any liability for any kind of damage as the result of viruses or transmission errors.

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Sandra Frey
Laupenstrasse 27
CH-3003 Bern

Per Mail zugestellt an: sandra.frey@finma.ch

Basel, 31. Oktober 2024
FMU/058 330 62 17

Stellungnahme SBVg zum Entwurf eines neuen FINMA-Rundschreibens „Konsolidierte Aufsicht von Finanzgruppen nach BankG und FINIG“

Sehr geehrte Frau Frey
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Teilnahme an der am 20. September 2024 eröffneten Anhörung zum Entwurf eines neuen Rundschreibens zur konsolidierten Aufsicht von Finanzgruppen nach BankG und FINIG. Gerne lassen wir Ihnen im Folgenden unsere Einschätzung zukommen.

Nach unserem Verständnis ist vorgesehen, die Publikation einer langjährigen und gefestigten Praxis zur konsolidierten Aufsicht in einem neuen Rundschreiben festzuhalten.

Position der SBVg:

- Im Grundsatz sind wir mit der Kodifizierung der bestehenden Aufsichtspraxis einverstanden, unter der Absteckung des Geltungsbereichs und der Festlegung von klaren Leitplanken.
- Es ist auch wichtig, den Fokus auf das Wesentliche aus der bisherigen individuellen Praxis der FINMA zwecks sinnvoller Allozierung der Ressourcen bei den Instituten zu legen.
- Das Rundschreiben weist noch einige Unklarheiten auf, die es klarzustellen bzw. zu präzisieren gilt, insbesondere fehlen klare Abgrenzungen (z.B. eine Konsolidierung macht bei Kooperationen mehrheitlich keinen Sinn).
- Der Zusammenhang des Beistandszwangs nach Art. 21 Abs. 2 BankV und der BCBS Guideline «Identification and Management of Step-in-Risk» bedarf der Klarstellung.

Wir sehen diverse Themenbereiche mit wesentlichem Änderungs- und Anpassungsbedarf, damit das Rundschreiben (RS) einen echten Mehrwert darstellt. Die Stellungnahme gliedert sich nach dem Entwurf des Rundschreibens.

I. Gegenstand und Geltungsbereich

Rz. 1

Ein RS sollte sich zur Praxis und Auslegung durch die FINMA im Rahmen des Gesetzes äussern. Wir erachten es deshalb nicht als sinnvoll, Bestimmungen und Definitionen des Bankengesetzes (BankG) und der Bankenverordnung (BankV) wortgleich oder sinngemäss zu wiederholen. Weiter war die Tabelle mit den gesetzlichen Grundlagen, wie sie noch in den bis 2018 gültigen FAQs enthalten war, eine hilfreiche Darstellung des Rechtsrahmens, die auch im Rundschreiben fortgesetzt werden sollte.

Darüber hinaus sollte das neue Rundschreiben den Zusammenhang von Art. 21 Abs. 2 BankV und der BCBS Guideline «Identification and Management of Step-in-Risk» erläutern.

Insbesondere stellt die Präsenz eines Beistandszwangs für sich alleine höchstens ein Indiz für eine potentielle regulatorische Konsolidierung dar, führt aber nicht per se zu einer regulatorischen Konsolidierung. Im Regelfall genügt dies nicht. Denn in der BCBS Guideline gilt die regulatorische Konsolidierung nur als eine von mehreren möglichen Massnahmen (vergleiche Abschnitt 4 der BCBS Guideline «Identification and Management of Step-in-Risk»). Unseres Erachtens muss das Konzept des faktischen Beistandszwanges nach dem Wortlaut von Art. 3c BankG auf Gesellschaften im Finanzbereich beschränkt bleiben.

Rz. 2 und 4

Hier sollte es heissen «...Banken **nach Art. 1a BankG**, Personen nach Art. 1b BankG und Wertpapierhäuser **nach Art. 49 FINIG, die Teil einer Finanzgruppe sind**».

II. Unterstellung unter die konsolidierte Aufsicht

Rz. 5

Wir beantragen Streichung der Bestimmung, denn die Regelung im Gesetz ist bereits genügend klar.

Es sollte im Hinblick auf 3d Abs. 2 BankG geklärt werden, wie ein Institut zu verfahren hat, wenn sowohl die FINMA wie auch eine ausländische Aufsichtsbehörde die Konzernaufsicht beanspruchen.

Rz. 6

Hier wird wieder eher eine verkürzende Wiederholung formuliert. Stattdessen wäre eine Klärung zu Art. 3c Abs. 1 BankG notwendig. Gemäss Wortlaut muss für eine «Finanzgruppe» mindestens ein Unternehmen als

Bank oder Wertpapierhaus tätig sein (Bst. a) und zusätzlich müssen die Unternehmen nach Bst. b hauptsächlich im Finanzbereich tätig sein. Letzteres bedeutet, dass eine zusätzliche Konsolidierung nur erfolgen kann für Unternehmen, die zwar nicht eine lizenzierte Tätigkeit ausüben, aber hauptsächlich im «Finanzbereich» tätig sind. Das ist etwa bei einer Beteiligung an einem blossen Industrieunternehmen oder einem Hotel usw. nicht der Fall. Entsprechend fallen diese auch aus dem Konsolidierungskreis.

Rz. 8

In Ziff. 4.2.2 des Erläuterungsberichts führt die FINMA aus, es gründe in der Wichtigkeit der Gruppenaufsicht im Kontext des Schutzes von Gläubigerinnen und Gläubigern sowie der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte und ihrer breit abgestützten internationalen Anerkennung, dass die FINMA die Kann-Vorschrift gemäss Art. 3b bzw. 3d BankG praxisgemäss «streng» auslegt.

Diese Ausführungen im erläuternden Bericht gehen unseres Erachtens über die inhaltlichen Leitplanken für die Regulierung durch die FINMA hinaus. Die FINMA ist an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden. Nur wo es nötig ist, darf die FINMA regulieren. Bei der Ausgestaltung der Regulierung besonders zu beachten sind die für die Beaufsichtigten entstehenden Kosten, die unterschiedlichen Geschäftstätigkeiten und Risiken der Beaufsichtigten sowie die Orientierung an internationalen Mindeststandards, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes und der darauf agierenden Akteure nicht zu kompromittieren.

Eine generell «strenge Auslegung» existiert im Schweizer Recht nicht, sondern ein Auslegungsergebnis hat sich insbesondere an bewährten Auslegungsmethoden zu orientieren und verfassungskonform zu sein. Wie oben erwähnt, ist die FINMA an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden und der Einzelfall zu würdigen. Verhältnismässige Massnahmen müssen vielmehr geeignet, erforderlich und zumutbar sein, wie dies der gängigen Praxis im allgemeinen Verwaltungsrecht entspricht. Eine «strenge Auslegung» würde das Entschliessungsermessen, welches die FINMA hat, unnötig einschränken. Denn selbst ein allfälliges Ermessen hat, soweit es nach Gesetz vorgesehen ist, «pflichtgemäss» zu erfolgen, damit es im Ergebnis nicht willkürlich wird. Wir regen deshalb an, diese Ausführungen im Erläuterungsbericht zu korrigieren. Wie oben erwähnt sind im Einzelfall z.B. auch die für die Beaufsichtigten entstehenden Kosten sowie die unterschiedlichen Geschäftstätigkeiten und Risiken der Beaufsichtigten entsprechend zu berücksichtigen (Grundsatz der Proportionalität).

Abgesehen davon lassen die Ausführungen der FINMA im Umkehrschluss zu, dass es in anderen Themenbereichen offenbar auch eine «nicht strenge» Auslegung durch die FINMA geben würde, was abwegig und gleichermassen nach geltenden verwaltungsrechtlichen Grundsätzen unzulässig erscheint.

Immerhin ist auch Art. 3d BankG als Kann-Bestimmung ausgestaltet, welcher in Abs. 1 lit. a gar auf den Fall einer in der Schweiz nach schweizerischem Recht organisierte Bank oder ein Wertpapierhaus abzielt. Hätte der Gesetzgeber per se eine «strenge» Auslegung gewollt, hätte er bestimmt, dass die FINMA eine Finanzgruppe oder ein Finanzkonglomerat in diesem Fall (zwingend) der Aufsicht unterstellt.

In der jetzigen Formulierung deuten diese Ausführungen, die sich in den bis 2018 gültigen FAQs nicht finden, zudem auf eine Verschärfung hin. Dies würde dem erklärten Ziel widersprechen, mit dem neuen FINMA-Rundschreiben die gefestigte Praxis zur konsolidierten Aufsicht von Finanzgruppen nach BankG und

FINIG zu publizieren. Ob eine «strenge Auslegung» tatsächlich langjähriger Praxis entspricht, ist nicht erhärtet. Soweit bekannt war die bisherige Auslegung immer verhältnismässig und dem Einzelfall entsprechend.

Dass bei Finanzgruppen die Art. 3b und 3d BankG zur Anwendung kommen, ergibt sich aus dem Gesetz. Die konsolidierte Aufsicht wird unseres Erachtens nicht «vorausgesetzt», sondern kann von der FINMA angeordnet werden. Auf Grundlage der Intention der ursprünglichen Formulierung schlagen wir folgende Neufassung vor:

Vorschlag:

«Finanzgruppen unterstehen in der Regel der konsolidierten Aufsicht durch die FINMA.»

Rz. 9

Gemäss Gesetz ist die Rechtswirkung von Art. 3c und 3d BankG die Konsolidierung. Der Inhalt der konsolidierten Aufsicht hat der Bundesrat in Art. 24 BankV festgelegt. Die konsolidierte Aufsicht verschafft der FINMA entsprechend keinerlei Rechte zu Eingriffen, weder in die Gruppenstruktur noch weniger in einzelne Einheiten einer Gruppe.

Wir beantragen daher, Rz. 9 aufgrund fehlender gesetzlicher Grundlage zu streichen.

Der Begriff «Ring-Fencing», auch wenn zum Teil in Kommentaren verwendet, indiziert eine umfassendere Kompetenz, als es der FINMA gesetzlich zusteht. Er sollte daher nicht verwendet werden.

Rz. 10, Rz. 11 und Rz. 12

Hier gelten die gleichen Ausführungen wie zu Rz. 9 sinngemäss. Die FINMA kann gestützt auf die konsolidierte Aufsicht keine «Ring-Fencing» Massnahmen anordnen. Hierzu fehlt eine gesetzliche Grundlage.

Rz. 13

Hier ist die Randziffer im Sinne zu ergänzen, dass Corporate-Governance-Massnahmen verhältnismässig im Rahmen von Art. 3c und d und Art. 24 BankV, insbes. Bst. a., sind. Allerdings sieht Art. 24 lediglich einen Prüfauftrag für die FINMA vor und keine Rechtsfolgen. Rechtsfolgen können sich nur auf ein direkt von FINMA beaufsichtigtes Institut beziehen, ansonsten sind die Massnahmen auf die Beaufsichtigung und Einhaltung der Bestimmungen von Bst. a-i. von Absatz 1 beschränkt.

Rz. 14

Hierzu gelten die Bemerkungen zu Ziff. 13. Die Bestimmung kann sich nur auf beaufsichtigte Institute in der Schweiz beziehen, nicht einzelne ausländische Töchter der Finanzgruppe.

Rz. 15

Wie bei Rz. 9 ausgeführt, fehlt für strukturelle Eingriffe eine gesetzliche Grundlage. Diese Massnahme ist daher zu streichen.

Rz. 16

Solche Massnahmen können sich nicht auf ausländische Einheiten der Gruppe beziehen, sondern lediglich auf von der FINMA direkt beaufsichtigte Institute.

Unklar ist ferner, was mit «Kundenzuführungen» gemeint ist. Soll sich das auf Referrals beziehen? Eine Rechtsgrundlage in Bezug auf solche Eingriffe in das Kundengeschäft fehlt.

III. Umfang der konsolidierten Aufsicht (regulatorischer Konsolidierungskreis)

Rz. 18

Dies stellt wiederum eine Wiederholung der rechtlichen Grundlagen dar und ist daher unnötig.

Es sollte heissen, «....Banken nach Art. 1a und Personen nach Art. 1b,...»

Rz. 19

Vgl. Bemerkung zu Rz. 6. Alle Unternehmen müssen hauptsächlich im Finanzbereich tätig sein.

Rz. 20

Hier ist ein Verweis auf Art. 3c BankG angebracht.

Rz. 21

Für Meldepflichten sieht das Bankgesetz nur für die Gründung einer Tochtergesellschaft, einer Zweigniederlassung oder Eröffnung einer Agentur oder Vertretung im Ausland (Art. 3 aBs. 7 BankG). Dies ist nicht mit der Konsolidierung verknüpft. Die allgemeine Meldepflicht nach Art. 29 Abs. 2 FINMAG gilt lediglich für Vorkommnisse, die für die Aufsicht von wesentlicher Bedeutung sind. Wenn eine Tochtergesellschaft im Ausland gegründet wird und eine Meldung erfolgt, wird im weiteren Zusammenhang auch die Konsolidierungsfrage relevant. Die blosser Änderung des Konsolidierungskreises, weil etwa ein SPV von der Bank als konsolidierungspflichtig eingestuft wird, ist dagegen kein Vorkommnis von wesentlicher Bedeutung und kann keine Meldepflicht auslösen. Für eine Meldepflicht immer dann, wenn der regulatorische Konsolidierungskreis ändert, wie das der Erläuterungsbericht stipuliert (S. 11/17), gibt es daher zum einen keine gesetzliche Grundlage. Zum anderen wäre sie völlig unverhältnismässig, gerade bei grösseren Banken mit komplexeren Strukturen. Dies gilt noch umso mehr, als gemäss Erläuterungsbericht auch eine Meldung erfolgen müsste, wenn die Bank entscheidet, den Konsolidierungskreis nicht anzupassen, oder wenn nicht ausgeschlossen werden

könnte, ob eine Tätigkeit im Finanzbereich vorliegt, etc. Eine Meldung nach Art. 29 Abs. 2 FINMAG erfolgt alsdann nur bei Vorkommnissen von wesentlicher Bedeutung.

Entsprechende Bemerkungen im Erläuterungsbericht S. 11/12 sind zu streichen.

Rz. 22

Wir schlagen eine Kürzung dieser Randziffer vor.

Vorschlag:

«Zu Zwecken der konsolidierten Aufsicht gelten Gruppengesellschaften, die rein gewerbliche, industrielle oder administrative Tätigkeiten ausüben, als nicht im Finanzbereich tätig (Art. 4 BankV)».

Rz. 23, 24

Auch um dem Aufbau des Art. 4 BankV zu entsprechen, würden wir die Reihenfolge der beiden Randziffern 23 und 24 tauschen (zuerst die Finanzgeschäfte, dann der Versicherungsbereich).

Rz. 25

Den Begriff "Verbundsystem" gibt es in BankV, BankG, ERV, FINIG nicht. Die Einführung eines unbestimmten Rechtsbegriffes auf Stufe RS schafft unvorhersehbare Unklarheiten.

Wir schlagen deshalb vor, anstatt des Begriffs "Verbundsystem", besser "Finanzgruppe" gemäss Art. 3c BankG zu verwenden.

Rz. 26

Diese Randziffer kann gestrichen werden und in Rz. 25 nach dem Begriff «wirtschaftliche Einheit» auf Art. 21 Abs. 1 BankV verwiesen werden.

Stattdessen beantragen wir, ausdrücklich klarzustellen, dass eine Mehrheit der Stimmrechte oder des Kapitals nicht per se in einer regulatorischen Konsolidierung resultiert, sondern nur dann, wenn ein Unternehmen dadurch tatsächlich beherrscht wird.

Vorschlag Anpassung Erläuterungsbericht S. 11:

«...Sofern die Zugehörigkeit eines Unternehmens zu einer Finanzgruppe nicht durch eine Mehrheitsbeteiligung an Stimmen oder Kapital gegeben ist, muss eine allfällige Zugehörigkeit unter Einbezug aller Fakten und Umstände des Einzelfalls beurteilt werden. **Eine Mehrheitsbeteiligung an Stimmen oder Kapital führt nicht per se zu einer regulatorischen**

Konsolidierung, sondern nur dann, wenn das Unternehmen dadurch auch tatsächlich beherrscht wird....».

Rz. 30

Der Begriff «anderweitig» ist unklar und wäre weiter auszuführen. Unter Governance Aspekten ergibt sich eine klare Beschränkung der Möglichkeiten der Einflussnahme. Entweder erfolgt diese auf gesellschaftsrechtlicher oder vertraglicher Basis. Dann bleibt kein Raum mehr für «anderweitig».

Rz. 32

Es erschliesst sich nicht, was der Unterschied zu Ziffer 30 ist (wenn dort «anderweitig» belassen bleibt).

Rz. 33 ff.

In Rz. 33ff. wird erwähnt, auf welche Weise sich ein rechtlicher oder faktischer Beistandszwang gemäss Art. 21 Abs. 2 BankV insbesondere ergeben kann.

Hier ist zu klären, wie die einzelnen Kriterien zu gewichten sind. So kann der alleinige Umstand, dass die Firma einer Einheit Firmenbestandteile oder die Firma der Gruppe beinhaltet, noch nicht auf einen faktischen Beistandszwang geschlossen werden.

Es wäre hilfreich, wenn zum Vergleich im Umkehrschluss auch Beispiele erwähnt würden, bei welchen von keinem faktischen Beistandszwang ausgegangen wird. Im Gesamten erscheint die Praxis ansonsten unnötig ausufernd und es mangelt an einer klaren Abgrenzung. Es gibt kaum mehr Konstellationen, die nicht unter diese Bestimmung fallen würden, was dem Sinn und Zweck von Art. 21 Abs. 2 BankV widerspricht. Dies, zumal die Definition des Begriffs „Tätigkeit im Finanzbereich“ gemäss Art. 4 BankV sich nicht auf Tätigkeiten, die einem Bewilligungs- oder Registrierungserfordernis unter den Schweizerischen Finanzmarktgesetzen unterliegen, beschränken soll und auch diese Definition bereits sehr weit ausgelegt wird.

Ob eine blossе Kooperation etwa eine konsolidierte Aufsicht rechtfertigt, ergibt sich aus der Aufzählung von Art. 21 Abs. 2 BankV nicht. Kooperationen haben u.a. gerade den Zweck, dass geringere Verflechtungen im Vergleich zu Beteiligungen/Tochtergesellschaften oder Joint Ventures bestehen. Dies könnte durch die Ausführungen in Rz. 31 untergraben werden. Gerade bei «klassischen Kooperationen» sollte der Beistandszwang kein Thema sein.

Gemäss Rz. 39 können auch andere Verbindungen zu einem faktischen Beistandszwang führen, wenn dadurch für Dritte der Eindruck entstehen kann, es läge ein «Verbundsystem» (besser Finanzgruppe) vor. Ein blosser Eindruck von Dritten, es läge ein «Verbundsystem» (besser Finanzgruppe) vor, kann unter rechtsstaatlichen Aspekten nicht genügen für die Annahme eines «Verbundsystems» (besser Finanzgruppe).

Dementsprechend bedingt die Annahme eines faktischen Beistandszwangs eine Beurteilung im Einzelfall mit Bezug auf eine bestimmte Konzerngesellschaft, und die faktische Beistandspflicht erstreckt sich nicht auf

sämtliche Konzerngesellschaften. Insbesondere muss das Konzept des faktischen Beistandszwangs nach dem Wortlaut von Art. 3c auf Gesellschaften im Finanzbereich beschränkt bleiben.

Darüberhinaus ist zu klären, wie sich die Definition der FINMA für «Beistandszwang» zu den 11 Indikatoren für ein «signifikantes Step-in-Risiko», die in Abschnitt 3 der Richtlinie des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht für die Identifizierung und das Management von Step-in-Risiken (Guidelines for the Identification and management of step-in risk) enthalten sind, verhält.

Im Übrigen macht der Begriff «insbesondere» schon klar, dass die in den Rz. 34-38 aufgeführten Sachverhalte nicht abschliessend sind. Trotzdem wird das in der Folge in Rz. 39 noch explizit festgehalten. Um diese Repetition zu vermeiden, ist entweder in Rz. 33 auf «insbesondere» zu verzichten oder alternativ ist Rz. 39 zu streichen.

Rz. 34

Hier muss klargestellt werden, dass eine «personelle Verflechtung» nicht bereits dann vorliegt, wenn eine Gesellschaft aufgrund ihrer Minderheitsbeteiligung einen Verwaltungsrat entsenden darf.

Rz. 35

Hier muss klargestellt werden, dass eine Kooperation einer gewissen Intensität bedarf. Ein Bezug oder eine Zurverfügungstellung einer Dienstleistung kann nicht bereits als Kooperation gelten. Weiter ist der Begriff Abhängigkeiten unklar bzw. offen, wann Abhängigkeiten angenommen werden.

«Abhängigkeit» ohne konkrete Spezifizierung ist ein völlig ungeeignetes Kriterium zur Prüfung und Bestimmung einer Konsolidierung, weil derart offen und unbestimmt. Es gibt Abhängigkeiten jeder Art, ohne dass sie für die Frage von Konsolidierung von Relevanz wären. Wir beantragen daher, diesen Zusatz zu streichen.

Ähnliches gilt für das vorgeschlagene Kriterium «strategisch», weil sich nicht ermitteln lässt, in welchem Zusammenhang das Kriterium zur Konsolidierung stünde, und weil der Begriff wiederum sehr offen und unbestimmt ist. Gleich wie in Bezug auf «Abhängigkeiten», wird damit nur grosse Rechtsunsicherheit geschaffen anstatt rechtssichere Praxis.

Für den Entscheid über die Konsolidierung oder nicht, braucht es griffige Kriterien, die eine Beurteilung und eindeutige Entscheidung in einem standardisierten Prozess erlauben, ohne Endlos-Diskussionen.

Rz. 40

Das Rundschreiben sollte generell die Klassifikationen näher erläutern, und insbesondere eingrenzen, welche Kriterien relevant, und welche unwesentlich sind.

Gemäss Erläuterungsbericht, S. 12 oben, zu Rz.18-61 ist bei den im Sinne von Art. 29 Abs. 2 des FINMAG zu meldenden Sachverhalten, welche zu einer Anpassung des regulatorischen Konsolidierungskreises führen könnten, ein Stimmrechtsanteil von 20% aufgeführt. Es ist klar zu unterscheiden, welche Sachverhalte zu melden sind und welche zu einer Anpassung des regulatorischen Konsolidierungskreises führen können.

Eine blosser Stimmrechtsanteil von 20% allein kann keinesfalls eine Anpassung des regulatorischen Konsolidierungskreises rechtfertigen.

Wir regen daher eine verbindlichere Formulierung im Erläuterungsbericht an und insbesondere ist das Wort «oder» vor ii) durch «und» zu ersetzen.

Vorschlag Anpassung Erläuterungsbericht S. 12:

«und i) der Stimmrechtsanteil oder Kapitalrechtsanteil mindestens 20% beträgt bzw. ein Recht darauf besteht, ~~oder und ii) eine Beherrschung auf andere Weise, eine rechtliche Beistandspflicht oder ein faktischer Beistandszwang~~ **naheliegt nicht ausgeschlossen werden kann.**»

Rz. 55

Hier wäre zu klären, dass sich diesfalls die Gruppenaufsicht der FINMA auf die Subgruppe in der Schweiz bezieht. Der Text scheint dies zu indizieren, das Bezugsobjekt bedarf aber der expliziten Erwähnung.

Rz. 57 und 59

Der Mehrwert einer Wiederholung des Verordnungstextes ist nicht ersichtlich. Wir beantragen deshalb, diese Ziffern zu streichen.

Rz. 60

Gemäss dieser Randziffer sind Zweckgesellschaften nur dann in den regulatorischen Konsolidierungskreis einzubeziehen, wenn sie hauptsächlich im Finanzbereich tätig sind. Im Erläuterungsbericht steht jedoch, dass für Zweckgesellschaften von einer Tätigkeit im Finanzbereich auszugehen ist. Diese Generalisierung ist im Widerspruch zu Rz. 60, da es Zweckgesellschaften gibt, die Tätigkeiten ausserhalb des Finanzbereichs ausüben wie z.B. Zweckgesellschaften für philanthropische Zwecke.

Vorschlag Anpassung Erläuterungsbericht S. 11:

Bei Zweckgesellschaften wie SPV's wird von einer Tätigkeit im Finanzbereich **dann** ausgegangen ~~insbesondere~~, wenn ihr Zweck bzw. ihre Tätigkeit im Zusammenhang steht mit der Erbringung und Vermittlung von Finanzdienstleistungen durch die Finanzgruppe, sei es für die Finanzgruppe selbst oder für Dritte.

Rz. 61

Diese Aussage ist zu weit gefasst und gilt nur im Rahmen von Art. 4 BankG und Art. 7 Abs. 1 ERV. Wir schlagen einen entsprechenden Verweis auf diese Bestimmungen vor anstelle des in der Rz. enthaltenen Textes.

Rz. 61 erscheint u.E. im Rundschreiben unvermittelt und damit zusammenhangslos beziehungsweise widersprüchlich zur späteren Rz. 79ff. Generell stellt sich die Frage, ob Rz. 61 in diesem Rundschreiben überhaupt nötig ist. Wir regen im Übrigen an, die Struktur zu überdenken. Es wäre zumindest sinnvoller, Rz. 61 im Bereich der Rz. 84 zu erwähnen. Dort wäre der Zusammenhang besser erkennbar, in dem Sinne, dass – falls es zu einer Befreiung von Rz. 79 ff. kommt – eine Diskrepanz zwischen Konsolidierungskreis für die Konzernrechnung und regulatorischem Konsolidierungskreis entsteht.

IV. Inhalt der konsolidierten Aufsicht (Gruppenweit geltende Vorschriften)

Rz. 62

Rz. 62 wird zwar mit «Grundsätzlich» eingeleitet, jedoch wird in der Folge nicht explizit darauf eingegangen, in welchen Fällen dieser Grundsatz nicht greift. Dies ist beispielweise bei Konstellationen nachteilig, in denen zwei der FINMA unterstellte Institute ein Joint Venture betreiben. Ist es in so einem Fall effektiv zielführend, dass mehrere Institute das Joint Venture aufsichtsrechtlich gleich konsolidieren müssen? Gleiches gilt im Übrigen auch in Fällen, in denen kein beherrschender Einfluss oder Mehrheitsbeteiligung an einer Gesellschaft besteht, aber trotzdem ein Verbundsystem (eine Finanzgruppe) angenommen wird.

Wir regen daher eine Präzisierung dergestalt an, dass in Fällen, bei welchen mehrere, der FINMA unterstellte Institute an derselben Gesellschaft beteiligt sind, nicht mehr als ein Konsolidierungskreis entstehen darf. Besteht das Erfordernis der aufsichtsrechtlichen Konsolidierung einer Gesellschaft, darf die Konsolidierungsfrist nur bei einem der daran beteiligten Institute liegen.

Rz. 64

Gemäss Erläuterungsbericht (S. 13 f. unten) lässt sich bei den qualitativen Elementen eine Befreiung von gruppenweit geltenden Vorschriften für unwesentliche Gruppengesellschaften in der Regel schwer rechtfertigen.

In den bis 2018 gültigen FAQs wird die Beschreibung der qualitativen Elemente unseres Erachtens den tatsächlichen Verhältnissen besser gerecht, indem in den jeweiligen Tabellen die Maximalvariante aufgezeigt, jedoch betont wird, dass im Einzelfall verschiedene Erleichterungen zur Anwendung kommen können und diese Ausführungen mit Beispielen unterlegt werden (vgl. auch Art. 23 Abs. 2 BankV). In Frage 10 der bis 2018 gültigen FAQs wird zudem explizit erwähnt, inwieweit Ausnahmen bzw. Erleichterungen in Bezug auf die Erfüllung quantitativer und / oder qualitativer Elemente möglich sind und erläutert, dass die FINMA in begründeten Fällen auf Gesuch hin Erleichterungen hinsichtlich der qualitativen und quantitativen Elemente gewähren kann. Sodann wurde explizit erwähnt, dass die qualitativen Elemente der konsolidierten Aufsicht

auf der Ebene der untergeordneten Finanzgruppe einer Schweizer Finanzgruppe nicht erfüllt werden müssen, da sie ohnehin von der Schweizer Finanzgruppe insgesamt einzuhalten sind.

Die Ausführungen im Erläuterungsbericht, S. 13, stellen ansonsten eine weitere Verschärfung dar und sollten deshalb richtiggestellt werden, da gemäss FINMA-Ziel des neuen Rundschreibens die langjährig bestehende Praxis abgebildet werden soll.

Rz. 65

Ausnahmen von der Notwendigkeit eines eigenen «Gruppenführungsreglements» soll es nur «in einfachen Verhältnissen» geben. Es stellt sich daher die Frage, inwiefern diese Anforderung eine Praxis der FINMA widerspiegelt und in welchen Fällen von «einfachen Verhältnissen» auszugehen ist?

Rz. 70

Hier sollte in Bezug auf wertpapierhausdominierte Finanzgruppen und -konglomerate auf Art. 49 FINIG verwiesen werden – ähnlich, wie dies mit dem Hinweis auf Art. 3c Abs. 1 und 2 BankG in dieser Rz. 71 geschehen ist.

Rz. 75, Rz. 77, Rz. 79, Rz. 80, Rz. 81 und Rz. 82

Wie oben ausgeführt, kein Mehrwert zu Gesetzes- und Verordnungstext ersichtlich und deshalb zu streichen.

Rz. 83

Warum wird in dieser und den folgenden Ziffern nur der Fall der «unwesentlichen» Bedeutung der Groupengesellschaft thematisiert?

Insbesondere wird nicht auf Art. 10 ERV und insbesondere die Solokonsolidierung nach Art. 10 Abs. 3 ERV eingegangen.

Wird nur vom Fall der «unwesentlichen» gesprochen, ist das RS unvollständig, was besonders auffällt, wenn wie hier auf weiten Strecken nur der Verordnungstext wiedergegeben wird.

Im Rundschreiben ist die Befreiung von Teilkonzernen von quantitativen Konsolidierungselementen derzeit nicht vorgesehen. Unseres Erachtens sollte die FINMA die Möglichkeit haben, auf Antrag einen Teilkonzern zu befreien, wenn eine hohe Korrelation zwischen den quantitativen Elementen für den Teilkonzern und jenen der Gesamtgruppe besteht.

Vorschlag:

«Die FINMA kann die Befreiung von Teilkonzernen von quantitativen Konsolidierungselementen gewähren, soweit eine hohe Übereinstimmung zwischen quantitativen Elementen der Teilgruppe und quantitativen Elementen der Gesamtgruppe besteht.»

Rz. 84

In Frage 9 der bis 2018 gültigen FAQs wird auch ausgeführt, inwieweit die qualitativen Elemente von allen Gruppen gleichermassen zu erfüllen sind. Es können im Einzelfall verschiedene Erleichterungen zur Anwendung kommen, wie z.B.

- die Finanzgruppe beherrscht ausschliesslich Immobiliengesellschaften. Hierzu wird im Entwurf nichts ausgeführt.
- die Finanzgruppe beherrscht ausschliesslich Gruppengesellschaften ohne GwG-relevante Geschäftsbeziehungen. Hierzu wird im Entwurf nichts ausgeführt.
- Privatbankier-dominierte Finanzgruppe. Es findet sich eine Erwähnung in Ziff. 83 des Entwurfs.
- Effekthändler-dominierte Finanzgruppe. Es findet sich keine Erwähnung im Entwurf. Vielmehr wird die Teilnahme an Emissionen sowie die Verwahrung von Effekten als Tätigkeit im Finanzbereich bezeichnet, was eine Verschärfung darstellt.

Diese fehlenden Konstellationen sollten unseres Erachtens im Rundschreiben ebenfalls Eingang finden und die Erleichterungen bestätigt werden.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Überlegungen für die weiteren Arbeiten. Gerne stehen wir Ihnen für ergänzende Auskünfte zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung

Felix Muff
Leiter Legal & Compliance

Dr. Markus Staub
Leiter Prudenzielle Regulierung



Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Sandra Frey
Laupenstrasse 27
CH-3003 Bern

Zug, 29. Oktober 2024/PNae

Entwurf des neuen FINMA-Rundschreibens „Konsolidierte Aufsicht von Finanzgruppen nach BankG und FINIG“

VZ Depotbank AG
Innere Güterstrasse 2
6300 Zug
Telefon 058 411 80 80
www.vzdepotbank.ch

Sehr geehrte Frau Frey

Wir beziehen uns auf die Publikation der Anhörung vom 2. September 2024 in der rubrizierten Angelegenheit und danken Ihnen für die Möglichkeit, uns dazu zu äussern. Gerne nehmen wir zum geplanten neuen FINMA Rundschreiben wie folgt Stellung:

Bei der Durchsicht des FINMA-Rundschreibens haben wir festgestellt, dass nicht klar geregelt ist, wie ausländische (Teil-)Beteiligungen unter dem neuen FINMA-Rundschreiben zu behandeln sind. Insbesondere ist für die Finanzdienstleister nicht genügend klar definiert, ob und wie ausländische Unternehmen hinsichtlich regulatorischem Konsolidierungskreis zu berücksichtigen sind. In Rz. 55 ff. wird lediglich die Finanzgruppenstruktur in Form einer Subgruppe einer ausländischen Finanzgruppe aufgeführt. Dies bezieht sich jedoch nur auf den Fall, wenn ein Schweizer Unternehmen Teil einer ausländischen Finanzgruppe wird. Wenn nun jedoch der Sachverhalt vorliegt, dass eine Schweizer Finanzgruppe auch an einem ausländischen Unternehmen beteiligt ist, geht aus dem Rundschreiben nicht klar hervor, wie dieses ausländische Unternehmen hinsichtlich regulatorischem Konsolidierungskreis miteinbezogen werden muss.

Erfahrungsgemäss hat sich die aufsichtsrechtliche Prüfgesellschaft zum Einbezug eines ausländischen Unternehmens zu äussern und in gewissen Konstellationen müssen solche ausländischen Unternehmen ebenfalls in den regulatorischen Konsolidierungskreis aufgenommen werden. Wir würden es begrüssen, wenn diesbezüglich aus dem FINMA-Rundschreiben Klarheit hervorgehen würde.

Besten Dank und Freundliche Grüsse


Davide Passeri
Head Legal & Compliance VZ Gruppe


Pascal Näf
Senior Compliance Officer