

# Jahresbericht



# Mandat und Grundwerte der FINMA

**Die FINMA ist eine unabhängige Aufsichtsbehörde mit dem gesetzlichen Auftrag, die Kundinnen und Kunden sowie die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu schützen. Sie trägt damit zur Stärkung des Ansehens und der Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz bei.**

Die FINMA hat hoheitliche Befugnisse über Banken und Wertpapierhäuser, Versicherungen, Finanzmarktinfrastrukturen, Institute und Produkte im Kollektivanlagebereich, Beaufsichtigte nach Finanzdienstleistungs- und Finanzinstitutsgesetz sowie Versicherungsvermittler. Sie übt ihre Tätigkeit unabhängig und konsequent aus. Ihre Mitarbeitenden sind integer, verantwortungsbewusst und durchsetzungsfähig. Bei ihrer Arbeit verfolgt die FINMA einen risikoorientierten Ansatz. Ihr Aufgabenbereich erstreckt sich dabei über folgende Bereiche:

## **Bewilligung**

Die FINMA ist verantwortlich für die Bewilligung von Unternehmen der beaufsichtigten Branchen.

## **Aufsicht**

Im Rahmen der Aufsicht stellt die FINMA sicher, dass sich die Beaufsichtigten an die Gesetze und Verordnungen halten und die Bewilligungsvoraussetzungen dauernd erfüllen. Sie ist dabei auch zuständig für die Geldwäschereibekämpfung. Zusammen mit den Handelsplätzen überwacht sie zudem die Einhaltung der Marktverhaltensregeln sowie der Offenlegung von Beteiligungen an börsenkotierten Gesellschaften.

## **Durchsetzung**

Zur Durchsetzung des Aufsichtsrechts führt die FINMA Verfahren, erlässt Verfügungen, spricht Sanktionen aus und wirkt als Beschwerdeinstanz für die Anfechtung von Verfügungen der Übernahmekommission. Im Verdachtsfall erstattet sie Strafanzeige bei den zuständigen Behörden.

## **Abwicklung**

Die FINMA begleitet die Abwicklung von Sanierungsverfahren und Konkursen der Unternehmen, die den Finanzmarktgesetzen unterstehen.

## **Regulierung**

Wo sie dazu ermächtigt ist und wenn dies mit Blick auf die Aufsichtsziele notwendig ist, erlässt die FINMA eigene Verordnungen. Mit Rundschreiben informiert sie zudem über ihre Auslegung und Anwendung des Finanzmarktrechts.

## **Internationale Aufgaben**

Die FINMA nimmt die grenzüberschreitenden Aufgaben wahr, die mit ihrer Aufsichtstätigkeit zusammenhängen. Sie vertritt die Schweiz in internationalen Gremien und leistet Amtshilfe.

.

---

# Meilensteine 2021

Marlene Amstad tritt ihr Amt als Verwaltungsratspräsidentin der FINMA an.  
**S. 78**

Die **Folgeregulierung** der FINMA zu FIDLEG und FINIG tritt in Kraft.  
**S. 30f., S. 47ff., S. 85**

Die FINMA begrüsst die **Kleinbanken zum jährlichen Symposium** erstmals vollständig in digitaler Form.  
**S. 73**



Erstmals verfügen alle inländischen systemrelevanten Banken über glaubwürdige Resolution-Strategien.  
**S. 58**

Die FINMA eröffnet gegenüber der **Credit Suisse** Enforcementverfahren zu den Fällen «Archegos» und «Greensill».  
**S. 39**

JANUAR

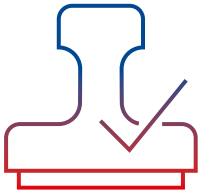
FEBRUAR

MÄRZ

APRIL

Weltweit erleiden Banken hohe Verluste wegen der Finanzgruppe Greensill und des Hedge Fonds Archegos.

Der FINMA-Direktor Mark Branson wird zum Präsidenten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht BaFin in Deutschland ernannt.



Der Übernahme- und Staatshaftungsausschuss der FINMA weist die Beschwerde gegen die Verfügung der Übernahmekommission 750/02 in Sachen Swiss Steel Holding AG ab.  
**S.56**

Die etablierte Aufsichtspraxis bei Krankenzusatzversicherungen im Bereich Missbrauchsschutz wird in einem Rundschreiben festgehalten.  
**S. 64**

Die FINMA ermöglicht das Auslesen des Chips von biometrischen Ausweispapieren beim digitalen Kunden-Onboarding.  
**S. 18**

Die konkretisierten Transparenzpflichten zu Klimarisiken treten in Kraft.  
**S. 28ff.**

Der Bundesrat genehmigt die Wahl von Urban Angehrn zum neuen Direktor der FINMA per 1. November 2021.  
**S. 78**

MAI

Diem Networks GmbH zieht das weit fortgeschrittene Bewilligungsgesuch für ein Zahlungssystem in der Schweiz zurück.  
**S. 19**

JUNI

Die Verhandlungen über ein Abkommen zum grenzüberschreitenden Marktzugang für Finanzdienstleistungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der Schweiz beginnen.

JULI

AUGUST

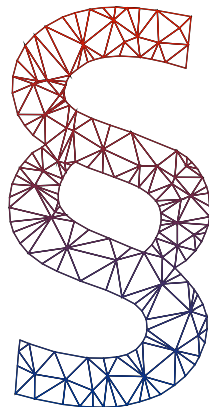
Das Distributed Ledger Technologie-Gesetz tritt in Kraft.

Erstmals bewilligt die FINMA eine Börse und einen Zentralverwahrer für den Handel mit Token.  
**S. 20f.**

Die FINMA informiert zum Stand der LIBOR-Ablösung.  
**S. 38f.**

Die FINMA anerkennt die angepasste Selbstregulierung der AMAS als Mindeststandard.  
**S. 48**

Die FINMA genehmigt den ersten Kryptofonds schweizerischen Rechts.  
**S. 48f.**



Die FINMA schliesst die Verfahren gegen die Credit Suisse im Zusammenhang mit der «Beschattung-affäre» bei der Credit Suisse und Mosambik Krediten ab.  
**S. 53f.**

Der Bundesrat wählt zwei neue Mitglieder in den FINMA-Verwaltungsrat.  
**S. 78**

Die FINMA verpflichtet sich zur Umsetzung der relevanten Empfehlungen des «Network for Greening the Financial System».  
**S. 68**

Die FINMA führt die dritte Fachtagung Asset Management durch, die den Themen Nachhaltigkeit und Greenwashing gewidmet ist.  
**S. 73**

Erstmals können die Stabilisierungspläne von SIX x-clear und SIX SIS unter Auflagen genehmigt werden.  
**S. 59**

Die FINMA schliesst letzte Enforcementverfahren mit Bezug zum venezolanischen Ölkonzern PDVSA ab.  
**S. 52f.**

SEPTEMBER

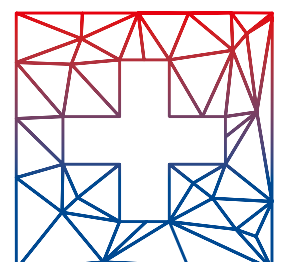
OKTOBER

NOVEMBER

DEZEMBER

Der Bundesrat ordnet erneut die Home-Office-Pflicht an.

Das eidgenössische Parlament verabschiedet die Änderung des Bankengesetzes zu Insolvenz, Einlagensicherung und Segregierung.



# Stabilität als Fundament für einen zukunftsgerichteten Finanzplatz

Die Corona-Pandemie führte weltweit zu Marktverwerfungen, und die Stabilität des Finanzsektors wurde auf die Probe gestellt. Die Finanzmärkte und teilweise die Konjunktur haben sich seitdem erholt. Die Risiken für den Finanzsektor bleiben jedoch bestehen und haben sich teilweise gar erhöht. Deshalb setzt die FINMA weiterhin auf Stabilität, die Vertrauen schafft, und baut an einem soliden Fundament für die Zukunft mit.

## Vertrauen durch Stabilität

Im Nachgang zur Finanzkrise 2008 wurde die Finanzmarktregulierung weltweit angepasst, um die Finanzinstitute besser gegen Krisen zu rüsten und so die Stabilität der Finanzsysteme zu stärken. Die Corona-Pandemie hat diese Errungenschaften ein erstes Mal auf den Prüfstand gestellt. In ihren vertieften Analysen der vergangenen Monate stellte die FINMA fest, dass sich die aufgebauten Kapital- und Liquiditätspolster klar stabilisierend auf die Finanzinstitute in der Schweiz ausgewirkt haben. Als besonders wertvoll erwiesen sich die aufgebauten Kapitalpolster auch, als die beiden Schweizer Grossbanken über den Hedge Fonds Archegos teilweise substanzielle Verluste erlitten. Hierbei bewährte sich insbesondere die proportionale Ausgestaltung der Regulierung, die von grossen Banken höhere Sicherheitspolster verlangt.

Die Bewältigung dieser Vorfälle in den vergangenen Monaten darf nicht davon ablenken, dass weitere Herausforderungen auf den Finanzmarkt zukommen. Die wirtschaftlichen Aussichten sind nach wie vor ungewiss und können die Profitabilität einzelner Institute über die Zeit stark beeinträchtigen. Es ist daher bezeichnend, dass ein wichtiger letzter Baustein in der Regulierung noch aussteht. Das Regulierungsprojekt «Basel III» geht auf längst bekannte Schwächen ein und stärkt über eine proportionale Regulierung insbesondere die Robustheit von grossen Instituten. Auch der anstehende Abschluss der Liquiditätsregulierung für Grossbanken soll dafür sorgen, dass der Finanzplatz Schweiz für künftige Krisenfälle gerüstet ist und die Kundinnen und Kunden weiterhin auf eine hohe Stabilität der Schweizer Finanzinstitute vertrauen dürfen.

Das Vertrauen in die Finanzinstitute wird durch ein angemessenes Risikomanagement und eine vorbildliche Unternehmensführung gefördert. Die FINMA hat deshalb in ihrer Aufsichtstätigkeit einen Fokus auf diese Aspekte gerichtet. Das vergangene Geschäftsjahr hat erneut gezeigt, dass Verfehlungen im Geschäftsverhalten, so etwa in der Geldwäschereibekämpfung, das Ansehen von Finanzinstituten stark beschädigen können. Die FINMA hat deshalb wo nötig über das Enforcement dafür gesorgt, dass der ordnungsgemässe Zustand wiederhergestellt wird.

## Ein solides Fundament für die Zukunft – Nachhaltigkeit und Digitalisierung im Fokus

Stabilität und eine intakte Vertrauensbasis sind das unverzichtbare Fundament für die Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz. Sie bieten Sicherheit und gewähren den nötigen Spielraum für Innovation. Die FINMA befasst sich intensiv mit diesen Zukunftsthemen.

Von besonderer Bedeutung ist hierbei das Streben nach Nachhaltigkeit. Indem die FINMA Mitte 2021 die Offenlegungspflichten für Klimarisiken für grosse Banken und Versicherungen in Kraft gesetzt hat, wurde ein wichtiger Meilenstein im Umgang mit Klimarisiken erreicht. Gemeinsam mit Partnerbehörden im In- und Ausland, mit der Wissenschaft und der Branche arbeitet sie überdies weiter daran, entsprechende Risiken besser messbar zu machen. Zur Stärke des Finanzplatzes Schweiz soll auch gehören, dass die Versprechen von nachhaltigen Produkten konsequent eingehalten werden. Daher hat die FINMA im Berichtsjahr die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente eingesetzt, um gegen Greenwashing vorzugehen.

Die Digitalisierung wird die Finanzinstitute mit neuen Chancen und Risiken in die Zukunft begleiten. Die FINMA ist innovativen Projekten stets offen begegnet und behandelt diese nach dem Prinzip «same risks – same rules». Die geltende Gesetzgebung, optimiert durch die jüngsten Neuerungen, bietet hierfür einen idealen Rahmen, der für ein angemessenes Schutzniveau und für Gleichbehandlung aller Teilnehmenden am Finanzmarkt sorgt. Neue Entwicklungen,

beispielsweise Projekte im Bereich der «decentralized Finance», werden diesen Rahmen wie auch die Aufsichtstätigkeit der FINMA immer wieder von Neuem herausfordern. Die FINMA wird dieser anspruchsvollen Aufgabe auch künftig mit hoher Fachexpertise begegnen. Die FINMA optimiert ihre eigenen Prozesse mittels Digitalisierung laufend, und ihre Mitarbeitenden bilden sich weiter. Das verstärkt das solide Fundament der FINMA für die kommenden Herausforderungen.

Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über die Tätigkeit der FINMA im Jahr 2021, beleuchtet Meilensteine und erläutert die Herangehensweise vor dem Hintergrund der gesetzlichen Aufgaben der FINMA.



Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.

Prof. Dr. Marlene Amstad

Dr. Urban Angehrn

# Inhaltsverzeichnis

## Marktentwicklung und Innovation

### 12 Marktentwicklung

- 12 Marktentwicklung bei Banken und Wertpapierhäusern
- 13 Marktentwicklung bei Versicherungen
- 15 Marktentwicklung Fondsmarkt Schweiz

### 18 Innovation

- 18 Digitales Kunden-Onboarding – im Gleichschritt mit den technologischen Entwicklungen
- 18 Stand Fintech-Bewilligung und Umsetzung DLT-Vorlage
- 19 Ausgabe von Stablecoins durch beaufsichtigte Institute
- 20 Decentralized Finance (DeFi)
- 20 Erstmals Börse und Zentralverwahrer für Handel mit Token bewilligt
- 21 Künstliche Intelligenz im Schweizer Finanzmarkt

## Die Aufgaben der FINMA

### 22 Das Interesse der Öffentlichkeit an der Arbeit der FINMA ist gross

### 24 Schwerpunkte der prudenziellen Aufsicht

- 24 Niedrigzinsumfeld
- 25 Entwicklung Immobilienmarkt
- 26 Governance
- 27 Erkenntnisse aus der Cyberaufsicht
- 28 Klimarisiken
- 30 Vermögensverwalter und Trustees: Aufsicht und Begleitung der Aufsichtsorganisationen bei den ersten Schritten im Rahmen der geltenden Übergangsfrist

### 32 Schwerpunkte der Verhaltensaufsicht

- 32 Geldwäschereiaufsicht im Kryptobereich
- 33 Geldwäschereiaufsicht in Zahlen
- 34 Trend bei Vor-Ort-Kontrollen im Bereich Geldwäscherei
- 35 Greenwashing
- 36 Marktintegrität
- 36 Entwicklungen bei den Entschädigungen durch Dritte
- 37 Beraterregister

### 38 Aufsichtstätigkeit nach Bereichen

- 38 Aufsicht Banken
- 42 Aufsicht Versicherungen
- 45 Aufsicht Märkte
- 47 Aufsicht Asset Management

### 52 Enforcement

- 52 Entscheid des Bundesgerichts zur Einsetzung von Prüfbeauftragten durch die FINMA
- 52 Geschäftsverhalten: Abschluss wichtiger Geldwäscherei-Enforcementfälle
- 53 Enforcementverfahren wegen Mängeln in der Corporate Governance und im Risikomanagement
- 54 Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands ausserhalb von Enforcementverfahren
- 56 Übernahme- und Staatshaftungsausschuss der FINMA: Verfügungen in Sachen Swiss Steel Holding AG
- 56 Nachträgliche Information von Kundinnen und Kunden in der Amtshilfe



## **58 Recovery und Resolution**

- 58 Notfallplanung bei systemrelevanten Banken
- 58 Resolvability und Rabatte
- 59 Crisis Management Colleges
- 59 Recovery und Resolution für Finanzmarktinfrastrukturen
- 60 Bedeutende Insolvenzfälle
- 60 Begleitung von Destabilisierungsfällen

## **62 Regulierung**

- 62 Update Umsetzung «Basel III»
- 63 Revisionen von FINMA-Verordnungen
- 63 Revisionen von Rundschreiben
- 65 Stufengerechtigkeit der Regulierung der FINMA
- 65 Quantitative Entwicklung der Regulierung 2021

## **66 Internationale Aktivitäten**

- 66 Finanzstabilitätsrat
- 66 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht
- 67 Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden
- 67 Internationale Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden
- 68 Netzwerk für ein grüneres Finanzsystem
- 68 Bilaterale Beziehungen

## **Die FINMA als Behörde**

### **70 Die Mitarbeitenden der FINMA engagieren sich für die Sicherheit und Stabilität des Schweizer Finanzplatzes**

#### **72 Die FINMA im Dialog**

- 72 Jährliche Rechenschaftspflicht
- 72 Fachauskunft in parlamentarischen Kommissionen
- 72 Institutionalisierte Austausch mit wichtigen Anspruchsgruppen
- 73 Panels und Fachtagungen mit Marktteilnehmenden
- 73 Anfragen
- 73 Berichterstattung an die Öffentlichkeit

#### **75 Prüfungen im Auftrag der FINMA**

- 75 Prüfgesellschaften als verlängerter Arm der FINMA
- 76 FINMA-Beauftragte – ein wichtiges Instrument bei speziellen Fragen der Aufsicht und der Rechtsdurchsetzung

#### **78 Verwaltungsrat und Geschäftsleitung**

- 78 Der Verwaltungsrat
- 80 Die Geschäftsleitung

#### **82 Personal**

- 82 Vorbereitungen für die neue Normalität nach der Corona-Pandemie
- 83 Massnahmen zur weiteren Förderung der Gleichstellung
- 83 Umsetzungsstand Gender-Diversity-Ziele und -Massnahmen
- 85 Stellenausbau im Zusammenhang mit FIDLEG und FINIG
- 85 Fluktuation der Mitarbeitenden innerhalb der Sollwerte

#### **86 Betriebliches**

- 86 Arbeitsplatz 2.0: hybride Arbeitsmodelle und technische Kollaborationsmöglichkeiten
- 86 Digitalisierung und Zunahme der elektronischen Sendungen
- 87 Datenstrategie
- 88 Umweltkennzahlen
- 89 Betriebskosten FINMA

#### **90 Abkürzungen**

## Unterstellte Institute und Produkte

Wer Gelder von Anlegerinnen oder Anlegern entgegennehmen, Versicherungen anbieten, Fonds auflegen oder in anderer Form am Finanzmarkt Schweiz tätig werden will, braucht dafür je nach Tätigkeit eine Bewilligung, Anerkennung, Zulassung, Genehmigung oder Registrierung der FINMA. Je nach Bewilligungsform unterscheiden sich die gesetzlichen Anforderungen und die Aufsichtsintensität. Insgesamt sind über mehrere Bewilligungsformen rund 30 000 Institute und Produkte der FINMA unterstellt. Nicht alle davon werden von der FINMA direkt beaufsichtigt.

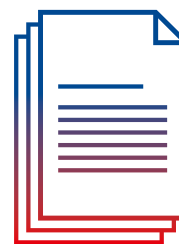
**160** Finanzmarkt-  
infrastrukturen

**180**  
Wertpapierhäuser

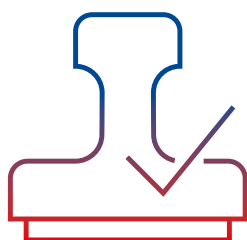
**190** Versicherungs-  
unternehmen  
und Krankenkassen

**500**  
Banken

**420** Fondsleitungen,  
Verwalter von  
Kollektivvermögen  
sowie Depotbanken



**10 210** kollektive Kapitalanlagen



**20** Selbstregulierungs- und Aufsichtsorganisationen  
sowie Registrierungs- und Prüfstellen

**18 180** Versicherungsvermittler

**140** Vermögensverwalter und Trustees

**30 000** unterstellte  
Institute und  
Produkte

FINMA | JAHRESBERICHT 2021

# Marktentwicklung und Innovation

12 Marktentwicklung

18 Innovation

# Marktentwicklung

**Der Finanzplatz Schweiz stand 2021 erneut im Zeichen der Pandemie und der anhaltend niedrigen Zinsen. Banken, Versicherungen und Asset Manager konnten sich in diesem herausfordernden Umfeld aber gut behaupten.**

Das wirtschaftliche Umfeld blieb für den Schweizer Finanzplatz im Berichtsjahr herausfordernd. Die Corona-bedingten Abwärtsrisiken verwirklichten sich dank staatlichen Interventionen und der sich erholenden Wirtschaft jedoch nicht. Kreditausfälle hielten sich in Grenzen, dank dem geringen Verlustrisiko der Banken gegenüber Branchen, die unter den Folgen der Pandemie besonders gelitten hatten. Bei den Banken nahm die Profitabilität zu, die anhaltenden tiefen Zinsen erwiesen sich aber erneut als Belastung. Im Immobilienmarkt stiegen die Preise weiter, ebenso wie – trotz verschärfter Selbstregulierung – das Hypothekarvolumen. Bei den Versicherungen prägten die Auswirkungen der Corona-Pandemie das Geschäft am stärksten, aber auch die grossen Unwetterschäden fielen ins Gewicht. Allgemein gewann das Thema Nachhaltigkeit an Bedeutung, während die anhaltende Pandemie sowohl im Kundenkontakt wie auch in internen Prozessen die Digitalisierung weiter vorantrieb.

## Marktentwicklung bei Banken und Wertpapierhäusern

Die Schweizer Banken und Wertpapierhäuser operierten im Berichtsjahr trotz schwierigem Umfeld zum grossen Teil erfolgreich. Die Corona-bedingte Rezession hatte, dank staatlichen Hilfspaketen und geldpolitischen Interventionen, einen V-förmigen Verlauf, und die Schweizer Wirtschaft erholte sich schnell.

Die Abschlüsse 2021 bei den Banken und Wertpapierhäusern erwiesen sich als solide. Trotz einem relativ hohen Wachstum der Kundenausleihungen kam es nicht zu grösseren Wertberichtigungen oder zu einem markanten Abbau von Rückstellungen. Gründe dafür waren unter anderem die monetären und fiskalischen Stützungsmaßnahmen und das begrenzte Verlustrisiko der Banken gegenüber jenen Branchen, die wegen der Pandemie stark gelitten hatten. Im Kreditbereich war die Zahl der Insolvenzen der Kreditnehmer bislang trotz der Corona-Krise bemerkenswert tief. Damit reihte sich das Berichtsjahr in eine ungewöhnlich lange Phase ohne grössere Kreditausfälle ein. Die Lage könnte sich jedoch mit dem Wegfall der Unterstützungsmaßnahmen, die potenziell einen notwendigen Strukturwandel hinausögern, ändern. Nach 2020 stiegen 2021 die Kundeneinlagen erneut an, worauf viele Institute ihre Kriterien zur Weitergabe der Negativzinsen an institutionelle sowie an Retailkunden senkten. Die Eigenkapitalsituation der Schweizer Banken zeigte sich über alle Vergleichsgruppen hinweg als solide.

Die Profitabilität der verschiedenen Gruppen von Banken entwickelte sich 2021 insgesamt positiv. Die Rentabilität<sup>1</sup> hingegen verharrte auf tiefem Niveau oder sank sogar weiter. Die Retailbanken konnten sich im schwierigen Umfeld grundsätzlich gut behaupten und ihre Erträge konstant halten; ihre Ren-

### Neubewilligungen



### Marktaustritte



<sup>1</sup>Profitabel ist, was Profit, also Gewinn, abwirft. Die Rentabilität hingegen zeigt das Verhältnis zwischen Gewinn und dem dafür eingesetzten Kapital – also wie gut das Kapital eingesetzt wurde.

tabilität sank aber, ausgehend von einem tiefen Niveau, noch weiter. Insbesondere bei Instituten, deren Geschäftsmodell stark vom Zinsdifferenzgeschäft abhängt, standen die Margen weiterhin unter Druck. Zinserträge konnten oftmals nur dank einem quantitativen Wachstum des Kreditgeschäftes, insbesondere im Segment der Renditeliegenschaften, stabil gehalten werden. Das Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft entwickelte sich weiterhin erfreulich, blieb aber für Retailbanken von untergeordneter Bedeutung.

Die Vermögensverwaltungsbanken verzeichneten 2021 das fünfte Jahr in Folge eine Zunahme des Bruttoerfolges. Treiber waren dabei der Handels- und Kommissionserfolg. Die verwalteten Vermögen nahmen aufgrund eines Netto-Kundengeldzuflusses und vor allem dank Kursrekordständen an wichtigen Börsenplätzen markant zu. Der Return on Equity (RoE, Eigenkapitalrendite) der Vermögensverwaltungsbanken stieg nur leicht an und blieb damit wie seit Jahren in etwa konstant.

Im Schweizer Immobilienmarkt setzten sich bereits länger beobachtete Trends fort, akzentuiert durch die Folgen der Pandemie. Die Renditeliegenschaften waren bei Anlegern aufgrund fehlender Alternativen als Renditeopportunität nach wie vor sehr begehrt, dies trotz weiterhin hohen Leerwohnungsbeständen. Im Eigenheimbereich stiegen die Preise wegen einer grösseren Nachfrage stärker als in den Vorjahren, neu auch in den Peripherien der grossen Orte. Die per Anfang 2020 in Kraft getretene verschärfte Selbstregulierung bei der Finanzierung von Renditeliegenschaften zeigte wenig Einfluss auf das Hypothekenvolumen, das um 3,3 Prozent über dem Vorjahresniveau lag. In Bezug auf die Kreditqualität führte in diesem Segment die verschärfte Selbstregulierung hingegen wie beabsichtigt zu einer signifikanten Abnahme des Anteils der Neuhypotheiken mit hohem Belehnungsgrad (LTV).

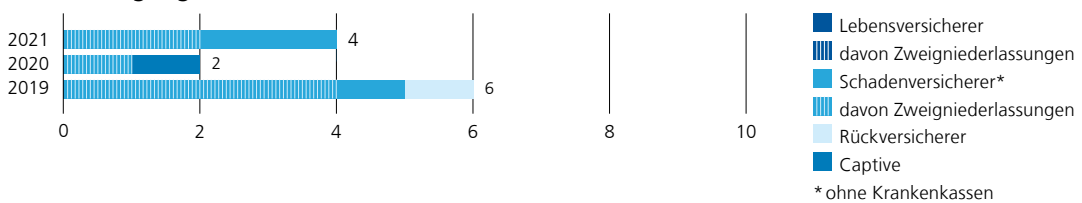
Im Vergleich zum Vorjahr rückte das Thema Nachhaltigkeit bei den meisten Beaufsichtigten noch weiter nach oben auf der Liste der Prioritäten. Künftig könnten ESG-Themen (Umwelt, Soziales und gute Unternehmensführung) nicht nur im Vermögensverwaltungsgeschäft, sondern auch im Kreditgeschäft und im Investment Banking zu dauerhaften Änderungen führen.

Des Weiteren beschleunigte die Pandemie die Digitalisierung sowohl im Kundenkontakt wie auch bei betriebsinternen Prozessen. Die fortschreitende Digitalisierung des Finanzsystems und der Eintritt neuer Player in den Markt bringen neue Geschäftsmodelle und treiben die Entwicklung neuer Dienstleistungen voran. Im Zentrum stehen Zahlungs-Apps, Beratungs-Tools für die Vermögensverwaltung sowie automatisierte Prozesse für die Kreditvergabe. Bei den Instituten beobachtete die FINMA zum einen Tendenzen zu mehr Auslagerung, etwa die Nutzung von Cloud-Lösungen anstelle traditioneller Rechenzentren. Zum anderen stellte sie fest, dass neue Informatiklösungen eine breite Integration anderer Dienstleister ermöglichen, insbesondere von Fintechs. Diese Informatiklösungen entwickeln sich dynamisch, sind sehr anpassungsfähig und zeichnen sich durch technisch standardisierte Schnittstellen aus.

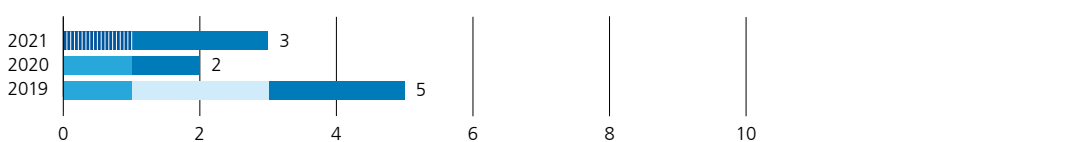
### **Marktentwicklung bei Versicherungen**

Die Versicherungsbranche konnte im Berichtsjahr die Risikofähigkeit nach dem Schweizer Solvenztest (SST) insgesamt gut halten (siehe Kapitel «SST-Zahlen nach Versicherungssparten», S. 42). Die Corona-Pandemie war dabei die prominenteste, aber bei Weitem nicht die einzige Herausforderung, die für Unsicherheit sorgte. Weitere Herausforderungen waren etwa die ausserordentlich hohen Hagelschäden, aber auch neue Chancen und Risiken im Bereich Cyber. Insbesondere die Schaden- und Rückversicherer reagierten auf die Umstände umfassend und schnell, beispielsweise durch Anpassungen ihrer Deckungen. Für Le-

### Neubewilligungen



### Marktaustritte



bens- und Krankenversicherer blieben die anhaltende Tiefzinsphase, die Entwicklung der Lebenserwartung sowie mögliche Turbulenzen auf dem überhitzten Immobilienmarkt Themen, die eng vom Risikomanagement begleitet und bei der Bewertung von Anlagen und Rückstellungen berücksichtigt werden mussten.

Die Marktentwicklung in der Schadenversicherung war auch 2021 stark durch die Corona-Pandemie geprägt. Die Mobilität nahm wegen Home-Office und eingeschränkter Reisemöglichkeiten ab, Investitionen in den Bereich Wohnen stiegen, der Online-Handel legte deutlich zu, und das Bewusstsein für zunehmende Cyber Risiken wuchs. Dies führte zu neuen Kundenerwartungen und bot Herausforderungen wie auch Möglichkeiten für die Versicherer. Befürchtungen, dass die Pandemie sich stark negativ auf die gesamtwirtschaftliche Situation auswirken und damit auch die Schadenversicherungsindustrie deutlich beeinträchtigen würde, erwiesen sich als zu pessimistisch.

In Bezug auf Unwetter war das Jahr 2021 aussergewöhnlich schadenreich. Besonders die Motorfahrzeug-Kaskoversicherung und die Elementarschadenversicherung waren mit Schäden konfrontiert, die weit über den üblichen Werten lagen. Gemäss einer Schätzung der grössten Schadenversicherer übertref-

fen die unwetterbedingten Schäden die Erwartungen um rund eine Milliarde Franken. Dabei spielten insbesondere grosse Hagelereignisse im Juni 2021 eine Rolle.

Die globale Rückversicherungsbranche erlitt 2021 Schäden aus Katastrophenereignissen, die über dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre lagen. Hurrikan «Ida» alleine verursachte Schäden von etwa 30 Milliarden US-Dollar. Im Allgemeinen konnten bei der jährlichen Vertragserneuerung höhere Prämien durchgesetzt werden. In der Schweiz war bei den Rückversicherern eine gewisse Konsolidierung festzustellen. Die Zahl der Rückversicherungsgesellschaften war rückläufig.

Die Krankenzusatzversicherung wies 2020 im Vergleich zum Vorjahr stabile Prämieinnahmen von 10,2 Milliarden Franken auf. Auf der Leistungsseite reduzierten sich die Zahlungen von 7,3 Milliarden Franken um 4,6 Prozent auf 7,0 Milliarden Franken. Damit wurden erhöhte Zahlungen in Krankentaggeld-Deckungen durch die reduzierte Inanspruchnahme von Leistungen in den Krankenzusatzprodukten überkompensiert, sowohl im Bereich Spital als auch ambulant.

Im Berichtsjahr wurden vier Schadenversicherer bewilligt, davon zwei Niederlassungen ausländischer

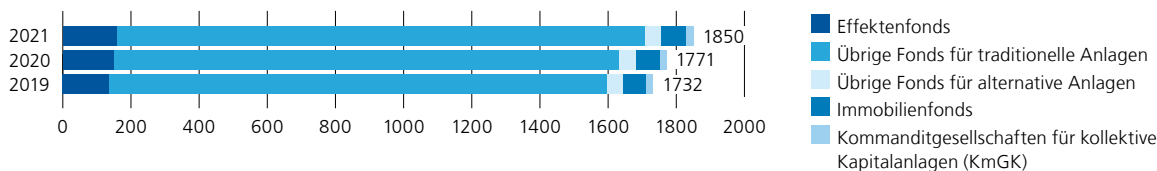
Versicherungsgesellschaften. Gleichzeitig ergaben sich insgesamt sieben Marktaustritte, wobei vier durch Fusionen bedingt waren. Ein Lebensversicherer und zwei Rückversicherungs-Captives wurden aus der Aufsicht entlassen.

### Marktentwicklung Fondsmarkt Schweiz

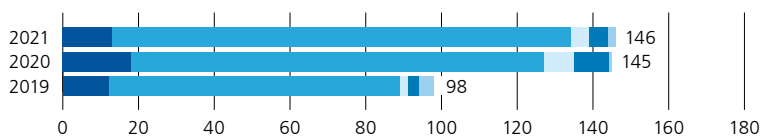
Das freundliche Marktumfeld insbesondere an den Aktienmärkten wirkte sich weiterhin positiv auf die Asset-Management-Branche und den schweizerischen Fondsmarkt aus. Das alles dominierende Thema stellte das nachhaltige Anlegen dar. Die robuste Wirtschaftsentwicklung und die gute Entwicklung der Finanzmärkte führten dazu, dass das aggregierte Nettofondsvermögen der offenen schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen per Ende September 2021 knapp 1200 Milliarden Schweizer Franken erreichte, was einen neuen Höchststand darstellte. Aktien und Obligationen waren dabei mit 408 beziehungsweise mit 337 Milliarden Franken die bedeutendsten Anlageklassen. Die Entwicklung der Anzahl der genehmigten schweizerischen und ausländischen kollektiven Kapitalanlagen verlief ebenfalls positiv, und mit

1850 schweizerischen und 8360 ausländischen kollektiven Kapitalanlagen per Ende 2021 wurden auch hier neue Höchststände erreicht. Im Fünfjahresvergleich der Nettofondsvermögen nach Fondsart zeigt sich, dass die übrigen Fonds für traditionelle Anlagen und insbesondere die übrigen Fonds für alternative Anlagen ein überdurchschnittliches Wachstum verzeichneten. Trotz fortbestehendem Margen- und Kostendruck nahm die Anzahl der bewilligten Institute und namentlich der Verwalter von Kollektivvermögen weiter zu. Erstmals bewilligte die FINMA im Berichtsjahr zudem zwei Vertretungen von ausländischen Verwaltern von Kollektivvermögen.

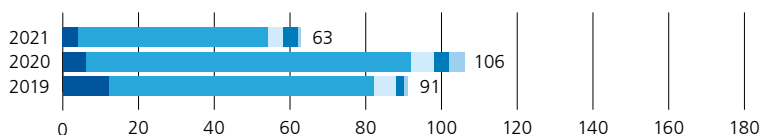
#### Total Schweizer Fonds



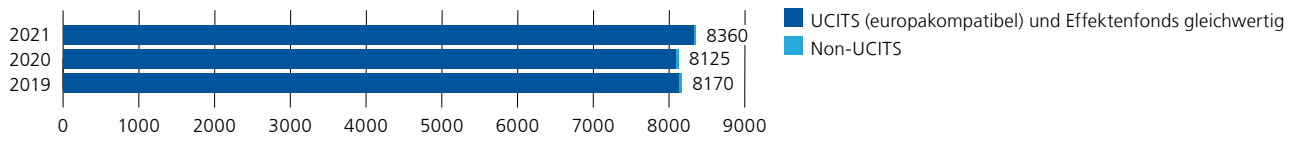
#### Markteintritte Schweizer Fonds



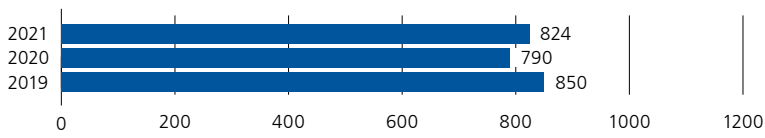
#### Marktaustritte Schweizer Fonds



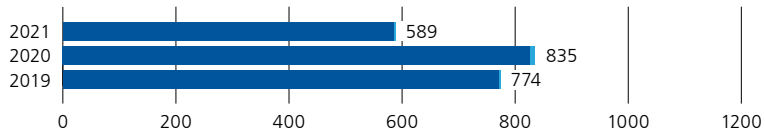
### Total ausländische Fonds



### Markteintritte ausländische Fonds

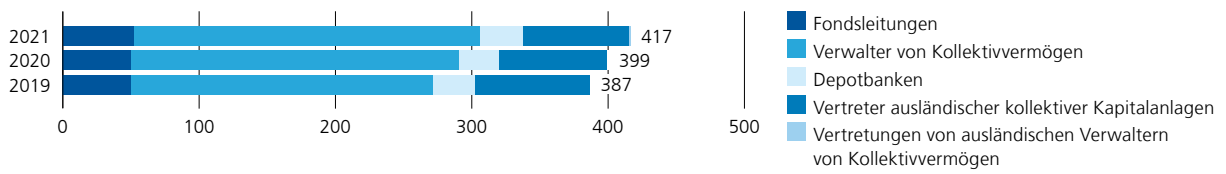


### Marktaustritte ausländische Fonds

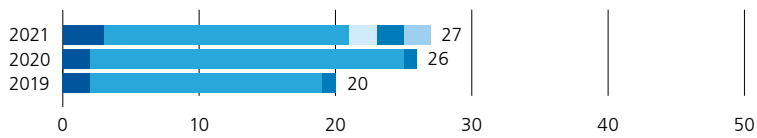




### Total Institute



### Markteintritte Institute



### Marktaustritte Institute



# Innovation

**Technische Innovationen eröffnen auch an den Finanzmärkten vielfältige Möglichkeiten für neue und optimierte Prozesse und Geschäftsmodelle. Die FINMA begleitete 2021 diese Neuerungen aktiv, um den Finanzinstitutionen zeitgemässe und auf die technologischen Möglichkeiten abgestimmte regulatorische Bedingungen zu bieten.**

Die FINMA aktualisierte im Berichtsjahr das Rundschreiben für den Kundenidentifizierungsprozess im Online-Bereich. Mit der Vorlage zur Distributed-Ledger-Technologie (DLT) entwickelte sie auch die regulatorischen Grundlagen weiter. Sie bewilligte erstmals zwei Finanzmarktinfrastrukturen, die auf der DLT basieren, und bis Ende 2021 erlangten vier Institute die 2019 eingeführte Fintech-Bewilligung.

## **Digitales Kunden-Onboarding – im Gleichschritt mit den technologischen Entwicklungen**

Durch die Digitalisierung stehen Unternehmen immer mehr Möglichkeiten für Prozessoptimierungen und Effizienzgewinne zur Verfügung, die auch ihren Kundinnen und Kunden zugutekommen. Die FINMA ist gegenüber solchen Entwicklungen offen. Im [Rundschreiben 2016/07 «Video- und Online-Identifizierung»](#) hatte sie 2016 erstmals ihre Praxis dargelegt, wie neue Kundinnen und Kunden auf digitalem Weg identifiziert werden können. Dabei müssen die Anforderungen an eine effektive Geldwäschereiprävention erfüllt und die besonderen Risiken im digitalen Umfeld berücksichtigt werden. Um zeitgemässe und auf die technologischen Möglichkeiten abgestimmte Prozesse zu ermöglichen, wird das Rundschreiben regelmässig an die technologischen Entwicklungen angepasst. Dies ist seit Inkrafttreten im Jahr 2016 bereits zweimal geschehen.

Im digitalen Bereich bestehen höhere Risiken für das Verwenden falscher Dokumente (die zwar echt sind, aber von einer Drittperson stammen) oder gefälschter Dokumente (die manipuliert wurden) als bei einem persönlichen Kontakt. Finanzintermediäre müssen bei der Identifizierung via Video oder Online-Plattform deshalb spezifische Sicherheitsmechanismen umsetzen. Die technologischen Entwicklungen ermöglichen es, die Umsetzung solcher Sicherheitsmechanismen zu verbessern und effizienter auszugestalten.

Eine solche Entwicklung wurde mit der Revision des Rundschreibens im Jahr 2021 für den Kundenidentifizierungsprozess im Online-Bereich berücksichtigt.

Bislang mussten Finanzintermediäre die Identität einer Kundin oder eines Kunden zwingend durch eine Banküberweisung von einer bestehenden Bankverbindung überprüfen. Alternativ kann die Identität einer Kundin oder eines Kunden neu über den Chip des biometrischen Passes verifiziert werden. Auch können Finanzintermediäre nun eine Geolokalisierung zur Überprüfung der Wohnsitzadresse verwenden.

## **Stand Fintech-Bewilligung und Umsetzung DLT-Vorlage**

Der Bereich Fintech entwickelt sich aus regulatorischer Sicht weiter. Für die Berichtsperiode liegen einerseits neue Erfahrungen mit der 2019 in Kraft getretenen Fintech-Bewilligung vor. Andererseits wurden die regulatorischen Grundlagen durch die Vorlage zur sogenannten Technik verteilter elektronischer Register (Distributed-Ledger-Technologie, DLT) weiterentwickelt, und insbesondere mit dem DLT-Handelssystem steht eine neue Bewilligung für innovative neue Geschäftsmodelle zur Verfügung.

## **Erfahrungen mit der Fintech-Bewilligung**

Die Fintech-Bewilligung nach Bankengesetz (Art. 1b BankG) trat Anfang 2019 in Kraft. Bis Ende 2021 erlangten vier Institute diese Bewilligung. Bei drei dieser vier Institute wurde die Bewilligungsverfügung im Berichtsjahr erlassen. Es zeigt sich, dass die Fintech-Bewilligung insbesondere für innovative Dienstleister im Bereich Zahlungsverkehr interessant ist. Die gegenüber einer Bankenbewilligung tieferen Anforderungen berücksichtigen die geringeren prudenziellen Risiken von reinen Zahlungsdienstleistern. Die tieferen Anforderungen erlauben einen erleichterten Zugang zum Finanzmarkt. Diese Erleichterungen wecken regelmässig Interesse an der Bewilligung. Die FINMA führte daher – auch im Berichtsjahr – zahlreiche Vorgespräche mit potenziellen Interessenten. Einige Interessenten ziehen sich allerdings zurück, wenn sie realisieren, dass die Gesuchstellenden trotz den erwähnten Erleichterungen stringente Anforderungen erfüllen müssen. Die Kapital- und Organisa-

tionsanforderungen sind gegenüber einer Bankenbewilligung zwar deutlich tiefer. Bei den Anforderungen an das Geldwäschereiabwehrdispositiv werden hingegen keine Abstriche gemacht, denn Zahlungsdienstleistungen bergen hohe inhärente Geldwäschereirisiken. Die Anforderungen an Gesuchstellende sind daher nicht zu unterschätzen. Es lohnt sich für Interessenten, die gesetzlichen Anforderungen im Detail zu studieren und sich gegebenenfalls durch Fachpersonen beraten zu lassen.

### Neuerungen durch die DLT-Vorlage

Mit Inkrafttreten der Anpassung des Bundesrechts an Entwicklungen in der Distributed-Ledger-Technologie (DLT-Vorlage) per 1. August 2021 wurde einerseits der Anwendungsbereich der Fintech-Bewilligung auf Sammelverwahrer von Zahlungs-Token erweitert. Andererseits wurde mit dem DLT-Handelssystem nach Finanzmarktinfrastrukturgesetz (Art. 73a ff. FinfraG) eine neue Finanzmarktinfrastruktur zum multilateralen Handel von DLT-Effekten geschaffen (vereinheitlichte und zum massenweisen Handel geeignete Wertrechte, die auf einer Blockchain gehalten und übertragen werden können). Im Gegensatz beispielsweise zu Börsen darf ein DLT-Handelssystem auch Endkunden als Teilnehmer zulassen und neben dem Handel auch Abwicklungs- und Verwahrungsdienstleistungen anbieten. Diese Kombination von bisher nicht vereinbarten Tätigkeiten schafft Raum für innovative neue Geschäftsmodelle. Sie führt aber auch zu vielfältigen Anforderungen an die Gesuchstellenden. Die FINMA hat daher auf ihrer Website eine [ausführliche Wegleitung](#) aufgeschaltet. Zu den neuen Regelungen liegen bisher noch keine Erfahrungen aus der Aufsichtspraxis vor.

### Ausgabe von Stablecoins durch beaufsichtigte Institute

Im September 2019 publizierte die FINMA mit der [Ergänzung zur Wegleitung für Unterstellungsanfragen betreffend Initial Coin Offerings](#) erste Indikationen, wie sie in ihrer Aufsichtspraxis Stablecoins nach

Schweizer Aufsichtsrecht beurteilt. Hervorzuheben ist dabei das Projekt «Libra/Diem», in dessen Rahmen die FINMA ihre Praxis und Erwartungen an Herausgeber von Stablecoins sowie an Zahlungssysteme basierend auf Stablecoins weiterbilden konnte. Libra/Diem entschied sich zwar im Laufe des Berichtsjahres, das Zahlungssystem aus den USA heraus zu lancieren. Dies, weil das Projekt zu Beginn die USA als wichtigen Zielmarkt vorsieht und nur auf einem Dollar-basierten Stablecoin beruhen soll. Die FINMA ist weiterhin mit Stablecoin-Projekten von bestehenden Instituten und Start-ups beschäftigt. Sie beantwortete im Berichtsjahr zahlreiche Anfragen für entsprechende Projekte. Die meisten davon stammen von Instituten ohne finanzmarktrechtliche Bewilligung. Es gelangten aber auch einige beaufsichtigte Banken mit Stablecoin-Projekten an die FINMA.

Bei der Beantwortung dieser Anfragen von Banken nahm die FINMA jeweils eine gesamthafte Würdigung der Risiken vor, insbesondere auch der Risiken für die Integrität des Finanzmarktes. Will eine Bank Stablecoins auf einem Transaktionssystem mit offenem Zugang wie etwa Ethereum ausgeben, sind insbesondere die erhöhten Geldwäscherei- und Reputationsrisiken zu berücksichtigen. Wegen der Offenheit des Systems hat das herausgebende Institut nach der Ausgabe des Stablecoins nur noch bei der allfälligen Einlösung gegen den unterliegenden Wert eine Kontrollmöglichkeit. Die geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten können so nur gegenüber der ersten und der letzten Person, die über den Stablecoin verfügt, wahrgenommen werden. Personen, die dazwischen den Stablecoin auf der offenen Plattform kaufen oder verkaufen, liegen ausserhalb der Kontrolle des herausgebenden Instituts. Dieses Risiko kann zu Reputationschäden für das betroffene Institut und für den gesamten Schweizer Finanzmarkt führen.

Um diese Risiken zu adressieren, drängen sich bei der Ausgabe von Stablecoins durch beaufsichtigte Institute vertragliche und, soweit angebracht, technolo-

gische Übertragungsbeschränkungen auf. Entsprechend müssen sämtliche über die Stablecoins verfügbaren Personen vom herausgebenden Institut oder von angemessen beaufsichtigten Vertriebspartnerinnen und Vertriebspartnern hinreichend identifiziert werden, um die Sorgfaltspflichten des Geldwäschereigesetzes bei sämtlichen Transaktionen mit Stablecoins einzuhalten.

### Decentralized Finance (DeFi)

Im Berichtsjahr richteten etliche Projekte Anfragen aus dem neuen Gebiet der «Decentralized Finance» an die FINMA. Unter diesem Begriff hat sich eine neuartige Form von offen zugänglichen Finanzdienstleistungen etabliert. Die unter dem Kürzel «DeFi» bekannt gewordene Entwicklung steht im Zusammenhang mit zugangsoffenen, in Form von sogenannten Smart Contracts programmierbaren Blockchain-Systemen. DeFi tritt bisher insbesondere in der Form von sogenannten DeFi-Applikationen in Erscheinung, die Finanzmarktdienstleistungen, zum Beispiel den Handel von Token oder das Kreditgeschäft, ermöglichen. DeFi basiert weitgehend auf Peer-to-Peer-Modellen. Daher spielen traditionelle Intermediäre wie Banken oder Wertpapierhäuser grundsätzlich keine Rolle. Lässt sich eine Dienstleistung im Finanzmarkt als Computerprogramm realisieren, kann sie grundsätzlich auch als DeFi-Applikation umgesetzt werden. Anders als bei traditionellen Finanzmarktdienstleistungen gibt es bei echten DeFi-Applikationen keine einzeln bestimmbaren oder kontrollierenden Betreiber.

Bei der Bearbeitung der Anfragen geht es immer auch darum, Projekte ohne feststellbaren Betreiber von solchen abzugrenzen, die sich zwar selbst als DeFi bezeichnen, tatsächlich aber zentral organisiert und kontrolliert sind und damit traditionellen Finanzmarktintermediären ähneln. Solche Projekte fallen in den Geltungsbereich des Finanzmarktrechts. Die konkreten Anfragen an die FINMA betrafen Handelsplattformen, über tokenisierte Effekten oder Kryp-

towährungen gehandelt werden können. Bei der Beantwortung der Anfragen ging die FINMA jeweils von folgenden Ansätzen aus:

- Die FINMA wendet die bestehenden Regeln auch auf DeFi-Applikationen an und abstrahiert dabei von der Verwendung bestimmter Technologien oder Verfahren (Grundsatz der Technologieneutralität).
- Bietet eine DeFi-Applikation dieselbe Dienstleistung und birgt sie dieselben Risiken wie Intermediäre im traditionellen Finanzmarkt, wendet die FINMA auch dieselben Regeln an (gleiches Risiko, gleiche Regeln).
- Bietet eine DeFi-Applikation wirtschaftlich betrachtet eine finanzmarktrechtliche Tätigkeit an, die bewilligungspflichtig wäre, geht die FINMA auch bei neuartiger technischer oder rechtlicher Umsetzung von einer Bewilligungspflicht aus (wirtschaftliche Betrachtungsweise).

### Erstmals Börse und Zentralverwahrer für Handel mit Token bewilligt

Am 10. September 2021 erteilte die FINMA zwei Bewilligungen zum Betrieb von Finanzmarktinfrastrukturen, die auf der sogenannten Distributed-Ledger-Technologie (DLT) basieren: die SIX Digital Exchange AG als Zentralverwahrerin und die damit verbundene SDX Trading AG als Börse. Damit verfügt der Schweizer Finanzplatz erstmals über Infrastrukturen, die den Handel von digitalisierten Effekten in Form von Token sowie deren integrierte Abwicklung erlauben. Die FINMA verfolgte dabei den Grundsatz der technologieneutralen Anwendung der geltenden finanzmarktrechtlichen Bestimmungen: «same risks, same rules».

Die Bewilligungen folgten dem traditionellen Bewilligungsmuster von Börse und Zentralverwahrer gemäss Finanzmarktinfrastrukturgesetz. Sie ermöglichen eine eng verzahnte Wertschöpfungskette von der Emission über den Handel und die Abwicklung bis hin zur Verwahrung von tokenisierten Vermögenswerten. Dabei erfolgt die Abwicklung brutto

und unmittelbar nach der börslichen Ausführung. Eine Abrechnung (clearing) der abzuwickelnden Übertragungen durch eine zentrale Gegenpartei entfällt. Ausserdem werden mit der engen Verzahnung von Handel und Abwicklung die Börsengeschäfte erst dann rechtsverbindlich, wenn sie der Zentralverwahrer aus vorhandenen Beständen der Teilnehmer vollständig abgewickelt hat. Das Angebot der SDX richtet sich an beaufsichtigte Finanzinstitute.

### **Künstliche Intelligenz im Schweizer Finanzmarkt**

Im letzten Jahrzehnt hat das Gebiet der «künstlichen Intelligenz» (KI) und insbesondere die Spielart des «maschinellen Lernens» spektakuläre Fortschritte gemacht. Einerseits können mittels maschinellen Lernens neue Zusammenhänge und Problemlösungen in Form von praktisch anwendbaren Algorithmen gefunden werden, die ohne diese Techniken verborgen geblieben wären. Andererseits fehlt es oft an Erklärbarkeit, wie diese Algorithmen im Einzelnen von der Maschine entdeckt werden. Zudem führen die ermittelten Algorithmen in Einzelfällen zu kaum verständlichen Fehlern, und es gibt Beispiele, wo – ungewollt – systematisch diskriminierende Algorithmen erzeugt wurden.

Der Finanzmarkt bietet aufgrund der reichen Datelage ein vielversprechendes Feld für die Anwendung künstlicher Intelligenz. Mit Umfragen bei ausgewählten Banken erarbeitete die FINMA im Berichtsjahr eine erste Bestandsaufnahme zu den Einsatzgebieten von KI-Anwendungen. Dazu zählen unter anderem

- die Kunden- und Transaktionsüberwachung, etwa in Bezug auf Geldwäscherei, auf Kreditkartenmissbrauch oder Zahlungsverkehrsbetrug;
- die Portfolio- und Suitability-Analyse;
- Handelssysteme und -strategien;
- die Prozessautomatisierung bei der Verarbeitung von Dokumenten, bei der Informatik oder beim Personalwesen sowie beim Einsatz im Marketing und in der Verkaufsförderung.

Die FINMA plant 2022 weiterführende Arbeiten und Analysen zum Einsatz dieser Technologien in aufsichtsrechtlich relevanten Gebieten. Dabei konzentriert sie sich auf das Datenmanagement, auf die Governance sowie auf das Kontrollumfeld der Anwendungen.

Eine detaillierte Umfrage der FINMA bei hundert Schweizer Versicherungsunternehmen zeigte, dass KI in dieser Branche bereits breit eingesetzt wird (vgl. S. 44). Die Versicherer tun dies vor allem bei der Interaktion mit Kundinnen und Kunden, der Schadenbearbeitung und dem Vertrieb. Zudem wird KI auch bei der Tarifierung verwendet. In Bezug auf die Governance haben die Versicherer begonnen, Gremien zu institutionalisieren, um ihre KI-spezifischen Prozesse zu festigen und weiterzuentwickeln.

Die FINMA entwickelte ebenfalls erste auf künstlicher Intelligenz basierende Anwendungen, die unterstützend eingesetzt werden. Zu den Instrumenten der datenbasierten Aufsicht gehören seit einigen Jahren unter anderem die automatisierte Datenauswertung für die Durchführung von Auffälligkeitsanalysen. Dies geschieht beispielsweise im Geschäftsbereich Asset Management mit Bezug zu bestimmten Anlageinstrumenten und im Geschäftsbereich Banken im Zusammenhang mit ausgewählten Finanzinstituten.

## Das Interesse der Öffentlichkeit an der Arbeit der FINMA ist gross

Jedes Jahr wenden sich über 6600 Kundinnen und Kunden, Investorinnen und Investoren, Anwältinnen und Anwälte und sonstige Interessierte telefonisch oder schriftlich an die FINMA. Typischerweise handelt es sich um Fragen zur eigenen Bank oder zu einer Versicherungspolice, zu nicht beaufsichtigten Finanzakteuren und zu Bewilligungsfragen. Diese Kontakte geben der FINMA wertvolle Hinweise für die Aufsichtstätigkeit und für das Vorgehen gegen unerlaubt tätige Anbieter.

22

Die Aufgaben der FINMA  
FINMA | Jahresbericht 2021

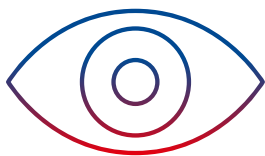
---

**6671**  
Bürgeranfragen

**1255**  
Unterstellungsanfragen

---

**2539** Anfragen zu  
Bewilligten (Banken,  
Versicherern, ...)



**1422** Hinweise  
zu Nichtbewilligten

---

**1462** Regulierungsanfragen

---

## **Die Aufgaben der FINMA**

**24** Schwerpunkte der prudenziellen Aufsicht

**32** Schwerpunkte der Verhaltensaufsicht

**38** Aufsichtstätigkeit nach Bereichen

**52** Enforcement

**58** Recovery und Resolution

**62** Regulierung

**66** Internationale Aktivitäten

# Schwerpunkte der prudenziellen Aufsicht

Mit der vorausschauenden prudenziellen Aufsicht überprüft die FINMA, wie die Finanzinstitute gegenwärtigen und künftigen Risiken begegnen und den Schutz der Kundinnen und Kunden gewährleisten. Im Fokus der Aufsichtstätigkeit standen im Berichtsjahr vor allem die anhaltend niedrigen Zinsen, die Entwicklung am Immobilienmarkt, das Thema Cyber- und die Klimarisiken.

Die Corona-Pandemie verursachte dank staatlichen Hilfspaketen und geldpolitischen Interventionen 2021 weniger wirtschaftliche Schäden als befürchtet. Sie trug aber zur expansiven Geldpolitik bei und verstärkte teilweise bestehende Risiken für den Finanzplatz. Einen Schwerpunkt in der prudenziellen Aufsicht setzte die FINMA deshalb erneut bei der Zinsentwicklung und beim Immobilienmarkt. Im Zentrum standen ebenfalls die Cybersicherheit und die Corporate Governance. Ein besonderes Augenmerk galt im Zusammenhang mit den Übergangsfristen des Finanzinstitutsgesetzes (FINIG) und des Finanzdienstleistungsgesetzes (FIDLEG) den Vermögensverwalterinnen, Vermögensverwaltern und Trustees.

## Niedrigzinsumfeld

Die FINMA beurteilt die Risiken, die sich aus dem anhaltenden Niedrigzinsumfeld ergeben, als eines von **sechs Toprisiken** für den Finanzmarkt und beobachtet die Entwicklungen in verschiedenen Bereichen aufmerksam.

## Zinsentwicklung und Inflation im Fokus

Die expansiven Rahmenbedingungen am Geld- und Kapitalmarkt haben sich mit der Corona-Krise noch verstärkt, sodass der Weg hin zu einer Normalisierung noch herausfordernder und damit risikoreicher geworden ist. Im Berichtsjahr kam es im Februar nach einem langen Abwärtstrend erstmals zu einer vergleichsweise starken Gegenbewegung des Zinsniveaus im langfristigen Bereich. Bis zum Sommer sanken die Zinsen jedoch erneut, sodass der Zehn-Jahres-Marktzinssatz zunächst wieder negativ war (–0,18 Prozent), dann aber ab September wieder in den positiven Bereich zu steigen begann. Die aufkommenden verstärkten inflationären Tendenzen können eine Anpassung der sehr expansiven Geld- und Kapitalmarktpolitik insbesondere in den USA oder der EU bewirken. Durch die erhöhten Inflationsraten in diesen Wirtschaftsräumen ist die Unsicherheit in Bezug auf die künftigen Zinspfade der jeweiligen Zentralbanken gestiegen, und Zinserhöhungen sind wahrscheinlicher geworden.

## Unveränderte Risiken aufgrund des Niedrigzinsumfelds für Banken und Versicherungen

Das anhaltende Niedrigzinsumfeld und die flachen Zinskurven beeinflussten auch in der Berichtsperiode die Profitabilität von Banken im Zinsdifferenzgeschäft negativ. Die von den Banken ergriffenen Massnahmen zur Ertragsstabilisierung wie gesteigerte Kreditvolumina, Gebührenerhöhungen, die vermehrte Weitergabe von Negativzinsen an Kunden oder kostenreduzierende Massnahmen wie Outsourcing oder Konsolidierungen, bergen verschiedene Risiken.

Für die Lebensversicherungen blieb die Erwirtschaftung der notwendigen Renditen in Bezug auf die in der Vergangenheit abgeschlossenen Verträge wie auch beim Abschluss profitabler Neugeschäfte erschwert. Zur Deckung lang laufender Garantieverprechen erwerben die Versicherer lang laufende Anleihen zu sehr geringen Zinsen. Dadurch bleiben die zum Erwerbszeitpunkt niedrigen Erträge für viele Jahre festgeschrieben. Das Niedrigzinsumfeld führt auch dazu, dass die Lebensversicherungsprodukte mit Sparcharakter und Zinsgarantie weniger nachgefragt werden, da die Zinsgarantien sich dem Niedrigzinsumfeld angepasst haben. Kundinnen und Kunden kaufen somit vermehrt Produkte, bei denen sie das Anlagerisiko selbst tragen. Das Niedrigzinsumfeld stellt unverändert ein Risiko für bestimmte Geschäftsmodelle der Versicherer dar.

## Die Risikotragfähigkeit der Beaufsichtigten steht im Vordergrund der Aufsichtstätigkeit

Der Fokus der FINMA in der Aufsichtsarbeit richtete sich 2021 auf die Banken in der Erkennung von Instituten mit möglicherweise überhöhten Zinsrisiken (sogenannten Ausreisserinstituten), auf spezifische Vor-Ort-Kontrollen und auf Stresstests. Ein verstärktes Augenmerk wurde dabei auf die Tragfähigkeit von kurz- bis mittelfristigen Ertragsrisiken unter verschiedenen Zinsszenarien gelegt. Die FINMA beobachtete zudem regelmässig, wie und unter welchen Bedingungen die Banken Negativzinsen an ihre Kun-



den weitergeben und somit mögliche Risiken für eine stabile Refinanzierung entstehen.

Überhöhte Zinsrisiken wurden im Dialog mit einzelnen Banken thematisiert, und zumeist setzten diese in der Folge risikomindernde Massnahmen um. Häufig kamen dabei Zinsswaps zum Hedging von Zinsänderungsrisiken oder Anpassungen der Bilanzstruktur durch Pfandbriefdarlehen zum Einsatz. In einzelnen Fällen kam es auch zu Kapitalzuschlägen, um eine ausreichende Risikotragfähigkeit zu gewährleisten. Bei Vor-Ort-Kontrollen stellte die FINMA bei einzelnen Banken auch Verbesserungsbedarf bezüglich der Umsetzung der revidierten und Anfang 2019 in Kraft gesetzten Regulierung fest ([Rundschreiben 2019/02 «Zinsrisiken Banken»](#)). Die betroffenen Banken wurden aufgefordert, notwendige Anpassungen vorzunehmen, und die Umsetzung der gemachten Empfehlungen wird durch die FINMA begleitet.

Als Teil der laufenden Aufsicht und Prüfung der Berichterstattung von Versicherungsunternehmen überwachte die FINMA, dass diese keine Garantien versprechen, die absehbar in ihrer Höhe oder Dauer nicht eingehalten werden können. Sie kontrollierte ebenfalls, dass für die eingegangenen Verpflichtungen ausreichende Rückstellungen gebildet wurden. Dies erfolgte in der jährlichen Prüfung der Rückstellungen sowie bei Auffälligkeiten mittels unternehmensspezifischer Vor-Ort-Kontrollen. Die FINMA setzte sich auch für Verbesserungen der Transparenz gegenüber Kundinnen und Kunden ein.

### Entwicklung Immobilienmarkt

Die substantiellen Risiken im Hypothekar- und Immobilienmarkt akzentuierten sich durch die Preissteigerungen im Jahr 2021 weiter. Die stabile Nachfrage auf dem Nutzermarkt – auch in der Corona-Pandemie – verhinderte zumindest, dass sich die Risiken im Teilmarkt der Renditewohnliegenschaften noch zusätzlich verstärkten. Im Eigenheimmarkt wuchsen die Immobilienpreise so stark wie letztmals vor acht Jah-

ren, was auf die rege Nachfrage und ein gleichzeitig ausgetrocknetes Angebot in diesem Segment zurückzuführen war. Die Einkommen blieben stabil, womit die Schere zwischen Eigenheimpreisen und Löhnen noch mehr auseinanderging. Die FINMA beurteilt eine mögliche Korrektur am Immobilien- und Hypothekarmarkt weiterhin als eines von [sechs Toprisiken](#).

### Banken beschleunigen die Ausweitung des Hypothekarvolumens

Die Banken reagierten auf sinkende Zinsmargen und erhöhten Konkurrenzdruck mit Effizienzsteigerungen, vor allem aber mit einer Volumenausweitung, auch im Hypothekargeschäft (+3,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr). Sie konnten ihren Marktanteil<sup>2</sup> von etwa 94 Prozent bei inländischen Hypotheken halten. Der Marktanteil der Versicherungen, wo Limiten im gebundenen Vermögen eindämmend wirken, sank leicht auf unter 4 Prozent. Mit der beschleunigten Volumenausweitung beobachtete die FINMA eine Zunahme der Tragbarkeitsrisiken bei der Vergabe von neuen Hypotheken, insbesondere im Wohnrenditesegment.

### Die FINMA setzt verschärfte Kreditvergabe durch und stärkt datenbasierte Aufsicht

Per 1. Januar 2020 verschärfte die Bankiervereinigung die Selbstregulierung bezüglich der maximalen Belehnung von neuen Finanzierungen für Renditeobjekte – dies auch auf Hinwirken der FINMA. Diese Verschärfung minderte auch in der Berichtsperiode die Risiken in den Hypothekarportfolien der Banken. Die FINMA verfolgte die Einhaltung der verschärften Vorgaben und ergriff Massnahmen bei Banken, die diese Anpassungen nicht genügend umsetzten. Weiter empfahl die FINMA mit Nachdruck, dass die Verschärfungen auch auf das Subsegment der Buy-to-Let-Finanzierungen angewendet werden, das formell nicht von der Selbstregulierung erfasst ist. Im Zuge der Umsetzung der finalen Vorgaben von «Basel III» setzte sich die FINMA zudem für eine Verbesserung der Risikosensitivität bei der Eigenmittelunterlegung von Hypotheken ein.

<sup>2</sup> Quellen:  
SNB: Jahresendstatistik;  
FINMA: Bericht über den  
Versicherungsmarkt 2020;  
BFS: Pensionskassen-  
statistik 2019.

Die FINMA wandte reguläre Aufsichtsinstrumente wie Vor-Ort-Kontrollen und Stresstests an, um erhöhte Risiken bei einzelnen Beaufsichtigten im Zusammenhang mit dem Immobilien- und Hypothekemarkt zu erkennen. Beide Vorgehensweisen führten dazu, dass die betroffenen Institute risikomindernde Massnahmen in der Kreditvergabe, im Risikomanagement und im internen Weisungswesen ergriffen. In diesem Zusammenhang verbesserte die FINMA die datenbasierte Aufsicht im Kreditbereich mit neuen Überwachungsinstrumenten. Neben der vermehrten Nutzung von bereits bestehenden Datenquellen prüfte sie die Nutzung zusätzlicher Informationen zu den Kreditbeständen.

### Governance

Die FINMA führte ihre intensiverte Aufsicht zur Stärkung der Corporate Governance von grösseren Banken und Versicherungen im Berichtsjahr fort (vgl. auch [FINMA-Jahresbericht 2019](#), S. 22, und [FINMA-Jahresbericht 2020](#), S. 33).

### Umsetzung Aufsichtskonzept Banken

Im Bereich Banken konnten die Schwachstellen in der Corporate Governance bei den fünf im Jahr 2020 identifizierten «Ausreisserinstituten» korrigiert werden. Weiter trieb die FINMA die systematische Bearbeitung der Ende 2020 definierten strategischen Handlungsfelder bei allen Banken der Aufsichtskategorien 1 bis 3 voran. Das Thema «Mehrfachmandate von Bankorganen und Umgang mit Interessenkonflikten» wurde in einem Fragebogen erfasst und den Instituten zur einmaligen Selbsteinschätzung unterbreitet. Erste Auswertungsergebnisse werden bis Mitte 2022 erwartet. Die Thematik der «Checks and Balances» innerhalb der operativen Führung wurde im Rahmen der periodischen Analyse der Führungsstrukturen der Institute der betroffenen Aufsichtskategorien näher untersucht. Unausgewogene Führungsstrukturen werden gezielt korrigiert. Noch offen ist die Frage, wann und wie das dritte Handlungsfeld zur Steuerung der Gesamtzusammenset-

zung der Bankräte von Kantonalbanken bearbeitet werden soll.

Zum Verfahren bei Änderungen der Führungsorgane von Banken hat die FINMA eine [Wegleitung](#) publiziert, die sie im Austausch mit der Schweizerischen Bankiervereinigung erstellt hat. Sie legt die bisherige Praxis der FINMA bei Organmutationen in Form einer Hilfestellung für die Beaufsichtigten transparent dar. Die Gewährsprüfung setzt sich weiterhin aus den beiden Elementen fachliche Eignung («Fitness») und persönliche Integrität («Properness») zusammen. Von den Instituten wird neu die Einreichung des Anforderungsprofils sowie Erläuterungen zum Auswahlprozess und zur Einschätzung der Eignung der kandidierenden Person verlangt.

### Aufsicht über Corporate Governance im Versicherungsbereich

Die FINMA beurteilte auch im Berichtsjahr mittels eines strukturierten Verfahrens zentrale Aspekte der Corporate Governance der Versicherungsunternehmen. Als wesentliche Grundlage für die Beurteilung diente eine Datenerhebung bei den Versicherungsunternehmen. Schwerpunkte waren hierbei die unternehmensweiten Steuerungs- und Kontrollmechanismen, die Arbeitsweise des Verwaltungsrates und der operativen Geschäftsleitung sowie die Unabhängigkeit und die Aufgaben der Kontrollfunktionen. Diese Erhebung erfolgte bei allen der institutionellen Aufsicht der FINMA unterstellten Versicherungsunternehmen und Versicherungsgruppen oder -konglomeraten, einschliesslich Zweigniederlassungen von ausländischen Versicherungsunternehmen. Ausgenommen waren Rückversicherungs-Captives.

Die Ergebnisse der Beurteilungen zeigten grundsätzlich solide Corporate-Governance-Strukturen bei den meisten Versicherern. Bei Unternehmen mit deutlichen Schwächen veranlasste die FINMA im Einzelfall korrigierende Massnahmen. Institutsübergreifend identifizierte sie die grössten Schwächen im Bereich

der «Fitness» und «Properness» (fachliche und persönliche Eignung) sowie bei potenziellen Interessenkonflikten der Gewährspersonen. Diese Themen bleiben im Fokus der Aufsicht über die Corporate Governance.

Darüber hinaus überprüfte die FINMA ihre Aufsichtsinstrumente im Bereich der Corporate Governance bei Versicherungen und nahm einige Weiterentwicklungen vor, beispielsweise bei der Überwachung der ausreichenden zeitlichen Verfügbarkeit und der angemessenen fachlichen Zusammensetzung der Führungsorgane sowie beim Umgang mit Interessenkonflikten.

### Aufsicht über Corporate Governance im Bereich Asset Management

Nachdem die FINMA 2020 bei ausgewählten Instituten im Bereich Asset Management eine Erhebung hinsichtlich verschiedener Aspekte der Corporate Governance durchgeführt hatte, beurteilte sie 2021 sämtliche Fondsleitungen und Verwalter von Kollektivvermögen. Die Ergebnisse bildete die FINMA in einer sogenannten Heatmap ab, die einen Überblick über mögliche Handlungsfelder verschaffte und Ausreisser kennzeichnete. Die FINMA identifizierte insbesondere vereinzelt Institute mit Anzeichen für eine faktische Machtkonzentration beim CEO. Ebenso stellt die Corporate Governance bei einer Einbettung des Bewilligungsträgers in eine Finanzgruppe mit abhängigen Verwaltungsratsmitgliedern, doppelten Berichterstattungslinien sowie gruppeninternen Delegationen und Gremien eine Herausforderung dar. Solche Feststellungen wurden im Rahmen der laufenden Aufsicht mit den Instituten aufgenommen. Bei den übrigen Fondsleitungen und Verwaltern von Kollektivvermögen bestand kein akuter Handlungsbedarf, wenn auch bei diversen Instituten Verbesserungspotenzial erkannt wurde.

### Erkenntnisse aus der Cyberaufsicht

Erfolgreiche Cyberangriffe auf etablierte Unternehmen aus allen Branchen sorgten in der Schweiz und

der übrigen Welt für Schlagzeilen. Auch die FINMA stellte eine zunehmende Zahl von gemeldeten Cyberangriffen fest. Seit Inkrafttreten der in der [Aufsichtsmittteilung 05/2020](#) publizierten Präzisierungen zur Cybermeldepflicht im September 2020 wurden insgesamt 95 Cyberangriffen mit wesentlicher Bedeutung für die betroffenen Beaufsichtigten gemeldet. Am stärksten betroffen waren Banken, gefolgt von Vermögensverwaltern und Versicherungen.

Die FINMA stufte das Cyberrisiko weiterhin als eines der Hauptrisiken für den Finanzplatz Schweiz ein. Daher verschob sie im Berichtsjahr weitere Ressourcen in diesen Bereich. Zudem erhöhte die FINMA die Anzahl der cyberspezifischen Vor-Ort-Kontrollen gegenüber 2020 signifikant.

### Erkenntnisse aus Vor-Ort-Kontrollen und Meldungen zu wesentlichen Cyberangriffen

Beaufsichtigte Institute widmen dem Cyberrisiko immer mehr Aufmerksamkeit. Sehr oft bezeichnen sie dieses als eines ihrer Hauptrisiken. Während der Jahre 2019 bis 2021 verdreifachte die FINMA beinahe die Zahl der Vor-Ort-Kontrollen bei den Instituten. Für Jahr 2022 ist eine weitere Steigerung der Kontrollen geplant. Dennoch konnte im Berichtsjahr bei einigen beaufsichtigten Instituten auch festgestellt werden, dass keine regelmässige Berichterstattung über diese Risiken an die Geschäftsleitung oder den Verwaltungsrat erfolgte.

Im Bereich der Identifikation der institutsspezifischen Bedrohungspotenziale durch Cyberangriffe fehlte bei einigen Instituten eine klare Definition des Umfangs und Inhalts von unternehmensspezifischen kritischen und/oder sensiblen Daten. Dies führte dazu, dass diese Institute Schwierigkeiten bekundeten, ein zielgerichtetes Schutzdispositiv zu erstellen.

Um einen umfassenderen und realitätsnahen Einblick in die Widerstandsfähigkeit gegen Cyberangriffe bei den Instituten zu erhalten, setzte die Cyberaufsicht

im Berichtsjahr zum ersten Mal zwei verschiedene bedrohungs-basierte Szenarioanalysen als Aufsichtsinstrumente ein. Zum einen wurden mittels sogenannter Table-Top-Übungen, mit denen Angriffsszenarien simuliert werden, die Detektions- und Reaktionsprozesse bei einer Cyberattacke erprobt. Zum anderen mandatierte die FINMA Spezialisten, die Szenario-gesteuerte Tests, unter kontrollierten Bedingungen und nach Absprache mit den Instituten, durchführten.

Die meisten Feststellungen bei den Vor-Ort-Kontrollen betrafen den Schutz der Geschäftsprozesse und der Technologieinfrastruktur. Bei einigen Beaufsichtigten besteht Verbesserungspotenzial in den Bereichen Cybertraining und -Awareness. Für ein wirksames Schutzdispositiv ist es unerlässlich, dass Mitarbeitende auf allen Hierarchiestufen regelmässig über Cyberrisiken informiert werden, die gängigsten Angriffsmethoden wie etwa Phishing kennen und wissen, an welche Stellen sie sich im Unternehmen wenden sollen, wenn sie Hinweise für einen Cyberangriff erkennen.

Mehr als die Hälfte der eingegangenen Meldungen zu Cyberattacken mit wesentlicher Bedeutung waren Angriffe auf die Verfügbarkeit mittels Distributed Denial of Service (DDoS). Seit der Einführung der Meldepflicht im September 2020 wurden insgesamt drei Wellen von DDoS beobachtet. Vor allem die erste Welle im September 2020 hatte grosse Folgen und wirkte sich teilweise auf die Verfügbarkeit der Remote-Working-Infrastruktur, auf Online-Services und Dienstleistungen, auf die E-Mail-Infrastruktur und Weiteres aus. Einige Institute hatten ihre Abwehrmassnahmen in diesem Bereich vernachlässigt. Angriffe auf Drittparteien waren die zweithäufigste Meldekategorie. Rund 25 Prozent der betroffenen Beaufsichtigten wurden nicht direkt angegriffen, sondern indirekt über ihre wesentlichen Dienstleister.

Bei der Erkennung und Aufzeichnung von Cyberattacken zeigte sich, dass einige Institute ihre Technologieinfrastruktur nicht zeitnah und systematisch überwachen. Teilweise fehlte eine Auswertung von kritischen Log-Daten oder diese fand nur während der Bürozeiten statt.

Die meisten Institute trafen im Berichtsjahr Vorkehrungen, um eine zeitnahe Wiederherstellung des normalen Geschäftsbetriebs nach ausserordentlichen Ereignissen sicherzustellen. Was dabei allerdings oftmals noch fehlte, waren spezifische Wiederherstellungsmassnahmen nach Cyberattacken.

### **Klimarisiken**

Die FINMA hat in ihren strategischen Zielen 2021–2024 festgelegt, einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des Schweizer Finanzplatzes zu leisten. Insgesamt stehen Finanzinstitute und Aufsichtsbehörden im Bereich der Klimarisiken weltweit noch in einem Entwicklungsprozess hin zu einer etablierten Praxis. Im Berichtsjahr unternahm die FINMA, angelehnt an internationale Entwicklungen, weitere Schritte, um diesen Prozess für den Finanzplatz Schweiz voranzutreiben.

### **Aufsichtskonzepte**

Die FINMA setzte sich auch 2021 dafür ein, dass die beaufsichtigten Institute die Klimarisiken angemessen bewirtschaften. Es obliegt primär den Instituten, sie zu erkennen, zu mindern und ihr Risikomanagement entsprechend weiterzuentwickeln. Das Vorgehen in der Aufsicht ist hier grundsätzlich vergleichbar mit anderen Risikotreibern und ist risikoorientiert und proportional ausgestaltet.

Neben anderen Massnahmen standen im Berichtsjahr insbesondere die Fortführung des Dialogs mit den grössten Beaufsichtigten zum Umgang mit ihren klimabezogenen Finanzrisiken sowie die Erarbeitung und Weiterentwicklung von Aufsichtskonzepten zur Überwachung des Klimarisikomanagements von Banken und Versicherern im Vordergrund. Die Kon-

zepte bilden die Grundlage für einen gezielten Einsatz bestehender Aufsichtsinstrumente und -massnahmen im Bereich der klimabezogenen Finanzrisiken und orientieren sich grundsätzlich an den relevanten Leitlinien von internationalen Standardsetzungsgremien. Die im Berichtsjahr entwickelten Initialkonzepte werden 2022 erstmals angewendet, insbesondere um die Überwachung der neuen Offenlegungsvorschriften sicherzustellen. Die Aufsicht betrifft aber auch andere Aspekte, beispielsweise die Prüfung des Risikomanagements oder die adäquate Berücksichtigung der Thematik in der Governance der beaufsichtigten Institute.

Parallel dazu wird die Aufsichtspraxis der FINMA in den kommenden Jahren in einem iterativen Prozess weiterentwickelt und ständig verfeinert. Dabei werden die Erfahrungen aus der konkreten Anwendung der Konzepte im Dialog mit den Beaufsichtigten ebenso berücksichtigt wie die Entwicklungen und Fortschritte auf internationaler Ebene.

### Pilotprojekt «Messung Klimarisiken», in Zusammenarbeit mit der SNB

Im Berichtsjahr beschäftigte sich die FINMA weiterhin mit der zentralen Frage der Quantifizierung von klimabezogenen Finanzrisiken, wie sie sich aus der Transition zu einer klimafreundlicheren Wirtschaft ergeben. Die FINMA und die Schweizerische Nationalbank (SNB) analysierten im Rahmen eines gemeinsamen Pilotprojektes erstmals die Auswirkungen verschiedener Transitionsszenarien auf Portfolios der Grossbanken. Dabei wurde das Engagement der Banken aus Wertschriften und Krediten gegenüber klimapolitisch sensiblen Wirtschaftssektoren analysiert und es wurden klimabezogene Szenarioanalysen durchgeführt. Die Analysen erfolgten von Mai 2020 bis Dezember 2021 und in Zusammenarbeit mit der Universität Zürich.

### Ziele und Methoden

Die FINMA und die SNB verfolgten zwei Ziele: Erfahrungen im Bereich klimabezogener Szenarioanalysen

zu sammeln und ein genaueres Bild bezüglich klimabezogener Transitionsrisiken der Grossbanken zu erhalten. Das Pilotprojekt setzte damit auch die Empfehlung zu klimabezogenen Szenarioanalysen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS) um.<sup>3</sup>

Nach einer Evaluation von verschiedenen Methoden entschieden sich die FINMA und die SNB für den Ansatz von Prof. Battiston (Universität Zürich).<sup>4</sup> Der Ansatz wurde in Zusammenarbeit mit der Universität Zürich weiterentwickelt und auf Daten der Grossbanken angewendet. Die Analyse erforderte eine spezifische Datenerhebung bei den Grossbanken. Diese umfasste Informationen zu Firmenkrediten, Aktien und Firmenanleihen (inklusive Derivate) auf den Bilanzen der Banken.<sup>5</sup>

Der Ansatz der Szenarioanalyse nach Battiston modelliert eine plötzliche Erwartungsänderung der Marktteilnehmer weltweit in Bezug auf verschiedene Transitionsszenarien. Basis ist ein Szenario, das keine neuen Politikmassnahmen vorsieht. Dieses wird verglichen mit den Markterwartungen für Szenarien, die beispielsweise auf einem Treibhausgas-Ausstoss von netto null bis 2050 basieren oder auf einer verzögerten Transition ab 2030. Die geänderten Erwartungen der Marktteilnehmer führen zu Neubewertungen der Finanzinstrumente in den Bilanzen der Banken. Die Finanzinstrumente von Unternehmen, die von fossilen Brennstoffen abhängen, sind dabei besonders stark betroffen.

Die verwendeten Transitionsszenarien wurden vom Network for Greening the Financial System (NGFS) entwickelt und dienen mittlerweile als Referenz unter Aufsichtsbehörden. Zu Vergleichszwecken wurde zudem eine Stresstestmethode der Niederländischen Zentralbank (DNB) implementiert.<sup>6</sup>

### Ergebnisse

Aggregiert über die beiden Grossbanken UBS und Credit Suisse ist rund ein Viertel der betrachteten Portfolios gegenüber Wirtschaftssektoren exponiert,

<sup>3</sup>Principle 18 des BCBS-Konsultationspapiers «Principles for the effective management and supervision of climate-related financial risks» besagt insbesondere, dass Aufsichtsbehörden mittels klimabezogener Szenarioanalysen relevante Risikofaktoren, die Grösse der Portfolios und mögliche Datenlücken identifizieren und die Ergebnisse (sofern angemessen) veröffentlichen sollen.

<sup>4</sup>Vgl. Klimastresstests von Professor Battiston (Battiston et al., 2017, *Nature Climate Change*) und Folgeentwicklungen (Roncoroni et al. 2021, *Journal of Financial Stability*; Battiston et al. 2021: *Science*) Eine vollständige Liste ist online abrufbar.

<sup>5</sup>Für Dritte verwaltete Vermögen, Kredite an private Haushalte (etwa Hypotheken) sowie Staatsanleihen waren nicht Teil der Analyse.

<sup>6</sup>Vgl. Vermeulen et al.: *The heat is on: A framework for measuring financial stress under disruptive energy transition scenarios*. DNB Working Paper Nr. 625, Februar 2019.

die eine besondere Anfälligkeit für Transitionsrisiken aufweisen.<sup>7</sup> Verglichen mit dem Gesamtmarkt (Marktkapitalisierung gemäss einem führenden Indexanbieter) weisen die Banken in den einzelnen Wirtschaftssektoren keine auffälligen Konzentrationen auf. Gegenüber den kohlenstoffintensivsten Sektoren ist ihr Engagement gering. Beispielsweise machen Kohleförderer über beide Banken aggregiert lediglich etwa 0,2 Prozent der Portfolios aus.

Die Szenarioanalysen liefern erste Anhaltspunkte zur Einschätzung des Transitionsrisikos.<sup>8</sup> Für eine genauere Beurteilung des Materialitätsgrads der Klimarisiken der Grossbanken sind jedoch weitere Fragestellungen zu vertiefen. Diese betreffen insbesondere den Umgang mit langen Zeithorizonten und die Auswirkungen der Transitionsszenarien auf Firmen und Banken. Ebenso müssen Annahmen über bereits eingepreiste Erwartungen der Marktteilnehmer und Banken beachtet und der Beitrag bisher nicht berücksichtigter Geschäfte zum Verlustpotenzial betrachtet werden (zum Beispiel Kommissions- und Hypothekengeschäfte). Auch müssen physische Risiken Berücksichtigung finden.

Wichtig für die Beantwortung dieser Fragen werden auch entsprechende Arbeiten auf internationaler Ebene sein.

### Ausblick

Die Ergebnisse aus dem Pilotprojekt fliessen in die Gesamtbeurteilung der klimabezogenen Transitionsrisiken bei den Grossbanken sowie in den Aufsichtsdialo g der FINMA mit den Banken ein.<sup>9</sup> Angesichts der hohen Unsicherheiten beim Übergang zu einer Treibhausgas-armen Wirtschaft sollten sich auch die Finanzinstitute mit extremen, aber plausiblen Szenarien befassen und deren Auswirkungen auf ihr Geschäftsmodell und ihre Risikolage einschätzen. Die FINMA und die SNB befassen sich weiterhin mit quantitativen Ansätzen zur Messung von Klimarisiken. Sie verfolgen die entsprechenden Arbeiten auf

internationaler Ebene und leisten einen Beitrag zur Beantwortung der beschriebenen Fragestellungen.

### Vermögensverwalter und Trustees: Aufsicht und Begleitung der Aufsichts- organisationen bei den ersten Schritten im Rahmen der geltenden Übergangsfrist

Die Vermögensverwalter und Trustees sind seit dem am 1. Januar 2020 in Kraft getretenen Finanzinstituts-gesetz (FINIG) bewilligungspflichtig. 2521 Institute kündigten der FINMA das Einreichen eines Gesuchs bis zum Ablauf der gesetzlichen Frist am 31. Dezember 2022 an. Tatsächlich reichten bis Ende 2021 erst 276 ein Bewilligungsgesuch ein. Insgesamt bewilligte die FINMA 138 Vermögensverwalter und 5 Trustees.

Die Mehrheit der Vermögensverwalter und Trustees wird ihr Gesuch somit 2022 einreichen. Die Aufsichtsorganisationen (AO) sowie die FINMA werden folglich im Verlauf des Jahres 2022 mit einer grossen Zahl von Gesuchen konfrontiert werden. Die FINMA baute im Berichtsjahr für die Bewilligung der erwarteten Gesuche von Vermögensverwaltern und Trustees ihre Personalressourcen sukzessive aus. Zudem schuf sie die Möglichkeit, die Gesuche durch ein digitales und risikobasiertes Verfahren effizient einzureichen und zu behandeln.

Die Verantwortung für eine fristgerechte Einreichung der Gesuche bis zum 31. Dezember 2022 liegt bei den Vermögensverwaltern und Trustees. Vor Einreichung eines Bewilligungsgesuchs bei der FINMA müssen sie die Bestätigung einer AO für einen möglichen Anschluss erhalten. Für das Anschlussverfahren bei der AO muss somit genügend Zeit eingeplant werden. Wird die gesetzliche Frist für die Einreichung des Bewilligungsgesuchs verpasst, ist das betroffene Institut unerlaubt tätig, was strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen kann. In Absprache mit den AO hat die FINMA daher den Betroffenen empfohlen, Gesuche so bald als möglich, spätestens aber bis zum 30. Juni 2022 bei ihrer AO einzureichen.

<sup>7</sup> Gemäss Klassifizierung der «Climate Policy Relevant Sectors» (CPRS) nach Battiston; Engagements in den Sektoren «Fossil-fuel», «Utilities», «Transportation» «Energy-intensive», jedoch ohne «Buildings», «Agriculture» und «Finance».

<sup>8</sup> Entsprechend ihrer Praxis bei Stresstests und angesichts der Tatsache, dass nur zwei Banken betrachtet wurden, geht die FINMA nicht auf die spezifischen Ergebnisse der Szenarioanalyse ein.

<sup>9</sup> Entspricht den vorgeschlagenen Empfehlungen von BCBS zum Umgang mit klimabezogenen Finanzrisiken (Principle 15).

<b>Bewilligungsverfahren Stand 31.12.2021</b>	<b>eingereichte Gesuche</b>	<b>bewilligte Gesuche</b>
Vermögensverwalter mit AO-Aufsicht	180	62
Vermögensverwalter mit Gruppenaufsicht	82	76
Trustees mit AO-Aufsicht	14	5

Im Berichtsjahr vermittelte die FINMA im Rahmen verschiedener Branchenveranstaltungen und Medienbeiträge ihre Kernbotschaften zum Bewilligungsansatz. Neben der Erwartung zur fristgerechten Einreichung der Gesuche informierte sie darüber, welche Geschäftsmodelle sie als besonders risikobehaftet erachtet und dass eine Bewilligung nur erteilt wird, wenn ein Institut seine Risiken angemessen bewirtschaftet. Dies betrifft insbesondere die Risiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft, in Bezug auf die Angemessenheit der Finanzdienstleistungen (Suitability) sowie auf die Geldwäscherei. Geschäftsmodelle mit erhöhten Risiken setzen auch bei kleineren Instituten grundsätzlich die Unabhängigkeit des Risikomanagements und der internen Kontrolle von ertragsorientierten Tätigkeiten voraus.

### Aufsichtsorganisationen

Das Aufsichtsjahr 2021 war geprägt von regelmässigem und intensivem Austausch zwischen der FINMA und den fünf 2020 bewilligten Aufsichtsorganisationen (AO). Für die FINMA stand nach der Bewilligungserteilung die Umsetzung und Optimierung des Bewilligungsprozesses von unabhängigen Vermögensverwaltern und Trustees durch die AO im Vordergrund.

Für das Wahrnehmen der Aufsicht über die Vermögensverwalter und Trustees gab die FINMA den AO einheitliche Vorgaben und richtete den Fokus auf deren Umsetzung. Die Vorgaben umfassten bei-

spielsweise Konzepte zur Beurteilung der Bewilligungsvoraussetzungen und Ratingsysteme. Einen Schwerpunkt bildete auch die fristgerechte Entwicklung einer konformen IT-Umgebung durch die AO.

Des Weiteren investierte die FINMA in diesem ersten Jahr der Aufsicht über die AO viel in die Klärung von Grundsatz- und Policy-Fragen.

# Schwerpunkte der Verhaltensaufsicht

Eine wirkungsvolle Verhaltensaufsicht stärkt das Vertrauen in den Finanzplatz. Trotz bereits erzielten Fortschritten legte die FINMA erneut einen Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorfinanzierung. Dies insbesondere im Kryptobereich, wo vermehrt von der FINMA beaufsichtigte Institute Dienstleistungen anbieten. In den Fokus rückte auch das Thema Greenwashing.

Die FINMA hat im Berichtsjahr zahlreiche angebotene und geplante Dienstleistungen im Kryptobereich analysiert. Sie präzisierte gegenüber den Instituten ihre Erwartung bezüglich der geldwäschereigesetzlichen Vorgaben, auch im Austausch mit den für zahlreiche Anbieter die Geldwäschereiaufsicht wahrnehmenden Selbstregulierungsorganisationen. Positiv war die Entwicklung bei den präventiven Meldungen an die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS). Vermehrt diente die Transaktionsüberwachung dafür als Informationsquelle. Mit der starken Zunahme der Nachfrage nach nachhaltigen Anlageprodukten verstärkte die FINMA auch die Prävention von Greenwashing.

## Geldwäschereiaufsicht im Kryptobereich

Erhöhte Risiken von Kryptowährungen sind insbesondere auf die Anonymität, die technologiebedingte Schnelligkeit und die Ortsungebundenheit der Transaktionen zurückzuführen. Mittels Kryptowährungen lassen sich innert Sekunden hohe Summen von einem elektronischen Konto auf ein anderes verschieben, ohne dass Absender und Adressaten der Transaktionen identifiziert werden können. Die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) bestätigte diese Erkenntnisse in einem [2021 publizierten Bericht](#).<sup>10</sup>

Die von der FINMA beaufsichtigten Institute bieten vermehrt Dienstleistungen im Kryptobereich an oder planen entsprechende Angebote. Die FINMA hat im Berichtsjahr bei Banken verschiedene geplante Geschäftsaktivitäten in diesem Bereich analysiert und insbesondere auf die geldwäschereirechtlichen Vorgaben hin überprüft. Dazu gehörten auch Projekte zur Ausgabe von Stablecoins (siehe Kapitel «Ausgabe von Stablecoins durch beaufsichtigte Institute» auf S. 19).

Die FINMA hat auch ihre Erwartungen für die Prüfung von Instituten, die im Kryptobereich tätig sind, präzisiert. Die fünf existierenden Module, die risiko-

orientiert für die Prüfung nach Geldwäschereigesetz eingesetzt werden,<sup>11</sup> ergänzte sie im Sommer 2021 mit einem sechsten Modul zu den Virtual Assets (VA) und Virtual Asset Service Providers (VASP).

Eine Vielzahl der Anbieter im Kryptobereich wird nicht durch die FINMA beaufsichtigt, sondern ist an Selbstregulierungsorganisationen (SRO) angeschlossen, die die Geldwäschereiaufsicht wahrnehmen. Im Fokus der Austausche zwischen der FINMA und den betroffenen SRO stand die Umsetzung der Travel Rule<sup>12</sup> in Übereinstimmung mit der [FINMA-Aufsichtsmittteilung 02/2019 «Zahlungsverkehr auf der Blockchain»](#) vom 26. August 2019. Um sich ein Bild von der konkreten Aufsichtstätigkeit in diesem Bereich zu machen, führte die FINMA 2021 eine Vor-Ort-Kontrolle bei einer der SRO durch.

Sie thematisierte mit den SRO auch die geldwäschereirechtlichen Vorgaben für das Wechseln von Kryptowährungen. Während bei dauernden Geschäftsbeziehungen die Kundinnen und Kunden in jedem Fall identifiziert werden, ist dies bei Kassageschäften mit Laufkundschaft erst ab einem bestimmten Schwellenwert der Fall. Auf den 1. Januar 2021 legte die FINMA fest, dass Vertragspartnerinnen und Vertragspartner beim Wechsel mit Kryptowährungen ab einem Betrag von 1000 Franken (statt vorher von 5000 Franken) identifiziert werden müssen. Der angepasste Schwellenwert entspricht den Anforderungen der FATF-Empfehlungen und berücksichtigt die erhöhten Risiken in diesem Bereich. Die SRO haben ihn übernommen. Ein Anwendungsfall sind etwa die Automaten für Kryptowährungen. Um den Schwellenwert ausnützen zu können, müssen die Betreiber technisch sicherstellen, dass ihre Automaten keine Übertragung der Kryptowährungen an Wallets von Dritten ermöglichen.

Die folgende Grafik gibt einen Überblick über die in der Schweiz durch VASPs angebotenen Dienstleistungen.

<sup>10</sup>FATF-Report «Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers», Oktober 2021.

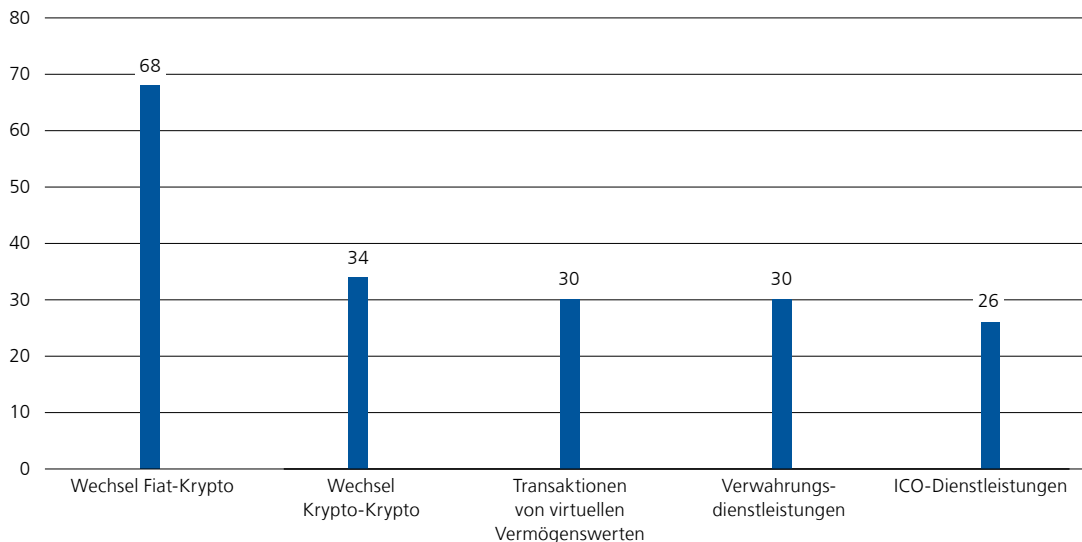
<sup>11</sup>Booking Centers, Regeln zur Identifikation, komplexe Strukturen, vertiefte Behandlung von politisch exponierten Personen und Trade Finance.

<sup>12</sup>Art. 10 GwV-FINMA statuiert die Pflicht, bei einem Zahlungsauftrag die Angaben zum Auftraggeber und zum Begünstigten zu übermitteln. Der empfangende Finanzintermediär hat danach die Möglichkeit, zu prüfen, ob zum Beispiel der Name des Absenders in Sanktionslisten aufgeführt wird. Ebenfalls kann er prüfen, ob die Angaben zum Begünstigten korrekt sind oder ob er bei Abweichungen die Zahlung zurücksendet.



### Kategorisierung der Virtual Asset Service Providers (VASPs)

Zahl der Institute per Ende Juni 2021, Mehrfachnennungen möglich



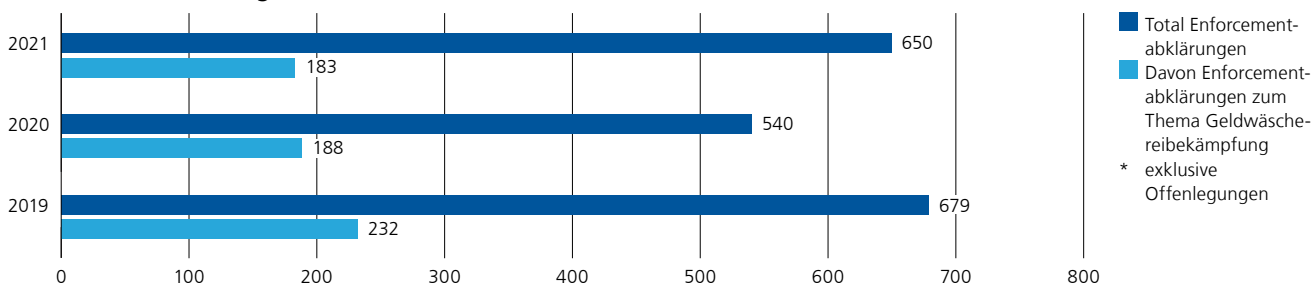
### Geldwäschereiaufsicht in Zahlen

Die Geldwäschereiprävention leistet einen wichtigen Beitrag zur Verhinderung von Kriminalität. Auch ist ein funktionierendes Geldwäschereibwehr-Dispositiv für den Erfolg des Finanzplatzes unerlässlich. Die FINMA setzt sich mit ihrer Aufsichtstätigkeit intensiv für die Geldwäschereiprävention ein.

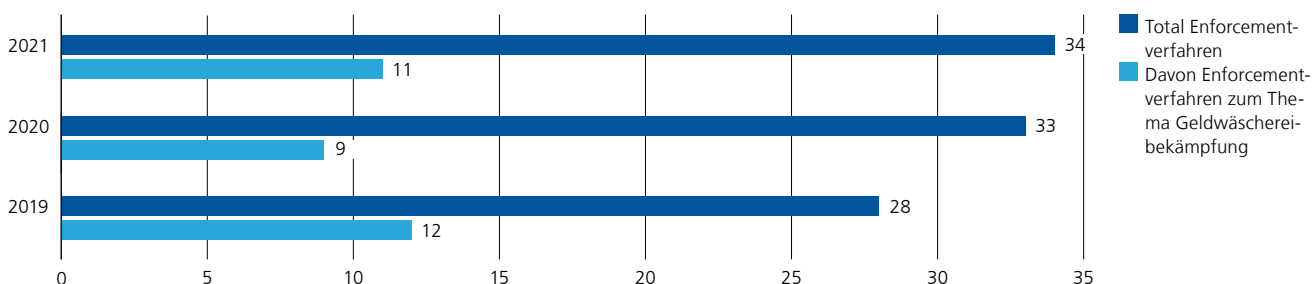
### Enforcementverfahren aus Geldwäschereibekämpfung

Ein bedeutender Teil der Enforcementtätigkeit der FINMA betraf in der Berichterstattungsperiode die Geldwäschereibekämpfung. Erhielt die FINMA Anhaltspunkte für eine Verletzung des Aufsichtsrechts, führte sie Enforcementabklärungen durch. Ging die FINMA von einer Verletzung des Aufsichtsrechts aus und liess sich der ordnungsgemässe Zustand nicht

### Enforcementabklärungen\*



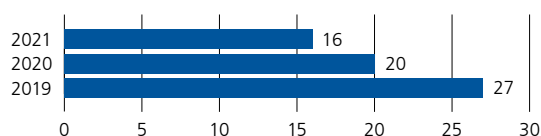
### Enforcementverfahren



anderweitig wiederherstellen, führte sie ein Enforcementverfahren.

### Strafanzeigen wegen strafbarer Verletzung des Geldwäschereigesetzes (GwG)

Bei strafbaren Aufsichtsrechtsverletzungen, insbesondere bei Meldepflichtverletzungen nach Art. 9 GwG oder bei Tätigkeiten ohne erforderliche Bewilligung, erstattete die FINMA Strafanzeige.



### Trend bei Vor-Ort-Kontrollen im Bereich Geldwäscherei

Die Entwicklung im Bereich Kryptowährungen führt bei der Geldwäschereiprävention zu neuen Risiken, derweil die klassischen Geldwäschereirisiken bestehen bleiben.

Ein positiver Trend war im Berichtsjahr in der Tatsache zu erkennen, dass Banken die Transaktionsüberwachung vermehrt als Informationsquelle heranzogen, um bei der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) präventiv einen begründeten Verdacht zu melden ([Jahresbericht MROS 2020](#)). Bestätigt sich diese Entwicklung, deutet dies auf eine stärkere Abstützung der Banken auf intern verfügbare Informationen hin. Trotzdem bleiben weiterhin relevante Informationen über Kunden in öffentlichen Informationsquellen zentraler Bestandteil der Informations- und Analysefähigkeit der Finanzintermediäre bei der Geldwäschereiprävention.

In ihrer Aufsichtstätigkeit stellte die FINMA aber auch Schwachstellen im Transaktions-Monitoring fest. Transaktionen mit erhöhten Risiken wurden zum Teil nicht hinreichend abgeklärt. Auch bei der Risikoeinschätzung von Geschäftsbeziehungen mit Sitzgesellschaften wurden Schwachstellen identifiziert. Diese

Mängel führten wiederum dazu, dass notwendige Meldungen an die MROS unterblieben. Ein zentrales Element der Revision der Geldwäschereiverordnung-FINMA (GwV-FINMA), die 2020 in Kraft trat, ist die Stärkung der Transaktionsüberwachung und das Zusammenspiel mit der Risikoüberwachung des Kunden (Art. 13 Abs. 2 lit. i GwV-FINMA). Ein besonderes Gewicht fällt dabei auf die Abklärung der Gründe für die Verwendung von Sitzgesellschaften, insbesondere wenn es sich um komplexe Strukturen handelt (Art. 9a und 13 Abs. 2 lit. h GwV-FINMA).

Die FINMA stellte in der Aufsicht etwa fest, dass versäumt wurde, bei der Errichtung komplexer Strukturen den vom Kunden genannten angeblich karitativen Zweck zu hinterfragen. Dies, obwohl die Transaktionsüberwachung klare Anhaltspunkte geliefert hatte, dass kein karitativer Hintergrund vorlag und der Kunde die Vermögenswerte für eigene Zwecke einsetzte. In einem anderen Fall wurde festgestellt, dass die von einem Kunden errichteten Sitzgesellschaften «Kommissionen» in bedeutsamer Höhe von einer börsenkotierten Gesellschaft erhalten hatten. Direktor der kotierten Gesellschaft war derselbe Bankkunde, der die Sitzgesellschaften errichtet hatte. Die Bank klärte die Hintergründe der Transaktionen nicht hinreichend ab, womit die unrechtmässigen Zuwendungen lange Zeit unentdeckt blieben. Diese Beispiele machen deutlich, wie wichtig eine fundierte Analyse und Auswertung der Transaktionsüberwachung sein kann, insbesondere auch für das Verständnis komplexer Strukturen.

Um eine wirksame Reduktion von Geldwäschereirisiken sicherzustellen, müssen die Finanzintermediäre diese mit ihrer Tätigkeit einhergehenden Risiken rigoros identifizieren. Gemäss Art. 13 Abs. 2<sup>bis</sup> GwV-FINMA hat der Finanzintermediär mit seiner Risikoanalyse für die im Artikel aufgeführten Kriterien je einzeln festzuhalten, ob sie für seine Geschäftsaktivitäten relevant sind. Bei Vor-Ort-Kontrollen stellte die FINMA fest, dass dieser Artikel im Allgemeinen

nicht oder nicht hinreichend eingehalten wurde. Risikoanalysen erfolgten zwar, sie waren aber nicht genügend vertieft. Alle Geldwäschereirisiken müssen identifiziert und unter Berücksichtigung der Geschäftsstrategie beachtet, analysiert und bewertet werden. Zu diesem Zweck muss der Finanzintermediär begründen, ob die in Art. 13 Abs. 2 GwV-FINMA aufgeführten Kriterien für seine Geschäftsaktivitäten relevant sind. Eine einfache Zusammenfassung der Geldwäschereirisiken genügt den Anforderungen der GwV-FINMA nicht.

### **Greenwashing**

Das Mandat der FINMA enthält den Auftrag, Finanzmarktkundinnen und -kunden sowie Anlegerinnen und Anleger vor unzulässigem Geschäftsverhalten zu schützen, insbesondere auch vor Täuschung. Bei der Prävention von «Greenwashing» geht es primär darum, dass Kundinnen und Kunden sowie Anlegerinnen und Anleger – ob bewusst oder unbewusst – nicht in die Irre geführt werden.

Die Nachfrage nach nachhaltigen Finanzprodukten und -dienstleistungen – und infolgedessen auch das Angebot – ist in den letzten Jahren rasant gestiegen. Dies erhöht die Gefahr, dass Kundinnen und Kunden, Anlegerinnen und Anleger über nachhaltige Eigenschaften von Finanzprodukten und -dienstleistungen getäuscht werden (sogenanntes Greenwashing). Abklärungen der FINMA im Berichtsjahr zeigten, dass Greenwashing-Praktiken im Vertrieb von Finanzprodukten und Finanzdienstleistungen zu beobachten sind und dass Anbieter bezüglich ihrer Produkte oftmals vage bis irreführende Versprechungen machen.

Entsprechend traf die FINMA verschiedene Massnahmen, um im Rahmen ihres Mandats den Greenwashing-Risiken entgegenzuwirken. Sie veröffentlichte im [November 2021 eine Aufsichtsmitteilung](#), in der sie unter anderem ihre Aufsichtsschwerpunkte und ihre Erwartungen im Zusammenhang mit Produkten mit Nachhaltigkeitsbezug erläuterte. Ne-

ben der Produkteebene werden in der Aufsichtsmitteilung auch die Institutsebene sowie der Point of Sale thematisiert. Mit der Aufsichtsmitteilung werden die betroffenen Institute, insbesondere Fondsleitungen, noch einmal für die Problematik sensibilisiert. Zudem führte die FINMA im November 2021 eine Fachtagung Asset Management zum Thema Sustainable Finance mit Schwerpunkt Greenwashing durch, um die in der Aufsichtsmitteilung erwähnten Themen weiter zu vertiefen und mittels Praxisbeispielen zu veranschaulichen.

Bei der Greenwashing-Prävention stützt sich die FINMA in Abwesenheit von spezifischen Vorgaben zur Transparenz von Finanzprodukten und Finanzdienstleistungen mit Nachhaltigkeitsbezug auf Regelungen allgemeiner Natur.

In Bezug auf kollektive Kapitalanlagen sehen die gesetzlichen Grundlagen jedoch insbesondere ein ausdrückliches Täuschungsverbot vor. Anlegerinnen und Anleger sollen auch bei als nachhaltig vermarkteten Produkten informierte Anlageentscheide treffen können. So konkretisierte die FINMA im Berichtsjahr, welche Informationen in den Dokumenten von Schweizer Fonds enthalten sein müssen, wenn Fonds als nachhaltig bezeichnet werden. Bei Neugenehmigungs- und Genehmigungsänderungsgesuchen werden bei solchen Produkten zusätzliche Angaben zu den verfolgten Nachhaltigkeitszielen, deren Umsetzung sowie der beabsichtigten Wirkung verlangt. Damit kann die FINMA besser beurteilen, ob eine Täuschung vorliegt, und entsprechend eingreifen. Zudem überprüfte die FINMA mittels Stichprobenkontrollen bei zahlreichen Fonds, ob Täuschungsfälle vorliegen, und führte rund zehn Vor-Ort-Kontrollen zum Thema Nachhaltigkeit bei Verwaltern von Kollektivvermögen durch.

Insgesamt bleibt der Handlungsspielraum der FINMA zur effizienten Greenwashing-Prävention und Bekämpfung jedoch limitiert. Es fehlen beispielsweise

spezifische nachhaltigkeitsbezogene Transparenzpflichten sowie wirksame aufsichtsrechtliche Grundlagen für ein Vorgehen am Point of Sale. Regulatorische Massnahmen könnten der FINMA zusätzliche Instrumente geben, um die Bekämpfung von Greenwashing noch breiter und effektiver zu gestalten.

### **Marktintegrität**

Eine effektive Marktaufsicht stärkt das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der Märkte und sorgt für eine faire und transparente Preisbildung. Hierfür müssen Wertpapierhäuser ihre Transaktionen vollständig und qualitativ einwandfrei an die von den Handelsplätzen errichteten Meldestellen bekanntgeben. Die Analyse der Meldungen bildet die Grundlage für die Bekämpfung von Marktmissbrauch. Im Verdachtsfall erstatten die Handelsüberwachungsstellen bei der FINMA Anzeige und übermitteln ihr Transaktionsdaten. Die FINMA überprüft die Datenqualität, wertet die Daten aus und gibt sie bei Bedarf an die Strafbehörden weiter.

### **Mangelhafte Qualität von Transaktionsmeldungen**

Die korrekte Wahrnehmung der Transaktionsmeldepflichten durch die Wertpapierhäuser ist eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Überwachung des schweizerischen Effektenmarkts durch die Handelsplätze und die FINMA. Obwohl die Involvierten in den vergangenen Jahren die Qualität der Transaktionsmeldungen gesteigert hatten, bestand im Berichterstattungsjahr noch erheblicher Verbesserungsbedarf. Konkret fand die FINMA insbesondere unvollständige Derivatemeldungen der Wertpapierhäuser. Namentlich fehlten wertbestimmende Angaben wie Typ (Call oder Put), Ausübungspreis, Laufzeit, Basiswert oder Bezugsverhältnis. Aus diesem Grund richtete die FINMA den Fokus ihrer Aufsicht auf die korrekte Umsetzung dieser Meldepflichten, damit die Überwachungsstellen der Handelsplätze und die FINMA Marktmissbrauch leichter erkennen können. Zur Verbesserung der Meldequalität wurden

erste Schritte für eine punktuelle Anpassung der FinfraV-FINMA initiiert.

### **Massnahmen bei unvollständigen oder unterlassenen Meldungen**

Stellt die FINMA im Rahmen ihrer Qualitätsprüfungen oder aufgrund von Hinweisen der Handelsplätze fest, dass ein Wertpapierhaus seinen Meldepflichten nicht oder nur mangelhaft nachkommt, nimmt sie Abklärungen vor und ordnet gegebenenfalls Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands an. Die FINMA stellte im Berichtsjahr wiederholt Verstösse gegen die Meldepflichten fest. So schloss sie in einem schweren Fall ein Enforcementverfahren gegen ein Wertpapierhaus ab und erstattete in zwei weiteren Fällen Strafanzeigen ans Eidgenössische Finanzdepartement.

### **Entwicklungen bei den Entschädigungen durch Dritte**

Finanzdienstleister müssen Entschädigungen, die sie im Zusammenhang mit der Erbringung der Finanzdienstleistungen von Dritten erhalten, an ihre Kundinnen und Kunden weitergeben, wenn Letztere nicht ausdrücklich darauf verzichten. Zu den Entschädigungen zählen Courtagen, Kommissionen, Provisionen, Rabatte und andere Vorteile für Vermögenswerte. Diese Vergütungen können zu Interessenkonflikten führen, wenn der Finanzdienstleister nicht das für die Kundschaft beste Produkt oder die beste Dienstleistung auswählt, sondern die für ihn höchsten Entschädigungen berücksichtigt. Entschädigungen, die nicht an die Kundinnen und Kunden weitergegeben werden, müssen daher offengelegt werden. So können diese entscheiden, ob sie das Produkt oder die Dienstleistung in Anspruch nehmen und auf die Rückerstattung verzichten wollen.

Im Berichtsjahr war das Anwendungsgebiet der Drittvergütungen erneut rückläufig. Viele Finanzdienstleister verzichteten mittlerweile auf die Einnahmen oder gaben diese automatisch an die Kundschaft

weiter. Etwa 30 Prozent der Banken nahmen etwa gar keine Drittvergütungen im Zusammenhang mit den Finanzdienstleistungen mehr entgegen. Weitere Institute verzichteten zumindest teilweise auf Drittvergütungen und gestalteten ihre Vermögensverwaltungs- oder Anlageberatungsdienstleistungen retrozessionsfrei aus.

Trotz rückläufigem Trend gab es jedoch weiterhin Finanzdienstleister, die auf diese Einnahmequelle nicht oder zumindest nicht ganz verzichten wollten. In diesem Fall musste die Kundschaft im Voraus auf die Entschädigungen verzichten. Hierfür müssen Kundinnen und Kunden jedoch wissen, worauf sie verzichten. Deshalb sind die Beträge der Drittvergütungen oder zumindest die geschätzten Bandbreiten der Vergütungen der Kundschaft gegenüber offenzulegen. Auch müssen diese Beträge mit den sonstigen Gebühren im Zusammenhang mit der Finanzdienstleistung verglichen werden können. Es genügt in der Vermögensverwaltung und portfoliobasierten Anlageberatung daher nicht, nur einzelne Bandbreiten je Anlageklasse offenzulegen. Vielmehr ist ein Vergleich zum gesamten investierten Anlagevolumen erforderlich (vgl. Bundesgerichtsurteil 4A\_355/2019 vom 13. Mai 2020). Im Berichtsjahr zeigte sich bei Marktanalysen der FINMA, dass die Vorausverzichte und die Informationen zu den Entschädigungen häufig nur sehr allgemeiner Art waren und keine konkreten Aussagen zum Betrag zuließen, auf den verzichtet werden soll. Die FINMA wird in diesem Bereich daher vermehrt die transparente und korrekte Offenlegung prüfen.

### **Beraterregister**

Am 20. Januar 2021 lief die Übergangsfrist für die Anmeldung von Kundenberaterinnen und Kundenberatern von nicht prudenziell überwachten Finanzdienstleistern zur Registrierung in einem der von den drei zugelassenen Registrierungsstellen geführten Beraterregister ab.

Die FINMA ist für die Zulassung der Registrierungsstellen, die Auswertung derer Tätigkeitsberichte sowie die laufende Begleitung der Registrierungsstellen zuständig. Die Auswertung der ersten Tätigkeitsberichte der Registrierungsstellen im Berichtsjahr zeigte, dass innert der Übergangsfrist 3850 Kundenberaterinnen und Kundenberater ein Registrierungsgesuch gestellt hatten. Von den registrierten Kundenberaterinnen und Kundenberatern waren etwas mehr als ein Drittel im Ausland domiziliert, zudem waren gut 95 Prozent in einem Angestelltenverhältnis tätig. Im vierten Quartal erhob die FINMA bei einer Auswahl von nicht prudenziell überwachten Finanzdienstleistern mit Sitz in der Schweiz Angaben zur Einhaltung der Registrierungspflicht der Kundenberaterinnen und Kundenberater. Dabei zeigte sich, dass sich die Finanzdienstleister grundsätzlich der neuen Registrierungspflicht bewusst sind.

Im Rahmen der Begleitung der zugelassenen Registrierungsstellen überzeugte sich die FINMA, dass die Koordination der drei Registrierungsstellen angemessen funktionierte. So stellte sie sicher, dass die Eintragungskriterien einheitlich angewendet wurden. Es zeigte sich jedoch auch, dass die drei Registrierungsstellen eine sehr unterschiedliche Zahl von Registrierungsgesuchen verzeichneten.

# Aufsichtstätigkeit nach Bereichen

Die FINMA beaufsichtigt dort am intensivsten, wo die Risiken für den Finanzplatz am grössten sind. Dabei bleibt sie der Proportionalität verpflichtet. Die vier Aufsichtsgeschäftsbereiche Banken, Versicherungen, Asset Management und Märkte verfolgen die Entwicklungen in den relevanten Sektoren eng. Wichtige Instrumente der Aufsicht sind unter anderem Vor-Ort-Kontrollen, Stresstests, spezifische Erhebungen oder High Level Meetings.

Im Rahmen der integrierten Finanzmarktaufsicht beobachtet die FINMA die übergeordneten Entwicklungen in sämtlichen Bereichen des Finanzplatzes und überwacht die Risiken, die mit den Aktivitäten der beaufsichtigten Institute im Finanzmarkt verbunden sind. Diese risikoorientierte, gesamtheitliche Betrachtungsweise ermöglicht eine konsistente und bedarfsgerechte Behandlung gleicher oder ähnlicher Sachverhalte über alle Beaufsichtigten hinweg. Sektorspezifische Fragestellungen werden in den zuständigen Aufsichtsgeschäftsbereichen behandelt. Dank dem engen Austausch zwischen den Geschäftsbereichen ist das Wissensmanagement innerhalb der FINMA stets sichergestellt.

## Aufsicht Banken

Die Aufsicht der FINMA erfolgte auch im Bereich Banken risikoorientiert und proportional. Vor-Ort-Kontrollen ergänzten die ordentliche Prüfungsarbeit. Das Kleinbankenregime als besondere Ausprägung des risikoorientierten und proportionalen Ansatzes etablierte sich gut. Es half, die teilnehmenden Banken und Wertpapierhäuser von bestimmten aufsichtsrechtlichen Vorgaben zu entlasten. Den ungeordneten Wegfall des LIBOR erachtete die FINMA lange als eines der grössten Risiken für den Schweizer Finanzplatz, entsprechend nah verfolgte sie dessen Ablösung. Herausforderungen ergaben sich auch bei der Aufsicht von Kryptobanken, und die FINMA begleitete die betreffenden Institute intensiv.

## Erfahrungen mit dem Kleinbankenregime

Die FINMA verfolgt mehrere Initiativen, um die Implementierung der Bankenregulierung möglichst proportional zu gestalten. Unter dem Kleinbankenregime werden Banken und Wertpapierhäuser der Kategorien 4 und 5, die besonders liquide und gut kapitalisiert sind, von bestimmten aufsichtsrechtlichen Vorgaben entlastet. Insgesamt etablierte sich das Kleinbankenregime im Berichtsjahr gut. Mit 57 teilnehmenden Banken hat die Zahl seit der Einführung leicht abgenommen.

Die ersten Erfahrungen seit der Einführung des Kleinbankenregimes per 1. Januar 2020 wurden 2021 gezielt analysiert. Es bestanden keine akuten Schwachstellen, die bis zur ordentlichen Ex-post-Evaluation der neuen Bestimmungen hätten behoben werden müssen. Verbesserungsmöglichkeiten wurden im Bereich der Kommunikation identifiziert, so etwa bezüglich des genauen Umfangs der Erleichterungen. Die Analyse der FINMA zeigte auch die zentrale Bedeutung einer dynamischen Betrachtung des Kleinbankenregimes. So sollen auch künftig bei der Erarbeitung oder Aktualisierung der Regulierung weitere mögliche Erleichterungen erwogen werden. Eine Veränderung der Eintrittskriterien ins Kleinbankenregime erschien nicht angezeigt. Die wichtigsten Erkenntnisse der Analyse wurden mit der Branche am Kleinbankensymposium im Januar 2022 thematisiert.

Die gute Etablierung des Kleinbankenregimes ist umso erfreulicher, als dass dessen Umsetzung inmitten der Corona-Pandemie in einem schwierigen Umfeld erfolgen musste. Es ist anzumerken, dass aufgrund des in diesem Zusammenhang veränderten Kundenverhaltens einige Banken Schwierigkeiten bei der Einhaltung der vereinfachten Leverage Ratio bekunden, insbesondere aufgrund des erhöhten Zuflusses von Kundengeldern. Die FINMA tauscht sich regelmässig mit der Branche aus, um diesen konkreten Entwicklungen Rechnung zu tragen und um geeignete Lösungen zu finden.

## Ablösung des LIBOR

Die FINMA erachtete die ungeordnete Ablösung des LIBOR lange als eines der grössten Risiken für den Schweizer Finanzplatz, insbesondere hinsichtlich der operationellen Bereitschaft sowie der Bewertungs- und Rechtsrisiken. Entsprechend intensiv war die Aufsicht auch im Berichtsjahr: Die FINMA überwachte die LIBOR-Ablösung mit monatlich eingeforderten Selbstbeurteilungen der zwanzig am stärksten exponierten Banken und Wertpapierhäuser. Sie identifizierte damit zeitnah die Institute, die im Vergleich

zum empfohlenen Fahrplan aus der [FINMA-Aufsichtsmitteilung 10/2020](#) in Verzug gerieten und nahm dies mit den betroffenen Instituten auf. Insgesamt wurde der Fahrplan von der Mehrheit der Institute gut eingehalten. Bei den wenigen im September 2021 noch verbleibenden Ausreissern intervenierte die FINMA. Ausserdem setzte sie bei besonders stark exponierten Instituten einen Prüfbeauftragten ein, der die verbleibenden Rechtsrisiken bei Wegfall des LIBOR in Franken und Euro prüfte und beurteilte.

In der [Aufsichtsmitteilung 03/2021](#) informierte die FINMA im September 2021 zum Stand der LIBOR-Ablösung und wies auf noch bestehende Herausforderungen hin, zum Beispiel die Umstellung der syndizierten Kredite auf alternative Referenzzinssätze. Sie forderte alle Finanzmarktteilnehmenden erneut auf, die Vorbereitung auf den Wegfall des LIBOR mit höchster Priorität voranzutreiben. Als Hilfestellung für die Beaufsichtigten veröffentlichte sie bewährte Vorgehensweisen.

Die Beaufsichtigten erzielten insgesamt grosse Fortschritte in der Umstellung; insbesondere wurde das Volumen der LIBOR-Verträge ohne robuste Rückfallklauseln seit Mitte 2020 um mehr als 90 Prozent reduziert. Bei den noch verbleibenden Verträgen ohne robuste Rückfallklauseln rechnet die FINMA nach Ende 2021 mit einer möglichen Materialisierung gewisser Rechtsrisiken. Auch 2022 überwacht die FINMA daher den Abbau solcher Verträge. Aufgrund der erzielten Fortschritte wurde das Risiko eines ungeordneten Wegfalls der LIBOR-Referenzzinssätze im [Risikomonitor](#) der FINMA herabgestuft und gehört aus Sicht der FINMA nicht mehr zu den Hauptrisiken für den Finanzplatz Schweiz.

### Archegos

Ende März 2021 meldeten diverse internationale Grossbanken, dass das US-basierte Family Office Archegos Capital Management LLC Margenanforderungen für Derivatgeschäfte nicht nachkommen konnte.

Dies betraf insbesondere auch die beiden Schweizer Grossbanken, die sehr hohe Verluste erlitten.

Die Investmentbank-Divisionen der Credit Suisse und der UBS bieten im Rahmen des Prime-Services-Geschäfts zahlreiche Dienstleistungen und Finanzierungen für professionelle Gegenparteien wie Hedgefonds an. Durch den Einsatz von Derivaten kann dabei eine wesentliche Fremdfinanzierung erreicht werden. Im Fall Archegos führten die hohen Konzentrationsrisiken im Rahmen der Verwertung der unterliegenden Positionen zu beträchtlichen Kurseinbrüchen. Die Credit Suisse musste in der Folge einen Verlust von rund 5,5 Milliarden US-Dollar ausweisen. Die UBS verzeichnete einen Verlust von 861 Millionen US-Dollar.

Die FINMA ordnete bei der Credit Suisse zeitnahe diverse Sofortmassnahmen an und eröffnete ein Enforcementverfahren. Die Sofortmassnahmen umfassten unter anderem Massnahmen organisatorischer Natur, risikoreduzierende Massnahmen und Kapitalzuschläge sowie Kürzungen oder Sistierungen von variablen Vergütungskomponenten. Zudem initiierte die FINMA in Zusammenarbeit mit den betroffenen ausländischen Aufsichtsbehörden Arbeiten zur Aufarbeitung der Vorfälle sowie zur Stärkung des Risikomanagements und der Risikokultur.

Die FINMA wies bereits in ihrem Risikomonitor 2020 darauf hin, dass im aktuellen Marktumfeld Kreditausfälle insbesondere von ausländischen Gegenparteien wahrscheinlicher geworden sind. Diese Risiken sind von den Beaufsichtigten ausreichend zu kontrollieren. Gleichzeitig kann am Finanzmarkt nicht ausgeschlossen werden, dass sogenannte Tail Risks, also seltene, aber grosse Einzelereignisse, sich manifestieren und substanzielle Ausfälle verursachen. Aus diesem Grund haben die Grossbanken hohe Sicherheitspuffer für Kapital und Liquidität vorzuhalten. Die prudenziellen Anforderungen der Schweizer Regulierung sind international führend und erwiesen sich erneut als angemessen und notwendig.

### Aufsicht von Kryptobanken

Im August 2019 erhielten die SEBA Bank AG und die Sygnum Bank AG die FINMA-Bewilligung zur Aufnahme des Bankgeschäfts. Beide Institute konzentrieren sich auf den Handel und die Verwahrung von Vermögenswerten, die auf der Blockchain-Technologie basieren.

Neue Unternehmen in neuen und dynamischen Märkten sind mit besonderen Herausforderungen konfrontiert. Gerade Dienstleistungen in Zusammenhang mit kryptobasierten Vermögenswerten bedürfen neuartiger Geschäftsmodelle. Ein Beispiel ist die sogenannte Tokenisierung von Vermögenswerten. Dabei werden Vermögenswerte wie etwa teurer Wein, Kunst oder Aktien digital auf einer Blockchain abgebildet. Anlegerinnen und Anleger können Anteile der tokenisierten Vermögenswerte kaufen, zum Beispiel Teile eines Gemäldes.

Für die Bankenaufsicht ergibt sich aus diesen Geschäftsmodellen eine Reihe von neuen Herausforderungen und Problemstellungen. Da hier noch wenig Erfahrungswerte vorliegen, begleitete die FINMA auch im Berichtsjahr die zwei Banken intensiv. Zum einen fanden regelmässige und ausführliche Gespräche mit Verwaltungsrat und Geschäftsleitung statt. Zum anderen bestanden erhöhte Anforderungen an die Berichterstattung der Banken wie auch der aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft. Weiter führte die FINMA eigene Kontrollen vor Ort durch, um bei besonders wichtigen Aspekten, zum Beispiel Transaktionen mit Kryptowährungen, die Risiken und den entsprechenden Kontrollbedarf zu eruieren.

### Wertberichtigungen auf nicht gefährdeten Forderungen

Um ein vertieftes Verständnis der Anwendung der Expected-Credit-Loss-Ansätze nach IFRS (seit 1. Januar 2018 in Kraft) oder US-GAAP (seit 1. Januar 2020 in Kraft) bei den beiden Grossbanken zu gewinnen, nahm die FINMA 2021 sogenannte Deep Dives vor. Die

Corona-Pandemie führte dazu, dass die Modelle nicht immer sinnvolle Ergebnisse lieferten. Für die Ermittlung von Wertberichtigungen für erwartete Verluste waren deshalb vermehrt auch Urteile von Expertinnen und Experten erforderlich, auf denen sogenannte Post-Modell-Adjustments beziehungsweise Modell-Overlays basierten. Die FINMA analysierte diese Entwicklungen schwerpunktmässig im Rahmen ihrer Aufsicht.

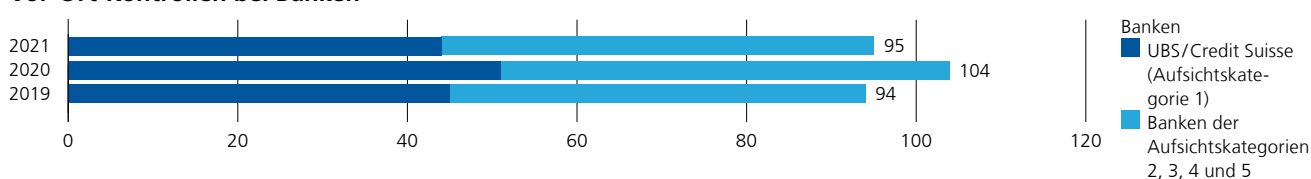
Banken, die die schweizerischen Rechnungslegungsvorschriften für Institute anwenden, mussten spätestens ab dem Geschäftsjahr 2021 einen Wertberichtigungsansatz einführen, der sich nach der jeweiligen Kategorisierung nach Anhang 3 der Bankenverordnung richtet. Es stand den Banken und Wertpapierhäusern dabei frei, auf einen weitergehenden Ansatz einer höheren Kategorie zu wechseln. Bei den Banken der Kategorien 2 und 3 liess sich die FINMA über den Stand der Umsetzung informieren. Ausserdem analysierte sie die Abschlüsse 2020 derjenigen Banken der Kategorien 3, 4 und 5, die den neuen Ansatz der inhärenten Ausfallrisiken im Geschäftsjahr 2020 vorzeitig angewendet hatten. Bei den Banken der Kategorie 3, die vornehmlich im Zinsdifferenzgeschäft tätig sind, führte die FINMA per Ende 2020 (Erstanwender) und per 30. Juni 2021 (übrige) eine Analyse der jeweiligen Coverage Ratios durch (Verhältnis der Wertberichtigungen zu den Ausleihungen) und teilte die Ergebnisse mit den Banken. Weiter stellte sie bei den Erstanwendern diverse Mängel vor allem in der Offenlegung fest und veröffentlichte dazu im Oktober die [FINMA-Aufsichtsmittteilung 04/2021](#) «Umsetzung neue Wertberichtigungsansätze für Ausfallrisiken auf nicht gefährdeten Forderungen».

### Vor-Ort-Kontrollen bei Banken

Vor-Ort Kontrollen (VOK) sind ein wichtiges Instrument der Aufsicht. Sie erlauben der FINMA, selbst eine Beurteilung über die Risiken und das Kontrollumfeld bei Banken zu erlangen. Sie liefern wichtige Erkenntnisse für die Aufsicht und münden, wenn nötig, in weitergehenden Massnahmen.



### Vor-Ort-Kontrollen bei Banken



### Durchschnittliche Anzahl Vor-Ort-Kontrollen pro Institut bei Banken

in Klammern: Anzahl Vor-Ort-Kontrollen pro Kategorie

	2021	2020	2019
Kategorie 1	22,00 (44)	25,50 (51)	22,50 (45)
Kategorie 2	4,33 (13)	4,67 (14)	3,33 (10)
Kategorie 3	0,89 (25)	1,00 (27)	1,23 (32)
Kategorie 4	0,17 (10)	0,18 (10)	0,09 (5)
Kategorie 5	0,02 (3)	0,01 (2)	0,01 (2)
<b>Alle Institute</b>	<b>0,36 (95)</b>	<b>0,39 (104)</b>	<b>0,35 (94)</b>

VOK kann die FINMA bei den von ihr beaufsichtigten Instituten oder bei den von diesen Instituten beauftragten Outsourcing-Partnern durchführen. Darüber hinaus nimmt die FINMA allein oder zusammen mit ausländischen Aufsichtsbehörden VOK bei Tochtergesellschaften oder Niederlassungen von beaufsichtigten Instituten im Ausland vor oder begleitet umgekehrt ausländische Finanzmarktaufsichtsbehörden bei ihren direkten Prüfungen in der Schweiz.

Die FINMA setzt VOK ergänzend zur ordentlichen Prüftätigkeit und entsprechend ihrem Aufsichtskonzept risikobasiert ein. Dabei werden anlassbezogene oder institutsspezifische Risiken jeweils von einem Team aus verschiedenen Spezialisten beurteilt.

Im Einklang mit dem von der FINMA veröffentlichten [Risikomonitor](#) und den FINMA-Jahreszielen 2021 richtete sich der Fokus der VOK in der Berichterstattungsperiode auf die Geldwäschereibekämpfung,

den Umgang mit Rechts- und Reputationsrisiken im Crossborder-Geschäft, das Liquiditätsrisikomanagement und die Handhabung der Zinsänderungsrisiken, das Hypothekarkreditgeschäft sowie die Einhaltung der Marktverhaltensregeln. Ebenso wurden diverse VOK zum Thema IT und Umgang mit Cyber Risiken durchgeführt. Dabei identifizierte die FINMA zum Teil wesentliche Defizite in der Umsetzung der Cyberanforderungen. Auch erfolgten vereinzelt Kontrollen im Bereich Corporate Governance und Greenwashing. Im Zuge der Aufarbeitung der Verluste aus der Geschäftsbeziehung zu Archegos (siehe auch S. 39) führte die FINMA bei beiden Grossbanken VOK zum Management von Gegenparteirisiken sowie zum Risikomanagement von Kapitalmarkttransaktionen durch.

Im Jahr 2021 führte die FINMA insgesamt 95 ordentliche Vor-Ort-Kontrollen durch, 57 als Supervisory Reviews und 38 als Deep Dives, davon 1 im Ausland.

Im Vergleich zum Vorjahr sind das rund 9 Prozent weniger Vor-Ort-Kontrollen. Neben diesen ordentlichen Kontrollen nahm die FINMA bei 2 Instituten Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der intensiven Aufsicht vor. Pandemie-bedingt wurden 77 Vor-Ort-Kontrollen vollständig oder teilweise auf digitalen Kommunikationskanälen durchgeführt.

### Aufsicht Versicherungen

Die Folgen der Corona-Pandemie hinterliessen im Versicherungsbereich auch 2021 insbesondere in den Solvenzzahlen der Schaden- und Rückversicherer Spuren. Deutlich geringer waren die Auswirkungen bei den Lebensversicherern. Bei den Krankenzusatzversicherungen intensivierte die FINMA ihre Aktivitäten hinsichtlich der Sicherstellung von transparenten und nachvollziehbaren Abrechnungen durch die stationären Leistungserbringer gegenüber den Krankenzusatzversicherern.

auf Lebensversicherer minim. Bei den Krankenversicherern wurden einzelne Parameter des SST-Standardmodells basierend auf einer verbesserten Datengrundlage neu kalibriert, was zu einer gewissen Erhöhung der SST-Quotienten führte.

### Update Krankenzusatzversicherung

Auch in der Krankenzusatzversicherung war der Geschäftsverlauf des Jahres 2020<sup>13</sup> auf der Leistungsseite deutlich von der Corona-Pandemie beeinflusst. Die Leistungen der Einzel- und Kollektiv-Krankentaggeldversicherung erhöhten sich um 8,0 Prozent beziehungsweise 6,3 Prozent gegenüber 2019. Die Leistungen in den Produkten der klassischen privaten Krankenzusatzversicherung (Spital- und Ambulantdeckungen) hingegen reduzierten sich Corona-bedingt um 7,4 Prozent. Aufgrund der bundesrätlichen COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 konnten Gesundheitseinrichtungen wie Spitäler, Kliniken, Arztpraxen und Zahnarztpraxen für fünf Wochen nicht dringend angezeigte medizinische Eingriffe und Therapien nicht anbieten. Auch nach diesem Zeitraum konnten sie aufgrund von Hygienemassnahmen die Kapazitäten nicht auf üblichem Niveau bereitstellen. Dies führte zu einer Verringerung der Zahlungen für Spitaldeckungen um 8,0 Prozent, während bei den Ambulantdeckungen um 5,7 Prozent verringert

<sup>13</sup>Für Solo-Erstversicherer (Leben, Schaden, Kranken) wird die Jahresrechnung gemäss Art 25 VAG am 30. April des Folgejahres an die FINMA berichtet, für Rückversicherer erst am 30. Juni. Daher liegen für die genannten Sektoren noch keine Zahlen für das Geschäftsjahr 2021 vor.

### SST-Zahlen nach Versicherungssparten

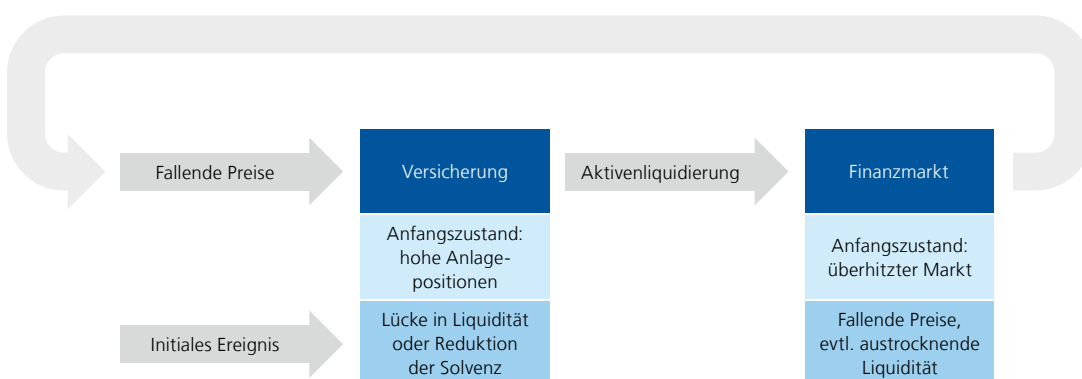
Die Auswirkungen der Corona-Pandemie zeigten sich 2021 insbesondere in den Zahlen zum Swiss Solvency Test (SST) der Schaden- und Rückversicherer. Nicht zuletzt dank der breiten Erholung der Finanzmärkte vom Schock im März 2020 blieben die Auswirkungen

### SST-Zahlen nach Versicherungssparten

Versicherungssparten	SST 2021		SST 2020	
	SST-Quotient	Anzahl Unterdeckungen	SST-Quotient	Anzahl Unterdeckungen
Leben	207 %	0 (16)	201 %	0 (16)
Schaden	221 %	1 (51)	263 %	0 (52)
Kranken	339 %	0 (19)	302 %	0 (19)
Rück	185 %	0 (24)	194 %	0 (24)
RV-Captives	269 %	0 (23)	299 %	0 (26)
<b>Summe</b>	<b>216 %</b>	<b>0 (133)</b>	<b>226 %</b>	<b>0 (137)</b>

Die Zahl vor der Klammer entspricht der Zahl der Gesellschaften mit einer SST-Quote unter 100 Prozent. Die Gesamtzahl der Gesellschaften ist in Klammern aufgeführt. Beispiel: 1 (16) bedeutet, dass 1 von 16 Gesellschaften eine Unterdeckung aufweist. Unterdeckung bedeutet, dass der SST-Quotient unter 100 liegt.

### Rückkopplungseffekt bei der Liquidierung von Aktiven durch mehrere Versicherungsunternehmen



te Zahlungen verzeichnet wurden. Insgesamt ergab sich bei kombinierter Betrachtung von Krankentaggeldversicherungen und privaten Krankenzusatzversicherungen eine Reduktion um 4,6 Prozent gegenüber 2019.

Im Jahr 2021 intensivierte die FINMA ihre Aktivitäten hinsichtlich der Sicherstellung von aufsichtskonformen Abrechnungen durch die stationären Leistungserbringer (etwa Spitäler und Belegarztenschaft) gegenüber den Krankenzusatzversicherern weiter. Im Rahmen von erneuten Vor-Ort-Kontrollen wurde bei mehreren Versicherern der Fortschritt in Bezug auf die Umstellung der zwischen den Parteien geschlossenen Verträge erhoben. Weiter wurden die internen Controlling-Systeme geprüft und Massnahmenpläne einverlangt. Zusätzlich erfolgte ein intensiver Austausch mit weiteren Stakeholdern zu diesem Thema. So wurde die Zusammenarbeit der FINMA sowohl mit dem Bundesamt für Gesundheit als auch mit dem Preisüberwacher durch Memoranda of Understanding geregelt und verstärkt. Die FINMA wird das Thema in den kommenden Jahren im Rahmen ihrer Aufsicht über Versicherungsunternehmen bei der individuellen Umsetzung der jeweiligen Massnahmenpläne weiter im Fokus behalten.

#### Systemische Risiken

Anfang 2021 entwickelte die FINMA im Versicherungsbereich eine Methodik für die Identifikation von aufkommenden sektorweiten und systemischen Risiken und wendet sie seither an. Neben Daten aus anderen Quellen wie den ORSA-Berichten flossen insbesondere auch Daten aus einer Umfrage bei Versicherungen in die umfangreichen Analysen mit ein. Ziel des Konzepts ist es, sich aufbauende sektorweite oder gar potenziell systemische Risiken frühzeitig zu erkennen, schadensmindernde Massnahmen zu treffen und dadurch die Stabilität des Finanzsystems zu gewährleisten und das Vertrauen in das geordnete Funktionieren der Finanzmärkte zu unterstützen.

Der Methodik liegt die Idee zugrunde, dass sich ein Risiko realisiert, wenn ein bestimmtes initiales Ereignis eine Kausalitatskette auslöst. Diese Kausalitatskette führt dazu, dass die Zustandsänderung bei einem Akteur oder einer Akteurin einen Schaden bei anderen Akteuren oder Akteurinnen verursacht. Akteure sind beispielsweise Versicherungen oder versicherte Personen, aber auch der Finanzmarkt. Ein vereinfachtes illustratives Beispiel mit einem Rückkopplungseffekt gibt die Abbildung oben.

Im Ergebnis wurde ein bisher international noch wenig beachtetes Hauptrisiko identifiziert: der einjährige Zeithorizont für regulatorischen Kapitalbedarf zur Erfüllung der Solvenzanforderungen, wie er international im Versicherungsbereich üblich ist. Dabei wird angenommen, dass die Möglichkeit besteht, die nach dem Ablauf der Einjahresperiode bestehenden Risiken bei Bedarf über eine Rekapitalisierung decken zu können. Falls viele Versicherungen während der Dauer eines Marktstresses eine solche Rekapitalisierung vornehmen müssten, lägen die Kosten dafür typischerweise erheblich höher als erwartet.

Die weiteren bereits verschiedentlich diskutierten Hauptrisiken resultieren aus Entwicklungen im Immobilienmarkt (siehe hierzu Abschnitt «Entwicklung Immobilienmarkt» auf S. 25) und aus dem anhaltenden Niedrigzinsumfeld (siehe auch S. 24).

Die derart identifizierten Risiken beobachtet die FINMA verstärkt und berücksichtigt diese bei der Festlegung des Aufsichtsfokus. Weiter bringt sie diese Risiken auch in die Diskussion in Zusammenhang mit regulatorischen Prozessen ein.

#### Umfrage zu künstlicher Intelligenz in der Versicherungsbranche

Eine Einführung in das Gebiet der künstlichen Intelligenz (KI) findet sich im Abschnitt «Künstliche Intelligenz im Finanzmarkt Schweiz» auf S. 21. Die Versicherungsaufsicht führte 2021 bei 100 Versicherungsunternehmen aus allen Sparten eine Umfrage zur KI durch. Die Unternehmen rapportierten 81 KI-Anwendungen, die bereits im Einsatz sind. Weitere 45 Anwendungen waren im Planungsstadium, wobei 31 Projekte in den nächsten vier Jahren mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit implementiert werden sollen. Aufgrund der Rückmeldungen aus der Branche geht die FINMA davon aus, dass die Anzahl Anwendungen im Planungsstadium viel höher liegt als die effektiv rapportierten Projekte. Das Hauptanwendungsgebiet betraf die Interaktion mit Kunden, ge-

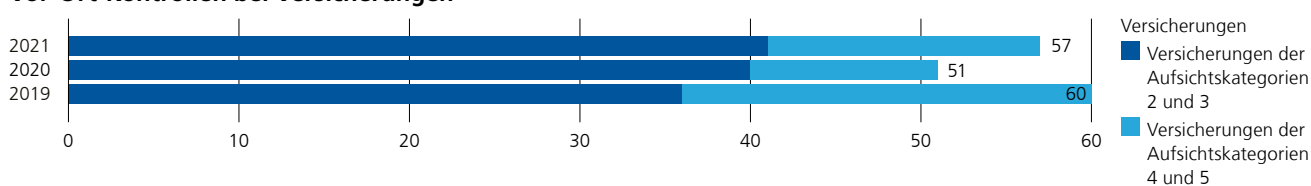
folgt von Anwendungen für die Schadenbearbeitung und den Vertrieb. Die Umfrage zeigte, dass Schadenversicherer bei der Tarifierung bereits KI einsetzen. Insgesamt waren sowohl das Anwendungsspektrum als auch die verwendeten Methoden weit gestreut. Kompetenzzentren für KI sind, insbesondere bei den grossen Versicherern, bereits vorhanden oder gerade im Aufbau. Dabei unterstützen sie primär die Geschäftsbereiche bei der Identifizierung von möglichen KI-Anwendungsfällen sowie bei deren Entwicklung und Implementierung. Hinsichtlich der Governance wurden teilweise Gremien mit Bezug zu Daten institutionalisiert und KI-spezifische Entwicklungsprozesse formalisiert. Hinzu kam die Schaffung neuer, auf Daten bezogener Rollen und Funktionen wie etwa Data Scientist, Machine Learning Engineer oder KI Test Manager.

Einzelne Institute führten auch spezifische Risikoanalysen in Bezug auf die Entwicklung von KI-Anwendungen durch. Für die Erklärbarkeit von KI-Anwendungen bestanden innerhalb der beaufsichtigten Institute hingegen noch keine allgemeine beziehungsweise unternehmensweite Mindestanforderungen. Diese wurden individuell, meist in Abhängigkeit von Anwendungsfall und -gebiet, festgelegt.

#### Vor-Ort-Kontrollen bei Versicherungen

Die Bearbeitung von Abrechnungen der medizinischen Leistungserbringer war wie bereits 2020 auch im Berichtsjahr Gegenstand von Vor-Ort-Kontrollen (VOK) bei mehreren Krankenzusatzversicherern. Dabei wurde der Stand der von den Versicherern definierten Massnahmen überprüft. Zu diesen zählten die Sicherstellung von transparenten und nachvollziehbaren Abrechnungen, die Anpassung von Verträgen mit Leistungserbringern oder der Aufbau eines wirksamen Controllings in diesem Zusammenhang (siehe Abschnitt «Update Krankenzusatzversicherung» auf S. 42).

## Vor-Ort-Kontrollen bei Versicherungen



### Durchschnittliche Anzahl Vor-Ort-Kontrollen pro Institut bei Versicherungen

in Klammern: Anzahl Vor-Ort-Kontrollen pro Kategorie

	2021	2020	2019
Kategorie 2 und Gruppen	1,18 (13)	1,36 (15)	1,36 (15)
Kategorie 3	0,73 (28)	0,68 (25)	0,57 (21)
Kategorie 4	0,16 (10)	0,11 (7)	0,19 (12)
Kategorie 5	0,07 (6)	0,04 (4)	0,13 (12)
<b>Alle Institute</b>	<b>0,29 (57)</b>	<b>0,25 (51)</b>	<b>0,30 (60)</b>

Einen weiteren Schwerpunkt bildeten die versicherungstechnischen Rückstellungen von Lebens- und Schadenversicherern. Gegenstand von VOK waren die aktuariellen Grundlagen bei der Reservierung, die Prozesse zur Berechnung und Überprüfung der Rückstellungen, Kontrollen in diesem Zusammenhang sowie die Qualität der zugrundeliegenden Daten.

Die im Jahr 2020 erstmals durchgeführten VOK zum Umgang der Versicherungsunternehmen mit Cyber Risiken wurden auch 2021 weitergeführt. Der Fokus richtete sich auf Unternehmen, die die Lebens- oder Krankenversicherung betreiben.

Die Einhaltung der Anforderungen des [FINMA-Rundschreibens 2016/03 «ORSA»](#) war Gegenstand mehrerer VOK. Im Fokus standen dabei unter anderem die für das «Own Risk and Solvency Assessment (ORSA)» verwendeten Datengrundlagen und Szenarien, die Prozesse und die Berichterstattung sowie etablierte Kontrollen dazu.

Bei verschiedenen Vor-Ort-Kontrollen wurde überprüft, wie die Versicherer die Anforderungen aus dem

[FINMA-Rundschreiben 2018/03 «Outsourcing»](#) umsetzen. Im Zentrum dieser Überprüfungen standen unter anderem das Inventar der Auslagerungen, der Geschäftsplan, die Governance zur Steuerung der Auslagerungen und die Prozesse zur Überprüfung der von den Dienstleistern erbrachten Leistungen.

### Aufsicht Märkte

Die FINMA überwachte im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes zur Anpassung des Bundesrechts an Entwicklungen der Technik verteilter elektronischer Register (Distributed-Ledger-Technologie, DLT) die von den Regulierungs- und Überwachungsstellen der Handelsplätze ergriffenen Massnahmen. Zudem behandelte sie im Zusammenhang mit der Geldwäschreibekämpfung Änderungen von Börsenregularien, die die Börsenkotierung von Special Purpose Acquisition Companies (SPACs) ermöglichen. Wie bereits in den vorangehenden Aufsichtsjahren wurden die Überarbeitung, Harmonisierung und Verbesserung der Aufsichtskonzepte der Selbstregulierungsorganisationen (SRO) begleitet.

### Artikel 24 der Finanzmarktinfrastrukturverordnung: Unabhängigkeitsanforderungen bei der Selbstregulierungs- und Überwachungsorganisation der Handelsplätze

An seiner Sitzung vom 18. Juni 2021 setzte der Bundesrat das Bundesgesetz zur Anpassung des Bundesrechts an Entwicklungen der Technik verteilter elektronischer Register (Distributed-Ledger-Technologie, DLT) per 1. August 2021 vollständig in Kraft. Gleichzeitig trat auch die zugehörige Verordnung in Kraft. Diese verschärft die Unabhängigkeitsbestimmungen für die Stellen, die die Regulierungs- und Überwachungsaufgaben von Handelsplätzen im Rahmen ihrer Selbstregulierungsorganisationen wahrnehmen. Neu muss die Stelle, welche die Überwachungsaufgaben des Handelsplatzes wahrnimmt, von Teilnehmern und Emittenten personell und organisatorisch unabhängig sein. Für die Stelle, welche die Regulierungsaufgaben des Handelsplatzes wahrnimmt, muss die Unabhängigkeit mehrheitlich vorhanden sein. Die FINMA begleitete in der Berichtsperiode die von den Schweizer Regulierungsstellen der Handelsplätze ergriffenen Massnahmen eng, um die mehrheitliche personelle Unabhängigkeit zügig zu erreichen, und gewährte den Regulierungsstellen eine neunmonatige Umsetzungsfrist. Ausserdem verschaffte sich die FINMA einen Überblick über den Status der Unabhängigkeit der Mitglieder der Regulierungsstellen.

### Special Purpose Acquisition Companies

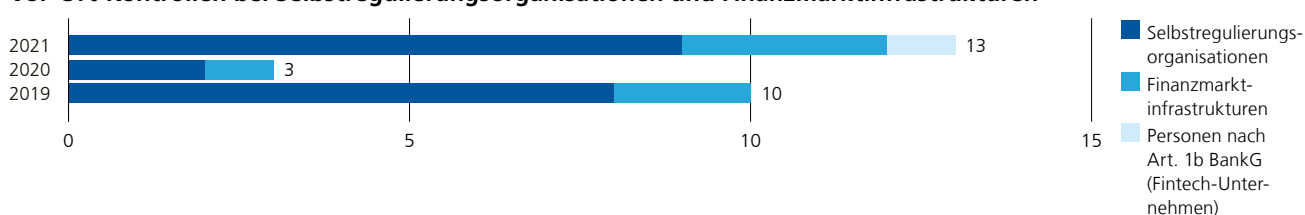
Special Purpose Acquisition Companies (SPACs) sind börsengehandelte Mantelgesellschaften, die innerhalb von zwei bis drei Jahren nach ihrer Kotierung eine privat gehaltene Gesellschaft suchen und diese mittels Fusion an die Börse bringen. Die Börsen stehen in einem globalen Wettbewerb um die Kotierung von SPACs, und weltweit stellen die betroffenen Aufsichtsbehörden für die Tätigkeiten von SPACs angemessene, risikoorientierte Anforderungen. Die FINMA behandelte 2021 diesbezüglich ein Gesuch um Änderung der Börsenregularien der SIX Swiss Exchange AG (SSX). Die Änderungen ermöglichen

die Börsenkotierung von SPACs an der SSX und regeln gewisse Mindestanforderungen bei der Übernahme von Zielgesellschaften. Die FINMA hatte die SSX zuvor aufgefordert, die Börsenregularien unter Abwägung der möglichen Risiken zu überarbeiten (Anlegerschutz, Markttransparenz, Marktintegrität) und eine Vernehmlassung bei den Marktteilnehmenden durchzuführen.

SPACs bergen im Vergleich zu herkömmlichen Börsengängen spezifische Risiken für die Anlegerinnen und Anleger sowie für die Marktintegrität. Für Anlegerinnen und Anleger besteht das Risiko, dass der Sponsor einer SPAC eine Transaktion mit einer Zielgesellschaft auch dann zur Durchführung vorschlägt, wenn die Voraussetzungen nicht optimal sind. Dies deshalb, weil die mit der SPAC verbundenen Personen nur dann für ihren Aufwand entschädigt werden, wenn eine Transaktion erfolgreich vollzogen wird. Es besteht somit ein Interessenkonflikt aufgrund der Entschädigungsstruktur der SPACs. Ausserdem sind Verwässerungseffekte aus SPACs-Strukturen oft vielfältig und schwierig überschaubar. Die Verwässerung entsteht etwa aufgrund der Entschädigung des Sponsors in Aktien oder aufgrund der Ausgabe von Warrants.

Das tiefe Zinsniveau und der daraus entstandene Anlagenotstand könnten Anlegerinnen und Anleger dazu verleiten, Investitionen in SPACs zu tätigen, ohne die damit verbundenen Risiken angemessen zu berücksichtigen oder ohne die dafür notwendigen Kenntnisse zu haben. Es bestehen auch Risiken in Bezug auf die Verwahrung der Bargelderlöse aus dem SPAC-Börsengang bis zur Vereinigung mit der Zielgesellschaft und zu einer allfälligen Rückzahlung der Beträge an die Anlegerinnen und Anleger. Bei der Evaluation möglicher Zielgesellschaften durch die Leitung der SPACs besteht aus Sicht von Marktkontrolle und Marktüberwachung das Risiko, dass beispielsweise mit der Verbreitung von Gerüchten über mögliche Zielgesellschaften marktmissbräuchliche

### Vor-Ort-Kontrollen bei Selbstregulierungsorganisationen und Finanzmarktinfrastrukturen



Kursbewegungen ausgelöst werden könnten. Diese Risiken werden mit der Genehmigung von dedizierten Anforderungen an die Kotierung von und im Zusammenhang mit SPACs gemindert.

#### Vor-Ort-Kontrollen bei Selbstregulierungsorganisationen

Die FINMA führt bei den Selbstregulierungsorganisationen (SRO) jährliche Vor-Ort-Kontrollen (VOK) im Zusammenhang mit der Geldwäschereibekämpfung durch. Im Berichtsjahr setzte die FINMA das Aufsichtsinstrument der VOK bei neun von elf SRO ein. Aufgrund der Pandemie fanden die Prüfungen bei den Selbstregulierungsorganisationen virtuell statt.

Mit den VOK verfolgte die FINMA das SRO-übergreifende Schwerpunktthema «Umsetzung der risikobasierten Aufsichtskonzepte» auch im Aufsichtsjahr 2021 konsequent weiter. Die FINMA legte zudem weitere SRO- und risikospezifische Prüfungsthemen für einzelne SRO fest.

#### Fokus auf Umsetzung risikoorientierter SRO-Aufsichtskonzepte

Die Financial Action Task Force (FATF) übte im Rahmen des vierten Länderexamens der Schweiz unter anderem Kritik am Aufsichtssystem der SRO. Vor diesem Hintergrund verfolgte und begleitete die FINMA in den letzten Aufsichtsjahren die Überarbeitung, Harmonisierung und Verbesserung der SRO-Aufsichtskonzepte. 2021 standen die effektive Umsetzung und vor allem die Wirksamkeit der überarbeiteten Aufsichtskonzepte auf die effektive Aufsichtstätigkeit der SRO über ihre Mitglieder im Fokus der SRO-Aufsicht. Hierzu ver-

schaffte sich die FINMA anlässlich der durchgeführten VOK ein gesamtheitliches Bild über den Umsetzungsstand und die Funktionalität der risikoorientierten Aufsichtskonzepte. Die Resultate zeigten, dass noch weitere Verbesserungen, vor allem im Bereich der Wirksamkeit und beim Einsatz der risikoorientiert einzusetzenden Aufsichtsinstrumente, erforderlich sind. Die FINMA wird auf Basis ihrer Erkenntnisse und im Rahmen eines Benchmarkings die Ergebnisse der VOK mit den SRO vertieft erörtern und entsprechende Massnahmen ergreifen.

#### Aufsicht Asset Management

Im Bereich Asset Management richtete die FINMA den Fokus auf die Übergangsfristen und Bestimmungen des Finanzinstitutsgesetzes (FINIG) und des Finanzdienstleistungsgesetzes (FIDLEG). Mit deren Inkrafttreten musste auch die Selbstregulierung überarbeitet werden, und die FINMA anerkannte die angepassten Selbstregulierungserlasse der Asset Management Association Switzerland (AMAS) als Mindeststandard. Bei Verwalterinnen und Verwaltern von Vermögenswerten von Pensionskassen und weiteren Vorsorgeeinrichtungen prüfte sie, ob diese den organisatorischen Anforderungen des FINIG genügen. Im Produktbereich genehmigte die FINMA einen Fonds, der vorwiegend in Kryptoassets investiert, und hielt fest, unter welchen Bedingungen ein Fonds in sogenannte Special Purpose Acquisition Companies (SPACs) investieren kann. Um ihre Aufgaben noch besser zu erfüllen, bereitete die FINMA die Einführung der Direkterhebung von quantitativen Fondsdaten vor. Diese Datenbasis verbessert die Qualität der Aufsicht und hilft, Systemrisiken leichter zu erkennen.

### Anpassung und Anerkennung der Selbstregulierung der AMAS

Die Asset Management Association Switzerland (AMAS) erliess als Branchenorganisation der Fonds- und Asset-Management-Branche in der Schweiz in den vergangenen Jahren neun Selbstregulierungserlasse, die von der FINMA als Mindeststandard anerkannt wurden.

Aufgrund des Inkrafttretens des Finanzinstitutsgesetzes (FINIG) und des Finanzdienstleistungsgesetzes (FIDLEG) musste diese Selbstregulierung überarbeitet und angepasst werden. Im Wesentlichen passte die AMAS ihre Selbstregulierung in materieller und formeller Hinsicht der aktuellen Gesetzgebung an und strich insbesondere die Regeln für das Verhalten am Point of Sale aus der Selbstregulierung. Dieser Bereich wurde für alle Finanzdienstleistungen abschliessend im FIDLEG geregelt und kann nicht mehr branchenspezifisch in einer von der FINMA anerkannten Selbstregulierung reguliert werden. Die Überarbeitung wurde zudem zum Anlass genommen, um punktuell Entwicklungen internationaler Standards und der schweizerischen Aufsichtspraxis aufzunehmen. Diese Anpassungen betrafen namentlich das Liquiditätsrisikomanagement, die Anforderungen an das Business Continuity Management, wo insbesondere auch Cyber Risiken zu berücksichtigen sind, sowie die Organisation für die Bearbeitung von Anlegerbeschwerden. Zudem nahm die AMAS die von der FINMA entwickelten Grundsätze für die Mandatierung von juristischen Personen als Schätzungsexperten für Immobilienfonds in ihre Selbstregulierung auf.

Auf Antrag der AMAS anerkannte der Verwaltungsrat der FINMA die überarbeiteten und angepassten sechs Selbstregulierungserlasse als Mindeststandard nach Finanzmarktaufsichtsgesetz (Art. 7 Abs. 3 FINMAG). Er beachtete dabei die breite Abstützung der Selbstregulierung in der vom Geltungsbereich erfassten Fonds- und Asset-Management-Branche, da mit der Anerkennung der Selbstregulierung verbindliche Min-

deststandards für diese Branche geschaffen wurden. Im Vorfeld der Anerkennung führte die FINMA die in der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz vorgesehene Ämterkonsultation durch.

### Entwicklungen im Produktebereich

Die Zunahme der im Schweizer Fondsmarkt investierten Volumen setzte sich im Berichtsjahr fort. Die dabei verzeichneten Nettozuflüsse widerspiegeln einen erhöhten Appetit der Anlegerinnen und Anleger auf kollektiven Kapitalanlagen.

2021 kam es zu verschiedenen Gesuchen betreffend neuartige Investitionsmöglichkeiten im Produktebereich. So genehmigte die FINMA erstmalig einen schweizerischen Fonds, der vorwiegend in Kryptoassets investiert, also in Werte, die auf der Blockchain- oder der Distributed-Ledger-Technologie basieren. Es handelt sich um einen Anlagefonds schweizerischen Rechts der Art «übrige Fonds für alternative Anlagen» mit besonderem Risiko, in den ausschliesslich qualifizierte Anleger investieren können. Weil mit Kryptoassets besondere Risiken einhergehen, knüpfte die FINMA die Genehmigung des Fonds an besondere Anforderungen. So darf der Fonds nur in etablierte Kryptoassets mit genügend grossem Handelsvolumen investieren. Darüber hinaus müssen die Investitionen über etablierte Gegenparteien und Plattformen erfolgen, die Sitz in einem Mitgliedsstaat der Financial Action Task Force (FATF) haben und entsprechenden Geldwäschereibestimmungen unterstellt sind. Schliesslich gibt es für die in die Verwaltung und Verwahrung involvierten Institute besondere Anforderungen mit Blick auf das Risikomanagement und die Berichterstattung. Zudem musste eine Depotbank bestellt werden, die auf die mit der Verwahrung von Kryptoassets verbundenen spezifischen Herausforderungen spezialisiert ist. Neben dem direkt investierenden Krypto-Fonds behandelte die FINMA auch Gesuche betreffend die indirekte Investition von Schweizer Fonds in Kryptoassets.



Weiter beurteilte die FINMA die Zulässigkeit der Investition von schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen in sogenannte Special Purpose Acquisition Companies (SPACs). Generell kommt eine solche Anlage nur in Betracht, wenn sie mit dem Anlageziel und der Anlagepolitik der kollektiven Kapitalanlage vereinbar ist und potenzielle Interessenkonflikte angemessen ausgeschlossen oder offengelegt werden. Dafür sind in den Fondsdokumenten die Möglichkeit der Anlage in SPACs sowie eine prozentuale Beschränkung explizit vorzusehen.

Eine Schweizer Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen (KmGK) wird qualifizierten Anlegern erstmals die Möglichkeit geben, in Immobilien zu investieren, bei deren Erwerb die Kaufpreiszahlung durch eine regelmässige Leibrente ergänzt wird. Dabei wird den Verkäufern das Recht eingeräumt, die Immobilie zu Lebzeiten weiterhin zu nutzen und zu bewohnen. Für den Investor ist die Leibrente ein Mittel zum Kauf einer Immobilie mit einem Abschlag auf den Marktpreis. Dieser Vorteil ist jedoch mit dem Langlebkeitsrisiko des Leibrenten gläubigers behaftet. Die FINMA stellt im Rahmen des Genehmigungsverfahrens sicher, dass Rechts- und Reputationsrisiken durch eine angemessene Prüfung und Risikoaufklärung der Verkäufer gemindert werden und dass ein angemessenes Risikomanagement besteht.

#### Direkterhebung von quantitativen Fondsdaten durch die FINMA

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben ist die FINMA auf Daten angewiesen. Ende 2021 führte sie eine neue Erhebung von Daten auf Stufe Einzelfonds ein. Die Erhebung zu schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen erfolgt bei den Fondsleitungen. Betreffend ausländische Fonds, die aus der Schweiz verwaltet werden, werden die Daten bei denjenigen Schweizer Instituten erhoben, die entsprechende Kollektivanlagen verwalten.

Im Rahmen der Datenerhebung müssen beaufsichtigte Finanzintermediäre jährlich Daten zu Risikopo-

sitionen, Hebelfinanzierung (Leverage), Liquidität und Gegenparteirisiken der administrierten oder verwalteten Fonds bereitstellen. Die Daten sollen dazu dienen, die Qualität der Aufsicht im Bereich der Verwaltung von Fonds zu verbessern und Systemrisiken leichter zu identifizieren. Darüber hinaus ermöglichen die Daten eine bessere Beurteilung der mit den Finanzintermediären und deren Fonds verbundenen Risiken. Internationalen Standards und Vorschriften wird ebenfalls Rechnung getragen.

Die Erhebung erfolgt risikoorientiert. Die FINMA hat als Schwelle für die Datenerhebung einen Mindestbetrag von 500 Millionen Franken festgelegt. Zudem werden bei ausländischen Fonds nur diejenigen berücksichtigt, die eine alternative Anlagestrategie aufweisen. Das bedeutet, dass kleinere und weniger risikobehaftete Fonds von der Datenerhebung ausgeschlossen werden.

#### Vorsorgeverwalter

Verwalter von Vermögenswerten von Pensionskassen und weiteren Vorsorgeeinrichtungen (Vorsorgeverwalter), die keine andere bewilligungspflichtige Tätigkeit ausüben, benötigen bis zum Inkrafttreten des Finanzinstitutsgesetzes (FINIG) eine Bewilligung durch die OBERAUFSICHTSKOMMISSION BERUFLICHE VORSORGE. Seit 1. Januar 2020 werden sie durch die FINMA bewilligt und entweder von einer Aufsichtsorganisation oder von der FINMA direkt beaufsichtigt. Vorsorgeverwalter müssen bis spätestens 31. Dezember 2022 den Anforderungen des FINIG genügen und ein Bewilligungsgesuch bei der FINMA einreichen.

#### Schwerpunkte bei der Beurteilung von Vorsorgeverwaltern

Im Rahmen der Bewilligung prüft die FINMA, ob Vorsorgeverwalter den organisatorischen Anforderungen des FINIG auf Institutsebene genügen. Dies umfasst auch die Corporate Governance, den Umgang mit Interessenkonflikten sowie das Risikoma-

nagement, wobei den spezifischen Risiken der Vorsorgethematik Rechnung getragen wird.

### Verwaltung von Vorsorgevermögen in der Schweiz

Die Verwaltung von Vorsorgevermögen kann auch von Fondsleitungen, Verwaltern von Kollektivvermögen, Banken, Versicherungsunternehmen und Wertpapierhäusern durchgeführt werden.

Um den Umfang der Verwaltung von Vorsorgevermögen durch die von der FINMA bereits bewilligten Institute und die mit dieser Tätigkeit einhergehenden Risiken zu erfassen, führte die FINMA im Berichtsjahr erstmals eine umfassende Datenerhebung zur Verwaltung von Vorsorgevermögen bei Banken, Versicherungsunternehmen und Wertpapierhäusern durch. Bisher waren diese Daten lediglich für Fondsleitungen und Verwalter von Kollektivvermögen vorhanden.

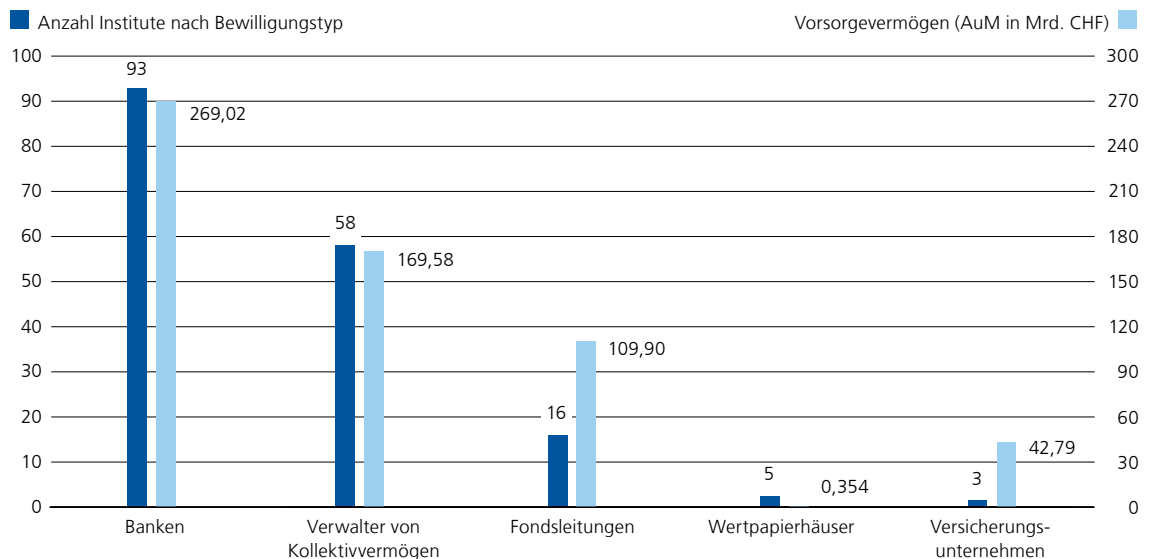
### Enge Zusammenarbeit mit der OAK BV

Die Einhaltung der anwendbaren gesetzlichen Vorschriften aus dem Bereich der beruflichen Vorsorge wurde auch im Berichtsjahr von der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) sowie von den regionalen und kantonalen BVG-Aufsichtsbehörden überwacht. Die FINMA stand daher in regelmässigem Kontakt mit der OAK BV. Um den bestehenden Austausch und insbesondere die Zusammenarbeit bei der Bewilligung und Aufsicht der Vorsorgeverwalter zu intensivieren, schloss die FINMA zudem im Oktober 2021 ein Memorandum of Understanding mit der OAK BV ab.

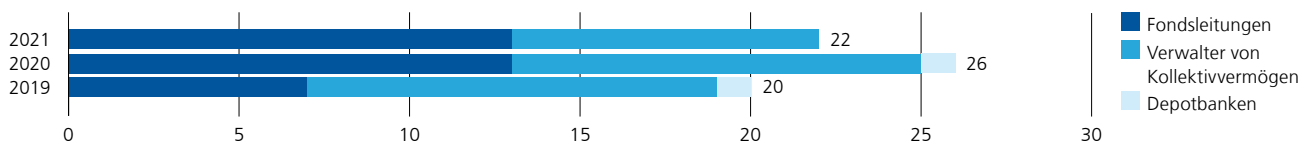
### Vor-Ort-Kontrollen bei Asset-Management-Instituten

2021 gab es zwei Themenschwerpunkte bei der Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen im Geschäftsbereich Asset Management. Beim Thema ESG (Umwelt, Soziales und gute Unternehmensführung) ging es insbesondere darum, die Umsetzung der von den

### Verwalter von Vorsorgevermögen



### Vor-Ort-Kontrollen bei Asset-Management-Instituten



Instituten entwickelten ESG-Strategie auf Stufe des Instituts sowie auf Stufe der Produkte zu beurteilen, ebenso wie die Integration der von den einzelnen Beaufsichtigten definierten ESG-Kriterien in den Anlageentscheidungsprozess, die Überprüfung dieser Kriterien in der Risikokontrolle sowie die Berichterstattung dazu. Darüber hinaus wurde die Einhaltung der im Fondsvertrag und in anderen (Marketing-) Dokumenten gemachten Angaben bezüglich einer Verwaltung des Fonds nach ESG-Kriterien überprüft und wurden so mögliche Fälle von Greenwashing identifiziert. Das zweite Schwerpunktthema stellte die Vermögensverwaltung von Vorsorgevermögen dar, wo die spezifischen Risiken aus der Verwaltung von Vorsorgevermögen beurteilt wurden (vgl. dazu Abschnitt zur «Verwaltung von Vorsorgevermögen in der Schweiz», S. 50). Ausserdem machte sich die FINMA ein Bild darüber, wie die Institute die Einhaltung der vertraglichen Grundlagen sicherstellen, die Risikoaufklärung vornehmen und die Rechenschafts-ablage handhaben.

# Enforcement

**Die FINMA nahm im Berichtsjahr eine Vielzahl von Abklärungen vor und führte zahlreiche Verfahren gegen Gesellschaften und natürliche Personen. Unter anderem befasste sie sich mit komplexen Fällen mit internationalen Verflechtungen.**

Die FINMA setzt Enforcement als sichtbares Durchsetzungsmittel zur Verfolgung von Verstössen gegen das Aufsichtsrecht und zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands ein. Enforcementverfahren der FINMA können sich gegen Bewilligungsträger und deren Mitarbeitende, gegen unerlaubt tätige Finanzdienstleister sowie gegen sämtliche Teilnehmer im schweizerischen Finanzmarkt richten. Zudem ist die gegenseitige Amts- oder Rechtshilfe mit inländischen Strafverfolgungsbehörden und ausländischen Aufsichtsbehörden ein wichtiges Element der Enforcementtätigkeit.

Die Verfügungen der FINMA können gerichtlich überprüft werden. Daraus resultierten im Berichtsjahr 2021 insgesamt 26 Gerichtsurteile. Die Statistik zeigt auf, dass die Beschwerdeinstanzen die Enforcementverfügungen der FINMA zu 96 Prozent und damit grösstenteils ganz oder mehrheitlich stützten.

## **Entscheid des Bundesgerichts zur Einsetzung von Prüfbeauftragten durch die FINMA**

Mit der Verfügung vom 29. Januar 2020 setzte die FINMA die Quinn Emanuel Urquhart & Sullivan (Schweiz) GmbH als Prüfbeauftragte bei der Credit Suisse ein und mandatierte sie damit, bestimmte Sachverhalte im Zusammenhang mit den Observationsaktivitäten der Bank in Bezug auf allfällige Verstösse gegen Aufsichtsrecht zu überprüfen. Gegen diese Einsetzungsverfügung erhob die Credit Suisse Beschwerde. Die Beschwerde wurde schliesslich vom Bundesgericht mit dem Urteil vom 28. Dezember 2020 vollumfänglich abgewiesen, soweit es darauf eintrat.<sup>14</sup>

Das Bundesgericht anerkannte in grundsätzlicher Weise, dass der FINMA bei der Ernennung einer Prüfbeauftragten im Sinne des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (Art. 24a Abs. 1 FINMAG) ein Beurteilungsspielraum und damit ein technisches Ermessen zukommt. Vor diesem Hintergrund stellte das Gericht zusätzlich fest, dass Mandate einer Prüfbeauftragten gegen eine betroffene Beaufsichtigte nur dann eine

fehlende Unabhängigkeit begründen, wenn diese Mandate im Zusammenhang zum finanzmarktaufsichtlichen Verfahren stehen. Das Bundesgericht verneinte, dass bei den von der Prüfbeauftragten geführten Mandaten gegen die Credit Suisse eine solche Verbindung bestehe. Des Weiteren erkannte es, dass bei Grossbanken die Auswahlmöglichkeit von potenziellen Prüfbeauftragten aufgrund der Marktsituation beschränkt ist. Aus diesem Grund sei das Kriterium der Unabhängigkeit nicht zu streng zu handhaben. Damit erfüllte die von der FINMA bei der Credit Suisse eingesetzte Prüfbeauftragte die gesetzlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit.

## **Geschäftsverhalten: Abschluss wichtiger Geldwäscherei-Enforcementfälle**

Eine nachhaltig positive Einflussnahme der FINMA auf das Geschäftsverhalten der Beaufsichtigten stellte auch im Berichtsjahr ein wichtiges strategisches Ziel der FINMA dar. Die FINMA setzte sich im Rahmen ihrer Enforcementtätigkeit namentlich dafür ein, dass die Vorgaben zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung eingehalten wurden, und schloss in diesem Zusammenhang im Berichtsjahr erneut wichtige Enforcementfälle ab.

Im Verfahren gegen die Credit Suisse im Zusammenhang mit Kreditgeschäften aus dem Jahr 2013 mit Staatsunternehmen aus Mosambik stellte die FINMA unter anderem einen schweren Verstoß gegen die geldwäschereirechtliche Meldepflicht fest. Konkret hatte die Bank schwer gegen ihre geldwäschereirechtliche Meldepflicht verstossen, indem sie eine Zahlung trotz begründetem Verdacht auf Korruption nicht unverzüglich bei der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) gemeldet hatte.

Die FINMA schloss zudem zwei weitere Verfahren im Zusammenhang mit den mutmasslichen Korruptionsfällen um den venezolanischen Ölkonzern PDVSA ab. Sie stellte namentlich fest, dass die Banca Zarattini & Co. sowie die CBH Compagnie Bancaire Helvétique

<sup>14</sup> Urteil des Bundesgerichts 2C\_399/2020 vom 28. Dezember 2020.

SA die wirtschaftlichen Hintergründe von Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit erhöhten Risiken nicht hinreichend abgeklärt und damit schwer gegen die Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei verstossen hatten. In beiden Fällen ordnete die FINMA Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands an. Sie schloss damit alle Enforcementverfahren gegen Banken mit Bezug zu Venezuela ab. In diesem Zusammenhang stand die FINMA mit insgesamt rund 30 Banken in Kontakt und führte 5 Enforcementverfahren.

### **Enforcementverfahren wegen Mängeln in der Corporate Governance und im Risikomanagement**

Die FINMA stellte im Berichtsjahr im Rahmen von Enforcementverfahren bei mehreren beaufsichtigten Finanzinstituten Mängel in der Corporate Governance und im Risikomanagement fest. Dabei ordnete sie angemessene Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands an.

Im Zusammenhang mit der sogenannten Beschattungsaffäre schloss die FINMA im Oktober 2021 ein Enforcementverfahren gegen die Credit Suisse ab. Im Ergebnis stellte sie unter anderem fest, dass den Observationstätigkeiten der Bank erhebliche Mängel in der Corporate Governance zugrunde lagen. Die FINMA ordnete deshalb gegenüber der Credit Suisse Massnahmen an, die über die von der Bank ergriffenen organisatorischen und operationellen Korrekturen hinausgingen. Namentlich verpflichtete sie die Bank zum Aufbau eines neuen internen Reportings, mit dem die Geschäftsleitung den Verwaltungsrat oder einen seiner Ausschüsse kontinuierlich über wichtige Themen im Bereich Corporate Governance informiert. Zudem müssen allfällige Personenobservationen von der obersten Führungsebene genehmigt werden, und die Bank muss Massnahmen ergreifen, um geschäftsrelevante Kommunikation nachvollziehbar zu dokumentieren.

Auch das Enforcementverfahren der FINMA gegen die Credit Suisse im Zusammenhang mit Kreditgeschäften mit Staatsunternehmen aus Mosambik (siehe auch Abschnitt «Geschäftsverhalten: Abschluss wichtiger Geldwäscherei-Enforcementfälle» auf S. 52) legte schwerwiegende Mängel im gruppenweiten Risikomanagement der Bank offen. Diesbezüglich verfügte die FINMA, dass die Credit Suisse Group AG künftig sicherstellen muss, dass alle Kreditgeschäfte, die ein erhöhtes Risiko für die Gesamtgruppe darstellen, auf Gruppenstufe eskaliert werden und die Beschlussfassung entsprechend dokumentiert wird. Dabei muss eine gesamtheitliche Beurteilung aller Risikoarten auf Gruppenebene stattfinden. Mit ihrem Entscheid stellte die FINMA auch klar, dass die Pflicht zum gruppenweiten Risikomanagement auch ausländische Entitäten einer Finanzgruppe erfasst oder dass Vorgänge in Entitäten im Ausland als Teil des Gruppen-Risikomanagements zu behandeln sind.

Ein anderes von der FINMA geführtes Enforcementverfahren betraf eine Bank, die schrittweise eine Beteiligung an einer Gesellschaft aufgebaut hatte. Dabei hatte die Bank trotz Warnzeichen und internen Empfehlungen die verfügbaren Angaben über die Zielgesellschaft nicht kritisch hinterfragt und insbesondere keine diesbezügliche Due Diligence durchgeführt. Insbesondere war auch die Information gegenüber den Oberleitungsorganen der Bank unvollständig erfolgt, sodass diese Gremien keine fundierten Entscheide treffen konnten. Diese Organe hatten zudem die Ausführungen der operativen Leitung zu wenig hinterfragt und mögliche Risiken ausgeblendet. Ermöglicht wurden diese Versäumnisse der obersten Gremien der Bank durch eine teilweise unzureichende Organisation. Namentlich bestanden im Untersuchungszeitraum keinerlei Prozesse für den Erwerb einer Beteiligung. Insgesamt entspricht dies nicht den Anforderungen an eine angemessene Verwaltungsorganisation und ist mit der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung nicht vereinbar. Als Folge dieser schweren Verlet-

zung von Aufsichtsrecht sorgte die FINMA für die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands und verfügte gegen die dafür hauptverantwortliche Person ein zweijähriges Berufsverbot.

Die FINMA informiert [im Rahmen ihrer Fallsammlung](#) transparent über geführte Enforcementverfahren, über die den Verfahren zugrunde liegenden Aufsichtsrechtsverletzungen und über die von ihr getroffenen Massnahmen. Damit trägt sie zur Förderung einer verantwortungsvollen Corporate Governance von Finanzinstituten bei.

### **Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands ausserhalb von Enforcementverfahren**

Die FINMA erhielt auch 2021 eine Vielzahl von Hinweisen auf mutmassliche Verletzungen von Aufsichtsrecht, denen sie konsequent nachging. Bei beaufsichtigten Instituten wurde in einem ersten Schritt der zuständige Aufsichtsbereich aktiv, bevor bei einer vermuteten schweren Aufsichtsrechtsverletzung der Fall zur weiteren Abklärung an den Geschäftsbereich Enforcement ging und gegebenenfalls mit der Eröffnung eines Enforcementverfahrens eskaliert wurde.

Die FINMA wurde erneut auf eine grosse Anzahl von Anbietern aufmerksam gemacht, die eine Geschäftstätigkeit möglicherweise ohne die erforderliche Bewilligung nach den Finanzmarktgesetzen ausübten. Diesen Hinweisen ging eine eigens bestehende Einheit im Geschäftsbereich Enforcement nach. Sodann untersuchte der Geschäftsbereich Enforcement laufend Sachverhalte, bei denen ein marktmisbräuchliches Verhalten geortet wurde, etwa Insiderhandel oder Kurs- und Marktmanipulation. Der Geschäftsbereich Enforcement führte 2021 insgesamt 650 solcher Abklärungen durch, daraus resultierten 20 Verfahren (jeweils ohne den Bereich Offenlegung von Beteiligungen).

In einer Vielzahl von Fällen war es aus Verhältnismässigkeitsgründen sachgerecht, das mutmassliche Fehl-

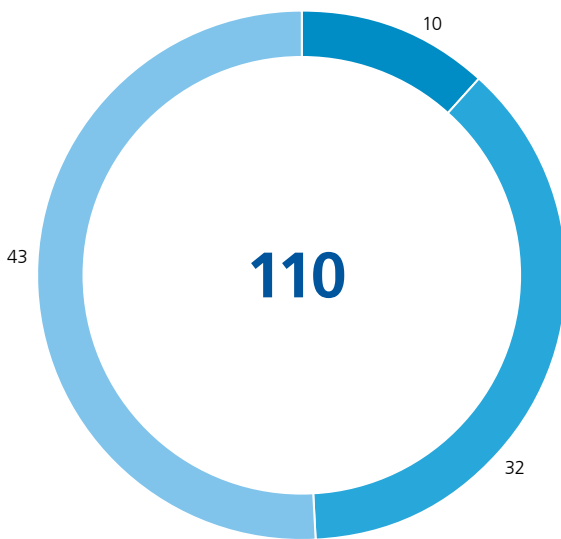
verhalten ausserhalb eines Enforcementverfahrens zu adressieren: Oftmals unternahmen die von der FINMA bewilligten Institute selbst proaktiv Schritte, um die infrage stehenden Mängel zu beheben. Sie trafen beispielsweise organisatorische Massnahmen, führten ergänzende Kontrollen ein oder nahmen von einem risikobehafteten Geschäftsfeld Abstand. In diesen Fällen wurde die Angelegenheit in der Regel zur weiteren Begleitung durch die FINMA dem zuständigen Aufsichtsbereich übergeben. Soweit für die Vergangenheit Verfehlungen festzustellen waren und der ordnungsgemässe Zustand bereits wiederhergestellt war, konnte die FINMA dies schriftlich festhalten und das Institut rügen.

Im Falle unbewilligter Tätigkeiten konnte ebenfalls eine Begleitung in den ordnungsgemässen Zustand angezeigt sein, beispielsweise mittels Aufgabe oder Anpassung der fraglichen Geschäftstätigkeit oder mittels eines Bewilligungsgesuchs, soweit konkrete Aussicht auf Erlangen der notwendigen Bewilligung bestand. Dieses Vorgehen bedurfte einer Beurteilung im Einzelfall und setzte neben umfassender Kooperation unter anderem voraus, dass kein anlegerschädigendes Verhalten zu befürchten war. Gelang es der FINMA nicht, von der mutmasslich unterstellungspflichtigen Person die erforderlichen Informationen zu ihrer Tätigkeit zu erhalten, so konnte sie diese in die Warnliste der FINMA eintragen. Mit diesem Instrument warnt die FINMA vor Personen, die möglicherweise ohne Bewilligung eine bewilligungspflichtige Tätigkeit ausübten.

Bei Abklärungen zu mutmasslich unzulässigem Marktverhalten agierte die FINMA zumeist ausserhalb des bewilligungspflichtigen Bereichs. Eine Wiederherstellung des ordnungsgemässen aufsichtsrechtlichen Zustands durch die laufende Aufsicht bildete insofern die Ausnahme, wo hingegen die Zusammenarbeit mit der Bundesanwaltschaft im Vordergrund stand. Im Rahmen dieser Koordination wurden Verdachtsfälle gemeinsam analysiert und die

### Massnahmen bei Abklärungen bewilligter Tätigkeiten

Mehrere Massnahmen pro Dossier möglich

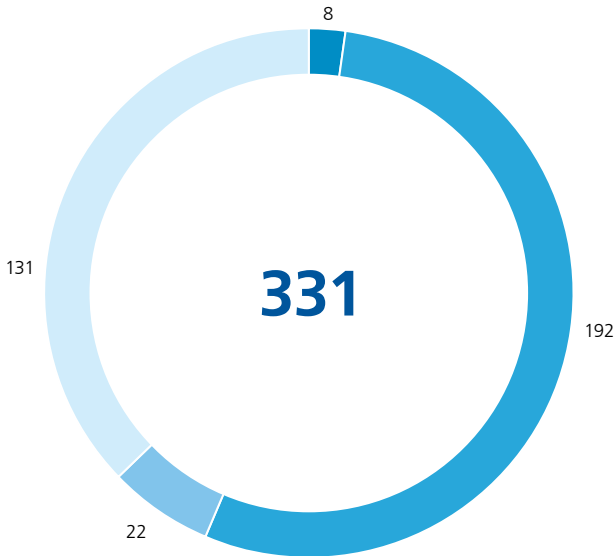


- Abgeschlossene Abklärungen bewilligter Tätigkeiten insgesamt
- davon mit Verfahrenseröffnung
- davon mit anderen Massnahmen\*
- davon mit Strafanzeige

\* Andere Massnahmen umfassen solche, mit denen die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands erreicht wurde, etwa die Einstellung oder Anpassung der ausgeübten Tätigkeit oder die Implementierung sachgerechter organisatorischer und personeller Massnahmen.

### Massnahmen bei Abklärungen unerlaubter Tätigkeiten

Mehrere Massnahmen pro Dossier möglich

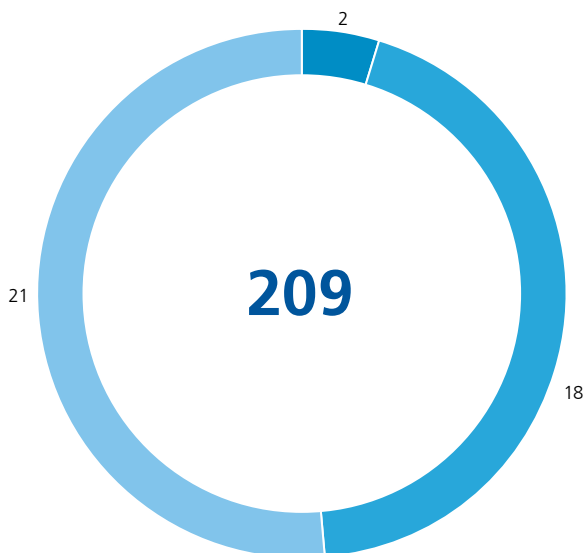


- Abgeschlossene Abklärungen unerlaubter Tätigkeiten insgesamt
- davon mit Verfahrenseröffnung
- davon mit anderen Massnahmen\*
- davon mit Strafanzeige
- davon mit Warnlisteneintrag

\* Andere Massnahmen umfassen solche, mit denen die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands erreicht wurde, etwa die Einstellung oder Anpassung der ausgeübten Tätigkeit, die Entfernung von unwahren Bezügen zur FINMA oder von Beaufichtigten vorbehaltenen Begriffen.

### Massnahmen bei Abklärungen unzulässigen Marktverhaltens

Mehrere Massnahmen pro Dossier möglich



- Abgeschlossene Abklärungen unzulässiges Marktverhalten insgesamt
- davon mit Verfahrenseröffnung
- davon mit anderen Massnahmen\*
- davon mit Strafanzeige\*\*

\* Andere Massnahmen umfassen solche, mit denen die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands erreicht wurde, etwa die Einstellung oder Anpassung der ausgeübten Tätigkeit oder die Implementierung sachgerechter organisatorischer und personeller Massnahmen.

\*\* Inkl. Hinweise an Bundesanwaltschaft (BA) ohne formellen Strafanzeigencharakter.

weiteren Schritte der involvierten Behörden diskutiert. War der Tatbestand einer strafrechtlichen Insider- oder Kursmanipulation erfüllt, reichte die FINMA Strafanzeige ein.

### **Übernahme- und Staatshaftungsausschuss der FINMA: Verfügungen in Sachen Swiss Steel Holding AG**

Mit Verfügung vom 6. Dezember 2019 gewährte der Übernahme- und Staatshaftungsausschuss der FINMA in einem Beschwerdeverfahren in Sachen Swiss Steel Holding AG («Swiss Steel», vormals: Schmolz + Bickenbach AG) Martin Haefner beziehungsweise der BigPoint Holding AG («BigPoint») eine Ausnahme von der übernahmerechtlichen Angebotspflicht in Sanierungsfällen (sogenannte Sanierungsausnahme nach Finanzmarktinfrastrukturgesetz, Art. 136 Abs. 1 lit. e FinfraG). Die Ausnahme wurde unter der Auflage erteilt, dass BigPoint ein Pflichtangebot unterbreiten muss, sofern die Beteiligung von BigPoint an der Swiss Steel am 31. Dezember 2024 noch über dem Grenzwert von 33 $\frac{1}{3}$  Prozent liegt.

In diesem Zusammenhang stellte die Liwet Holding AG («Liwet») im Januar 2021 ein Wiedererwägungsgesuch beziehungsweise Revisionsgesuch an die FINMA. Sie machte darin im Wesentlichen eine Veränderung der Sachlage geltend, aufgrund derer eine Angebotspflicht seitens BigPoint festzustellen und gegebenenfalls die Verfügung vom 6. Dezember 2019 anzupassen sei. Mit Verfügung vom 27. Januar 2021 trat der Übernahme- und Staatshaftungsausschuss der FINMA auf dieses Revisionsgesuch mangels eines zulässigen Revisionsgrundes nicht ein und überwies das Gesuch aufgrund fehlender sachlicher Zuständigkeit an die Übernahmekommission (UEK). Diese wies das Feststellungsgesuch der Liwet ab und trat auf die Eventualbegehren nicht ein. Sie stellte zudem von Amtes wegen fest, dass sich der Mindestpreis für ein poten-

zielles Pflichtangebot seitens BigPoint in Erfüllung der oben erwähnten Auflage nach Art. 135 FinfraG bestimme. Gegen diese Verfügung erhob die Liwet Beschwerde bei der FINMA.

Mit Verfügung vom 18. Mai 2021 wies der Übernahme- und Staatshaftungsausschuss diese Beschwerde ab. Er erwog insbesondere, dass dem Erwerber, dem eine Sanierungsausnahme gewährt wurde – unter dem Vorbehalt von Auflagen, Umgehungsgeschäften sowie des Rechtsmissbrauchs –, grundsätzlich der Ausbau seiner Beteiligung ohne spätere Auslösung einer Angebotspflicht offensteht. Zudem betonte er, dass BigPoint mit Verfügung vom 6. Dezember 2019 einzig die Auflage auferlegt wurde, bei einer am 31. Dezember 2024 weiterbestehenden Überschreitung des Schwellenwerts ein Pflichtangebot zu unterbreiten. Vor diesem Hintergrund kam der Übernahme- und Staatshaftungsausschuss der FINMA zum Schluss, dass die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Umstände keine Angebotspflicht der BigPoint begründeten. Schliesslich hielt er fest, dass für die Berücksichtigung eines vorausgegangenen Erwerbs im Rahmen eines potenziellen künftigen Pflichtangebots von BigPoint entsprechend der gesetzlichen Regelung (Art. 135 Abs. 2 FinfraG) die Zwölfmonatsfrist einschlägig sei.

### **Nachträgliche Information von Kundinnen und Kunden in der Amtshilfe**

Zur Effizienzsteigerung in der internationalen Kooperation wurde per 1. Januar 2016 das Kundenverfahren eingeschränkt. Demgemäss sieht die FINMA von der vorgängigen Information der betroffenen Kundinnen und Kunden ab, wenn die ersuchende Behörde glaubhaft macht, dass die vorgängige Kundeninformation den Zweck der Amtshilfe und die wirksame Erfüllung ihrer Aufgaben vereiteln würde (Art. 42a Abs. 4 FINMAG). Seither konnte die FINMA

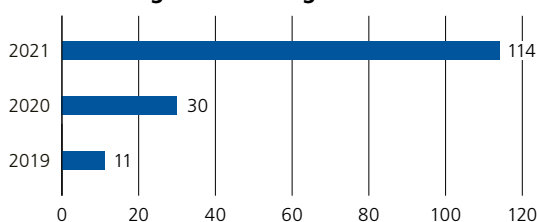


zahlreiche Erfahrungen in diesem Bereich sammeln. Namentlich trugen die ausländischen Behörden als Begründung für einen Verzicht der vorgängigen Kundeninformation beispielsweise die drohende Zerstörung von Beweismitteln, die mögliche Absprache unter verschiedenen mutmasslichen Tatbeteiligten, die Verschiebung von Vermögenswerten sowie weitere Verdunkelungshandlungen in den noch laufenden vertraulichen Untersuchungen im Ausland vor.

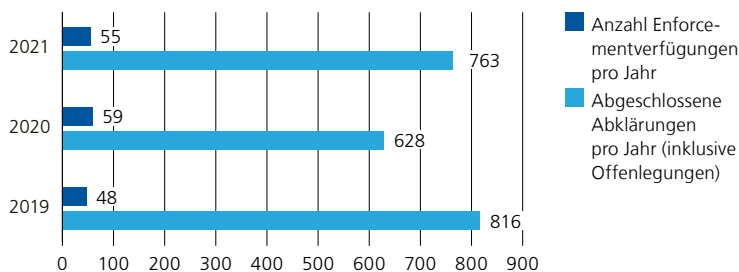
Diesbezüglich fällt weiter auf, dass insbesondere in der Marktaufsicht in den vergangenen Jahren verschiedene Behörden vermehrt um das Verfahren der nachträglichen Kundeninformation ersuchen. So kennen die ausländischen Behörden bei der Abklärung von Insider- oder Marktmanipulationsdelikten die involvierten Marktteilnehmer in der Regel noch nicht. Deshalb besteht zum Zeitpunkt des Ersuchens häufig Verdunkelungsgefahr, und die nachträgliche Notifikation ist in diesen Fällen gerechtfertigt.

Gemäss Praxis der FINMA übermittelt sie der ersuchenden Behörde die Informationen direkt und ohne vorgängige Notifikation der Kundinnen und Kunden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Kundschaft wird über die Übermittlung in Kenntnis gesetzt, sobald der Grund für die nachträgliche Information wegfällt. Eine nachträgliche Rechtskontrolle beschränkt sich auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Übermittlung (Art. 42a Abs. 6 FINMAG).

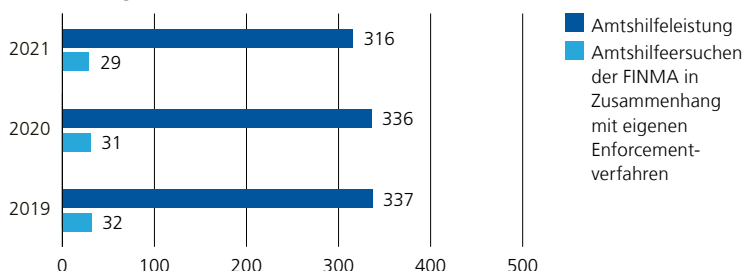
#### Übermittlung mit nachträglicher Notifikation



#### Abklärungen und Enforcementverfügungen



#### Amtshilfesuche



# Recovery und Resolution

Die Notfallpläne der Grossbanken gelten seit Ende 2019 als umsetzbar. Bei den Notfallplänen der inländisch systemrelevanten Banken wurden weitere Fortschritte erzielt. Die Abwicklungsstrategie für zentrale Gegenparteien bleibt ein Fokusthema.

Die FINMA veröffentlichte ihre jährliche Resolution-Berichterstattung im März 2021. Erneut befasste diese sich vertieft mit der Abwickelbarkeit der beiden Grossbanken und mit deren Notfallplänen. Bei der globalen Abwicklungsfähigkeit der Grossbanken konnten planmässig weitere Fortschritte erzielt werden. Die inländisch systemrelevanten Banken begleitete die FINMA dabei, die Resolution-Strategien zu vertiefen und bestehende Lücken in ihren Notfallplänen weiter zu schliessen. Erstmals konnten die Stabilisierungspläne von SIX x-clear und SIX SIS unter Auflagen genehmigt werden. Die FINMA setzte ihr aktives Engagement als Resolution-Behörde des Herkunftslandes in der internationalen Zusammenarbeit fort und beteiligte sich an nationalen und internationalen Expertengruppen. In bedeutenden Insolvenzfällen konnten Fortschritte erzielt werden. In vermehrtem Umfang begleitete die FINMA Bewilligungsträger im Banken- und Versicherungsbereich in Destabilisierungsgefahr. Im Berichtsjahr war es nicht notwendig, für bewilligte Finanzinstitute eine Sanierung, eine Liquidation oder einen Konkurs zwangsweise anzuordnen.

## Notfallplanung bei systemrelevanten Banken

Die FINMA beurteilte die Notfallpläne der Schweizer Einheiten von UBS und Credit Suisse im Jahr 2021 als umsetzbar. Die Credit Suisse erfüllte die gesetzlichen Vorgaben wie bereits in den Vorjahren vollständig. Bei der UBS blieb ein Vorbehalt wegen verbleibender gruppeninterner finanzieller Verflechtungen bestehen. Der Bestand an Eventualverbindlichkeiten, der aufgrund einer Solidarhaftung für bestimmte Gläubigerforderungen der UBS Switzerland AG gegenüber der UBS AG beruht, reduzierte sich gegenüber dem Vorjahr weiter.

Im Vergleich zu 2020 verbesserten PostFinance, Zürcher Kantonalbank und Raiffeisen ihre Notfallplanung erheblich. Erstmals weisen alle nicht international tätigen systemrelevanten Banken eine glaubwürdige Resolution-Strategie auf. Für die Um-

setzbarkeit der Notfallpläne bleiben aber weiterführende Arbeiten notwendig, die von Neuerungen im Rahmen der Teilrevision des Bankengesetzes (etwa Regelung betreffend Bail-in-Bonds für Kantonalbanken) beeinflusst werden. Richtungsweisend für die Notfallplanung der PostFinance bleibt, ob, wie vom Bundesrat vorgesehen, eine Kapitalisierungszusicherung zugunsten der PostFinance eingeführt wird.

Alle systemrelevanten Banken entwickeln ihre Notfallpläne kontinuierlich weiter, um im Fall drohender Insolvenz in der Lage zu sein, die Weiterführung ihrer systemrelevanten Funktionen zu gewährleisten.

## Resolvability und Rabatte

Beide Grossbanken erfüllten die von der FINMA definierten Zielvorgaben und erzielten in verschiedenen Themenfeldern Verbesserungen ihrer jeweiligen Abwicklungsfähigkeit. Diese betrafen

- die Operationalisierung der gruppeninternen Rekapitalisierung;
- die Schaffung von Transparenz über Anforderungen an den fortbestehenden Anschluss an notwendige Finanzmarktstrukturen in einer Krisensituation;
- die Entwicklung von Fähigkeiten zur Abschätzung des Liquiditätsbedarfs im Abwicklungsfall;
- die gruppenweite Bewirtschaftung der zur Liquiditätsgenerierung notwendigen Sicherheiten und
- die zeitgerechte Bereitstellung der für eine Abwicklung notwendigen Bewertungen.

Die Banken erhielten aufgrund der Resultate der durchgeführten Assessments gemessen am gesamten Rabattpotenzial 2021 zusätzliche Rabattanteile von 7,5 Prozent (UBS) und 10,0 Prozent (Credit Suisse). Damit standen UBS und Credit Suisse Ende 2021 bei einer Rabattausschöpfung von je 55,0 Prozent. Bis Ende 2022 sind weitere Verbesserungen, die für einen zusätzlichen Rabatt qualifizieren, zu erwarten.

Mit dem geplanten Erreichen der vollständigen Abwickelbarkeit bis Ende 2022 soll das heutige Rabattsystem abgeschafft und durch ein neues Anreizsystem zur kontinuierlichen Verbesserung der globalen Abwicklungsfähigkeit ersetzt werden.

### **Crisis Management Colleges**

Als Heimaufsichtsbehörde zweier international tätiger systemrelevanter Banken (G-SIBs) ist die FINMA im Krisenfall für die Koordination der grenzüberschreitenden Sanierung oder Abwicklung sowie für die Kooperation zwischen den zuständigen Behörden verantwortlich. Zu diesem Zweck bestehen für die Credit Suisse und die UBS sogenannte Crisis Management Groups, in denen die für die beiden Banken wichtigsten ausländischen Aufsichts- und Resolution-Behörden vertreten sind.

Im Berichtsjahr befassten die Crisis Management Groups sich vorab mit der Resolution-Planung, um die Sanierungs- und Abwicklungsfähigkeit (Resolvability) der Grossbanken zu gewährleisten. Im Zentrum der Diskussion stand insbesondere die Umsetzbarkeit der Stabilisierungspläne der beiden Schweizer G-SIBs. Zudem nahmen hochrangige Vertreter der Crisis Management Groups im Rahmen des FSB Resolvability Assessment Process (RAP) eine Beurteilung der Resolvability der beiden Schweizer G-SIBs vor. Dabei wurde festgestellt, dass beide Banken zwar weitere Fortschritte erzielt, die vollständige Resolvability aber noch nicht erreicht haben.

Weiter führte die FINMA das jährliche Crisis Management College für die zentrale Gegenpartei SIX x-clear durch, die im Jahr 2017 auch grenzüberschreitend als systemrelevant eingestuft worden war. In dieser Crisis Management Group sind insgesamt 13 in- und ausländische Behörden aus dem europäischen Raum vertreten. Gegenstand der Zusammenarbeit bilden die Beurteilung der Sanier- und Liquidierbarkeit der SIX x-clear sowie die Kooperation und Koordination sowohl im Bereich der Stabilisierungs- und der Ab-

wicklungsplanung als auch im Falle einer konkreten Krise der SIX x-clear.

### **Recovery und Resolution für Finanzmarktinfrastrukturen**

SIX x-clear und SIX SIS reichten der FINMA Ende des zweiten Quartals 2021 ihre überarbeiteten Stabilisierungspläne ein. Als systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastrukturen (FMI) müssen sie in diesen Plänen aufzeigen, wie sie sich im Fall einer Krise nachhaltig stabilisieren wollen, sodass sie ihre systemisch bedeutsamen Geschäftsprozesse fortführen können. Ausgangspunkt bildet hierbei eine Risikoanalyse, auf deren Basis die FMI potenzielle Stressszenarien evaluieren, ein Massnahmenportfolio zu deren Bewältigung erstellen sowie auf Voraussetzungen und Implikationen der Anwendung dieser Massnahmen eingehen.

Beide FMI verbesserten ihre Pläne gegenüber der Vorgängerfassung. Insbesondere bauten sie ihre Verlustabsorptionskapazität aus, zum einen durch Kapitalaufstockungen und zum anderen durch die geplante Ausdehnung bestehender Massnahmen auf weitere Anwendungsfälle. Die FINMA genehmigte die Pläne unter Auflagen.

Die FINMA definierte für SIX x-clear ihre bevorzugte Resolution-Strategie. Weiter prüfte sie die Aktualität potenzieller Resolution-Szenarien und setzte sich mit der Kalibrierung der erforderlichen finanziellen Ressourcen für eine Resolution auseinander. Weiter müssen die regulatorischen Voraussetzungen für die Umsetzung der gewählten Strategie geschaffen werden. Der bereits erkannte Handlungsbedarf wurde in die laufenden Arbeiten des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen zur Evaluation des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes (FinfraG) eingebracht.

Auf internationaler Ebene nahm die FINMA an Arbeiten zum Thema finanzielle Ressourcen von Zentralen Gegenparteien (Central Counterparties, CCPs) teil.

### **Bedeutende Insolvenzfälle**

Sanierungen bezwecken die zumindest teilweise Fortführung der Geschäftstätigkeit. Bei Versicherungen ist auch der solvente Run-off bestehender Versicherungsverträge eingeschlossen. Bei Liquidationen und Konkursen wird der Beaufsichtigte geordnet abgewickelt. Im Berichtsjahr musste die FINMA für kein bewilligtes Finanzinstitut eine Sanierung, eine Liquidation oder einen Konkurs zwangsweise anordnen. Bei der Abwicklung der aus den Vorjahren pendenten Fälle wurden hingegen wichtige Fortschritte erzielt.

#### **Banque Privée Espírito Santo**

Im Konkursverfahren der Banque Privée Espírito Santo (BPES) legte die Liquidatorin einen zweiten Kollokationsplan auf, und die FINMA hat eine zweite Abschlagszahlung bewilligt. Ein Betrag in der Höhe von 2,2 Prozent der kollozierten Forderungen in der dritten Klasse wurde ausbezahlt. Weiter trieb die FINMA den Fall durch zahlreiche Transaktionsvereinbarungen und den Abschluss pendenten Verfahren voran. Auch die Verhandlungen mit den jeweiligen Gruppengesellschaften zur Bereinigung der Intragroup-Forderungen wurden fortgesetzt. Bei der Verwertung von Inventarpositionen erzielte die FINMA ebenfalls Fortschritte.

#### **Hottinger & Cie AG in Liquidation**

Die erhobenen Kollokationsklagen im Insolvenzfall Hottinger & Cie AG wurden bis auf eine letzte Klage erledigt. Die Verwertung der streitigen und illiquiden Vermögenswerte schritt voran. Die Konkursliquidatoren erhoben im Berichtsjahr zwei Klagen über insgesamt etwa 14 Millionen Franken. Liquide Vermögenswerte über etwa 55 Millionen Franken waren aufgrund diverser Verfahren blockiert und standen für eine erneute Verteilung an die gesamte Gläubigerschaft nicht zur Verfügung. Für die weitere Abwicklung des Konkursverfahrens fand im Rahmen

eines FATCA-Gruppenersuchens der US-Steuerbehörden ein intensiver Austausch mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung statt.

#### **Lehman Brothers Finance AG in Liquidation**

Im Berichtsjahr brachte die FINMA im Insolvenzfall Lehman Brothers Finance AG die Bereinigung von Inventarpositionen sowie die Realisierung illiquider Vermögenswerte voran. Insbesondere konnten zugelassene Forderungen auf Garantieansprüche gegenüber der ehemaligen Gruppenholdinggesellschaft verwertet werden. Bis zum Jahresende 2021 konnten aus den bis dato realisierten Vermögenswerten Abschlagszahlungen von insgesamt 67,7 Prozent auf die kollozierten Drittklasse-Forderungen geleistet werden. Im Vergleich zu 2020 kam es somit zu einer weiteren Befriedigung der Drittklass-Gläubiger im Umfang von rund 15,9 Millionen Franken. Eine Kollokationsklage bleibt hängig.

#### **Begleitung von Destabilisierungsfällen**

Die FINMA begleitete im Berichtsjahr Bewilligungsträger in konkreter Destabilisierungsgefahr. Eine solche geht häufig mit Verstössen des Bewilligungsträgers gegen die auf ihn anwendbaren Finanzmarktgesetze einher. Eine Destabilisierung kann zum einen finanzieller Natur sein und in der Nichteinhaltung der für den Bewilligungsträger festgelegten regulatorischen Kenngrössen, in einer sich abzeichnenden Überschuldung oder in einer Illiquidität begründet sein. Auslöser für eine Destabilisierung können zum anderen aber auch gravierende Corporate-Governance- oder Conduct-Probleme sowie Defizite im Risikomanagement sein.

In all diesen Fällen versucht die FINMA, den Bewilligungsträger nachhaltig zu stabilisieren und auf die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands hinzuwirken. Ist dies nicht möglich, begleitet sie den Beaufsichtigten bei einem freiwilligen Marktaustritt

oder aber bei dessen möglichst geordneter (Konkurs-)Liquidation. Bei allen Konstellationen stehen die schutzwürdigen Interessen der Kunden und Gläubiger sowie das öffentliche Interesse an der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte im Vordergrund.

Im Bankenbereich begleitete die FINMA mehrere kleinere Bewilligungsträger in einer sich abzeichnenden Destabilisierungsgefahr. Im Versicherungsbereich war sie mit der Stabilisierung einer Schadenversicherung der Aufsichtskategorie 5 beschäftigt.

# Regulierung

**Die FINMA reguliert nur, wenn dies mit Blick auf die Aufsichtsziele notwendig ist. Im Rahmen von Regulierungsprojekten setzt sie sich für prinzipienbasierte und proportionale Massnahmen ein und erlässt ihre Regulierung auf der Basis eines robusten Regulierungsprozesses.**

Die FINMA regelt in bestimmten Aufsichtsbereichen mittels Verordnungen technische Details oder besonders dynamische Sachverhalte, wenn ihr dafür in einem Gesetz oder einer Verordnung ausdrücklich die Befugnis erteilt wird. Zudem konkretisiert die FINMA in Rundschreiben ihre Aufsichtspraxis und beschreibt, wie sie die Gesetze und Verordnungen auslegt. Mit diesen Instrumenten sowie im Dialog mit anderen Behörden und Interessengruppen konnte die FINMA im Berichtsjahr erneut die proportionale Ausgestaltung von Regulierungen stärken. Dazu zählen die weitere Umsetzung von «Basel III» mit der überarbeiteten Eigenmittelverordnung oder die neuen Offenlegungsregeln für klimabezogene Finanzrisiken. Generell ist die überwiegende Mehrheit der FINMA-Regulierung durch präzisierungsbedürftiges, übergeordnetes Recht getrieben (Bundesgesetze und Verordnungen des Bundesrates sowie internationale Standards). Nur ein geringer Teil der FINMA-Regulierungen erfolgt zur Kodifizierung der Aufsichtspraxis.

Die FINMA setzte sich entsprechend ihren gesetzlichen Vorgaben zum Regulierungsprozess und entlang ihren strategischen Zielen auch im Berichtsjahr für eine risikoorientierte und proportionale Regulierung ein, die gleichwertig ist mit internationalen Standards. Ein besonderes Augenmerk galt der Umsetzung von regulatorischen Massnahmen, die aufgrund der Lehren aus der Finanzkrise 2008/2009 ergriffen wurden. Dazu gehört insbesondere «Basel III». Eine glaubwürdige Umsetzung dieser Standards in der Schweiz ist essenziell für den Systemschutz, bewahrt den guten Ruf des Finanzplatzes und stellt den Marktzugang für exportorientierte Schweizer Banken sicher. Die FINMA verfolgt auch in diesem Regulierungsprojekt eine proportionale Ausgestaltung.

## **Update Umsetzung «Basel III»**

Das im Dezember 2017 verabschiedete Basel-III-Finalisierungspaket des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS) ist Teil eines Bündels von Massnah-

men zur Beseitigung der Schwachstellen in der Bankenregulierung, die in der Finanzkrise der Jahre 2007 bis 2009 zum Vorschein gekommen waren. Die Finalisierung sieht überarbeitete Regeln zur Bestimmung der Eigenmittelunterlegung von Kredit-, Markt- und operationellen Risiken, zur Eigenmitteluntergrenze (Output-Floor) für Modellansätze und zur Verschuldungsquote (Leverage Ratio) vor. In der Schweiz wird hierfür unter Federführung des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF) die Eigenmittelverordnung revidiert. Die entsprechenden Bestimmungen wurden im Berichtsjahr finalisiert, damit sie 2022 in die Vernehmlassung geschickt werden können. Gleichzeitig überführte die FINMA die folgenden Rundschreiben in neue FINMA-Verordnungen:

- Rundschreiben 2008/20 «Marktrisiken – Banken»
- Rundschreiben 2013/1 «Anrechenbare Eigenmittel – Banken»
- Rundschreiben 2015/3 «Leverage Ratio – Banken»
- Rundschreiben 2016/1 «Offenlegung – Banken»
- Rundschreiben 2017/1 «Kreditrisiken – Banken»

Die Eigenmittelanforderungen für operationelle Risiken, geregelt im Rundschreiben 2008/21 «Operationelle Risiken – Banken», werden ebenfalls in eine neue FINMA-Verordnung überführt. Die in diesem Rundschreiben noch verbleibenden qualitativen Anforderungen an das Management der operationellen Risiken werden gleichzeitig – zwecks Integration der überarbeiteten Principles for the Sound Management of Operational Risk und der neuen Principles for Operational Resilience des BCBS – totalrevidiert.

Inhaltlich richten sich die Arbeiten nach einem im März 2019 zwischen den erwähnten Behörden und den Branchenvertretern vereinbarten Eckwertepapier. Dieses sieht insbesondere eine kapitalneutrale Umsetzung des Basel-III-Finalisierungspaketes für das Bankensystem vor, ausgenommen für die beiden Grossbanken. Für die Grossbanken soll die Umsetzung nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Too-big-to-fail-Problematik risikoorientiert zu höhe-

ren Eigenmittelanforderungen führen. In zeitlicher Hinsicht richtet sich der Regulierungsprozess nach demjenigen des SIF für die Eigenmittelverordnung.

### Revisionen von FINMA-Verordnungen

Die FINMA reguliert in eigenen Verordnungen nur, wenn es der Gesetzgeber ausdrücklich so vorgesehen hat, etwa um technische Details oder besonders dynamische Sachverhalte zu regeln. Die folgenden FINMA-Verordnungen wurden 2021 einer Revision unterzogen:

#### Datenverordnung-FINMA

Im Hinblick auf die Revision des Datenschutzrechts begann 2021 eine Überprüfung und Erweiterung der bestehenden Datenverordnung-FINMA. Die FINMA kommt damit dem Auftrag des Gesetzgebers nach, die Einzelheiten ihrer Datenbearbeitung im Rahmen der Aufsicht nach dem Finanzmarktaufsichtsgesetz und den Finanzmarktgesetzen zu regeln. Gleichzeitig werden die Vorgaben aus dem revidierten Datenschutzrecht mitberücksichtigt.

#### Geldwäschereiverordnung-FINMA

Am 19. März 2021 hat das Parlament die Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (GwG) verabschiedet. Der Nachvollzug der jüngsten Revision des GwG bedingt punktuelle und formale Anpassungen an der FINMA-Verordnung über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (GwV-FINMA). Der Verwaltungsrat der FINMA hat hierzu im September 2021 das Regulierungsmandat erteilt. Die Teilrevision hat im Herbst 2021 begonnen.

#### Versicherungsaufsichtsverordnung-FINMA

Die Teilrevision des VAG und der AVO beschlägt unter anderem das Sanierungsrecht, den Kundenschutz, die Versicherungsvermittler, die Umsetzung internationaler Standards, den Schweizerischen Solvenztest und die Gruppenaufsicht. Die Teilrevision

löst damit auch Anpassungen an den FINMA-Rundschreiben und der AVO-FINMA aus. Die FINMA wird einerseits entlang der Delegationen aus der AVO (und allenfalls direkt aus dem VAG) in der AVO-FINMA regulieren. Andererseits wird die Überführung bestehender Rundschreibeninhalte auf FINMA-Verordnungsstufe im Zentrum stehen. Die Anhörung der AVO-FINMA und der Rundschreiben dauert voraussichtlich von Januar bis März 2023; das Inkrafttreten ist per 1. Januar 2024 geplant.

### Revisionen von Rundschreiben

Mit ihren Rundschreiben führt die FINMA aus, wie sie die Finanzmarktgesetzgebung in der Aufsichtspraxis anwendet. Die Rundschreiben konkretisieren offene, unbestimmte Rechtsnormen und beinhalten Vorgaben für die Ermessensausübung. Damit bezweckt die FINMA eine einheitliche und sachgerechte Praxis bei der Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung.

#### Rundschreiben 2017/06 «Direktübermittlung»

Das Finanzmarktaufsichtsgesetz erlaubt es Beaufichtigten unter bestimmten Voraussetzungen, nicht öffentlich zugängliche Informationen direkt, also ohne Einbezug der FINMA, an ausländische Behörden und Stellen zu übermitteln. Zum Zweck einer einheitlichen Anwendung der Norm und der Unterstützung einer rechtssicheren und zeitnahen Datenübermittlung ins Ausland publizierte die FINMA 2017 das [Rundschreiben 2017/06 «Direktübermittlung»](#).

Um den praktischen Erfahrungen in der Anwendung sowie den Entwicklungen im internationalen Umfeld Rechnung zu tragen, führte die FINMA 2019 eine Ex-post-Evaluation des Rundschreibens durch. Daraus ergab sich Anpassungsbedarf, weshalb die FINMA eine ordentliche Teilrevision anstieß.

Inhaltliche Änderungen umfassten die Ergänzung der Liste mit amtshilfefähigen Behörden um weitere 25 Behörden, mit denen hinreichende bilaterale Kooperationsvereinbarung bestehen. Ausserdem wur-

den einige Erleichterungen eingeführt. So liegt etwa bei der Informationsübermittlung an Behörden, die nicht auf der FINMA-Liste stehen, kein meldepflichtiger Sachverhalt mehr vor.

Das revidierte Rundschreiben «Direktübermittlung» trat am 1. April 2021 in Kraft.

#### Rundschreiben 2016/07 «Video- und Online-Identifizierung»

Die FINMA passte das Rundschreiben 2016/07 «Video- und Online-Identifizierung» und damit die Prozesse zur digitalen Eröffnung einer Kundenbeziehung den technologischen Entwicklungen an. In der vom 16. November 2020 bis 1. Februar 2021 durchgeführten Anhörung wurden die Neuerungen von den Anhörungsteilnehmenden weitgehend begrüsst, viele forderten aber weitergehende Erleichterungen. Die FINMA lässt neu etwa die Identifizierungsvariante des Chipauslesens der biometrischen Ausweispapiere oder eine Geolokalisierung als Alternative zur Überprüfung einer Wohnsitzadresse zu (siehe auch die Ausführungen im Abschnitt «Digitales Kunden-Onboarding – im Gleichschritt mit den technologischen Entwicklungen», S. 18).

Andere Aspekte wie automatische Videoidentifikation mit nachgelagerter Verifikation durch Mitarbeitende (sogenannte asynchrone Identifizierung) wurden allerdings abgelehnt und als noch nicht ausreichend sicher qualifiziert.

Die Änderungen traten per 1. Juni 2021 in Kraft.

#### Rundschreiben 2010/03 «Krankenzusatzversicherung»

Das FINMA-Rundschreiben 2010/03 «Krankenversicherung nach VVG» geht auf versicherungstechnische Fragen zur Tarifierung und zu den Rückstellungen im Zusammenhang mit der Krankenzusatzversicherung ein. Das Bundesgericht hatte in seinem Urteil vom 25. November 2019 die Vorgehensweise

der FINMA bei der Bekämpfung des Missbrauchs infolge von Tarifungleichbehandlung bestätigt. Die Teilrevision des Rundschreibens im Berichtsjahr bezweckte den transparenten Nachvollzug dieser Entwicklung und diente in erster Linie der Wahrung der Interessen der Versicherten. Letztere sollen vor Missbräuchen, insbesondere vor missbräuchlichen Prämien, geschützt werden. So hält die revidierte Fassung des Rundschreibens die Praxis der FINMA bei der Prüfung der Krankenzusatzversicherungstarife und deren Anpassungen fest. Nach einer ersten Ämterkonsultation wurde von September bis November 2020 eine Anhörung durchgeführt. Die Einführung von Transparenzvorschriften zur Prämienentwicklung im Alter stiess bei den Anhörungsteilnehmenden aus der Versicherungsindustrie auf Zustimmung. Verschiedene Anhörungsteilnehmende äusserten sich auch dahingehend, Tarife ausserordentlich anpassen und unbegrenzte Margen in den technischen Ergebnissen anwenden zu können. Die FINMA nahm aufgrund der Eingaben in der Anhörung punktuelle Anpassungen vor.

Das teilrevidierte Rundschreiben trat am 1. Juni 2021 in Kraft.

#### Rundschreiben 2016/01 «Offenlegung – Banken» und 2016/02 «Offenlegung – Versicherer»

Für Finanzinstitute können die Auswirkungen des Klimawandels längerfristig bedeutende finanzielle Risiken bergen. Transparenz über solche klimabezogenen Finanzrisiken bei Beaufsichtigten ist ein erster wichtiger Schritt hin zu deren sinnvoller Identifizierung, Messung und Steuerung. Die FINMA hat im Bereich der Offenlegung von klimabezogenen Finanzrisiken in den Bilanzen der Beaufsichtigten einen gezielten, sektorübergreifenden regulatorischen Handlungsbedarf ausgemacht und nahm entsprechende Konkretisierungen in den bestehenden Rundschreiben 2016/01 «Offenlegung – Banken» und 2016/2 «Offenlegung – Versicherer (Public Disclos-



ure)» vor. Dies, nachdem bereits 2020 eine Regulatoraussprache und eine öffentliche Anhörung durchgeführt worden waren. Inhaltlich orientierte sich die FINMA eng am Rahmenwerk der Task Force for Climate-Related Financial Disclosures (TCFD) und an anderen internationalen Entwicklungen.

Die revidierten Rundschreiben traten am 1. Juli 2021 in Kraft und sind seit dem 1. Januar 2022 anwendbar. Die erste Offenlegung zu klimabezogenen Finanzrisiken erfolgt somit mit der Jahresberichterstattung über das Geschäftsjahr 2021.

### **Stufengerechtigkeit der Regulierung der FINMA**

Die FINMA berücksichtigt beim Erlass von Regulierungen die gemäss Finanzmarktaufsichtsgesetz (Art. 7 FINMAG) und Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz festgehaltenen Grundsätze. Unter anderem achtet sie darauf, dass ihre Regulierung stufengerecht erfolgt.

Im Jahr 2021 führte die FINMA die bereits in den Vorjahren begonnenen Arbeiten zur Prüfung und organischen Umsetzung der Stufengerechtigkeit fort, dies im Rahmen von anstehenden oder laufenden Regulierungsprojekten. So wurde im Rahmen der Arbeiten zu «Basel III» final ein Grossteil der Bestimmungen zu Liquiditäts- und Kapitalanforderungen auf Bundesrats- oder FINMA-Verordnungsstufe angehoben. Dazu wurden neue FINMA-Verordnungen geschaffen und die betroffenen Rundschreiben entschlackt oder aufgehoben (vgl. Abschnitt zu «Update Basel III» auf S. 62).

Auch im Versicherungsbereich konnten die Beurteilung der FINMA-Rundschreiben finalisiert und die entsprechenden Anhebungen auf Stufen Aufsichtsverordnung (AVO) oder AVO-FINMA in Angriff genommen werden. Dies betraf in erster Linie die Ausführungen in den Rundschreiben zu Kapitalanforderungen und Rückstellungen sowie vereinzelte

weitere Bereiche. Bezüglich der Finanzmarktinfrastrukturen begann im Rahmen der Evaluation des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes die Beurteilung der Regulierungsstufen. Wo notwendig sollen ebenfalls entsprechende Anpassungen erfolgen.

### **Quantitative Entwicklung der Regulierung 2021**

Der Umfang der Verordnungen und Rundschreiben der FINMA blieb 2021, gemessen an der Seitenanzahl, in etwa gleich wie im Vorjahr. Die Seitenanzahl der Rundschreiben belief sich auf 1037 (Vorjahr 1057) und reduzierte sich somit um 2 Prozent. Bei den Verordnungen war dagegen eine Zunahme der Seiten auf 263 (Vorjahr 243) zu verzeichnen, ein Anstieg um 8 Prozent. Diese Zunahme steht im Zusammenhang mit dem Nachvollzug der Finanzinstitutsgesetzgebung und der neuen Personaldatenverordnung FINMA, die sich allerdings nicht an Beaufschlagte richtet.

# Internationale Aktivitäten

**International verbindliche Standards sind für einen exportorientierten Finanzplatz wie den schweizerischen von grosser Bedeutung. Die FINMA vertritt im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement die Schweizer Interessen in internationalen Gremien und nimmt bei Prüfverfahren über die Einhaltung internationaler Standards in der Schweiz eine zentrale Rolle ein.**

Die internationale Kooperation erlaubt es der Schweiz, sich bei der Festlegung von internationalen Standards einzubringen und sich für den Zugang zu ausländischen Märkten einzusetzen. Sie ist daher für den Finanzplatz von grosser Bedeutung. Im Rahmen dieser Kooperation nimmt die FINMA Einsitz in internationalen Gremien wie dem Finanzstabilitätsrat (FSB), dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS), der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (IAIS) oder der Internationalen Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden (IOSCO). Die Festlegung der Grundzüge der Positionierung zur Vertretung der Schweiz erfolgt dabei im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD). Die Erfüllung der Aufgaben der FINMA im internationalen Bereich ist in der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (Art. 2 bis Art. 4 FINMAG-VO) geregelt.

## **Finanzstabilitätsrat**

Der Finanzstabilitätsrat (FSB) ist für die globale Überwachung der Finanzstabilität zuständig und koordiniert als Verbindungsglied zwischen der G20 und den Standardsetzungsgremien die Weiterentwicklung der Finanzmarktregulierung. 2021 beschäftigte sich das FSB schwergewichtig mit Arbeiten im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und mit daraus resultierenden Risiken für die globale Finanzstabilität.

Die Schweizerische Nationalbank (SNB) und das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) vertreten die Schweiz in der FSB-Plenarversammlung, dem Entscheidungsgremium des FSB. Die FINMA ist Mitglied im Standing Committee on Supervisory and

Regulatory Cooperation und in der Resolution Steering Group. Die FINMA ist zudem Mitglied des Steering Committee on NBFI, das die Koordination der Policy-Arbeiten im Bereich Non-Bank Financial Intermediation (NBFI) zum Auftrag hat. Die Corona-Pandemie zeigte die zusätzliche Dringlichkeit des Abschlusses dieser Arbeiten auf. Im Berichtsjahr brachte sich deshalb die FINMA im FSB in alle Arbeiten im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie ein. Zusätzlich konzentrierte sie ihre Mitwirkung auf Themen wie potenzielle Mindestanforderungen an die finanziellen Ressourcen einer zentralen Gegenpartei (CCP) für den Fall ihrer Abwicklung, Cyber, Sustainable Finance – eine neue Priorität des FSB – sowie die Ablösung des LIBOR.

## **Basler Ausschuss für Bankenaufsicht**

Die Schweiz ist Gründungsmitglied des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS) und wird in dessen Gremien von der FINMA und der SNB vertreten. Durch ihre aktive Mitarbeit in zahlreichen BCBS-Gremien bringt sich die FINMA weiterhin für eine Stärkung der Sicherheit und Verlässlichkeit des internationalen Bankensystems ein. In den vergangenen Jahren konnte das BCBS die letzten bedeutenden Bestandteile seiner Reformagenda «Basel III» im Nachgang zur Finanzkrise finalisieren. Somit rückten zuletzt andere Aspekte in den Vordergrund, allen voran die laufende Überwachung und Bewertung der Risiken und Schwachstellen des globalen Bankensystems sowie die Förderung der internationalen Bankenaufsichtszusammenarbeit. Im Berichtsjahr war beispielsweise eine Intensivierung der Arbeiten im Zusammenhang mit der fortschreitenden Digitalisierung des Finanzwesens und mit klimabe-

dingten Finanzrisiken zu verzeichnen. Bedeutende Meilensteine waren die Veröffentlichung von Prinzipien zur operationellen Widerstandsfähigkeit etwa hinsichtlich Cyberattacken und die Durchführung einer öffentlichen Konsultation zur eigenmittelmässigen Behandlung von Kryptoassets.

### **Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden**

Die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (IAIS) fördert eine effektive und international konsistente Aufsicht über Versicherungsunternehmen zum Schutz der Versicherten und der Finanzstabilität.

Einen wichtigen Schwerpunkt der IAIS bildeten im Berichtsjahr die Umsetzungsarbeiten des Holistic Framework (Rahmenwerk zur Bewertung und Minderung von systemischen Risiken). In zwei Phasen beurteilte die IAIS die Mitgliedbehörden von Ländern mit ausgeprägt international ausgerichteten Versicherungsgruppen (IAIG) hinsichtlich der nationalen Umsetzung des Holistic Framework. Die erste Phase, das Baseline Assessment (BLA), weitgehend eine Selbstbeurteilung von 26 Ländern inklusive der Schweiz, wurde im zweiten Quartal 2021 abgeschlossen. Seit dem Frühling 2021 läuft mit dem Targeted Jurisdictional Assessment (TJA) die zweite vertiefte Prüfphase. Es werden 10 Länder inklusive der Schweiz beurteilt.

Im Jahr 2021 konnten die Mitgliedbehörden der IAIS zudem erste Erfahrungen im Rahmen der fünfjährigen Monitoring-Phase 2020 bis 2025 für die Aus-

gestaltung des Insurance Capital Standard (ICS) sammeln. Die entsprechenden Zahlen wurden in verschiedenen Supervisory Colleges von Schweizer Gruppen mit den ausländischen Aufsichtsbehörden besprochen. In der Schweiz erfüllten Ende 2021 [fünf Gruppen](#) die IAIG-Kriterien.

### **Internationale Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden**

Zu den Zielen der Internationalen Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden (IOSCO) gehören allen voran der Anlegerschutz, die Sicherstellung von fairen, effizienten und transparenten Märkten, die Eindämmung von systemischen Risiken, die Ausarbeitung und das Umsetzungs-Monitoring von einheitlichen Standards in den Börsen- und Wertpapierbereichen sowie die Förderung einer wirksamen internationalen Zusammenarbeit. Als langjähriges Mitglied im Leitungsgremium (Board) sowie in verschiedenen Gruppen der IOSCO konnte sich die FINMA auch 2021 an verschiedenen technischen Arbeiten beteiligen und von den internationalen Diskussionen zu den Entwicklungen an den Wertpapiermärkten betreffend ihre Aufsichtstätigkeit profitieren.

Zu den prioritären Themen in der IOSCO zählen nach wie vor neue Technologien, Kryptoassets sowie das Fragmentierungsrisiko auf den Wertpapier- und Derivatmärkten. Im Berichtsjahr und vor dem Hintergrund der Pandemie-bedingten Marktentwicklungen intensivierten sich die Arbeiten in den Bereichen Finanzstabilität und Conduct. Sustainable Finance, insbesondere die Mitarbeit bei der Errichtung des

IFRS International Sustainability Standards Board, stellte einen Policy-Schwerpunkt dar.

### **Netzwerk für ein grüneres Finanzsystem**

Im Rahmen ihres Mandats nimmt die FINMA auch aktiv teil an internationalen Diskussionen für verbesserte Nachhaltigkeit im Finanzmarkt. Gemeinsam mit der Schweizerischen Nationalbank ist sie seit April 2019 Mitglied des Netzwerks für ein grüneres Finanzsystem (NGFS) – ein Netzwerk von Zentralbanken und Aufsichtsbehörden, die sich für eine sinnvolle Berücksichtigung von Umwelt- und Klimarisiken im Finanzsektor einsetzen. Im Berichtsjahr baute das NGFS sein Angebot an Analysen und praktischen Instrumenten zum Austausch von Wissen und bewährten Verfahren weiter aus. Dies umfasste auch die aktualisierten NGFS-Referenzszenarien, einen Statusbericht zu aktuellen Klimaszenarioanalysen von Behörden und neuen Arbeitssträngen zur Problema-

tik von Datenlücken und zur Koordination von relevanten Forschungsfragen. Die FINMA beteiligte sich aktiv an Arbeiten mit direkter Relevanz für ihre Aufsichtspraxis zu klimabezogenen Finanzrisiken. Sie wirkte unter anderem mit bei der Erstellung eines Fortschrittsberichts zur Integration von Klimarisiken in die Aufsichtspraxis von NGFS-Mitgliedern. Ausserdem unterstützte sie die Ziele der Erklärung des NGFS zuhanden der UN-Klimakonferenz in Glasgow (COP26), nämlich die finanziellen Risiken aufgrund des Klimawandels besser zu verstehen und zu steuern.

### **Bilaterale Beziehungen**

Bei ihrer Aufsichtstätigkeit unterhält die FINMA direkte Beziehungen zu zahlreichen ausländischen Aufsichtsbehörden weltweit und arbeitet eng mit diesen zusammen. Die FINMA schliesst zu diesem Zweck auch entsprechende Kooperationsvereinba-

rungen ab. Im Berichtsjahr unterzeichnete die FINMA beispielweise eine Kooperationsvereinbarung mit der US-Börsenaufsichtsbehörde United States Securities and Exchange Commission (SEC). Schweizer Finanzinstitute können sich so bei der SEC als Securities Swap Dealer registrieren und erhalten regulatorische Erleichterungen.

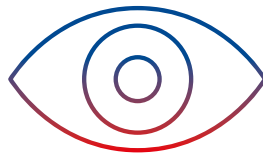
Die FINMA unterstützt im Rahmen ihres Mandats zudem das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) bei seinen Aufgaben mit Fachwissen. Sie nahm in diesem Zusammenhang auch im Berichtsjahr regelmässig an Finanzdialogen und Marktzugangsverhandlungen des SIF mit Drittstaaten teil. Ein besonderer Fokus richtete sich im Berichtsjahr auf das Mitwirken der FINMA an den vom SIF geleiteten Verhandlungen zu einem Finanzdienstleistungsabkommen mit dem Vereinigten Königreich.

## Die Mitarbeitenden der FINMA engagieren sich für die Sicherheit und Stabilität des Schweizer Finanzplatzes

In der FINMA arbeiten Juristinnen und Ökonomen, Mathematiker und Wirtschaftsprüferinnen, Aktuarinnen und Rechnungslegungsexperten sowie weitere Fachpersonen. Sie setzen sich mit grossem Engagement für den Schutz von Bankkundinnen und -kunden, Anlegerinnen und Anlegern, Gläubigerinnen und Gläubigern sowie Versicherten in der Schweiz ein. Mit Praktika und Lehrstellen unterstützt die FINMA auch die Ausbildung von jungen Berufsleuten.

**50,1**

Bewilligung

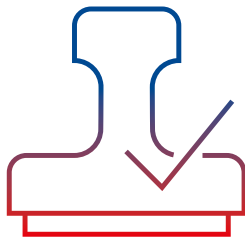
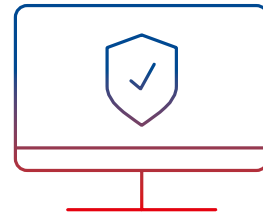


**151,4**

Aufsicht

**55,7**

Risikomanagement



**118,3**

Recht, Regulierung, Durchsetzung

**153,5**

Betrieb, Unterstützung,  
zentrale Fachfunktionen

**529,0**

Total Vollzeitstellen (FTE)

davon Lehrstellen,  
Ausbildungsplätze und  
Hochschulpraktika

**14,8**

Dargestellt wird der gesamte Personalbestand per Jahresende 2021. Berücksichtigt sind auch Lernende, Praktikantinnen und Praktikanten sowie im Stundenlohn tätige Personen.

## **Die FINMA als Behörde**

**72 Die FINMA im Dialog**

**75 Prüfungen im Auftrag der FINMA**

**78 Verwaltungsrat und Geschäftsleitung**

**82 Personal**

**86 Betriebliches**

# Die FINMA im Dialog

**Die FINMA informiert gegenüber ihren Anspruchsgruppen offen und transparent. Sie gibt der Politik Auskunft über ihre Aufsichts- und Regulierungstätigkeiten, tauscht sich mit zahlreichen Interessengruppen aus und setzt die Öffentlichkeit über ihre Aktivitäten angemessen ins Bild. Sie erfüllt so ihren gesetzlichen Auftrag zur Rechenschaftspflicht.**

Die FINMA pflegt den Dialog mit der Politik, anderen Behörden, den Beaufsichtigten, der Öffentlichkeit und mit weiteren Interessengruppen. Der Austausch entlang der Aufgaben der FINMA und ihrer staatspolitischen Einbettung fand in der Berichtsperiode zu zahlreichen Themen statt, so zu den Auswirkungen der Pandemie auf den Finanzplatz Schweiz, zu den akzentuierten Risiken in den Bereichen Hypothekarmarkt, Cyber und Klimawandel oder zum Aufsichtsansatz der FINMA über die Corporate Governance und das Risikomanagement von Beaufsichtigten. Mit Verbänden und weiteren Anspruchsgruppen führte die FINMA verschiedene institutionalisierte Treffen durch und nahm an themenspezifischen Arbeitsgruppen teil. Die Öffentlichkeit informierte die FINMA mittels zahlreicher Medienmitteilungen und Veröffentlichungen und mit der Beantwortung von mehr als 6600 Anfragen.

## **Jährliche Rechenschaftspflicht**

Einmal jährlich legen die Verwaltungsratspräsidentin und der Direktor den parlamentarischen Aufsichtskommissionen, also den Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und den Finanzkommissionen (FK) der eidgenössischen Räte, Rechenschaft ab. Im Berichtsjahr wurden neben Fragen zur Behördenführung die bedeutendsten Risiken für den Finanzmarkt erörtert. Besondere Aufmerksamkeit erhielten wie bereits in der Aussprache 2020 die Auswirkungen der Coronapandemie auf den Finanzplatz Schweiz. Ferner wurden die Vorfälle bei Greensill und Archegos, die akzentuierten Risiken auf dem Hypothekarmarkt, die Herausforderungen bei der Aufsicht über digitale Finanzdienstleistungen, Risiken im Cyberbereich sowie finanzbezogene Klimarisiken diskutiert. An beiden Sitzungen nahm Jan Blöchliger als Direktor ad interim teil und stellte sich den Mitgliedern der Aufsichtskommissionen vor.

Im Herbst fand erneut der im Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) festgelegte jährliche Austausch mit dem Bundesrat statt. Bei dieser Gelegenheit wurde über den aktuellen Stand der Erfüllung der strategi-

schen Ziele der FINMA berichtet und wurden die bedeutendsten Risiken für den Schweizer Finanzmarkt erörtert. Der Austausch 2021 stand zudem im Zeichen eines ersten Kennenlernens der neuen Verwaltungsratspräsidentin und des neuen FINMA-Direktors.

## **Fachauskunft in parlamentarischen Kommissionen**

Auch im Berichtsjahr gab die FINMA in parlamentarischen Kommissionen Auskunft zu spezifischen Themen. In Sitzungen der Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK) der beiden Räte gab sie ihre Einschätzung zur Too-big-to-fail-Problematik sowie zur Aufsicht über die Corporate Governance und das Risikomanagement bei Grossbanken in der Schweiz. Zudem nahm sie an Sitzungen der WAK zur Revision des Versicherungsaufsichtsgesetzes, zum Bankengesetz sowie zum Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung teil.

## **Institutionalisierter Austausch mit wichtigen Anspruchsgruppen**

Mit den wichtigsten Verbänden der Beaufsichtigten führte die FINMA institutionalisierte Jahres- oder Halbjahrestreffen durch und pflegte auch im Rahmen von themenspezifischen Arbeitsgruppen einen regen Austausch.

Wie in den vergangenen Jahren organisierte die FINMA zudem einen Austausch mit verschiedenen Akteuren, die sich für den Kundenschutz einsetzen. An diesem Anlass nahmen Konsumentenschutzorganisationen (Stiftung Konsumentenschutz, Konsumentenforum), die Ombudsstelle Krankenversicherung, der Ombudsmann der Privatversicherung sowie der Preisüberwacher teil. Dabei wurden verschiedene Themen im Zusammenhang mit der Krankenzusatzversicherung besprochen, so etwa ein Update zu den Leistungserbringern in der stationären Zusatzversicherung, die Anpassung des [FINMA-Rundschreibens 2010/03 «Krankenversicherung nach VVG»](#) und die Erkenntnisse aus der Tarifrunde 2022.



### **Panels und Fachtagungen mit Marktteilnehmenden**

Der Dialog mit den Beaufsichtigten wird insbesondere mit themenspezifischen Panels – bestehend aus hochrangigen Vertretungen der Privatwirtschaft und der Aufsicht – gefördert. Diese Treffen erlauben einen direkten und offenen Austausch zwischen Entscheidungsträgern und -trägerinnen der Aufsicht und der Finanzmarktinstitute. Neben dem aktuellen Marktgeschehen werden auch spezifische Aufsichts- und Regulierungsfragen besprochen. Im Bankenbereich haben sich die Panels in den Bereichen Asset Management, Retail Banking, Private Banking und Kleinbanken bewährt und wurden auch im Berichtsjahr fortgeführt. Im Versicherungsbereich bestehen vergleichbare Gremien zur Schaden-, zur Kranken-, zur Lebens- und zur Rückversicherung, in deren Rahmen sich die FINMA mit den Beaufsichtigten im Berichtsjahr ausgetauscht hat. Zudem organisierte die FINMA im Berichtsjahr zwei Fachaustausche mit Vertretungen aus dem Banken-, Versicherungs- und Asset-Management-Bereich zum Thema klimabezogene Finanzrisiken und informierte unabhängige Vermögensverwalter an Branchenveranstaltungen über die mit dem Inkrafttreten des Finanzinstituts-gesetzes (FINIG) und des Finanzdienstleistungsgesetzes (FIDLEG) verbundenen Änderungen im Bewilligungsverfahren und in der Aufsicht.

Zudem lud die FINMA erneut zu zwei grösseren Veranstaltungen in den Bereichen Kleinbanken und Asset Management ein. Am sogenannten «Kleinbankensymposium» informierte sie die über 250 Teilnehmenden über die Themen LIBOR-Ablösung und Cyberrisiken mit anschliessender Paneldiskussion zu den aktuellen Risiken auf dem Finanzmarkt. An der «Fachtagung Asset Management» mit rund 350 externen Gästen standen die Themen Nachhaltigkeit und Greenwashing im Vordergrund. Im Zeichen der Corona-Pandemie fanden beide Veranstaltungen virtuell statt.

### **Anfragen**

2021 traten über 6600 Finanzmarktkundinnen und -kunden, Investorinnen und Investoren, Anwältinnen und Anwälte sowie weitere Interessierte mit der FINMA in Kontakt. Damit nahm das Anfragevolumen gegenüber dem Jahr zuvor ab. Die FINMA erhielt auf diesem Weg vielfach wertvolle Hinweise zu einzelnen Akteuren auf dem Finanzmarkt, die sie in ihrer Aufsichtstätigkeit gezielt einsetzen konnte.

Insgesamt beantwortete die FINMA im Berichtsjahr 2139 telefonische und 4532 schriftliche Anfragen. Diese betrafen bewilligte Institute, die Bewilligungspflicht und die Regulierung. Über 1400 Hinweise gingen zu nicht bewilligten Finanzakteuren ein, die ihren Kunden oftmals eine Präsenz in der Schweiz oder eine FINMA-Lizenz vorgetäuscht hatten. Die FINMA führte aufgrund dieser Meldungen von Kundinnen und Kunden oder Investorinnen und Investoren mehrere Hundert vertiefte Abklärungen durch. Diese führten teilweise zu Verfahren oder einem Eintrag auf der Warnliste. Die von der FINMA regelmässig aktualisierte Warnliste ist mit 220'000 Klicks eine der am meisten besuchten Seiten auf [www.finma.ch](http://www.finma.ch). Allgemein wurden Anlegerinnen und Anleger präventiv auf mögliche Gefahren auf dem Finanzmarkt aufmerksam gemacht.

Das Inkrafttreten der Bestimmungen zum Finanzinstituts-gesetz (FINIG) und zum Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG) und der entsprechenden Registrierungspflichten hatte 2020 zahlreiche Bewilligungsanfragen mit sich gebracht. Die Zahl dieser Anfragen nahm 2021 ab. Die Mehrzahl der Unterstellungsanfragen im Berichtsjahr bezog sich insbesondere auf Dienstleistungen in der Vermögensverwaltung und im Bereich Fintech.

### **Berichterstattung an die Öffentlichkeit**

Dreh- und Angelpunkt der Berichterstattung an die Öffentlichkeit ist die Website der FINMA. Sämtliche Grundlagen zur Aufsichts- und Regulierungstätigkeit

der FINMA sind darauf greifbar. Die FINMA schuf auch 2021 mit den Informationen auf der Website, spezifischen Berichten, thematischen Dossiers, Faktenblättern oder sogenannten Erklärvideos Transparenz darüber, wie sie ihren gesetzlichen Auftrag wahrnimmt. Im Berichtsjahr wurde die Website insgesamt 1,6 Millionen Mal aufgerufen.

Die FINMA informierte 2021 zudem 10-mal aktiv mittels Meldungen und 24-mal mittels Medienmitteilungen über für den Finanzplatz relevante Themen. Die Medienstelle der FINMA beantwortete 2021 mehr als 798 Medienanfragen. Über 10 000 Interessierte machten von dem Angebot Gebrauch, sich jeweils per Newsletter über Neuigkeiten auf der FINMA-Website informieren zu lassen. Und diese Zahl steigt. Dies gilt auch für Follower der FINMA in den sozialen Medien.

# Prüfungen im Auftrag der FINMA

Die FINMA nimmt in allen Bereichen ihrer Aufsichtstätigkeit die Unterstützung von Dritten in Anspruch. Dabei legt sie besonderen Wert auf die Wirksamkeit und die Effizienz der Prüfgesellschaften und Beauftragten. Die 2020 erreichten signifikanten Kosteneinsparungen, die dank einer Revision des aufsichtsrechtlichen Prüfwesens erzielt wurden, konnten im Berichtsjahr auf einem konstanten Niveau gehalten werden.

Prüfgesellschaften erstellen für das von ihnen zu prüfende Finanzinstitut eine Risikoanalyse und eine Prüfstrategie. Bei Banken der Aufsichtskategorien 1 und 2 definiert die FINMA die Prüfstrategie im Austausch mit der Prüfgesellschaft. Bei den übrigen Finanzinstituten kann die FINMA die von der Prüfgesellschaft festgelegte Prüfstrategie anpassen. Im Versicherungsbereich gibt sie die Prüfstrategie oder das Prüfprogramm direkt vor. Auf Basis der durchgeführten Prüfung erstattet die Prüfgesellschaft der FINMA Bericht. Die Prüfgesellschaften müssen ihre Unabhängigkeit wahren. Sie haben bei der Erfüllung ihrer Aufgaben eine kritische Grundhaltung einzunehmen und müssen eine objektive Beurteilung sicherstellen.

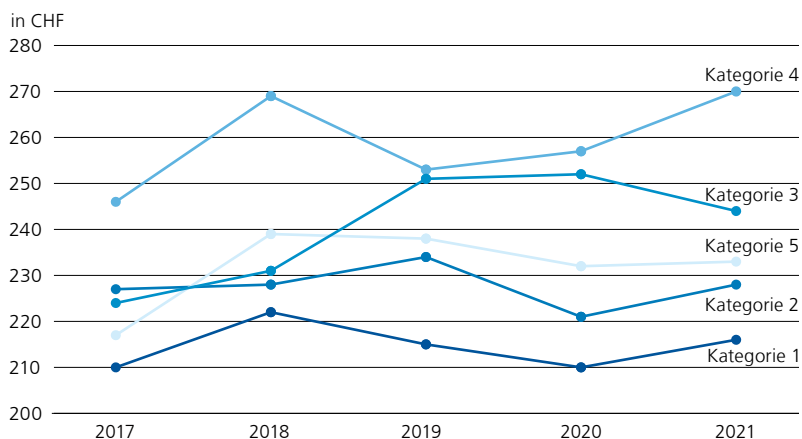
## Prüfgesellschaften als verlängerter Arm der FINMA

Die Zulassung als aufsichtsrechtlicher Prüfer wird von der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) erteilt. Die Kosten der Aufsichtsprüfung durch eine Prüfgesellschaft werden von den Beaufsichtigten direkt getragen. Die Prüfgesellschaften melden der FINMA jährlich die fakturierten Honorare. Für die im Berichtsjahr abgeschlossenen Prüfungen wurden im Durchschnitt für die Aufsichtsprüfung 229 Franken pro Stunde fakturiert, für die Rechnungsprüfung

153 Franken. Der Einsatz der Prüfgesellschaften machte 34 Prozent der von der FINMA und den Prüfgesellschaften insgesamt fakturierten Aufsichtskosten für den Schweizer Finanzmarkt aus. Die Intensität des Einsatzes von Prüfgesellschaften war je nach Branche unterschiedlich. In der Bankenaufsicht lag ihr Kostenanteil bei 45 Prozent, wobei sich die durchschnittlichen Stundenansätze für die Aufsichtsprüfung je nach Grösse der Bank unterschieden (siehe Grafik weiter unten). Diese können insbesondere bei den Aufsichtskategorien 1 und 2 aufgrund der geringen Zahl der Institute höheren Schwankungen ausgesetzt sein. Entsprechend fallen die unterschiedliche Komplexität der Prüfgebiete, die einer mehrjährigen Rotation unterliegen, sowie die verschiedenen Geschäftsmodelle und Prüfmethode stärker ins Gewicht. Im Versicherungsbereich nahm die FINMA den grössten Teil der Aufsicht selber wahr. Deshalb betrug der Kostenanteil der Prüfgesellschaften dort nur 13 Prozent.

Die im Vorjahr durch die Revision des [FINMA-Rundschreibens 13/3 «Prüfwesen»](#) erzielten Effizienzsteigerungen, die zu erheblichen Einsparungen bei den laufenden Kosten der Beaufsichtigten geführt hatten, konnten beibehalten werden. Die FINMA wird

## Durchschnittliche Stundenansätze der Aufsichtsprüfung bei Banken



## Kosten der Aufsichtsprüfung durch Prüfgesellschaften

Jährliche Honorarkosten pro Aufsichtsbereich in Mio. CHF<sup>15</sup>

	2021	2020 <sup>16</sup>	2019	2018	2017	2016
Banken und Wertpapierhäuser	54,6	55,3	76,9	81,4	86,7	89,4
Versicherungen	7,1	6,8	7,7	7,2	6,3	6,6
Märkte	1,0	0,8	1,6	1,9	2,3	1,3
Asset Management	9,3	9,8	13,1	13	12,4	12,6
<b>Total</b>	<b>72,0</b>	<b>72,7</b>	<b>99,3</b>	<b>103,5</b>	<b>107,7</b>	<b>109,9</b>

nach Ablauf von drei vollen Prüfjahren eine Wirkungsanalyse zum Kosten-Nutzen-Verhältnis der Revision des Rundschreibens vornehmen.

### FINMA-Beauftragte – ein wichtiges Instrument bei speziellen Fragen der Aufsicht und der Rechtsdurchsetzung

Der Einsatz von Beauftragten stellt ein wichtiges Instrument der FINMA dar. Im Gegensatz zum Prüfwesen erfolgt er typischerweise nicht wiederkehrend im Rahmen eines vorgegebenen Prüfprogramms, sondern fallbezogen für spezifische Fragen der Aufsicht und des Enforcement. Die Mandate der FINMA stellen je nach Einsatzgebiet unterschiedliche Anforderungen an die Beauftragten und erfordern entsprechende Spezialisierungen. Die Kosten werden von den Beaufsichtigten getragen. Es wird zwischen fünf Typen von Beauftragten unterschieden:

- Prüfbeauftragte bei bewilligten Finanzintermediären
- Untersuchungsbeauftragte bei bewilligten Finanzintermediären
- Untersuchungsbeauftragte bei einer Tätigkeit ohne erforderliche Bewilligung
- Sanierungsbeauftragte und Krisenmanager bei bewilligten Finanzintermediären
- Konkurs- und Liquidationsbeauftragte

Die Auswahl eines Beauftragten erfolgt in einem zweistufigen Prozess. Sämtliche interessierten Anbieter können sich um die Aufnahme in eine öffentlich zugängliche Kandidatenliste bewerben.

Die FINMA hat Anforderungsprofile für ihre Standardmandate formuliert. Aufgenommen werden Kandidaten und Kandidatinnen, die das entsprechende Anforderungsprofil erfüllen. Diese Liste zieht die FINMA bei der Auswahl eines Beauftragten im Einzelfall bei. Am Ende des Berichtsjahres befanden sich 93 Bewerber auf der Kandidatenliste. Sollte für ein Mandat kein passender Kandidat oder keine passende Kandidatin zur Verfügung stehen, kann die FINMA auch Personen ausserhalb der Kandidatenliste einsetzen.

Die Auswahl für ein konkretes Mandat erfolgt aufgrund verschiedener Kriterien. Die FINMA-Beauftragten müssen fachkundig und unabhängig sein (vgl. Art. 24a und 36 FINMAG). Dies sind die zentralen Faktoren für die Einsetzung von Beauftragten im Einzelfall. Weitere Auswahlkriterien sind die Sprachkenntnisse oder das Einsatzgebiet. Zudem braucht es je nach Mandat auch ausreichende Ressourcen. Daneben bilden die offerierten Honoraransätze ein Kriterium für die Vergabe des Auftrags.

<sup>15</sup> Die Jahresangaben (Jahr der Erhebung) gelten jeweils für die Prüfung des vorangegangenen Geschäftsjahres. Die Kosten der Aufsichtsprüfung umfassen die Basisprüfung sowie mögliche Zusatzprüfungen. Der durch die FINMA nicht beeinflussbare sonstige aufsichtsrechtliche Prüfaufwand ist nicht enthalten (etwa Aufwendungen für spezialgesetzliche Prüfungen).

<sup>16</sup> Abweichungen gegenüber dem Jahresbericht 2020 aufgrund von nachträglich eingereichten oder angepassten Prüfkosten-Erhebungen.

Die FINMA vergab im Berichtsjahr 29 Mandate. Sie achtete im Rahmen ihres Auswahlprozesses darauf, dass Mandate möglichst nicht gehäuft an einzelne Beauftragte vergeben wurden. Die FINMA überwachte die Mandatserfüllung fortlaufend und kontrollierte die Verhältnismässigkeit der von den Beaufsichtigten zu tragenden Kosten. Die Kosten aller FINMA-Beauftragten beliefen sich im Jahr 2021 auf 21 Millionen Franken.<sup>17</sup>

<sup>17</sup>Stand der eingetroffenen Rechnungen per Mitte Februar 2022.

#### Kosten der FINMA-Beauftragten nach Honorarvolumen und die Zahl der Mandatsvergaben

Beaufsichtigtenkategorie	2021		2020		2019	
	Honorarvolumen <sup>17</sup> in Mio. CHF	Mandatsvergaben	Honorarvolumen in Mio. CHF	Mandatsvergaben	Honorarvolumen in Mio. CHF	Mandatsvergaben
Prüfung bei bewilligten Finanzintermediären	7,6	10	13,0	8	8,9	12
Untersuchungen bei bewilligten Finanzintermediären	10,6	11	2,2	4	3,9	6
Untersuchungen bei Tätigkeit ohne erforderliche Bewilligung	0,3	4	0,6	7	0,6	8 <sup>18</sup>
Liquidationsverfahren	0,2	1	0,2	1	0,4	1
Konkursliquidationsverfahren	2,3	3	4,9	5	4,3	5
<b>Total</b>	<b>21,0</b>	<b>29</b>	<b>20,9</b>	<b>25</b>	<b>18,1</b>	<b>32</b>

# Verwaltungsrat und Geschäftsleitung

Die FINMA ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Strategisch geführt wird die Behörde vom Verwaltungsrat. Die Geschäftsleitung trägt unter der Leitung des Direktors die Verantwortung für das operative Geschäft.

Als operative Führung der FINMA verantwortet die Geschäftsleitung die Aufsicht über die Schweizer Finanzmarktteilnehmer gemäss den gesetzlichen und strategischen Vorgaben. Sie führt dabei die Beschlüsse des Verwaltungsrats und seiner Ausschüsse aus. Der Verwaltungsrat als strategisches Organ führt die FINMA und übt die Aufsicht und die Kontrolle über die Geschäftsführung aus.

## Der Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat ist das strategische Organ der FINMA. Er übt die Oberleitung sowie die Aufsicht und die Kontrolle über die Geschäftsführung der FINMA aus. Er entscheidet über Geschäfte von grosser Tragweite, erlässt Verordnungen und Rundschreiben und verantwortet das Budget der FINMA. Der Verwaltungsrat trägt diese Verantwortung als Kollektivorgan. Er fasst seine Beschlüsse mit der Mehrheit der Stimmen seiner anwesenden Mitglieder.

## Mitglieder des Verwaltungsrats per 31. Dezember 2021<sup>18</sup>

Prof. Dr. Marlene Amstad	Präsidentin
Martin Suter	Vizepräsident
Prof. Dr. Ursula Cassani Bossy	Mitglied
Prof. Dr. Susan Emmenegger	Mitglied
Benjamin Gentsch	Mitglied
Bernard Keller	Mitglied
Dr. Andreas Schlatter	Mitglied
Franz Wipfli	Mitglied

Seit 1. Januar 2021 ist die bis dato als Vizepräsidentin amtierende Prof. Dr. Marlene Amstad Verwaltungsratspräsidentin der FINMA. Auch per 1. Januar wurde Prof. Dr. Susan Emmenegger, ordentliche Professorin für Privat- und Bankenrecht an der Universität Bern, in den Verwaltungsrat der FINMA berufen.

Der Bundesrat wählte am 20. Oktober 2021 Dr. Alberto Franceschetti und Marzio Hug in den Verwaltungsrat der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA. Die beiden italienischsprachigen Exper-

ten aus dem Finanzsektor treten am 1. Januar 2022 die Nachfolge der per Ende Jahr ausscheidenden Mitglieder Franz Wipfli und Bernard Keller an.

## Ausschüsse des Verwaltungsrats

Der Verwaltungsrat bildet aus dem Kreis seiner Mitglieder einen Prüfungs- und Risikoausschuss, einen Nominationsausschuss sowie einen Übernahme- und Staatshaftungsausschuss. Der Übernahme- und Staatshaftungsausschuss ist Beschwerdeinstanz für die Verfügungen der Übernahmekommission und entscheidet über streitige Staatshaftungsansprüche gestützt auf das Verantwortlichkeitsgesetz (VG).

<sup>18</sup>Zur Gewährleistung der Transparenz führt die FINMA eine öffentliche Liste mit den Interessenbindungen der Verwaltungsratsmitglieder. Informationen zum Verhaltenskodex der FINMA sind öffentlich zugänglich. Für den Verwaltungsrat der FINMA gelten überdies die vom Bundesrat verabschiedeten Bedingungen zur Ausübung des Amtes.



Prof. Dr.  
Marlene Amstad



Prof. Dr.  
Ursula Cassani Bossy



Martin Suter



Prof. Dr.  
Susan Emmenegger



Benjamin Gentsch



Dr. Andreas Schlatter



Bernard Keller



Franz Wipfli

### Ständige Verwaltungsratsausschüsse und ihre Mitglieder per 31. Dezember 2021

	Prüfungs- und Risikoausschuss	Nominationsausschuss	Übernahme- und Staatshaftungs- ausschuss
Prof. Dr. Marlene Amstad		Vorsitz	
Prof. Dr. Ursula Cassani Bossy			Vorsitz
Prof. Dr. Susan Emmenegger			X
Benjamin Gentsch		X	
Bernard Keller	X		
Dr. Andreas Schlatter		X	X
Martin Suter	X (Vorsitz ab April)		
Franz Wipfli	X (Vorsitz bis März)		

## Die Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung ist das operative Organ der FINMA und stellt die gesetz- und strategiekonforme Aufsicht über Banken, Versicherungsunternehmen, Börsen und Wertpapierhäuser sowie über weitere Finanzintermediäre sicher. Sie erarbeitet die Entscheidungsgrundlagen für Geschäfte, die in die Zuständigkeit des Verwaltungsrats fallen, und ist für die Umsetzung der Beschlüsse des Verwaltungsrats und seiner Ausschüsse zuständig.

### Mitglieder der Geschäftsleitung per 31. Dezember 2021

Dr. Urban Angehrn, Direktor  
Birgit Rutishauser Hernandez,  
Stellvertreterin des Direktors und Leiterin  
Geschäftsbereich Versicherungen  
Jan Blöchliger, Leiter Geschäftsbereich Banken  
Léonard Bôle, Leiter Geschäftsbereich Märkte  
Patric Eymann, Leiter Geschäftsbereich  
Enforcement  
Thomas Hirschi, Leiter Geschäftsbereich  
Asset Management  
Alexandra Karg, Leiterin Geschäftsbereich  
Operations  
Johanna Preisig, Leiterin Geschäftsbereich  
Strategische Grundlagen  
Rupert Schaefer, Leiter Geschäftsbereich  
Recovery und Resolution

Der Verwaltungsrat übertrug Dr. Urban Angehrn per 1. November 2021 die Geschäftsleitung der FINMA. Diese Wahl wurde prozessgemäss vom Bundesrat bestätigt. Für die Besetzung der Stelle führte der Verwaltungsrat eine umfangreiche Suche und Evaluation durch. Dr. Urban Angehrn war bis zu seinem Stellenwechsel Mitglied der Konzernleitung und Group Chief Investment Officer der Zurich Insurance Group (Zurich) und amtierte als Verwaltungsratspräsident der Zurich Life Insurance Company sowie als Präsident des Stiftungsrats der Pensionskasse der Zurich Insurance Group. Nach seinem Stellenantritt gelten für

Dr. Urban Angehrn wie für alle FINMA-Mitarbeitenden die Ausstandsregeln nach dem Verhaltenskodex der FINMA. Er befindet sich daher bis Ende Oktober 2022 bei allen Geschäften im Ausstand, die seinen letzten Arbeitgeber (Zurich Insurance Group) betreffen. Die FINMA wird zudem wie üblich prüfen, ob darüber hinaus Gründe für einen Ausstand vorliegen.

Der scheidende Direktor Mark Branson war seit dem 1. Januar 2010 für die FINMA tätig, zunächst als Leiter der Bankenaufsicht, ab 2013 zusätzlich als stellvertretender Direktor und seit April 2014 als Direktor. Er verliess die FINMA Ende Mai 2021 und wurde Anfang August Präsident der deutschen Finanzdienstleistungsaufsicht BaFin. Bis zum Stellenantritt des neuen Direktors Dr. Urban Angehrn wirkte Jan Blöchliger, Leiter des Geschäftsbereichs Banken, interimistisch als Direktor der FINMA. Während dieser Übergangszeit führte Michael Waldburger, Leiter der Abteilung Aufsicht UBS, den Geschäftsbereich Banken.

### Enforcementausschuss

Der Enforcementausschuss (ENA) ist als ständiger Ausschuss der Geschäftsleitung zuständig für die Entscheide im Bereich der Rechtsdurchsetzung (Enforcement). Er erlässt Enforcementverfügungen und entscheidet über die Eröffnung und Einstellung von Verfahren.

### Ständige Mitglieder des Enforcement- ausschusses per 31. Dezember 2021

Dr. Urban Angehrn, Vorsitz  
Patric Eymann  
Johanna Preisig

ENA-Mitglieder mit Stimmberechtigung sind zudem fallweise die Leiterinnen und Leiter der vom jeweiligen Geschäft hauptsächlich betroffenen Geschäftsbereiche.





Dr. Urban Angehrn



Birgit Rutishauser  
Hernandez



Jan Blöchliger



Léonard Bôle



Patric Eymann



Thomas Hirschi



Alexandra Karg



Johanna Preisig



Rupert Schaefer

# Personal

**Die FINMA setzt auch in der Personalpolitik auf Nachhaltigkeit. Wichtige Prinzipien sind Wirtschaftlichkeit, Ausgewogenheit und Transparenz. Ein Schwerpunktthema im Jahr 2021 war die Begleitung und Vorbereitung der Mitarbeitenden auf die neue Arbeitsrealität für die Zeit nach der Corona-Pandemie.**

Auch im Jahr 2021 nahmen die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Mitarbeitenden direkt und indirekt viel Platz in der Personalarbeit der FINMA ein. So wurden beispielsweise die personalrechtlichen Grundlagen für flexibles Arbeiten im «New Normal» geschaffen. Auch die FINMA-weite Aus- und Weiterbildung rund um die virtuelle Kommunikation und die virtuelle Führung von Mitarbeitenden war ein Schwerpunktthema. Gleichzeitig fokussierte die Personalarbeit darauf, die Mitarbeitenden während des laufenden Projekts zur Umgestaltung der Arbeitsumgebungen miteinzubeziehen und zu begleiten.

## **Vorbereitungen für die neue Normalität nach der Corona-Pandemie**

Die Erfahrungen aus der ortsunabhängigen und flexiblen Zusammenarbeit während der Corona-Pandemie führen auch in der FINMA zu markanten und dauerhaften Veränderungen in den Arbeitsweisen. Bereits 2020 hatte die FINMA damit begonnen, Arbeitsbedingungen für die Zeit der neuen Normalität nach der Corona-Pandemie zu gestalten. Diese Neu- und Umgestaltung der Arbeitsweisen und Arbeitsumgebungen findet auf drei Ebenen statt: erstens in der Personalpolitik und -Governance, zweitens bei der räumlichen Arbeitsumgebung und drittens in der technischen Ausstattung für die virtuelle Kollaboration.

Die Entscheide auf der Ebene der Personalpolitik wurden per Anfang 2021 in Kraft gesetzt. Den Mitarbeitenden der FINMA steht es seither offen, die Arbeit bis zur Hälfte ihres vertraglichen Pensums in Fernarbeit zu leisten, also ohne im Büro anwesend zu sein. Gleichzeitig erhalten und stärken wöchentliche Präsenztage, an denen die Mitarbeitenden in ihren Teams gemeinsam vor Ort sind, auch die direkte und die informelle Interaktion innerhalb der Gruppe. Bedingt durch den ungünstigen Verlauf der Corona-Pandemie konnte diese Policy im Jahr 2021 allerdings noch nicht in allen Teams und nicht über längere Zeit hinweg umgesetzt werden.

Zur Unterstützung der künftigen Zusammenarbeit in der neuen Normalität wurden zudem auch die Führungsprozesse angepasst. Mitarbeitende und Führungskräfte erhalten insgesamt mehr Spielraum zur vertrauensbasierten individuellen Ausgestaltung der Führungszusammenarbeit. Die Feedback- und Beurteilungsinstrumente wurden weiter vereinfacht: Sie richten den Fokus ihrer Beurteilung statt wie bisher auf die Vergangenheit neu auf die Gestaltung und Klärung der zukünftigen Zusammenarbeit.

Die Planungsarbeiten für die Neugestaltung der räumlichen Arbeitsumgebung bildeten einen weiteren Schwerpunkt. Ziel der entsprechenden Anpassungen ist es, den Mitarbeitenden eine optimale Arbeitsumgebung für die neuen Arbeitsweisen zur Verfügung zu stellen (siehe Abschnitt «Arbeitsplatz 2.0: hybride Arbeitsmodelle und technische Kollaborationsmöglichkeiten» auf S. 86). Die Personalarbeit 2021 konzentrierte sich demnach auch darauf, die Mitarbeitenden und Führungskräfte in diesem Veränderungsprozess zu begleiten und in die Gestaltung der zukünftigen Arbeitsumgebungen miteinzubeziehen. Zu diesem Zweck wurden in verschiedenen Phasen des Projekts unter anderem Umfragen und systematische Feedback-Runden in den verschiedenen Teams durchgeführt. Diese Erkenntnisse flossen in die Arbeitsplatzgestaltung mit ein und wurden den Mitarbeitenden regelmässig kommuniziert. Mit dem Beginn der Umbauarbeiten 2022 verschiebt sich der Fokus von der Begleitung und dem Einbezug der Mitarbeitenden hin zur Befähigung für eine effektive und produktive Nutzung der neuen Arbeitsumgebungen.

Die Umsetzungsarbeiten für eine bessere technische Unterstützung der virtuellen Kollaboration sind ebenfalls ein Schwerpunktthema für das Jahr 2022. Auch hier ist es Aufgabe der Personalarbeit, durch angemessene Massnahmen die organisatorische Veränderung zu unterstützen.

### Massnahmen zur weiteren Förderung der Gleichstellung

Konkrete Massnahmen zur Umsetzung des Nachhaltigkeitsgedankens und des Engagements der FINMA für die Gleichstellung von Frau und Mann wurden Anfang 2021 mit weiteren Anpassungen in den personalrechtlichen Bestimmungen vorgenommen. So entschied sich die FINMA dazu, Frauen und Männern bei Elternschaft jeweils während zweier Wochen über das gesetzliche Minimum hinaus Urlaub zu gewähren und die Lohnfortzahlung zu leisten. Der Vaterschaftsurlaub in der FINMA beträgt somit neu vier Wochen. Er wird in der Form eines «Elternschaftsurlaubs» auch bei gleichgeschlechtlichen Partnerschaften und im Adoptionsfall angewendet.

Frauen erhielten zudem neu das Anrecht auf freiwillige Weiterbeschäftigungen bis zum vollendeten 65. Altersjahr. Sie werden damit den Männern bezüglich der potenziellen Dauer des Erwerbslebens gleichgestellt.

### Umsetzungsstand Gender-Diversity-Ziele und -Massnahmen

Ein übergeordnetes personalpolitisches Ziel der FINMA ist es, dass der Frauenanteil in allen Kaderstufen in etwa gleich hoch ist wie der Frauenanteil im Gesamtpersonalbestand. Im Berichtsjahr waren 28,8 Prozent aller Kaderfunktionen von Frauen besetzt (Vorjahr 28,9); insgesamt betrug der Frauenanteil im Personalbestand wie im Vorjahr 41,2 Prozent. Um dieses Ziel zu erreichen, formulierte die FINMA sogenannte Aufrechterhaltungs- und Aufbauziele für die Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen.

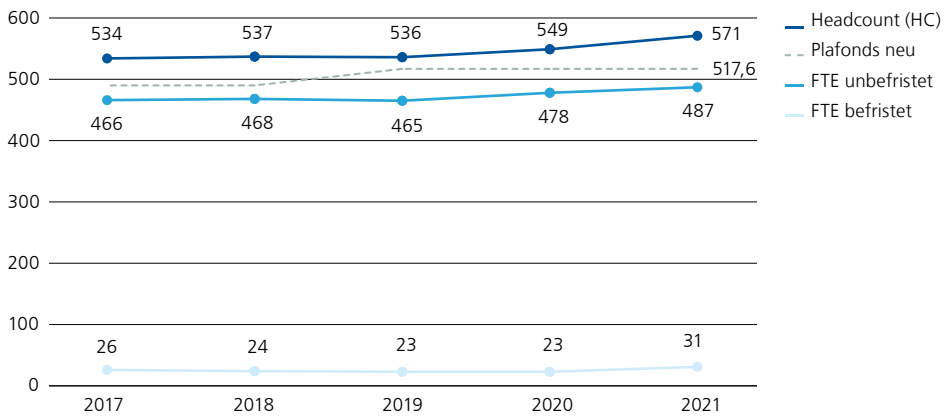
Die Aufrechterhaltungsziele bezwecken, die guten Resultate bei der Lohngleichheit und den Anstellungsbedingungen auch in Zukunft zu erhalten. Dazu liess die FINMA unter anderem ihre Lohnpolitik nach der Methode des Lohngleichheitsinstruments des Bundes (Logib) auch 2021 von einer unabhängigen Stelle überprüfen. Im Berichtsjahr betrug der Wert für die so gemessenen Lohnunterschiede lediglich noch  $-0,9$  Prozent (Vorjahr  $-1,9$ ) zuungunsten der Frauen. Unter Berücksichtigung der Modellunschärfe für eine Organisation ihrer Grösse bedeutet das: Die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen sind in der FINMA statistisch nicht mehr signifikant. Die Lohngleichheit im engeren Sinne ist eingehalten.

Die Aufbauziele zur Gender-Diversity sehen zeitlich gestaffelte, konkrete Richtwerte für eine nachhaltig proportionale Geschlechterverteilung in den jeweiligen Kaderstufen vor. Gemessen am Personalbestand 2021 präsentierten sich die Richtwerte und die erreichten Anteile wie folgt:

- untere Fachkaderfunktionen:  
mindestens 35 Prozent Frauenanteil bis 2022,  
Anteil 2021: 32,4 Prozent (Vorjahr 32,5)
- untere Führungskaderfunktionen:  
mindestens 35 Prozent Frauenanteil bis 2024,  
Anteil 2021: 22,7 Prozent (Vorjahr 21,4)
- oberes Fach- und Führungskader sowie  
Geschäftsleitung: mindestens 33,0 Prozent  
Frauenanteil bis 2026,  
Anteil 2021: 23,3 Prozent (Vorjahr 24,2)

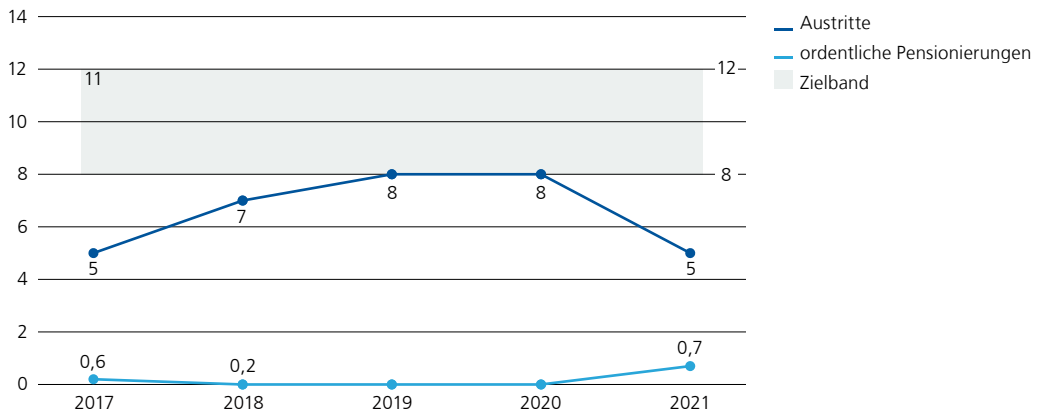
**Detaillierte Personalkennzahlen veröffentlicht die FINMA jährlich auf ihrer Website.**

### Durchschnittlicher Personalbestand



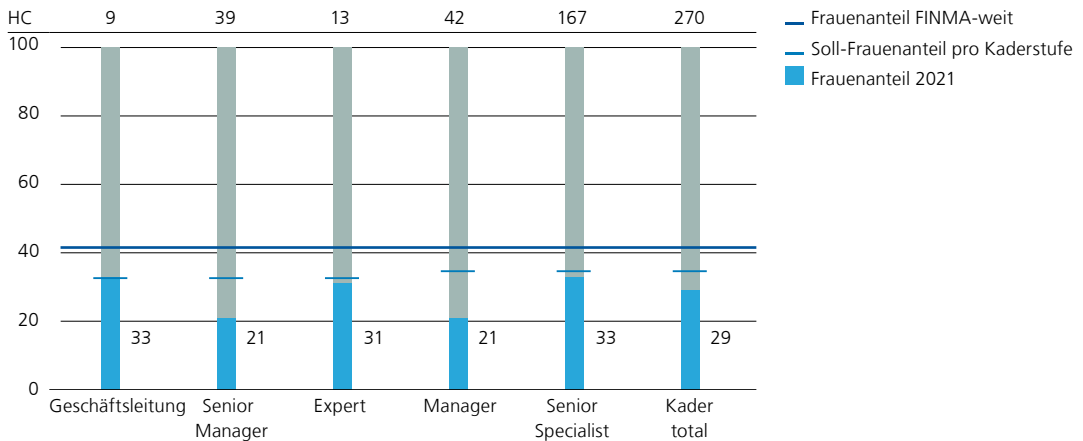
### Fluktuation

in Prozent, per Jahresende



### Frauenanteil pro Kaderstufe

in Prozent, per Jahresende



Die vergleichenden Gender-Monitoring-Massnahmen für die Personalprozesse zur Gewinnung, Auswahl, Beurteilung und Entwicklung von Mitarbeitenden sind fest etabliert und werden zur Unterstützung der übergeordneten Zielerreichung weitergeführt.

### **Stellenausbau im Zusammenhang mit FIDLEG und FINIG**

Gemäss den vom Bundesrat genehmigten strategischen Zielen der FINMA richtet sich der Bedarf an Ressourcen nach dem Aufwand, der für die effiziente Erfüllung des erweiterten gesetzlichen Auftrags der FINMA erforderlich ist. Im Hinblick auf die zusätzlichen Aufgaben, die der FINMA im Zusammenhang mit dem Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG) und dem Finanzinstitutsgesetz (FINIG) auferlegt werden, hatte der Verwaltungsrat per 1. Januar 2019 den Stellenplafond um 36,6 auf neu 517,6 Vollzeitstellen erhöht. In dieser Erhöhung waren insbesondere alle personellen Ressourcen berücksichtigt, die in den kommenden Jahren grösstenteils für die Bewilligung, die Aufsicht und das Enforcement der neu unterstellten Finanzmarktteilnehmer notwendig sind.

Entsprechend der Umsetzungsplanung von FIDLEG und FINIG sind die zusätzlichen Ressourcen erst mittelfristig notwendig, und der effektive Stellenetat nähert sich nur allmählich dem neuen Stellendach an. Im Berichtsjahr wurden effektiv 11 neue unbefristete Vollzeitstellen geschaffen und besetzt (Vorjahr 5).

In befristeten und unbefristeten Anstellungsverhältnissen beschäftigte die FINMA im Jahr 2021 durchschnittlich 571 Mitarbeitende (Vorjahr 549). Rund 28 Prozent (Vorjahr 25) des Personals arbeiteten Teilzeit in einem Beschäftigungsgrad von weniger als 90 Prozent.

### **Fluktuation der Mitarbeitenden innerhalb der Sollwerte**

Die optimale Fluktuationsrate für die FINMA liegt höher als in der allgemeinen Bundesverwaltung oder in der öffentlichen Verwaltung. Die FINMA strebt als Teil der Personalstrategie eine mittelfristige durchschnittliche Sollfluktuationsrate von 8 bis 12 Prozent an.

Durch den Zufluss von aktuellem Know-how aus der Finanzindustrie und von ergänzenden Sichtweisen neuer Mitarbeitender soll insbesondere die Analyse-schärfe in den Aufsichtstätigkeiten erhöht werden. Eine gesunde Dynamik in der Personalstruktur bietet den bestehenden Mitarbeitenden zudem häufiger Gelegenheit, ihre Aufgaben auszuweiten oder innerhalb der FINMA die Rolle zu wechseln und neue Herausforderungen anzunehmen.

Im Jahr 2021 lag die Fluktuationsrate mit 5 Prozent (Vorjahr 8) unterhalb der vorgesehenen Zielbandbreite. Zusätzlich wurden 0,7 Prozent (Vorjahr 0) des Personalbestandes ordentlich pensioniert.

Erfreulich ist, dass die Dynamik im Personalbestand trotz tiefer Fluktuation erhalten blieb. So wurden im Berichtsjahr 87 Prozent (Vorjahr 64) Vakanzen für Festanstellungen zunächst intern besetzt. Diese internen Übertritte und Beförderungen führten anderenorts zu Vakanzen, die wiederum intern oder extern besetzt werden konnten. Zur zusätzlichen Förderung des internen Wissensaustauschs wurden überdies 24 interne Secondments durchgeführt. Eine frei werdende Stelle kann so gleich mehrere interne Nachbesetzungen mit sich bringen. Die Eigenrekrutierungsquote für Fach- und Führungskaderstellen betrug 73 Prozent (Vorjahr 65).

# Betriebliches

Die Bürolandschaft der FINMA wird den neuen Gegebenheiten nach der Pandemie angepasst. Die Digitalisierung wird weiter vorangetrieben, und der Einsatz von modernen Analysetechniken rückt stärker in den Fokus. Der Gesamtenergieverbrauch sank derweil im Berichtsjahr weiter, vor allem dank Massnahmen bei der Gebäudeinfrastruktur. Der wegen der gestaffelten Umsetzung des Finanzdienstleistungs- und des Finanzinstituts Gesetzes leicht höhere Personalbestand liess die Betriebskosten etwas ansteigen.

Die Pandemie führte auch in der FINMA zu neuen Erkenntnissen im Bereich der physischen und der digitalen Zusammenarbeit. Die Umgestaltung der Bürolandschaft soll daher eine bestmögliche Umgebung schaffen, um auch hybride und virtuelle Formen der individuellen Zusammenarbeit zu unterstützen. In Zukunft planen und gestalten die Mitarbeitenden ihre Arbeit noch flexibler.

## **Arbeitsplatz 2.0: hybride Arbeitsmodelle und technische Kollaborationsmöglichkeiten**

Die Mitarbeitenden der FINMA arbeiten schon seit Beginn der Corona-Massnahmen und im Rahmen der behördlichen Vorgaben örtlich flexibel. An Präsenztagen im Büro stehen jene Formen der Zusammenarbeit im Vordergrund, die eine physische Anwesenheit erfordern. Konzentriertes individuelles Arbeiten erfolgt derweil sowohl im Home-Office wie auch im Büro. Ziel ist es, Arbeitstreffen auch nach der Corona-Pandemie physisch, virtuell oder hybrid durchzuführen.

Die persönlichen Arbeitsplätze in den Büroräumlichkeiten in Bern und Zürich werden zu Shared-Desk-Arbeitsplätzen umgerüstet. Den Geschäftsbereichen werden sogenannte Homebases zugewiesen. Neben den klassischen Arbeitsplätzen entstehen Zonen für Zusammenarbeit. Die bestehenden FINMA-Räumlichkeiten werden so eingerichtet, dass diese Kollaborationszonen mehr Raum erhalten. Schliesslich unterstützt die verbesserte digitale Infrastruktur (etwa Ausstattung für Videokonferenzen) die Zusammenarbeit und ermöglicht jede Art von hybriden und virtuellen Treffen, Workshops oder Schulungen.

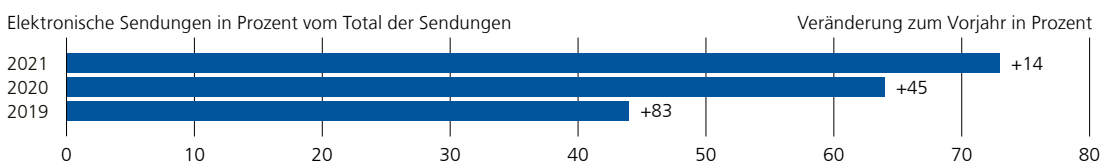
## **Digitalisierung und Zunahme der elektronischen Sendungen**

Nach der 2020 erfolgten Verbesserung der Benutzerfreundlichkeit und der Erweiterung des Funktionsumfangs der Erhebungs- und Gesuchsplattform (EHP) konnten auch im Berichtsjahr wesentliche Neuerungen umgesetzt werden. So wurden beispielsweise das Layout und die Lesbarkeit der Erhebungsformulare verbessert. Für Prüfgesellschaften wurde die Gesamtübersicht zum Stand der einzelnen Gesamterhebungen optimiert. Auch das Notifikationswesen erfuhr eine Erweiterung, damit die Institute und Prüfgesellschaften vor Ablauf einer Frist aktiv informiert werden. Die FINMA hat die EHP auch 2021 stetig weiterentwickelt und noch stärker als zentrales Werkzeug für die Zusammenarbeit mit den Beaufichtigten und Prüfgesellschaften etabliert.

## **Umfrage zur Digitalisierungsstrategie**

Als Basis für die Erarbeitung der FINMA-weiten Digitalisierungsstrategie erfolgte im Berichtsjahr eine Umfrage bei den Mitarbeitenden sowie eine Umfrage bei ausgewählten Beaufichtigten und Prüfgesellschaften zum digitalen Reifegrad der FINMA. Die Ergebnisse zeigten, dass sich die FINMA in der Wahrnehmung der Befragten in den vergangenen Jahren zu einer immer stärker digitalen Behörde entwickelt hat. Die überwiegende Mehrheit der Beaufichtigten und Prüfgesellschaften schätzte die digitale Zusammenarbeit. Verbesserungspotenzial sahen die Befragten vor allem in der Benutzerfreundlichkeit der digitalen Kanäle. Gewünscht wurde ein einziger, einheitlicher Kanal für die gesamte digitale Interaktion und Zusammenarbeit. Weiteres Optimierungs-

## Entwicklung digitale Eingangskanäle



potenzial wurde im Bereich der Support-Dokumentation identifiziert. Die Ergebnisse der Umfrage flossen in die Digitalisierungsstrategie der FINMA ein. Diese hat zum Ziel, die innerbetriebliche Effizienz zu erhöhen (etwa durch einen erhöhten Automatisierungsgrad und durch den zielgerichteten Einsatz von Robotic Process Automation) sowie die digitale Interaktion mit Beaufsichtigten, Prüfgesellschaften und weiteren Drittparteien zu vereinfachen.

### Entwicklung der elektronischen Sendungen

Die Nutzungsquote der digitalen Ein- und Ausgangskanäle konnte weiter gesteigert werden. Immer mehr Post wurde elektronisch erledigt. So erreichten die FINMA über 73 Prozent der Eingangspost auf elektronischem Weg. Gleichzeitig nahmen die elektronischen Versände stark zu. Nachdem bereits 2020 eine Steigerung von 35 Prozent erfolgt ist, konnte eine weitere Zunahme um 65 Prozent erreicht werden. Die Digitalisierungsmassnahmen, aber auch die Bereitschaft der registrierten Institute und Prüfgesellschaften unterstützen diese Entwicklung. Begünstigt wurde der Anstieg auch durch die Pandemiesituation und die damit verbundene allgemeine Zunahme der digitalen Kommunikation.

### Datenstrategie

Die verbesserte Datengrundlage durch die vermehrte Nutzung der digitalen Eingangskanäle und der damit verbundene Ausbau der datenbasierten Aufsicht bringt auch verbesserte Analysemöglichkeiten. Standen 2020 noch die Schaffung der notwendigen Grundlagen und vor allem eine optimierte Datenqualität im Fokus, wurden 2021 insbesondere der Ausbau der Analysemöglichkeiten der unterschiedlichen Bereiche vorangetrieben und Vorbereitungen zur Skalierung von modernen Analyseformen getroffen (etwa dem Einsatz von künstlicher Intelligenz).

So erzielte die FINMA vorab in den Bereichen der Automatisierung, Plausibilisierung und benutzerfreundlichen Analyse von Eingaben grosse Fortschritte. Zusätzlich wurde eine bereits etablierte Expertengruppe in eine FINMA-weit zusammengesetzte Fachgruppe umgewandelt, die sich mit dem Einsatz von modernen Analysetechniken innerhalb der FINMA befasst. Dazu gehören etwa die Identifikation, Bewertung und Umsetzung von Pilotprojekten sowie die Erarbeitung von Rahmenbedingungen zum Einsatz dieser neuartigen Möglichkeiten. Um diese auch in den ordentlichen Betrieb zu überführen und zukunftsfähig zu bleiben, überarbeitet die FINMA ihre IT-Infrastruktur entsprechend.

Ebenfalls wurden im Berichtsjahr die Arbeiten im Bereich der öffentlich zugänglichen Informationen intensiviert. Die Analyse für potenzielle Anwendungsfälle zeigte signifikantes Potenzial für die optimierte Bereitstellung von Informationen für Beauftragte und die Öffentlichkeit, die im Self-Service-Ansatz bezogen werden können und somit die allgemeine Informationstransparenz erhöhen. So steht die **statistische Basis** des jährlich erscheinenden **Versicherungsberichts** der Öffentlichkeit bereits im ersten Halbjahr 2022 in überarbeiteter Form zur Verfügung.

Um sich über aktuelle Entwicklungen der modernen Analysemethoden auf dem Laufenden zu halten, intensivierte die FINMA ausserdem den Austausch mit in- und ausländischen Behörden sowie mit der Fachwelt.

### Umweltkennzahlen

Die FINMA entschied sich im Berichtsjahr, auf freiwilliger Basis am **Ressourcen- und Umweltmanagement der Bundesverwaltung (RUMBA)** teilzunehmen. RUMBA beabsichtigt mit einem Klimapaket, die Treibhausgasemissionen der Bundesverwaltung bis 2030 zu halbieren, auf Basis der Emissionen von

2006. Das Paket enthält Massnahmen etwa zu Flugreisen, Gebäudetechnik sowie Strom- und Wärmeherstellung. Die restlichen Treibhausgasemissionen werden durch den Kauf von Emissionsreduktionszertifikaten vollständig kompensiert. Mit der Teilnahme erfüllt die FINMA die Vorgaben der Klimapolitik des Bundesrats, erhält seitens RUMBA fachliche Unterstützung und kann mit gezielten Massnahmen ihre Umweltbelastung kontinuierlich reduzieren.

### Energieverbrauch der Gebäude

Die positive Entwicklung der vorhergehenden Jahre setzte sich beim Energieverbrauch der Gebäude auch im Berichtsjahr fort. Die FINMA konnte ihre Gesamtenergieeffizienz noch einmal verbessern (–3,1 Prozent Energieverbrauch). Dies war nicht nur wegen des vermehrten Home-Office der Fall. Im Berichtsjahr wurde am Standort Bern zudem die gesamte Beleuchtung und deren Steuerung erneuert. Diese beiden Effekte hatten einen positiven Einfluss auf den Stromverbrauch (Bern –16,1 Prozent). Am Standort Bern wurden bei der Fernwärme leicht weniger Kilowattstunden bezogen. Der gegenüber dem Vorjahr gesunkene Bedarf erklärt sich durch die tiefere Anzahl an Heiztagen in Bern. Der Gasverbrauch am

### Umweltkennzahlen

	Einheit	2017	2018	2019	2020	2021	Veränderung zum Vorjahr in Prozent
Stromverbrauch Bern	kWh	949695	866062	823274	710892	596769	–16,1
Stromverbrauch Zürich	kWh	102282	100758	107006	81804	68428	–16,4
Heizenergieverbrauch Bern (Fernwärme)	kWh	1186540	948928	1056248	1004466	992893	–1,2
Heizenergieverbrauch Zürich (Erdgas)	kWh	–	436832	456605	438125	508144	+16,0
Gesamtenergieverbrauch	kWh	2238517	2352580	2443133	2235287	2166234	–3,1
Verhältnis erneuerbare Energie zum Gesamtenergieverbrauch	Prozent	86,6	71,2	70,2	68,9	80,2	+16,5
Papierverbrauch pro FTE	kg	26,4	21,8	16,7	8,8	3,6	–58,9



Standort Zürich lag hingegen über dem Vorjahresniveau. Durch die Umstellung auf 100 Prozent Treibhausgas-neutrale Fernwärme in Bern und auf 35 Prozent eines CO<sub>2</sub>-neutralen Gasprodukts in Zürich konnte der Anteil der erneuerbaren Energie im Verhältnis zum Gesamtenergieverbrauch im Vergleich zum Vorjahr stark gesteigert werden.

#### Papierverbrauch

Erneut sank der Papierverbrauch und betrug pro Vollzeitstelle-Äquivalent (FTE) nur noch rund 3,6 Kilogramm. Dies entspricht einer weiteren Reduktion gegenüber dem Jahr zuvor um 59 Prozent. Die zunehmende Digitalisierung der Geschäftsprozesse und die Fernarbeit unterstützen die FINMA dabei, einen Beitrag zum Umweltschutz zu leisten und den Papierverbrauch zu reduzieren.

#### Betriebskosten FINMA

Die Umsetzung des Finanzinfrastrukturgesetzes (FINIG) und des Finanzdienstleistungsgesetzes (FIDLEG) erfolgt wegen der langen Übergangsfrist gestaffelt. Während die Betriebskosten der FINMA lange Zeit stabil gewesen waren, stiegen die mit dem FINIG und dem FIDLEG verbundenen Kosten bereits im Jahr 2020 an. Im Be-

richtsjahr blieben die Kosten der FINMA jedoch konstant. Die Mehrkosten aus der Umsetzung von FINIG und FIDLEG wurden durch tiefere Betriebskosten, teilweise bedingt durch die Corona-Pandemie, kompensiert. Die Jahresrechnung wies deshalb einen Betriebsaufwand von 126 Millionen Franken aus (Vorjahr 126). Zusammen mit der gesetzlich vorgeschriebenen Bildung von Reserven ergab sich ein Betrag von 139 Millionen Franken (Vorjahr 138). Dieser Aufwand wurde mit Gebührenerträgen und Aufsichtsabgaben gedeckt.

Die Gesamtreserven der FINMA betragen vor der Zuweisung 118 Millionen Franken. Art. 37 der FINMA-Gebührenverordnung (FINMA-GebV) führt aus, dass die Zuweisung an die gesetzlichen Reserven von 10 Prozent der jährlichen Gesamtkosten der FINMA so lange erfolgt, bis die Gesamtreserve den Umfang eines Jahresbudgets erreicht oder wieder erreicht hat. Wegen der Umsetzung von FINIG und FIDLEG sowie des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) werden die Betriebskosten noch weiter zunehmen. Es ist deshalb auch im Folgejahr mit einer Zuweisung an die Gesamtreserven zu rechnen.

---

## Jahresrechnung 2021

Die separat publizierte [Jahresrechnung 2021](#) erläutert die Betriebsrechnung der FINMA im Detail.

---

# Abkürzungen

**Abs.** Absatz

**AMAS** Asset Management Association Switzerland

**AO** Aufsichtsorganisationen

**Art.** Artikel

**AuM** Assets under Management

**AVO** Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen vom 9. November 2005 (Aufsichtsverordnung; SR 961.011)

**AVO-FINMA** Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen vom 9. November 2005 (Versicherungsaufsichtsverordnung-FINMA; SR 961.011.1)

**BaFin** Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Deutschland)

**BankG** Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 (Bankengesetz; SR 952.0)

**BCBS** Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basel Committee on Banking Supervision)

**BFS** Bundesamt für Statistik

**BLA** Bewertung der Ausgangssituation (Baseline Assessment)

**BPES** Banque Privée Espírito Santo

**BVG** Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (SR 831.40)

**CCP(s)** Zentrale Gegenpartei(en) (Central Counterparty/Counterparties)

**CHF** Schweizer Franken

**COP 26** Klimakonferenz der Vereinten Nationen 2021 in Glasgow (United Nations Framework Convention on Climate Change, 26th Conference of the Parties)

**Covid-19-Verordnung 2** Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (SR 818.101.24)

**CPRS** Climate Policy Relevant Sectors

**CS** Credit Suisse

**DDoS** Verweigerung des Dienstes (Distributed Denial of Service)

**DeFi** Decentralized Finance

**DLT** Distributed-Ledger-Technologie

**DNB** Niederländische Nationalbank (De Nederlandsche Bank)

**D-SIB(s)** Systemrelevante Inlandsbank(en) (Domestic systemically important bank[s])

**EDF** Eidgenössisches Finanzdepartement

**EHP** Erhebungsplattform

**ENA** Enforcementausschuss der FINMA

**ESG** Umwelt, Soziales, gute Unternehmensführung (Environment, Social, Governance)

**EU** Europäische Union

**FATCA** Unilaterales US-Steuergesetz, das eine mögliche Steuerhinterziehung zulasten der USA eindämmen soll (Foreign Account Tax Compliance Act)

**FATF** Financial Action Task Force on Money Laundering

**ff.** fortfolgende

**FIDLEG** Bundesgesetz über die Finanzdienstleistungen vom 15. Juni 2018 (Finanzdienstleistungsgesetz; SR 950.1)

**FinfraG** Bundesgesetz über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel vom 19. Juni 2015 (Finanzmarktinfrastrukturgesetz; SR 958.1)

**FinfraV** Verordnung über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel vom 25. November 2015 (Finanzmarktinfrastrukturverordnung; SR 958.11)

**FinfraV-FINMA** Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel vom 3. Dezember 2015 (Finanzmarktinfrastrukturverordnung-FINMA; SR 958.111)

**FINIG** Bundesgesetz über die Finanzinstitute vom 15. Juni 2018 (Finanzinstitutsgesetz; SR 954.1)

**FINMAG** Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 22. Juni 2007 (Finanzmarktaufsichtsgesetz; SR 956.1)

**FINMAG-VO** Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 13. Dezember 2019 (FINMAG-Verordnung, SR 956.11)

**Fintech** Finanztechnologie

**FMI** Finanzmarktinfrastrukturen

**FSB** Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board)

**FTE** Vollzeitäquivalent (Full-time Equivalent)

**G20** Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer

**G-SIB(s)** Global systemrelevante Bank(en) (Global Systemically Important Bank[s])

**GwG** Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor vom 10. Oktober 1997 (Geldwäschereigesetz; SR 955.0)

**GwV-FINMA** Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor vom 3. Juni 2015 (Geldwäschereiverordnung-FINMA; SR 955.033.0)

**HC** Anzahl Mitarbeitende (Headcount)

**IAIG** International tätige Versicherungsgruppe(n) (Internationally Active Insurance Group[s])

**ICO(s)** Initial Coin Offering(s) oder Token Generating Event(s)

**ICS** Risikobasierte(r) globale(r) Kapitalstandard(s) für Versicherungsgruppen (International Capital Standard[s])

**IFRS** International Financial Reporting Standards

**inkl.** inklusive

**IOSCO** Internationale Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden (International Organization of Securities Commissions)

**IT** Informationstechnologien

**KGK** Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen

**KI** Künstliche Intelligenz

**KmGK** (vorher KGK) Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen

**LIBOR** London Interbank Offered Rate

**Liwet** Liwet Holding AG

**LLC** Unternehmen mit beschränkter Haftung (Limited Liability Company)

**Logib** Lohngleichheitsinstruments des Bundes

**LTV** Verhältnis Kreditbetrag zu Verkehrs-/Marktwert einer Immobilie (Loan-to-value ratio)

**Mio.** Millionen

**Mrd.** Milliarden

**MROS** Meldestelle für Geldwäscherei (Money Laundering Report Office Switzerland)

**NBFI** Finanzgeschäfte ausserhalb des Bankensektors (Non-Bank Financial Intermediation)

**NGFS** Netzwerk der Zentralbanken und Aufsichtsbehörden für ein grüneres Finanzsystem (Central Banks and Supervisors Network for Greening the Financial System)

**Non-UCITS** Nicht UCIT-kompatible kollektive Kapitalanlagen

**OAK BV** Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge

**ORSA** Selbstbeurteilung der Risikosituation und des Kapitalbedarfs (Own Risk and Solvency Assessment)

**PDVSA** Petróleos de Venezuela S.A.

**RAB** Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde

**RAP** Resolvability Assessment Process

**RoE** Eigenkapitalrendite (Return on Equity)

**RUMBA** Ressourcen- und Umweltmanagement der Bundesverwaltung

**RV-Captives** Rückversicherungs-Captives

**S.** Seite

**SDX** SDX Trading AG

**SEC** United States Securities and Exchange Commission

**SIF** Staatssekretariat für internationale Finanzfragen

**SNB** Schweizerische Nationalbank

**SPAC(s)** Börsengehandelte Mantelgesellschaft(en) (Special Acquisition Company/Companies)

**SRO** Selbstregulierungsorganisation

**SST** Schweizer Solvenztest (Swiss Solvency Test)

**SXX SIX** Swiss Exchange AG

**TCFD** Task Force on Climate-related Financial Disclosures

**TJA** Gezielte juristische Bewertung (Targeted Jurisdictional Assessment)

**UBS** UBS Group AG

**UCITS** Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities

**UEK** Übernahmekommission

**USA** Vereinigte Staaten von Amerika (United States of America)

**US-GAAP** United States Generally Accepted Accounting Principles

**VA** Virtuelle Vermögenswerte (Virtual Assets)

**VAG** Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen vom 17. Dezember 2004 (Versicherungsaufsichtsgesetz; SR 961.01)

**VASP(s)** Virtuelle(r) Asset-Dienstleister (Virtual Asset Service Provider)

**VG** Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten vom 14. März 1958 (Verantwortlichkeitsgesetz; SR 170.32)

**vgl.** vergleiche

**VOK** Vor-Ort-Kontrollen

**VVG** Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag vom 2. April 1908 (Versicherungsvertragsgesetz; SR 221.229.1)

**WAK** Kommission für Wirtschaft und Abgaben







## Impressum

### Herausgeberin

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA  
Laupenstrasse 27  
CH-3003 Bern  
Tel. +41 (0)31 327 91 00  
Fax +41 (0)31 327 91 01  
info@finma.ch  
[www.finma.ch](http://www.finma.ch)

### Jahresrechnung

Die [Jahresrechnung 2021](#) der FINMA  
wird separat veröffentlicht.

### Fotografie

Remo Ubezio, Bern

### Herstellung

Stämpfli Kommunikation, [staempfli.com](http://staempfli.com)

### Genderbewusste Formulierung

Die FINMA verwendet eine möglichst genderbewusste Sprache und vermeidet generische Maskuline oder Feminine. Führen genderabstrakte Begriffe oder Paarformen zu umständlichen oder unverständlichen Texten oder handelt es sich um juristische Personen, kann eine generische Form Anwendung finden.

### Datenquellen

Sofern nicht anders vermerkt, stammen die statistischen Angaben aus internen Quellen. Die FINMA stellt auf ihrer Website zahlreiche [statistische Angaben](#) zu ihrer Tätigkeit zur Verfügung.

Banken  
**Jan Blöchliger \***

Division Operating Office  
**Heribert Decorvet**

Aufsicht UBS  
**Michael Waldburger**

Aufsicht CS Group  
**Simon Brönnimann**

Aufsicht D-SIB und mittlere Banken  
**Philippe Ramuz**

Aufsicht Kleinbanken  
und Wertpapierhäuser  
**Alain Girard**

Bewilligungen  
**Annemarie Nussbaumer**

Risikomanagement  
**Christian Capuano**

Versicherungen  
**Birgit Rutishauser \***

Division Operating Office  
**Markus Geissbühler**

Aufsicht Zurich Insurance Group  
**Judit Limperger**

Aufsicht Gruppe Swiss Re  
**Andreas Widmer**

Aufsicht kleine  
und mittlere Versicherungen  
**Vera Carspecken**

Aufsicht Gruppen  
und grosse Versicherungen  
**Camille Bosgiraud**

Risikomanagement  
**Michael Schmutz**

Märkte  
**Léonard Bôle \***

Division Operating Office  
**Michael Brandstätter**

Aufsicht Parabankensektor  
**Christoph Kluser**

Geldwäschereibekämpfung  
und Suitability  
**Noël Bieri**

Finanzmarkt-Infrastrukturen  
und Derivate  
**Andreas Bail**

Analyse Märkte  
**Matthias Obrecht**

Accounting  
**Stephan Rieder**



Verwaltungsrat  
**Marlene Amstad**  
Verwaltungsratspräsidentin

Verwaltungsratssekretariat

Interne Revision

Direktor  
**Urban Angehrn \***

Asset Management  
**Thomas Hirschi \***

Enforcement  
**Patric Eymann \***

Recovery und Resolution  
**Rupert Schaefer \***

Division Operating Office  
**Martin Meier**

Division Operating Office  
**Danielle Schütz**  
**Sarah Bienz**

Division Operating Office  
**Marcel Walthert**

Legal Expertise  
**Noélie Läser**

Internationale Amtshilfe  
**Dominik Leimgruber**

Recovery und Insolvenzverfahren  
**Marcel Walthert**

Vermögensverwalter und Trustees  
**Kenneth Ukoh**

Abklärungen  
**Philipp Lüscher**

Recovery, Resolution und Resolvability  
**Sven Wyssbrod**

Aufsicht  
**Daniel Bruggisser**

Verfahren  
**Christoph Kuhn**  
**Marc Mauerhofer**

Bewilligungen  
**Philip Hinsin**

# Organigramm

Per 31.12.2021

- Geschäftsbereiche
- Den Geschäftsbereichsleitern direkt unterstellte Organisationseinheiten
- ▤ Dem Verwaltungsrat direkt unterstellte Organisationseinheiten
- \* Mitglied der Geschäftsleitung



# Die zehn strategischen Ziele der FINMA 2021 bis 2024

Die strategischen Ziele zeigen auf, wie die FINMA ihr gesetzliches Mandat erfüllen will und welche Schwerpunkte sie dabei setzt. Die Ziele betreffen verschiedene Bereiche des Kunden- und Systemschutzes, aber auch betriebliche Themen (siehe S. 72).

## Ziele für den Kunden- und Systemschutz

### 1 – Kapital und Liquidität

Die FINMA sorgt für die Stabilität der beaufsichtigten Finanzinstitute, insbesondere durch eine starke Kapitalisierung und Liquidität der Banken und Versicherungen.

### 2 – Geschäftsverhalten

Die FINMA nimmt nachhaltig positiven Einfluss auf das Geschäftsverhalten der beaufsichtigten Finanzinstitute.

### 3 – Risikomanagement und Corporate Governance

Die FINMA setzt sich dafür ein, dass die beaufsichtigten Finanzinstitute ein vorbildliches Risikomanagement betreiben, und fördert mit ihrer Aufsichtstätigkeit eine verantwortungsvolle Corporate Governance.

### 4 – Too big to fail

Die gesetzlich vorgesehenen Pläne werden fertiggestellt, um eine dauerhafte Entschärfung des Too-big-to-fail-Risikos zu bewirken.

### 5 – Strukturwandel

Die FINMA setzt sich dafür ein, dass das Finanzsystem angesichts der bevorstehenden strukturellen Veränderungen robust bleibt und seine Kunden von neuen Möglichkeiten profitieren können, ohne zusätzlichen Risiken ausgesetzt zu sein.

### 6 – Innovation

Die FINMA unterstützt die Innovation auf dem Finanzplatz Schweiz.

### 7 – Nachhaltigkeit

Die FINMA trägt zur nachhaltigen Entwicklung des Finanzplatzes Schweiz bei, indem sie insbesondere klimabezogene Finanzrisiken in ihre Aufsichtstätigkeit einbezieht und die Finanzinstitute zu einem transparenteren Umgang mit diesen Risiken anhält.

### 8 – Internationale Zusammenarbeit und Regulierung

Die FINMA unterstützt die Gleichwertigkeit der Schweizer Finanzmarktregulierung mit internationalen Standards. Sie bringt die Schweizer Interessen aktiv in die internationalen Gremien ein und setzt sich für glaubwürdige internationale Standards ein. Die FINMA ist für Aufsichtsbehörden im Ausland eine anerkannte, kooperative und verlässliche Partnerin. Im Bereich der Finanzmarktregulierung setzt sich die FINMA für eine Regulierung ein, die eine gezielte Risikoreduktion bezweckt und die sich durch Proportionalität und grösstmögliche Einfachheit auszeichnet.

## Betriebliche Ziele

### 9 – Ressourcen

Der Bedarf an Ressourcen richtet sich nach dem Aufwand, der für die effiziente Erfüllung des erweiterten gesetzlichen Auftrags der FINMA erforderlich ist. Der Einsatz neuer Technologie trägt zu Effizienz- und Effektivitätsgewinnen bei.

### 10 – Mitarbeitende

Die Mitarbeitenden der FINMA sind hochqualifiziert und bilden sich laufend weiter. Sie zeichnen sich durch hohe Motivation, Integrität und Flexibilität aus. Als attraktive Arbeitgeberin sorgt die FINMA für Chancengleichheit und die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben.

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA  
Laupenstrasse 27 | CH-3003 Bern  
Tel. +41 (0)31 327 91 00 | [www.finma.ch](http://www.finma.ch)