Neues FINMA-Rundschreiben 2025/4 „Konsolidierte Aufsicht von Finanzgruppen nach BankG und FINIG“

Erläuterungen

5. März 2025

Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte **4**

Abkürzungsverzeichnis **5**

1 Inhalt und Ziele der Vorlage **7**

2 Handlungsbedarf **8**

2.1 Mit dem Rundschreiben abzudeckende Risiken 8

2.2 Konkrete rechtliche Grundlagen des Rundschreibens 8

2.3 Gesetzmässigkeit des Regulierungsvorhabens 9

3 Internationales Umfeld **9**

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen **10**

4.1 Gegenstand und Geltungsbereich (Rz 1–4) 10

4.2 Unterstellung unter die konsolidierte Aufsicht (Rz 5–17) 10

4.2.1 Anwendungsbereich (Rz 5–7) 10

4.2.2 Auslegung der Bestimmungen nach Art. 3*b* und 3*d* BankG und *Ring-Fencing*-Massnahmen als Ausnahmen (Rz 8–17) 10

4.3 Umfang der konsolidierten Aufsicht (regulatorischer Konsolidierungskreis) (Rz 18–61) 11

4.4 Inhalt der konsolidierten Aufsicht (Gruppenweit geltende Vorschriften) (Rz 62–89) 14

5 Regulierungsprozess **15**

5.1 Vorkonsultation 15

5.2 Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten 16

5.3 Öffentliche Konsultation 16

6 Regulierungsgrundsätze **16**

7 Wirkungsanalyse 17

7.1 Allgemeines.....17

7.2 Auswirkungen des FINMA-Rundschreibens „Konsolidierte Aufsicht von Finanzgruppen und -konglomerate nach BankG und FINIG“ 17

8 Weiteres Vorgehen 17

Kernpunkte

1. Mit dem neuen FINMA-Rundschreiben publiziert die FINMA ihre gefestigte Praxis zur konsolidierten Aufsicht von Finanzgruppen nach BankG und FINIG. Das Rundschreiben konkretisiert die Unterstellung unter die konsolidierte Aufsicht, den regulatorischen Konsolidierungskreis (Umfang der konsolidierten Aufsicht) sowie die gruppenweit anwendbaren Vorschriften (Inhalt der konsolidierten Aufsicht).

2. Die konsolidierte Aufsicht (Gruppen-/Konglomeratsaufsicht) ist ein wesentliches Element einer wirksamen prudenziellen Aufsicht. Es ist ein elementarer Grundsatz der prudenziellen Aufsicht, dass sich die zuständige Aufsichtsbehörde nur dann wirklich von der Solidität eines ihr unterstellten und in eine Gruppenstruktur eingebundenen Einzelinstituts überzeugen kann, wenn sie in der Lage ist, das gesamte Geschäft und die vollständige Struktur der Finanzgruppe zu beaufsichtigen. Bei grenzüberschreitend tätigen Finanzgruppen setzt dies einen Informationsaustausch und ein Zusammenwirken der verschiedenen Aufsichtsbehörden voraus.

3. Die Bedeutung des Themas, das Bestehen einer langjährigen, gefestigten Praxis und die Sicherstellung der Gleichbehandlung rechtfertigen die Publikation der Praxis zur konsolidierten Aufsicht von Finanzgruppen nach BankG und FINIG in einem Rundschreiben. Mit einer Überführung der Praxis in ein Rundschreiben schafft die FINMA Transparenz und stellt so eine rechtsgleiche Anwendung der einschlägigen Normen sicher, ermöglicht eine effizientere Klärung wiederkehrender Auslegungsfragen und stärkt die Rechtssicherheit für die betroffenen Beaufsichtigten. Darüber hinaus fördert ein Rundschreiben die einheitliche Praxisanwendung in der Überprüfung durch die Prüfgesellschaften.

4. Das Rundschreiben richtet sich an Finanzgruppen und -konglomerate nach BankG und Banken, die Teil einer Finanzgruppe oder eines Finanzkonglomerats sind. In sinngemässer Anwendung richtet sich das Rundschreiben an wertpapierhausdominierte Finanzgruppen und Wertpapierhäuser, die Teil einer Finanzgruppe sind, sowie an durch Personen nach Art. 1*b* BankG dominierte Finanzgruppen und Personen nach Art. 1*b* BankG, die Teil einer Finanzgruppe sind.

5. Das neue Rundschreiben „Konsolidierte Aufsicht von Finanzgruppen nach BankG und FINIG“ soll per Mitte 2025 in Kraft treten.

Abkürzungsverzeichnis

BankG	Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz; SR *952.0*)
BankV	Verordnung vom 30. April 2014 über die Banken und Sparkassen (Bankenverordnung; SR *952.02*)
BCBS	*Basel Committee on Banking Supervision*
ERV	Verordnung vom 1. Juni 2012 über die Eigenmittel und Risikoverteilung der Banken und Wertpapierhäuser (Eigenmittelverordnung; SR *952.03*)
FinfraG	Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel (Finanzmarktinfrastrukturgesetz; SR *958.1*)
FINIG	Bundesgesetz vom 15. Juni 2018 über die Finanzinstitute (Finanzinstitutsgesetz; SR *954.1*)
FINIV	Verordnung vom 6. November 2019 über die Finanzinstitute (Finanzinstitutsverordnung; SR *954.11*)
FINMAG	Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz; SR *956.1*)
FINMA-PV	Finanzmarktprüfverordnung vom 5. November 2014 (SR *956.161*)
HBEV-FINMA	Verordnung der FINMA vom 6. März 2024 über das Handels- und das Bankenbuch sowie die anrechenbaren Eigenmittel der Banken und Wertpapierhäuser (SR *952.031.11*)
IWF	Internationaler Währungsfonds
KreV-FINMA	Verordnung der FINMA vom 6. März 2024 über die Kreditrisiken der Banken und Wertpapierhäuser (SR *952.033.21*)
LiqV	Verordnung vom 30. November 2012 über die Liquidität der Banken und Wertpapierhäuser (Liquiditätsverordnung; SR *952.06*)

LROV-FINMA	Verordnung der FINMA vom 6. März 2024 über die Leverage Ratio und die operationellen Risiken der Banken und Wertpapierhäuser (SR *952.033.11*)
MarV-FINMA	Verordnung der FINMA vom 6. März 2024 über die Marktrisiken der Banken und Wertpapierhäuser (SR *952.033.41*)
OffV-FINMA	Verordnung der FINMA vom 6. März 2025 über die Offenlegungspflichten der Banken und Wertpapierhäuser (SR *952.022.2*)
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (Fünfter Teil: Obligationenrecht) (SR *220*)
RelV-FINMA	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 31. Oktober 2019 über die Rechnungslegung (Rechnungslegungsverordnung-FINMA, SR *952.024.1*)
SPV	*Special Purpose Vehicle*
VAG	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz; SR *961.01*)

1 Inhalt und Ziele der Vorlage

Die Vorlage umfasst die Überführung der langjährig gefestigten FINMA-Praxis zur konsolidierten Aufsicht von Finanzgruppen nach BankG und FINIG in ein Rundschreiben.

Die gefestigte Aufsichtspraxis zu den im Kern seit rund 18 Jahren bestehenden Gesetzesbestimmungen zur konsolidierten Aufsicht wurde bis im Jahr 2018 durch FAQs auf der Webseite der FINMA veröffentlicht. Seither wurden keine FAQs mehr publiziert und die FINMA kommunizierte ihre Praxis den betroffenen Beaufsichtigten ausschliesslich im Rahmen von Einzelfallentscheiden. Ziel des neuen Rundschreibens „Konsolidierte Aufsicht von Finanzgruppen nach BankG und FINIG“ ist es, Transparenz über diese gefestigte Praxis der FINMA bei der Aufsicht von Finanzgruppen gemäss BankG und FINIG zu schaffen. Durch die Veröffentlichung der Praxis der FINMA soll die Gleichbehandlung sichergestellt werden. Die FINMA-Praxis soll mit der Überführung in ein Rundschreiben einfach zugänglich und zitierbar werden.

Das Rundschreiben soll insbesondere dazu beitragen, dass Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller sowie Beaufsichtigte mehr Klarheit darüber haben, unter welchen Voraussetzungen eine Finanzgruppe einer konsolidierten Aufsicht unterstellt wird, wie sich der regulatorische Konsolidierungskreis einer Finanzgruppe bestimmt und welche Vorschriften gruppenweit zur Anwendung kommen.

Die Konkretisierungen erfolgen möglichst schlank, prinzipienbasiert und technologieneutral. Der Proportionalität wird in den einzelnen Regulierungsbereichen der gruppenweit anwendbaren Vorschriften Rechnung getragen, beispielsweise in den Eigenmittelvorschriften der ERV, den Liquiditätsvorschriften der LiqV, den Regelungen betreffend die Pflicht zur Erstellung einer Konzernrechnung in Art. 35 Abs. 1 Bst. a BankV sowie im FINMA-Rundschreiben 2017/1 „*Corporate Governance* – Banken“. Zudem sind auf Ebene des vorliegenden Rundschreibens Erleichterungen betreffend unwesentliche Gruppengesellschaften vorgesehen sowie, in Ausnahmefällen, bei einfachen Verhältnissen oder offensichtlichen Unabhängigkeiten. In der Ausgestaltung der qualitativen Elemente (Rz 64 ff.), insbesondere der gruppenweiten Organisation und des gruppenweiten internen Kontrollsystems und Risikomanagements, wird ebenfalls der Grösse und Komplexität im Einzelfall Rechnung getragen (z.B. im Gruppenführungsreglement).

Im Folgenden werden Banken, Personen nach Art. 1*b* BankG und Wertpapierhäuser unter dem Begriff „Institute“ zusammengefasst.

2 Handlungsbedarf

2.1 Mit dem Rundschreiben abzudeckende Risiken

Das Mandat der FINMA im Rahmen der prudenziellen Aufsicht gemäss BankG und FINIG bezweckt den Schutz der Gläubigerinnen und Gläubiger sowie den Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte. Die konsolidierte Aufsicht (Gruppen-/Konglomeratsaufsicht) ist ein wesentliches Element einer wirksamen prudenziellen Aufsicht. Es ist ein elementarer Grundsatz der prudenziellen Aufsicht, dass sich die zuständige Aufsichtsbehörde nur dann wirklich von der Solidität eines ihr unterstellten und in eine Gruppenstruktur eingebundenen Einzelinstituts überzeugen kann, wenn sie in der Lage ist, das gesamte Geschäft und die vollständige Struktur der Finanzgruppe zu beaufsichtigen. Bei grenzüberschreitend tätigen Finanzgruppen setzt dies einen Informationsaustausch und ein Zusammenwirken der verschiedenen Aufsichtsbehörden voraus.

Die langjährige Aufsichtspraxis betrifft in erster Linie die konsolidierte Aufsicht von bankdominierten Finanzgruppen und findet zudem sinngemäss Anwendung auf Finanzgruppen von Wertpapierhäusern und Personen nach Art. 1*b* BankG. Ihre Veröffentlichung in einem Rundschreiben dient der Sicherstellung der korrekten Handhabung von Risiken, denen von der FINMA beaufsichtigte Finanzgruppen ausgesetzt sind. Dabei ist insbesondere wichtig, dass alle verbundenen Gesellschaften mit wesentlichem Einfluss auf die Sicherheit und Solidität des beaufsichtigten Instituts und der ganzen Finanzgruppe angemessen in die konsolidierte Aufsicht einbezogen werden. Das zu vermeidende *Worst-Case*-Szenario ist ein Krisenfall bei einem verbundenen, aber nicht in die konsolidierte Aufsicht einbezogenen Unternehmen, der dazu führt, dass auch das beaufsichtigte Institut oder gar die gesamte Finanzgruppe in existenzielle Schwierigkeiten gerät. Analoges gilt für Risiken, denen von der FINMA beaufsichtigte Institute im Kontext ihrer Zugehörigkeit zu einer ausländischen Finanzgruppe unterliegen. Hier liegen die zu vermeidenden Risiken insbesondere in Konstellationen, wo eine angemessene konsolidierte Aufsicht durch eine ausländische Aufsichtsbehörde nicht sichergestellt ist und die konsolidierte Aufsicht auch nicht durch die FINMA erfolgen kann, sowie als Ausnahmefall auch keine Abschottungsmassnahmen („*Ring-Fencing*-Massnahmen“) oder andere Massnahmen angeordnet werden können, welche die Eliminierung von Verbindungselementen bezwecken.

2.2 Konkrete rechtliche Grundlagen des Rundschreibens

Die Grundlagen der konsolidierten Aufsicht über Finanzgruppen finden sich in den Art. 2bis, 3 Abs. 3 und 7, 3*b*–3bis, 4, 6 Abs. 1 Bst. c, 11, 18 und 23 BankG und in Art. 3*a*, 4, 8 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3, 10, 12 Abs. 2bis, 17, 21–24*a* und 33–42 BankV. Die Grundlagen für die sinngemässe Anwendung der obgenannten Bestimmungen auf Finanzgruppen mit Wertpapierhäusern

oder Personen nach Art. 1*b* BankG finden sich in den Art. 4, 10, 15, 43, 49 und 55 FINIG sowie im sinngemässen Generalverweis von Art. 1*b* Abs. 1 BankG.

2.3 Gesetzmässigkeit des Regulierungsvorhabens

Für den Erlass eines Rundschreibens benötigt die FINMA neben Art. 7 Abs. 1 Bst. b FINMAG keine ausdrückliche Delegationsnorm in einem formellen Gesetz. Das Rundschreiben muss sich aber inhaltlich auf einen übergeordneten Erlass stützen können. Mittels Rundschreiben kann die FINMA Transparenz über die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung in ihrer Aufsichtstätigkeit schaffen.

Die rechtlichen Grundlagen bzw. die übergeordneten Erlasse für das vorliegende Rundschreiben sind unter Ziffer 2.2 hiervor aufgeführt. Auch das VAG und das FinfraG geben der FINMA die Kompetenz zur konsolidierten Aufsicht. Die diesbezügliche Praxis ist jedoch nicht Gegenstand dieses Rundschreibens. Im Versicherungsbereich besteht bereits ein Rundschreiben (FINMA-Rundschreiben 2016/4 „Versicherungsgruppen und -konglomerate“). Im Bereich der Finanzmarktinfrastrukturen existiert derzeit lediglich eine von der FINMA beaufsichtigte Finanzgruppe, weshalb hier kein Bedarf an der Veröffentlichung der Praxis in einem Rundschreiben besteht. Die Ausführungen im Rundschreiben sollen die Praxis der FINMA zu den im BankG und in der BankV enthaltenen Bestimmungen zur konsolidierten Aufsicht von Finanzgruppen festhalten und damit Transparenz schaffen.

3 Internationales Umfeld

Die Grundsätze der konsolidierten Aufsicht sind in den Standards des BCBS geregelt, die international anerkannt sind. Gemäss diesen Standards sollen möglichst alle Bank- und anderen relevanten Finanzaktivitäten (sowohl regulierte als auch unregulierte), die innerhalb einer Gruppe einer international tätigen Bank ausgeübt werden, von der konsolidierten Aufsicht erfasst werden.

Als Mitglied des BCBS hat die Schweiz die diesbezüglichen Standards in ihrem Finanzmarktrecht umgesetzt. Dies erfolgte insbesondere über die Gesetzesbestimmungen gemäss Ziffer 2.2 hiervor.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Gegenstand und Geltungsbereich (Rz 1–4)

Gegenstand des Rundschreibens ist die konsolidierte Aufsicht von Finanzgruppen und -konglomeraten gemäss BankG und FINIG.

Die Begriffe der konsolidierten Aufsicht und der Gruppen-/Konglomeratsaufsicht werden als Synonyme verstanden.

4.2 Unterstellung unter die konsolidierte Aufsicht (Rz 5–17)

4.2.1 Anwendungsbereich (Rz 5–7)

Analog dem FINMA-RS 16/4 wird auch im Rundschreiben „Konsolidierte Aufsicht von Finanzgruppen nach BankG und FINIG“ die Unterstellung unter die Aufsicht der FINMA geklärt.

Im Folgenden werden Finanzgruppen und -konglomerate vereinfachend unter dem Begriff „Finanzgruppen“ zusammengefasst.

Es obliegt der FINMA im Rahmen ihrer pflichtgemässen Ermessensausübung zu entscheiden, unter welchen Voraussetzungen sie von den Kann-Bestimmungen in den Art. 3*b* und 3*d* Abs. 1 BankG Gebrauch macht. Angesichts der grossen Bedeutung der Gruppenaufsicht im Kontext des Schutzes von Gläubigerinnen und Gläubiger sowie der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte stellt die Unterstellung unter die konsolidierte Aufsicht nach den Bestimmungen von Art. 3*b* und 3*d* BankG als Rechtsfolge die Regel dar, sofern die Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 3*c* BankG erfüllt sind.

4.2.2 Auslegung der Bestimmungen nach Art. 3*b* und 3*d* BankG und *Ring-Fencing*-Massnahmen als Ausnahmen (Rz 8–17)

Die FINMA entscheidet im Rahmen ihres Ermessens gemäss der Kann-Vorschrift nach Art. 3*b* bzw. 3*d* Abs. 1 BankG praxisgemäss in der Regel für eine Konsolidierung. Dies gründet in der Wichtigkeit der Gruppenaufsicht im Kontext des Schutzes von Gläubigerinnen und Gläubiger sowie der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte und ihrer breit abgestützten internationalen Anerkennung.

Dass auf die konsolidierte Aufsicht durch die FINMA oder eine ausländische Aufsichtsbehörde verzichtet wird, hat eine strenge Ausnahme zu bleiben, damit die Risiken, die von Gruppengesellschaften ausgehen, richtig eingeschätzt und die angemessenen aufsichtsrechtlichen Massnahmen angeordnet und umgesetzt werden können.

In wenigen Ausnahmefällen ist es möglich, die spezifischen Risiken des Einzelfalls anstatt mittels Konsolidierung durch geeignete, präventive Abschottungsmassnahmen (sog. *Ring-Fencing*-Massnahmen) oder andere Massnahmen (z.B. Anpassung der Gruppenstruktur) zu adressieren. So können insbesondere bei fehlender oder nicht angemessener konsolidierter Aufsicht im Ausland *Ring-Fencing*-Massnahmen angeordnet werden, um Verbindungselemente zwischen der Finanzgruppe und dem in der Schweiz ansässigen Institut zu eliminieren. Die Angemessenheit der konsolidierten Aufsicht durch eine ausländische Aufsichtsbehörde lässt sich namentlich aufgrund der Analyse verschiedener Publikationen des BCBS und des IWF beurteilen. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine angemessene konsolidierte Aufsicht im Ausland nur dann gewährleistet ist, wenn mindestens die im Rundschreiben festgelegten Anforderungen erfüllt sind. Da die Wirksamkeit und Informationslage durch *Ring-Fencing*-Massnahmen nicht gleichwertig ist mit jener der konsolidierten Aufsicht, haben *Ring-Fencing*-Massnahmen oder andere Massnahmen die selten anzunehmende Ausnahme zu bleiben.

4.3 Umfang der konsolidierten Aufsicht (regulatorischer Konsolidierungskreis) (Rz 18–61)

Die Praxis zum Umfang der konsolidierten Aufsicht thematisiert die Frage nach dem Einbezug eines Unternehmens in den regulatorischen Konsolidierungskreis (Rz 18–39), verschiedene Finanzgruppenstrukturen und deren Merkmale (Rz 40–56), ausgewählte Arten von Gruppengesellschaften (Rz 57–60) sowie die Abgrenzung zwischen dem regulatorischen Konsolidierungskreis und demjenigen für die Konzernrechnung (Rz 61).

Der Einbezug eines Unternehmens in den regulatorischen Konsolidierungskreis beurteilt sich nach dessen Geschäftstätigkeit. Die Tätigkeit im Finanzbereich wird dabei vorausgesetzt (Rz 22–24). Im Gegensatz zur Regelung in der EU besteht in der Schweiz keine abschliessende Liste der Tätigkeiten im Finanzbereich (zur EU vgl. Anhang I der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG). Zusätzlich zu den in Art. 4 Abs. 1 Bst. a BankV nicht abschliessend aufgeführten Tätigkeiten werden insbesondere folgende Tätigkeiten ebenfalls dem Finanzbereich zugeordnet: Finanzierungsleasing, Factoring, Kreditkartengeschäft, Teilnahme an Emissionen sowie die Verwahrung von Effekten, Zahlungsdienste und Ausgabe sowie Verwahrung von Zahlungsmitteln (inkl. Zahlungs-Token). Bei Zweckgesellschaften wie SPVs wird von einer Tätigkeit im Finanzbereich insbesondere dann ausgegangen, 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.

Im Weiteren setzt der Einbezug eines Unternehmens in den regulatorischen Konsolidierungskreis das Vorliegen eines Verbundsystems voraus (Rz 25–39). Das Rundschreiben enthält hier eine nicht abschliessende Aufzählung von Hinweisen auf eine Beherrschung auf andere Weise bzw. einen faktischen Beistandszwang. 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. Ein Unternehmen kann nur in den regulatorischen Konsolidierungskreis einer Finanzgruppe einbezogen werden.

Die Beurteilung erfolgt durch das Institut bzw. die Finanzgruppe. Die Prüfgesellschaft prüft diese Beurteilung im Rahmen der Prüfung im Sinne von Art. 2–4 FINMA-PV (Rz 21). Eine Meldepflicht gemäss Art. 29 Abs. 2 FINMAG über Veränderungen des regulatorischen Konsolidierungskreis besteht immer dann, wenn (1) Institute ihren regulatorischen Konsolidierungskreis anpassen (erweitern oder reduzieren), oder (2) wenn sie trotz eines Vorkommnisses von wesentlicher Bedeutung für den regulatorischen Konsolidierungskreis auf eine Anpassung verzichten.

Ein im Zusammenhang mit einer Änderung der Gegebenheiten in einer Finanzgruppe unverzüglich zu meldender Sachverhalt im Sinne von Art. 29 Abs. 2 des FINMAG liegt dann vor, wenn er eine Anpassung des regulatorischen Konsolidierungskreises zur Folge haben könnte, insbesondere

> A) bei Aufnahme, Ausbau oder Beendigung einer Tätigkeit im Ausland gemäss Art. 3 Abs. 7 BankG i.V.m. Art. 20 BankV bzw. Art. 15 FINIG i.V.m. Art. 18 FINIV; oder
>
> B) wenn beim betroffenen Unternehmen die Tätigkeit im Finanzbereich gegeben ist bzw. nicht ausgeschlossen werden kann, dass eine Tätigkeit im Finanzbereich gegeben ist, und i) der Stimmrechtsanteil oder Kapitalrechtsanteil mindestens 20% beträgt bzw. ein Recht darauf besteht, oder ii) eine Beherrschung auf andere Weise, eine rechtliche Beistandspflicht oder ein faktischer Beistandszwang nicht ausgeschlossen werden kann.

Die systematische Zuordnung von Finanzgruppen zu idealtypischen Finanzgruppenstrukturen (Rz 40–56) erleichtert eine sachgerechte und rechtsgleiche Umsetzung der Vorschriften zum Umfang der konsolidierten Aufsicht. Unterschieden werden die Stammhausstruktur (Rz 41), die Holdingstruktur (Rz 42–50) sowie die im Rundschreiben nicht abschliessend aufgeführten atypischen Strukturen (Rz 51–54). Im Weiteren gelten die Subgruppen ausländischer Finanzkonzerne als separate Struktur (Rz 55). Als Teil eines ausländischen Finanzkonzerns sind sie in der Regel der konsolidierten Aufsicht der ausländischen Heimaufsichtsbehörde (Home Supervisor) unterstellt. Die FINMA übernimmt demgegenüber die Funktion des Host Supervi-

sors für die Subgruppe in der Schweiz. Der FINMA unterstellte Finanzgruppen mit Subgruppenstrukturen werden auch auf untergeordneter Ebene konsolidiert beaufsichtigt (Rz 56).

Bei Holdingstrukturen stellt sich die Frage, ob die Holding in den regulatorischen Konsolidierungskreis gehört. Hierzu gibt das Rundschreiben (Rz 45–48) die langjährige Praxis der FINMA wieder. Diese basiert auf vier Kriterien, anhand deren die Wesentlichkeit von Holdinggesellschaften für die konsolidierte Aufsicht beurteilt wird. Es können dabei auch Holdinggesellschaften mit Sitz im Ausland in den regulatorischen Konsolidierungskreis einbezogen werden, insbesondere wenn die Finanzgruppe tatsächlich von der Schweiz aus geleitet wird (Art. 3*d* Abs. 1 Bst. b BankG) oder wenn die konsolidierte Aufsicht nicht durch eine ausländische Aufsichtsbehörde in angemessenem Umfang gewährleistet wird.

Die konsolidierte Aufsicht der FINMA umfasst sämtliche im Finanzbereich tätigen Gruppengesellschaften einer Finanzgruppe (Art. 23 Abs. 1 BankV i.V.m. Art. 4 Abs. 1 BankV). Werden innerhalb einer Finanzgruppe Funktionen, die wesentlich sind für die Weiterführung der bewilligungspflichtigen Tätigkeit als Institut, in eine Gruppengesellschaft ohne Bewilligung ausgelagert, stellt sich die Frage nach dem Einbezug einer solchen Gruppengesellschaft in den regulatorischen Konsolidierungskreis. In den regulatorischen Konsolidierungskreis fallen namentlich die wesentlichen Gruppengesellschaften gemäss Art. 2bis Abs. 1 Bst. b BankG i.V.m. Art. 3*a* BankV (Art. 4 Abs. 1 Bst. c BankV). In diesem Sinne sind Gruppengesellschaften wesentlich, wenn sie für bewilligungspflichtige Tätigkeiten wesentliche Funktionen erfüllen und in der Schweiz domiziliert sind. Art. 2bis Abs. 1 Bst. b BankG soll eine einheitliche Insolvenzzuständigkeit von bewilligtem Institut und wesentlicher Gruppengesellschaft ermöglichen. Die FINMA bezeichnet die wesentlichen Gruppengesellschaften (Art. 2bis Abs. 3 BankG). Ihr wird somit ein Beurteilungsermessen eingeräumt. Art. 3*a* BankV enthält eine nicht abschliessende Aufzählung von Funktionen, die für eine bewilligungspflichtige Tätigkeit wesentlich sind. Demnach sind die Funktionen einer Gruppengesellschaft für die bewilligungspflichtige Tätigkeit wesentlich, wenn sie notwendig sind für die Weiterführung wichtiger Geschäftsprozesse, namentlich in den Bereichen Liquiditätsmanagement, Tresorerie, Risikomanagement, Stammdatenverwaltung und Rechnungswesen, Personal, Informationstechnologie, Handel und Abwicklung sowie Recht und Compliance (Art. 3*a* BankV). Nach einer engen Auslegung des Wortlauts von Art. 4 Abs. 1 BankV wären solche Gruppengesellschaften nicht im Finanzbereich tätig, da sie keine Finanzdienstleistungen erbringen oder vermitteln. Sie würden demnach nicht in die konsolidierte Aufsicht einbezogen. Eine solche Auslegung widerspricht jedoch dem Sinn und Zweck der konsolidierten Aufsicht. Solche Gruppengesellschaften bilden einen unverzichtbaren Bestandteil für das Funktionieren des Instituts und der Finanzgruppe als Ganzes. Eine Auslegung nach dem Sinn und Zweck der konsolidierten

Aufsicht macht demnach einen Einbezug von solchen Gruppengesellschaften in den Konsolidierungskreis analog den im Finanzbereich tätigen Gruppengesellschaften nicht nur sinnvoll, sondern auch notwendig (Rz 59).

4.4 Inhalt der konsolidierten Aufsicht (Gruppenweit geltende Vorschriften) (Rz 62–89)

Der Inhalt der konsolidierten Aufsicht wird grundsätzlich in Art. 24 BankV festgelegt. Die weiterführende Regulierung zu den verschiedenen dort aufgeführten Bereichen erfolgt dann in anderen Kapiteln der BankV (Organisation, Rechnungslegung), in anderen Gesetzen und Verordnungen, in verschiedenen bundesrätlichen Verordnungen (insbesondere ERV, LiqV) und in FINMA-Verordnungen (insbesondere RelV-FINMA, HBEV-FINMA, LROV-FINMA, KreV-FINMA, MarV-FINMA, OffV-FINMA). Die FINMA-Praxis dazu wird in verschiedenen FINMA-Rundschreiben weiter konkretisiert. Eine Gesamtsicht der gruppenweit geltenden Vorschriften wird dadurch erschwert. Im Rundschreiben werden die gruppenweit geltenden Vorschriften in qualitative und quantitative Elemente unterteilt. Diese Unterscheidung ist im Hinblick auf die Befreiung von unwesentlichen Gruppengesellschaften vom Inhalt der konsolidierten Aufsicht von Bedeutung (vgl. Rz 85–89).

Die qualitativen Elemente decken die Regulierungsbereiche Organisation, internes Kontrollsystem, Risikomanagement, Geldwäschereibekämpfung, Gewähr, Corporate Governance und Prüfwesen der Finanzgruppe ab. Bei den qualitativen Elementen lässt sich eine Befreiung von gruppenweit geltenden Vorschriften für unwesentliche Gruppengesellschaften schwer rechtfertigen, zumal sowohl hinsichtlich Organisation, internes Kontrollsystem als auch Risikomanagement die Anforderungen auf Gruppenebene jeweils die Angemessenheit im Einzelfall berücksichtigen und somit der Grösse und Komplexität Rechnung tragen.

Die quantitativen Elemente decken die Regulierungsbereiche Eigenmittel, Risikoverteilung, Zinsrisiken, Liquidität und Rechnungslegung ab. Weicht hier das Ergebnis der konsolidierten Sichtweise nur unwesentlich von jenem der Einzelinstitutssicht ab, bringt die Konsolidierung in der Regel keinen Mehrwert und die Finanzgruppe kann von einzelnen oder allen quantitativen Elementen befreit werden. Wenn beispielsweise die Eigenmittelanforderungen auf Einzelbasis und auf konsolidierter Basis nur unwesentlich voneinander abweichen, lässt sich eine Befreiung des Instituts von den konsolidierten Eigenmittelvorschriften in der Regel rechtfertigen.

Die relevante Basis für die Beurteilung der Wesentlichkeit einer Gruppengesellschaft orientiert sich am jeweiligen Regulierungsbereich. Für die Rechnungslegungsvorschriften gilt beispielsweise als relevante Basis der Anteil an den betroffenen Bilanz- und Erfolgsrechnungspositionen. Für die Wesentlichkeit in Bezug auf die Eigenmittelvorschriften kann der Anteil an den gewichteten und ungewichteten Eigenmittelerfordernissen sowie am Eigenmittelüberschuss als relevante Basis herangezogen werden. Für die

Zinsrisiken ist das Bankenbuch als Anteil an der Bilanzsumme und dessen inhärente Zinsrisiken bedeutend. Wir verweisen weiter auf Rz 3 des FINMA-Rundschreibens 2019/2 „Zinsrisiken – Banken“. Für die Risikoverteilungsvorschriften gelten die Auswirkungen auf die meldepflichtigen Positionen als relevante Basis. Bei den Liquiditätsvorschriften gelten die Schwellenwerte gemäss Rz 355 ff. und Rz 420 des FINMA-Rundschreibens 2015/2 „Liquiditätsrisiken – Banken“.

5 Regulierungsprozess

Die FINMA steht für einen transparenten, berechenbaren und glaubwürdigen Regulierungsprozess unter frühzeitigem Einbezug der Betroffenen sowie interessierten Kreise (wie Behörden und allenfalls der Wissenschaft) ein. Für Änderungen an Verordnungen und Rundschreiben (ausser bei rein formalen Anpassungen) wird prinzipiell eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen dieser Anhörungen wird von den Betroffenen rege genutzt. Der FINMA-Verwaltungsrat als zuständiges Organ wertet die Stellungnahmen aus, gewichtet sie und legt jeweils in einem Bericht (Ergebnisbericht) dar, inwiefern diese umgesetzt werden. Sämtliche Unterlagen zu Anhörungen, einschliesslich des Ergebnisberichts, werden veröffentlicht. Unterlagen betreffend die Anhörungen zu Revisionen von FINMA-Verordnungen und Rundschreiben sind auf der FINMA-Webseite publiziert (www.finma.ch > Dokumentation > Anhörungen).

5.1 Vorkonsultation

Vor der Eröffnung der Anhörung führt die FINMA grundsätzlich Vorkonsultationen mit den Betroffenen und interessierten Kreisen durch. Sie klärt dabei die relevanten Sachverhalte bzw. erhebt die notwendigen Informationen, erläutert die Stossrichtungen des Regulierungsvorhabens und nimmt Einschätzungen dazu entgegen. Dabei können auch der Handlungsbedarf und mögliche Handlungsoptionen Gegenstand des Austausches sein.

Am 13. März 2024 führte die FINMA eine Vorkonsultation mit Vertretern von Branchenverbänden und Behörden durch. In diesem Rahmen wurden die Stossrichtung und der Zeitplan des Rundschreibenvorhabens diskutiert sowie offene Fragen geklärt. Grundsätzlich stiess das Rundschreibenvorhaben auf Zustimmung. Wo die Teilnehmenden Anpassungsbedarf oder Klärungen angeregt haben, konnten diese geklärt oder im Anhörungsentwurf umgesetzt werden, soweit diese mit den Bestimmungen des übergeordneten Rechts und den Zielen der Finanzmarktaufsicht vereinbar waren. Insbesondere wurde den Teilnehmenden mitgeteilt, dass zum aktuellen Zeitpunkt keine neuen Rechte oder Pflichten für die Institute oder Prüfgesellschaften erlassen werden sollen. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass das Rundschreiben die Grundsätze der konsolidierten Aufsicht regeln soll und keine

Einzelfälle aufgenommen werden sollen. Die Beurteilung von Einzelfällen verbleibt im Ermessen der FINMA.

5.2 Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten

Vom 7. bis 28. Juni 2024 und vom 6. bis 27. Januar 2025 führte die FINMA Konsultationen der mitinteressierten Verwaltungseinheiten durch.

5.3 Öffentliche Konsultation

Die vorliegenden Regelungen sind nicht von grosser Tragweite im Sinne des Vernehmlassungsgesetzes (VlG; SR *172.061*). Entsprechend führte die FINMA vom 2. September bis 1. November 2024 dazu eine Anhörung nach Art. 10 Abs. 2 der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (SR *956.11*) durch.

6 Regulierungsgrundsätze

Betreffend die Regulierungsgrundsätze gemäss Art. 6 der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz wird auf Ziffer 2 hiervor verwiesen.

Die Varianten bei der Ausgestaltung der Regulierung auf Stufe FINMA sind beschränkt. Die Möglichkeit von Varianten bei der Ausgestaltung der Regulierung auf Stufe der FINMA werden von der FINMA stets geprüft. Wo solche bestanden haben, werden diese in den obenstehenden Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen diskutiert. Dabei hat die FINMA jene Varianten verfolgt, die dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit am besten entsprochen haben. Soweit einschlägig und angemessen, hat sie dabei die Auswirkungen auf die Zukunftsfähigkeit und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes berücksichtigt.

Die getroffenen Regulierungen sind wettbewerbs- und technologieneutral sowie proportional ausgestaltet. Die Differenzierung einer Regulierung nach Art. 7 Abs. 2 Bst. c FINMAG orientiert sich am mit der Regulierung angestrebten Ziel und am Risiko. Internationale Standards im Finanzmarktbereich und deren Umsetzung in anderen wichtigen Finanzstandorten wurden, soweit relevant, berücksichtigt. Für die Einzelheiten wird auf die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen verwiesen.

7 Wirkungsanalyse

7.1 Allgemeines

Gemäss Art. 7 der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz sind Wirkungsanalysen zu erstellen. Grundsätzlich sind die Auswirkungen von Regulierungen bereits auf Gesetzesstufe umfassend aufzuzeigen. Auch im Rahmen des Erlasses von Bundesratsverordnungen werden die Auswirkungen (mit Bezugnahme auf die Wirkungsanalyse auf Gesetzesstufe) dargestellt. Wir verweisen hierzu auf die unter Ziffer 2.2 hiervor genannten Gesetze und Bundesratsverordnungen.

7.2 Auswirkungen des FINMA-Rundschreibens „Konsolidierte Aufsicht von Finanzgruppen und -konglomerate nach BankG und FINIG“

Da das Rundschreiben einzig die bereits bestehende Praxis der FINMA festhält und keine neuen Rechte oder Pflichten für die Institute oder Prüfgesellschaften erlassen werden, sind grundsätzlich keine weitreichenden Auswirkungen zu erwarten.

Betreffend den Einbezug von SPVs in den regulatorischen Konsolidierungskreis wurde im Rahmen der Vorkonsultation und der Wirkungsanalyse abgeklärt, ob die Publikation der FINMA-Praxis potenziell grosse Auswirkungen auf bestehende SPVs haben könnte. Diese Abklärungen ergaben keinen Hinweis darauf, dass gemäss derzeitigem Stand mit wesentlichen Auswirkungen zu rechnen ist. Die Ausnahme für kollektive Kapitalanlagen nach Art. 7 Abs. 2 Bst. b ERV ist dabei eine wichtige Voraussetzung.

8 Weiteres Vorgehen

Das FINMA-Rundschreiben tritt per 1. Juli 2025 in Kraft.