

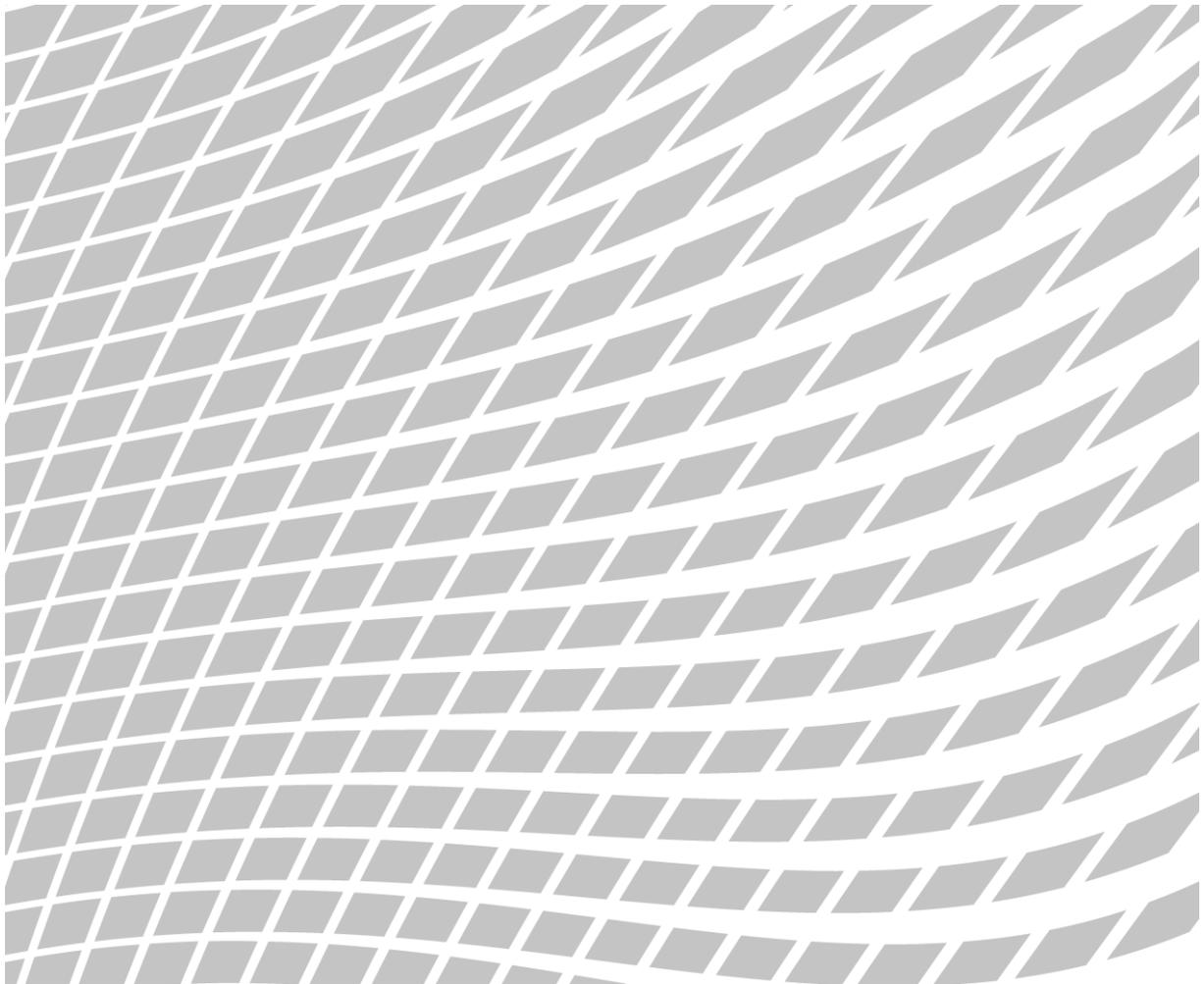
26. November 2012

---

## FINMA-Rundschreiben zum Prüfwesen

Bericht der FINMA über die Anhörung zum Rundschreiben „Prüfwesen“  
und Rundschreiben „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“

---



# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Eingegangene Stellungnahmen</b> .....	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Ergebnisse der Anhörung und Beurteilung durch die FINMA</b> .....	<b>6</b>
3.1	Grundsätzliches zum Anhörungsergebnis .....	6
3.2	FINMA-Rundschreiben „Prüfwesen“ .....	6
3.2.1	Allgemeine Rückmeldungen und Bemerkungen .....	6
3.2.2	Zweck und Begriffe .....	8
3.2.3	Inhalt der Aufsichtsprüfung .....	9
3.2.4	Risikoanalyse.....	11
3.2.5	Prüfstrategie .....	12
3.2.6	Prüftiefe .....	12
3.2.7	Prüfungsgrundsätze für die Aufsichtsprüfung .....	13
3.2.8	Trennung von Rechnungs- und Aufsichtsprüfung .....	15
3.2.9	Verhältnis zur internen Revision.....	15
3.2.10	Aufsichtsprüfung bei grenzüberschreitend tätigen Gruppen und Konglomeraten .....	16
3.2.11	Berichterstattung.....	16
3.2.12	Meldepflichten.....	17
3.2.13	Besondere Bestimmungen für die Prüfung von Banken und Effekthändlern.....	17
3.2.14	Besondere Bestimmungen für die Prüfung nach KAG .....	18
3.2.15	Besondere Bestimmungen für die Prüfung von Versicherungsunternehmen .....	19
3.2.16	Besondere Bestimmungen für die Prüfung der direkt unterstellten Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG (DUFI) .....	20
<b>3.3</b>	<b>FINMA-Rundschreiben „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“</b> .....	<b>21</b>
3.3.1	Allgemeine Rückmeldungen und Bemerkungen .....	21
3.3.2	Zweck .....	21

3.3.3	Zulassungskategorien.....	22
3.3.4	Zulassungsvoraussetzungen.....	22
3.3.4.1	Prüfgesellschaften.....	22
3.3.4.2	Leitende Prüfer.....	23
3.3.5	Anforderungen an die Prüfer.....	24
3.3.6	Grundsatz der Unabhängigkeit.....	25
3.3.7	Informationspflicht der Prüfgesellschaften.....	27

## 1 Einleitung

Die Aufsichtsfunktion zum Schutz der Finanzmarktkunden und eines funktionierenden Finanzplatzes ist die Kernaufgabe der FINMA. Die Prüfgesellschaften leisten neben der direkten Aufsichtstätigkeit der FINMA mit ihren Mandaten in der Aufsichtsprüfung einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung dieser Aufgabe. Sie sind als verlängerter Arm der FINMA tätig und üben ihre Aufgabe im Interesse der Finanzmarktaufsicht aus, was ein konsequentes Auftreten der Prüfgesellschaften in dieser Rolle verlangt.

Gestützt auf die neuen Aufsichtskonzepte und die Lehren aus der Finanzkrise erarbeitete die FINMA unter Einbezug der betroffenen externen Anspruchsgruppen ein Massnahmenpaket zur Stärkung der Rolle der Prüfgesellschaften in der Finanzmarktaufsicht. Ende 2011 informierte die FINMA die betroffenen Kreise über die Stossrichtung der Reform des Prüfwesens. Der Bundesrat begrüßte die geplanten Neuerungen im Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Aufsichtsinstrumente und der Organisation der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht<sup>1</sup> ausdrücklich. In seiner Würdigung stimmte der Bundesrat dem Vorhaben der FINMA zu, wesentliche Änderungen in die Wege zu leiten, um die Qualität der Prüftätigkeit einer Prüfgesellschaft und damit ihren Mehrwert für die Aufsicht zu steigern.

Seit Januar 2012 erarbeitete die FINMA die Entwürfe der neuen Rundschreiben zum Prüfwesen und führte vom 7. August 2012 bis zum 18. September 2012 eine Anhörung zum Rundschreiben „Prüfwesen“ und zum Rundschreiben „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“ durch.

Die Einladung zur Stellungnahme im Rahmen der Anhörung erfolgte auf der Webseite der FINMA und wandte sich an alle interessierten Kreise. Zudem führte die FINMA für die betroffenen Kreise (von der FINMA zugelassenen Prüfgesellschaften, die Verbände der von der FINMA beaufsichtigten Branchen und die Treuhandkammer) eine Informationsveranstaltung durch.

Die Zusammenarbeit der FINMA mit den für aufsichtsrechtliche Aufgaben mandatierten Prüfgesellschaften soll künftig noch wirksamer, wirtschaftlicher und einheitlicher ausgestaltet sein. Die zwei neu ausgearbeiteten Rundschreiben setzen die damit verbundene Neuausrichtung des Prüfwesens regulatorisch um und lösen das bisherige FINMA-Rundschreiben 2008/41 "Prüfwesen" sowie die zwölf Rundschreiben der Vorgängerbehörden der FINMA ab. Ziel ist ein konsequentes Auftreten der Prüfgesellschaften in ihrer Funktion als verlängerter Arm der FINMA. Insgesamt soll das Prüfwesen wirksamer und - die Finanzmarktaufsicht effektiver werden. Die neuen Rundschreiben treten am 1. Januar 2013 in Kraft.

---

<sup>1</sup> Bericht des Bundesrates vom 23. Mai 2012 in Erfüllung der Empfehlungen 3 und 6 sowie des Postulats 1 (10.3389/10.3628) der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrats und des Ständerats, publiziert im Bundesblatt Nr. 25, 19. Juni 2012.

## 2 Eingegangene Stellungnahmen

Während der Anhörung gingen Stellungnahmen von den folgenden Anhörungsteilnehmern ein (in alphabetischer Reihenfolge), die zur Veröffentlichung bestimmt sind:

- Bankrevisions- und Treuhand AG
- Credit Suisse AG
- Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)
- Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino (OAD FCT)
- PEQ GmbH
- Pfandbriefzentrale der schweizerischen Kantonalbanken
- PricewaterhouseCoopers AG (PwC)
- RBA-Holding AG
- Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg)
- Schweizerischer Verband für Interne Revision (SVIR)
- Schweizerischer Versicherungsverband (SVV)
- SwissAnalytics AG
- Swiss Funds Association (SFA)
- Treuhand-Kammer
- Treuhand Suisse
- Zürich Versicherungs-Gesellschaft AG
- Verband der Auslandbanken in der Schweiz
- Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB)
- Zwysig Benedikt

### **3 Ergebnisse der Anhörung und Beurteilung durch die FINMA**

#### **3.1 Grundsätzliches zum Anhörungsergebnis**

Die Stellungnahmen erreichten die FINMA innert der angesetzten Frist und beinhalten eine Vielzahl an konstruktiven Vorschlägen zur Anpassung der beiden Rundschreiben. Die Zielsetzungen, die mit der Neuausrichtung des Prüfwesens verfolgt werden, stossen grundsätzlich auf Zustimmung. Der Handlungsbedarf für einen wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der Prüfgesellschaften wird anerkannt und die Standardisierung und risikoorientierte Ausgestaltung des Prüfwesens werden begrüsst. In vielen Stellungnahmen wird Besorgnis hinsichtlich der Kostenentwicklungen, die mit den Neuerungen im Prüfwesen einhergehen, sowie der Einschränkung des Markteintritts neuer Prüfgesellschaften im DUFİ-Bereich geäussert. Auch die Notwendigkeit von Übergangsbestimmungen und der Bedarf nach einem Ausbau der Grundsätze („Standards“) für die Aufsichtsprüfung werden vorgebracht. Von vielen Anhörungsteilnehmern wird sodann die Regulierungsstufe hinterfragt und der zeitlich später erfolgende Publikation von erläuternden Wegleitungen kritisiert. Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die in der Anhörung vorgeschlagene Regelung zur Trennung zwischen den Arbeiten der Prüfgesellschaft und der internen Revision.

#### **3.2 FINMA-Rundschreiben „Prüfwesen“**

##### **3.2.1 Allgemeine Rückmeldungen und Bemerkungen**

Von den meisten Teilnehmern wird die grundsätzliche Stossrichtung - mehr Effizienz und Effektivität in der Aufsichtsprüfung sowie eine Stärkung der Qualität des Prüfwesens – begrüsst. PEQ war als einziger Teilnehmer der Ansicht, dass durch die Neuerungen nicht mehr von einem dualistischen System gesprochen werden und die FINMA ihre Unabhängigkeit gegenüber den zu prüfenden Instituten nicht mehr wahren könne.

Bemängelt wird hingegen in einer Vielzahl der eingegangenen Stellungnahmen, dass die FINMA in Betracht ziehe, gewisse ausführende Punkte zum Rundschreiben „Prüfwesen“ in einer Wegleitung zu publizieren und diese Wegleitungen ausserdem nicht ins Anhörungsverfahren einbezogen wurden. Eine abschliessende Beurteilung der Neuerungen sei so nicht möglich. Es wird eine Regelung der Neuerungen ausschliesslich auf Rundschreiben-Stufe oder vereinzelt gar auf Gesetzes- und Verordnungsstufe verlangt.

Die meisten der Teilnehmer befürchten grosse Kostensteigerungen, welche zum jetzigen Zeitpunkt aber nicht beziffert werden können. Dem Verhältnis von Kosten und Nutzen sei entsprechend eine hohe Bedeutung einzuräumen.

Ebenfalls bringen eine grosse Anzahl der Teilnehmer vor, dass das Rundschreiben aufgrund einer notwendigen Anpassungs- und Vorbereitungszeit nicht bereits auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt werden könne und es detailliertere Übergangsregelungen brauche.

PwC macht darauf aufmerksam, dass die bisherigen Regelungen ausserhalb von Rundschreiben, wie zum Beispiel die FINMA-Mitteilung 12 (2010) (Einsatz von aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften) oder die Wegleitung für der FINMA einzureichende Bestätigungen der Prüfgesellschaften zu Gesuchen betreffend Institutsbewilligungen vom 2. April 2012 zu konsolidieren bzw. in die neuen Rundschreiben zum Prüfwesen einzuarbeiten seien. Eine ähnliche Anmerkung hat auch die Treuhandkammer vorgebracht: Eine Abstimmung des FINMA-Rundschreibens 2008/24 „Überwachung und interne Kontrolle Banken“ müsse ebenfalls stattfinden. Die SFA bemerkt in diesem Zusammenhang, dass aus der Anhörung nicht hervorgehe, inwiefern die FINMA-PV und die KKV-FINMA im Hinblick auf das neue Regime angepasst werden.

### **Würdigung**

Die FINMA versteht grundsätzlich das Anliegen der Teilnehmer, die die Rundschreiben ergänzenden Unterlagen bereits im Anhörungsverfahren einsehen zu wollen. Sie ist jedoch der Ansicht, dass den Teilnehmern dadurch kein Nachteil entstanden ist und die Neuausrichtung auch ohne die entsprechenden Wegleitungen und Berichterstattungsvorlagen beurteilt und verstanden werden kann. Die FINMA möchte an dieser Stelle betonen, dass es sich bei den Wegleitungen wie auch den Berichterstattungsvorlagen um Arbeitsinstrumente handelt, die eine praktische Hilfestellung bei konkreten Anwendungsfragen im Zusammenhang mit den neuen Rundschreiben bieten und im konkreten Fall als Leitfaden für die Ausarbeitung von bestimmten Dokumenten dienen. Wegleitungen sind keine verbindlichen Rechtssätze und haben dementsprechend keinen normativen Charakter.

Die rechtlichen Grundlagen für die neuen Konzepte liegen bereits vor, Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufen sind deshalb nicht notwendig. Entsprechend ist ein Rundschreiben das passende Regulierungsgefäss. Es gilt zu beachten, dass im Zusammenhang mit dem Übergang der Aufsicht über die Prüfgesellschaften von der FINMA an die RAB punktuell Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe erforderlich sind.

Der Kostenpunkt ist eine der Hauptsorgen der Anhörungsteilnehmer. Die FINMA sieht sich einer wirtschaftlichen Betriebsführung verpflichtet. Dazu gehört, dass Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis stehen und die finanziellen Aufwendungen die erwartete Wirkung erzielen. Die FINMA ist sich der Bedeutung von Kostensteigerungen im Prüfwesen durchaus bewusst und nimmt diese Befürchtungen auch ernst. Falls zusätzliche Kosten entstehen, müssen diese einem nachweisbaren Nutzen gegenübergestellt werden können. Die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Prüfwesens insgesamt und in Bezug auf den einzelnen Beaufsichtigten werden von der FINMA laufend beobachtet. Der risikoorientierte Einsatz der Prüfgesellschaften und die im Rundschreiben Prüfwesen vorgesehenen Instrumente sollen eine höhere Transparenz über die Kostentreiber schaffen.

Die FINMA ist der Ansicht, dass eine Inkraftsetzung der Rundschreiben auf den 1. Januar 2013 sinnvoll und mit den nun vorgesehenen Übergangsbestimmungen auch tragbar ist.

Eine Anpassung von weiteren FINMA-Rundschreiben, die sich noch auf das alte Prüfregime beziehen und vor dem Hintergrund der neuen Rundschreiben nachgeführt werden müssen, wird wo nötig stattfinden.

## Fazit

Die FINMA regelt die Neuerungen hauptsächlich in Rundschreiben und setzt Wegleitungen und Berichtsvorlagen nur als Arbeitsinstrumente zur Bearbeitung der in der Aufsichtsprüfung zu verwendenden Formulare Risikoanalyse und Standardprüfstrategie sowie der Berichterstattungsvorlage ein.

Die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Prüfwesens ist ein wichtiges Thema, das von der FINMA beobachtet wird.

Die Übergangsregelungen werden überarbeitet und unter Berücksichtigung der von den Teilnehmern vorgebrachten Einwände detaillierter und dem jeweiligen Aufsichtsbereich angepasst ausgestaltet.

Eine Konsolidierung und Nachführung der mit dem neuen Prüfregime im Zusammenhang stehenden Rundschreiben wird stattfinden.

### 3.2.2 Zweck und Begriffe

Die Treuhand-Kammer sowie der VSKB und der SVIR bringen vor, dass der Begriff „Prüfung“, wie dieser in Rz. 1 (Zweck) verwendet wird, zu weit gefasst sei. Die Treuhand-Kammer wie auch der SVIR sprechen sich dafür aus, dass der Begriff „Prüfung“ mit „Aufsichtsprüfung“ ersetzt werden soll.

PwC bemerkt, dass mit Rz. 2 (Rechnungsprüfung) die Prüfung von Jahresrechnungen vertraglicher Anlagefonds nicht miterfasst sind. Die Treuhand-Kammer regt in ihrer Stellungnahme an, es sei in Rz. 2 (Rechnungsprüfung) zu regeln, ob der FINMA eine Kopie des umfassenden Berichts gemäss Obligationenrecht zuzustellen sei oder nicht, und es sei zudem aufzunehmen, ob auch die Abschlüsse von Zweigniederlassungen ausländischer Banken künftig weiterhin geprüft werden müssen, da hier ein Verweis auf das Obligationenrecht nicht ausreiche.

Die Treuhand-Kammer bringt vor, dass der Begriff in Rz. 3 (Aufsichtsprüfung) „in absehbarer Zeit“ einen zu unbestimmten Zeithorizont darstelle und die Bestimmung von Rz. 3 (Aufsichtsprüfung) auf den KAG-Bereich nicht angewendet werden könne, da Art. 89 und 90 KAG keine Unterscheidung zwischen Rechnungs- und Aufsichtsprüfung mache.

### **Würdigung**

Der Ausdruck „Prüfung“ wird als Oberbegriff verwendet. Das Rundschreiben regelt primär die Aufsichtsprüfung. Die Einschränkung auf den Begriff „Aufsichtsprüfung“ in Rz. 1 (Zweck) greift indessen zu kurz, da es im Versicherungsbereich Vorgaben für die Berichterstattung zur Rechnungsprüfung der Prüfgesellschaften gibt, die auch weiterhin gelten sollen.

Mit der Formulierung „grundsätzlich nach dem Obligationenrecht sowie weiteren anwendbaren Vorschriften“ in Rz. 2 (Rechnungsprüfung) werden spezialgesetzliche Bestimmungen wie das KAG miterfasst. Die Prüfung der Jahresrechnung gilt auch im KAG-Bereich als Rechnungsprüfung. Die Einrei-

chung einer Kopie des umfassenden Berichts nach Art. 728b Abs. 1 OR wird in der Begleitung festgehalten. Zudem sind die Abschlüsse der Zweigniederlassungen von ausländischen Banken weiterhin zu prüfen (vgl. Art. 8 und 10 ABV-FINMA). Auch diese Berichte müssen der FINMA eingereicht werden, was ebenfalls der Vollständigkeit halber in der entsprechenden Begleitung vermerkt sein wird, da sich die erwünschte, zukunftsgerichtete Beurteilung nicht auf einen festgelegten Zeitraum limitieren lässt.

Der Zeithorizont „in absehbarer Zeit“ wurde bewusst so gewählt.

#### **Fazit**

Der Begriff „Prüfung“ in Rz. 1 (Zweck) wird als Oberbegriff beibehalten und dahingehend präzisiert, dass sich das Rundschreiben nur auf die Aufsichtsprüfung bezieht, soweit nichts Anderes geregelt wird. Zusätzlich wird festgehalten, dass die Prüfgesellschaft „als verlängerter Arm der FINMA“ tätig ist.

Die Formulierung in Rz. 2 (Rechnungsprüfung) wird grundsätzlich beibehalten. Nur der zweite Satz wird gestrichen. Die Begleitung erwähnt den umfassenden Bericht nach Art. 728b Abs. 1 OR als ein der FINMA einzureichendes Dokument.

Die Rz. 3 wird nicht angepasst.

### **3.2.3 Inhalt der Aufsichtsprüfung**

Nach Ansicht der SBVg und des Verbands für Auslandbanken muss die Basisprüfung bei kleinen Instituten reduziert ausfallen bzw. eine angepasste Standardprüfstrategie zur Anwendung kommen.

Der SVV bemerkt, dass die modulare Prüfung und die Risikoanalyse nicht auf die Versicherungsunternehmen angewendet werden könne und dass zudem das betroffene Versicherungsunternehmen in jedem Fall vor der Vergabe von Prüfaufträgen anzuhören sei. Es sei ausserdem nicht klar, ob die Prüfgesellschaften im Rahmen der Aufsichtsprüfung dem Verantwortlichkeitsgesetz oder den obligatorischen Haftungsnormen unterstehen.

PwC bringt vor, dass es durch den Einsatz von Prüfbeauftragten zu einer Verzerrung des Marktes und des Wettbewerbs komme, wenn an die Prüfbeauftragten nicht die gleichen Anforderungen wie an die Prüfgesellschaften gestellt würden.

Die Treuhand-Kammer verlangt eine Präzisierung der Rz. 5 (Basisprüfung) dahingehend, dass es um die Überprüfung *der Einhaltung* von aufsichtsrechtlichen Grundanforderungen geht. Ebenfalls fordert sie, dass die betroffenen Institute bei Zusatzprüfungen (Rz. 7) rechtzeitig vor der Prüfung informiert werden.

## **Würdigung**

Die von der SBVg und dem Verband für Auslandsbanken vorgebrachten Anliegen einer stärkeren Differenzierung bei der Standardprüfstrategie Banken sind nachvollziehbar. Entsprechend wird eine neue Prüfstrategie für Banken der Kategorie 1 vorgesehen. Zudem gilt es zu beachten, dass die Standardprüfstrategie Banken als Mindestumfang zu verstehen ist, der für alle Banken in der Basisprüfung gilt. Der Differenzierung zwischen den einzelnen Banken wird mit der Periodizität und der Prüftiefe verbunden mit der Risikoeinschätzung nach einem risikoorientierten Ansatz Rechnung getragen.

Die neue Stossrichtung und Vereinheitlichung im Prüfwesen soll übergreifend auf alle Aufsichtsbereiche Anwendung finden. Auch die Versicherungsunternehmen sind deshalb in das neue Konzept mit einzuschliessen. Das Versicherungsaufsichtsgesetz räumt der FINMA bereits heute ausdrücklich die Möglichkeit ein, der Prüfgesellschaft zusätzliche Aufträge zu erteilen und besondere Prüfungen anzuordnen (Art. 29 Abs. 3 VAG) sowie jederzeit Dritte beizuziehen (Art. 46 Abs. 2 VAG). Beim Einsatz eines Prüfbeauftragten wird das Versicherungsunternehmen vorher angehört. Die Verantwortlichkeit der Prüfgesellschaften ist in Art. 19 FINMAG geregelt.

Die FINMA ist sich der Problematik, wie sie von PwC vorgebracht wird, bewusst und wird für Prüfbeauftragte entsprechende Anforderungsprofile erstellen, wie sie dies bereits für die Untersuchungsbeauftragten nach Art. 36 FINMAG kennt. Aufgrund der Beauftragung durch die FINMA obliegt die Beurteilung der Fachkompetenz und der Unabhängigkeit der Beauftragten jedoch direkt der FINMA und muss nicht im Rundschreiben geregelt werden.

Die FINMA nimmt den Präzisierungsvorschlag der Treuhand-Kammer für die Rz. 5 auf. Betreffend die Vorankündigung von Zusatzprüfungen wird eine Ergänzung unter dem Titel „Prüfstrategie“ (Rz. 23 ff.) eingefügt. Auf eine Übernahme von fixen Fristen betreffend die Ankündigung von Zusatzprüfungen wird jedoch verzichtet.

## **Fazit**

Für die Banken der Kategorie 1 wird eine neue Standardprüfstrategie vorgegeben. Eine weitere Differenzierung bei der Standardprüfstrategie Banken wird als nicht notwendig erachtet.

Auch die Prüfung von Versicherungsunternehmen wird künftig modular aufgebaut. Die Verantwortlichkeit der Prüfgesellschaften muss in den Rundschreiben nicht geregelt werden. Es gilt Art. 19 FINMAG.

Für den Einsatz der Prüfbeauftragten wird die FINMA entsprechende Anforderungsprofile erstellen.

Rz. 5 wird dahingehend präzisiert, dass es um die Überprüfung *der Einhaltung* von aufsichtsrechtlichen Grundanforderungen geht. Unter dem Titel „Prüfstrategie“ wird eine Ergänzung betreffend die Planung und Vorankündigung von Zusatzprüfungen eingefügt.

### 3.2.4 Risikoanalyse

In mehreren Eingaben kam zum Ausdruck, dass Ziel und Konzept der Risikoanalyse nicht verstanden wurden. Es wurde zudem von nahezu allen Teilnehmern bemängelt, dass die Risikoanalyse nicht mit dem Beaufsichtigten vorbesprochen werden darf.

Der Verband der Auslandbanken wie auch der SVIR wenden ein, dass die Verknüpfung von Ausmass und Umfang mit der Eintretenswahrscheinlichkeit (Rz. 20) nicht gegeben sei.

Die Treuhand-Kammer ist der Ansicht, dass aus dem Rundschreiben nicht hervorgeht, wie vertragsrechtliche Anlagefonds in der Risikoanalyse zu behandeln sind.

#### **Würdigung**

Es ist der FINMA ein Anliegen, dass das Konzept der Risikoanalyse von allen Betroffenen richtig verstanden wird: Die Risikoanalyse ist keine Prüfungshandlung, sondern eine unabhängige Einschätzung der Risikolage des Beaufsichtigten durch die Prüfgesellschaften zuhanden der FINMA. Da sie keine Prüfung darstellt, ist sie auch nicht an den Anforderungen an eine Prüfhandlung zu messen. Ziel der Risikoanalyse ist es, dass die Prüfgesellschaft aus ihrer Sicht die Risikolage aus einer Gesamtopitik und die grössten Schwachstellen aufzeigt, denen der Beaufsichtigte ausgesetzt ist. Die Prüfgesellschaft kommt aufgrund ihrer laufenden Einsicht in das Geschäft des beaufsichtigten Instituts zu Informationen, die auch über künftige Entwicklungen einen guten, wenn auch nicht abschliessenden, vollständigen und gesicherten Überblick verschaffen. Damit leisten die Prüfgesellschaften einen Mehrwert in der Finanzmarktaufsicht.

Die FINMA erwartet in Bezug auf Risikoeinschätzung und Situation des Beaufsichtigten einen laufenden Austausch zwischen Prüfgesellschaft und Beaufsichtigten. In der jährlich einzureichenden Risikoanalyse hält die Prüfgesellschaft die bei einem Beaufsichtigten bestehenden Risiken aus ihrer Sicht der Prüfgesellschaft fest. Die Risikoanalyse soll keine Kompromissdarstellung der Risiken sein und ist aus diesem Grund ohne vorherige Abstimmung mit dem Beaufsichtigten zu erstellen und einzureichen. Indessen versteht es sich von selbst, dass sich die Prüfgesellschaft für die Erarbeitung der Risikoanalyse auf den laufenden Austausch mit dem Beaufsichtigten abstützt. Die FINMA nimmt die Bemerkung des Verbandes der Auslandbanken teilweise auf.

Eine Risikoanalyse wird für sämtliche Beaufsichtigten erstellt. Das heisst, dass auch alle Bewilligungsträger des KAG ohne Ausnahme davon erfasst sind.

#### **Fazit**

Der Abschnitt „Risikoanalyse“ wird durch einen deskriptiven Passus ergänzt, der das Konzept und Ziel der Risikoanalyse verdeutlichen soll. Eine Vorbesprechung der Risikoanalyse mit dem Beaufsichtigten soll nicht stattfinden. Eine entsprechende Präzisierung wird ins Rundschreiben aufgenommen.

Detaillierte Ausführungen zur Verknüpfung von Ausmass und Umfang mit der Eintretenswahrscheinlichkeit des Risikos werden ins Rundschreiben aufgenommen und eine entsprechende Skala zur Beurteilung des inhärenten Risikos wurde eingearbeitet.

### 3.2.5 Prüfstrategie

Die Treuhand-Kammer bringt verschiedene Änderungs- und Ergänzungsvorschläge zu den Formularen der Standardprüfstrategie vor, da gewisse Aspekte erläuterungsbedürftig seien.

Die SBVg merkt kritisch an, dass die FINMA künftig vermehrt in die Bestimmung von Prüfperiodizität und Prüftiefe eingreifen will. Sie sieht darin eine Vermischung der Aufgaben der FINMA einerseits und der Prüfgesellschaften andererseits.

#### **Würdigung**

Die FINMA ist der Ansicht, dass die Anmerkungen der Treuhand-Kammer betreffend die Ausgestaltung der Formulare zur Standardprüfstrategie grösstenteils berechtigt sind.

Betreffend den Eingriff der FINMA in die Bestimmung von Prüfperiodizität und Prüftiefe strebt die FINMA mit der Neuausrichtung des Prüfwesens bewusst eine stärkere Steuerungsmöglichkeit und damit eine Verschiebung der Kompetenzen an.

#### **Fazit**

Die Formulare der Standardprüfstrategie – wie auch der Abschnitt „Prüfstrategie“ im Rundschreiben – werden wo nötig durch Erläuterungen und Zusatzinformationen ergänzt.

Im Rahmen der Neuausrichtung des Prüfwesens greift die FINMA bewusst direkt in die Bestimmung von Prüfperiodizität und Prüftiefe ein.

### 3.2.6 Prüftiefe

Die Treuhand-Kammer fordert für die beiden Prüftiefen in Rz. 27 (Prüfung) und Rz. 28 (kritische Beurteilung) eine umfassendere Definition und bringt entsprechende Änderungsvorschläge vor.

#### **Würdigung**

Auf die Änderungsvorschläge, namentlich auf die Wiedereinführung des Wesentlichkeitsprinzips, wie es bei der Rechnungsprüfung für die Festlegung der Prüfungshandlungen und die Beurteilung der Auswirkung von Fehlaussagen zur Anwendung gelangt, kann nicht eingegangen werden. Im Rahmen

der Planung der Rechnungsprüfung legt der Abschlussprüfer einen vertretbaren Schwellenbetrag für die Wesentlichkeit fest. Dies geschieht im Hinblick auf das Ziel, quantitativ wesentliche Fehlaussagen aufzudecken. Neben dem Ausmass (Quantität) ist in der Aufsichtsprüfung auch die Art (Qualität) von Fehlaussagen zu würdigen. Nach diesen Vorgaben liegt eine qualitativ wesentliche Fehlaussage dann vor, wenn die Angabe eines Verstosses gegen aufsichtsrechtliche Vorschriften unterlassen wird, sofern wahrscheinlich ist, dass behördliche Auflagen, welche sich daraus ergeben, die Geschäftsabwicklung wesentlich beeinträchtigen. In der Aufsichtsprüfung sind Verstösse gegen regulatorische Vorschriften aufsichtsrechtlich indessen immer relevant und gegenüber der FINMA meldepflichtig.

### **Fazit**

Es besteht kein Änderungsbedarf. Der Abschnitt erfährt lediglich eine Präzisierung betreffend den zu prüfenden Sachverhalt. Zudem werden die Begriffe der „positive assurance“ (im Zusammenhang mit der Prüfung) und „negative assurance“ (im Zusammenhang mit der kritischen Beurteilung) eingeführt.

### **3.2.7 Prüfungsgrundsätze für die Aufsichtsprüfung**

Von einer grossen Anzahl der Anhörungsteilnehmer wird kritisiert, dass die FINMA in der Aufsichtsprüfung die in der Rechnungsprüfung anwendbaren Schweizer Prüfungsstandards der Treuhand-Kammer für nicht anwendbar erklärt. Es müssten auch für die Aufsichtsprüfung Prüfungsstandards zur Anwendung gelangen; dies müsse im Rundschreiben festgehalten werden.

### **Würdigung**

Dem Anliegen der Anhörungsteilnehmer betreffend die Anwendbarkeit der Schweizer Prüfungsstandards der Treuhand-Kammer in der Aufsichtsprüfung wird bei der Überarbeitung des Rundschreibens in geeigneter Weise nachgekommen. Da die Schweizer Prüfungsstandards sowie die International Standards on Auditing insbesondere für die Prüfung von Jahresabschlüssen konzipiert sind, hat die FINMA auf eine Übernahme dieser Standards für Zwecke der Aufsichtsprüfung verzichtet. Insbesondere bei den überwiegend qualitativen Elementen in der Aufsichtsprüfung sind die auf die Prüfung von quantitativen Angaben und unter Berücksichtigung von Wesentlichkeitsüberlegungen konzipierten Prüfungsstandards wenig zweckdienlich. Gleichwohl wurden die Schweizer Prüfungsstandards sowohl in der aktuellen als auch in der für 2013 geplanten Fassung (Anpassung an die International Standards on Auditing) im Hinblick auf eine mögliche Eignung ihrer zugrundeliegenden Prinzipien für die Aufsichtsprüfung analysiert. Als Ergebnis wurden folgende Prüfungsgrundsätze aufgenommen:

- *Qualitätssicherung:*

Die Prüfgesellschaft legt Grundsätze zur Qualitätssicherung in der Aufsichtsprüfung fest und stellt sicher, dass diese dauernd eingehalten werden. Die Prüfgesellschaft gewährleistet dabei die qualitativ hochstehende Abwicklung von Prüfungsmandaten. Hierfür sind Systeme und Massnahmen zur Qualitätssicherung sowohl auf Stufe Prüfgesellschaft (unternehmensbezogen) als auch bei der Durchführung der Prüfungsaufträge (mandatsbezogen) zu implementieren. Dieser

Grundsatz orientiert sich an der Zielsetzung des International Standard on Quality Control 1 des International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) sowie am PS 220 der Treuhand-Kammer. Dabei sind hinreichende und angemessene Ressourcen für die Mandatsabwicklung einschliesslich der Beizug von Fachexperten vorzusehen.

- *Dokumentation:*

Zwecks Nachvollziehbarkeit der durchgeführten Prüfungshandlungen und Schlussfolgerungen hat die Prüfgesellschaft ihre Arbeiten zeitgerecht und für einen sachkundigen Dritten verständlich zu dokumentieren. Die Anforderungen an die Dokumentation richten sich nach den Grundsätzen des PS 230. Die konzeptionell vorgesehene konsequente Trennung von Rechnungs- und Aufsichtsprüfung ist auch bei der Dokumentation der Prüfungen umzusetzen. Daher ist die Prüfdokumentation für die Rechnungs- und die Aufsichtsprüfung grundsätzlich separat aufzubewahren.

- *Gesetzliche und andere Vorschriften:*

In Anlehnung an die Grundsätze von PS 250 ist auch bei der Aufsichtsprüfung der jeweils massgebliche gesetzliche und regulatorische Rahmen bei der Durchführung der Prüfung zu berücksichtigen. Dies schliesst je nach Geschäftstätigkeit und Organisationsstruktur des Beaufsichtigten auch Vorschriften ausländischen Rechts mit ein. Dabei sind auch Risiken, die sich aus einer grenzüberschreitenden Geschäftstätigkeit ergeben, in die Prüfungsplanung mit einzubeziehen.

- *Prüfungsnachweise:*

Dieser Prüfungsgrundsatz thematisiert den Erhalt von hinreichenden und angemessenen Prüfungsnachweisen, die basierend auf geeigneten verfahrens- und ergebnisorientierten Prüfungshandlungen erlangt werden. Dabei orientiert sich dieser Grundsatz mit Angaben zur Prüfungstechnik inhaltlich an den Prinzipien von PS 500, PS 520, PS 530 sowie PS 560. In Bezug auf die Prüfungstechnik sind keine Änderungen zu der bisherigen Aufsichtsprüfung zu erwarten, da die Schweizer Prüfungsstandards aktuell vollumfänglich auch für die Aufsichtsprüfung einzuhalten sind.

- *Einsicht in die Arbeitspapiere bei Wechsel der Prüfgesellschaft:*

Bei einem Wechsel der Prüfgesellschaft gewährt die bisherige Prüfgesellschaft ihrer Nachfolgerin Einsicht in die Arbeitspapiere, damit Erkenntnisse der bisherigen Prüfgesellschaft ohne zusätzliche Erhebungen der neuen Prüfgesellschaft zur Verfügung stehen. Damit soll ein weitgehender Wissenstransfer möglich sein. Diese Regelung entspricht bereits der langjährigen Praxis der FINMA.

## **Fazit**

Die FINMA benennt den Abschnitt „Prüfstandards“ neu „Prüfungsgrundsätze für die Aufsichtsprüfung“, um der Bedeutung der in diesem Abschnitt festgehaltenen Bestimmungen gerecht zu werden. Der

Abschnitt wird dahingehend überarbeitet, dass die in der Aufsichtsprüfung anwendbaren Prüfungsgrundsätze einzeln aufgeführt und erläutert werden. Dabei handelt es sich um prinzipienbasierte Regelungen, welche in Anlehnung an ausgewählte Schweizer Prüfungsstandards mit entsprechender Eignung für die Zwecke der Aufsichtsprüfung formuliert wurden.

### **3.2.8 Trennung von Rechnungs- und Aufsichtsprüfung**

Von einer Vielzahl der Anhörungsteilnehmer wird vorgebracht, dass es durch die Trennung von Aufsichts- und Rechnungsprüfung zu Doppelspurigkeiten und Kostensteigerungen kommen wird und Synergien verloren gehen. Ausserdem wird verlangt, dass eine Klärung erfolgen muss, in welchen Fällen die Trennung der Prüfteams verlangt werde.

#### ***Würdigung***

Die Neuausrichtung des Prüfwesens sieht konzeptionell grundsätzlich vor, dass künftig eine strikte Trennung zwischen der Rechnungsprüfung und der Aufsichtsprüfung eingehalten wird. Die FINMA präzisiert im Sinne der Eingaben der Anhörungsteilnehmer, dass eine Abstützung der Aufsichtsprüfung auf die Ergebnisse der Rechnungsprüfung, wo dies zweckmässig ist, zulässig ist. Die FINMA wird in „begründeten Fällen“ eine Trennung der Prüfteams und leitenden Prüfer verlangen. Wie bereits im Erläuterungsbericht ausgeführt wurde, wird die FINMA zwei unterschiedliche Prüfer und Prüfteams nur in Einzelfällen, wo die Komplexität oder die Risikosituation des beaufsichtigten Instituts dies erfordern (wie z.B. bei der Prüfung von Grossbanken), anordnen.

#### ***Fazit***

Das Rundschreiben wird dahingehend präzisiert, dass die Prüfgesellschaft sich in der Aufsichtsprüfung, wo dies zweckmässig erscheint, auf die Ergebnisse der Rechnungsprüfung abstützen kann.

Es erfolgen keine näheren Ausführungen dazu, wann ein begründeter Fall für unterschiedliche leitende Prüfer und separate Prüfteams vorliegt. Dies soll im Einzelfall entschieden werden.

### **3.2.9 Verhältnis zur internen Revision**

Die Stellungnahmen aus den Eingaben zur Anhörung ergeben, dass die Bestimmung zum Verhältnis der Prüfgesellschaft zur internen Revision unklar formuliert ist und demnach nicht umfassend verstanden wurden. Insbesondere wurde die Abgrenzung des Delegationsverbots zur Abstützung auf Arbeiten der internen Revision als widersprüchlich empfunden. Zudem wurde von nahezu allen Teilnehmern kritisiert, dass eine Delegation von Prüfungen an die interne Revision nicht möglich sein soll und damit die Zusammenarbeit mit der internen Revision zu sehr eingeschränkt werde.

### ***Würdigung***

Die FINMA kommt dem Anliegen der Anhörungsteilnehmer nach und präzisiert die Ausführungen zur internen Revision, indem sie neu positiv formuliert, in welchem Rahmen eine Abstützung auf die von der internen Revision erhobenen Fakten zulässig ist.

### ***Fazit***

Die Prüfgesellschaft bleibt gegenüber der FINMA verantwortlich und darf insbesondere das Prüfurteil nicht an die interne Revision delegieren. Eine Abstützung auf die durch die interne Revision erarbeiteten Fakten soll unter gewissen Voraussetzungen möglich sein. Die Verantwortung für die Durchführung der Prüfung und das Prüfurteil trägt in jedem Fall die Prüfgesellschaft.

### **3.2.10 Aufsichtsprüfung bei grenzüberschreitend tätigen Gruppen und Konglomeraten**

Verschiedene Anhörungsteilnehmer haben sich dahingehend geäußert, dass es nicht die Aufgabe der Prüfgesellschaften sein könne, die FINMA im Rahmen des Prüfberichts über die Unterschiede zwischen dem schweizerischen und dem ausländischen Aufsichtsrecht zu informieren.

### ***Würdigung***

Die FINMA nimmt diese Bemerkung grundsätzlich auf.

### ***Fazit***

Es wird der Änderungsvorschlag für Rz. 42 des Verbands der Auslandbanken übernommen, wonach die Prüfgesellschaft die FINMA ausschliesslich darüber zu informieren hat, wenn schweizerische aufsichtsrechtliche Bestimmungen infolge eines Konflikts mit dem ausländischem Recht nicht eingehalten werden können.

### **3.2.11 Berichterstattung**

Verschiedene Anhörungsteilnehmer kritisieren, dass Beanstandungen und Missstände mit dem Beaufsichtigten nicht besprochen werden dürften. Ebenfalls bringen verschiedene Teilnehmer vor, dass bei der Beurteilung von Beanstandungen und Missständen das Wesentlichkeitsprinzip eine Rolle spielen müsse.

### **Würdigung**

Es wird den Prüfgesellschaften nicht untersagt, Beanstandungen und Missstände mit dem Beaufsichtigten zu besprechen. Dies ist ein Missverständnis. Es wird einzig verlangt, dass dies im Prüfbericht offenzulegen sei. Wesentlichkeitsüberlegungen dürfen auch bei der Berichterstattung keine Rolle spielen.

### **Fazit**

Einzelne von den Teilnehmern vorgebrachten Anpassungs- und Änderungsvorschläge wurden bei der Überarbeitung des Rundschreibens übernommen.

Eine neue Regelung zu Beanstandungen und Empfehlungen wird vorgeschlagen. Verletzungen des Aufsichtsrechts führen zu einer Beanstandung. Die Prüfgesellschaft überwacht die daraus resultierenden Massnahmen, die sie von einem Beaufsichtigten verlangt (mit Ausnahme im Versicherungsbereich, wo die Prüfgesellschaft keine Kompetenz zur Anordnung von Massnahmen hat). Stösst die Prüfgesellschaft beim Beaufsichtigten auf Schwachstellen oder kritische Anzeichen, die sich auf die künftige Einhaltung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen auswirken können, formuliert die Prüfgesellschaft eine Empfehlung. Letzteres bedingt eine vorausschauende Haltung der Prüfgesellschaft.

### **3.2.12 Meldepflichten**

PwC regt an, dass die Meldepflicht von deliktischen Handlungen in erster Linie beim Beaufsichtigten liegen sollte. Erst in zweiter Linie wäre es die Aufgabe der Prüfgesellschaft, dies zu melden.

### **Würdigung**

Die FINMA ist der Ansicht, dass der Vorschlag zu weit geht. Es sollen im Rundschreiben alleine die Meldepflichten der Prüfgesellschaften geregelt werden.

### **Fazit**

Der Änderungsvorschlag wird nicht übernommen.

### **3.2.13 Besondere Bestimmungen für die Prüfung von Banken und Effekthändlern**

Der Verband der Auslandbanken, der VSKB, die SBVg, die RAB, PwC sowie die Treuhand-Kammer bringen verschiedene Textänderungsvorschläge vor und machen auf diverse zu präzisierende Punkte aufmerksam. So bemerkt zum Beispiel der VSKB, dass zu präzisieren sei, was unter einer „strengeren

Prüfstrategie“ (Rz. 72 und 80) zu verstehen sei. Die SBVg fügt an, dass der Begriff der Intervention unklar sei (Rz. 73).

Auch betreffend die Tabellen der Einschätzung der inhärenten Risiken und der Kontrollrisiken (Rz. 66) und der Festlegung des Nettorisikos bringen PwC und die Treuhand-Kammer punktuell Änderungsvorschläge vor.

Des Weiteren sind PwC und die Treuhand-Kammer der Ansicht, dass die Frist von vier Monaten zur Einreichung der Prüfberichte zu kurz sei. Die Treuhand-Kammer schlägt eine gestaffelte Einreichung des Berichts je nach Aufsichtskategorie vor.

### ***Würdigung***

Die FINMA ist der Ansicht, dass die Anpassungsvorschläge zu einem grossen Teil sinnvoll sind und nimmt diese entsprechend auf.

Die FINMA erachtet die Frist zur Einreichung des Prüfberichts als angemessen. Eine gestaffelte Einreichung der Prüfberichte wäre nicht praktikabel.

### ***Fazit***

Die vorgebrachten Anpassungsvorschläge werden teilweise übernommen. Zudem erfährt dieser Abschnitt eine massgebliche Überarbeitung, der zu einem grossen Teil den Kommentaren der Anhörungsteilnehmer gerecht werden soll.

An der viermonatigen Frist zur Einreichung des Prüfberichts wird festgehalten.

## **3.2.14 Besondere Bestimmungen für die Prüfung nach KAG**

Die SFA merkt an, dass eine jährliche Prüfung für Vermögensverwalter nach KAG übertrieben sei. Die Abgabe einer jährlichen Risikoanalyse sei völlig ausreichend.

Die Treuhand-Kammer weist darauf hin, dass die Fondsleitung und die von ihr verwalteten kollektiven Kapitalanlagen unterschiedliche Abschlussdaten aufweisen und verlangt eine Klärung, wie hier die im Rundschreiben vorgegebenen Periodizitäten einzuhalten sind. Zudem bemerkt die Treuhand-Kammer, dass die Prüfgesellschaften auf eine zeitgerechte Bewilligung der Standardprüfstrategie durch die FINMA angewiesen sind.

### ***Würdigung***

Die FINMA erachtet eine jährliche Prüfung der Vermögensverwalter vor dem Hintergrund der risikoorientierten Aufsichtsprüfung als sinnvoll und berechtigt. Unter dem neuen Regime kann über diese

Beaufsichtigten nur so eine konstante und regelmässige Aufsicht, wie sie die FINMA für notwendig erachtet, sichergestellt werden.

Die angegebenen Periodizitäten in der Standardprüfstrategie der Fondsleitung beziehen sich grundsätzlich auf das Institut. Dort wo das Rechnungsjahr der Fondsleitung nicht mit demjenigen der vertraglichen Anlagefonds übereinstimmt, soll wie bis anhin eine ergänzende Berichterstattung erfolgen, welche insbesondere die Produkte-Prüfgebiete umfasst. Die ergänzende Berichterstattung umfasst jeweils das Quartal, in welchem sich die von der Fondsleitung abweichenden Abschlussdaten der jeweiligen vertraglichen Anlagefonds befinden.

Das Anliegen der Treuhand-Kammer betreffend die Frist zur Genehmigung der Standardprüfstrategie wird in der Wegleitung zum Rundschreiben adressiert.

#### **Fazit**

Die FINMA ist der Ansicht, dass eine jährliche Prüfung der Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen sinnvoll ist und bleibt deshalb bei dieser Vorgabe. Des Weiteren erfährt der Abschnitt eine Anpassung in einzelnen Punkten: Einbezug der verwalteten kollektiven Kapitalanlagen bei der Einschätzung der Risiken, Ausführungen zur Anpassung der Standardprüfstrategie, Ausführungen zu den Nachprüfungen. Ferner wurde in der Standardprüfstrategie die Fussnote zur ergänzenden Berichterstattung präzisiert.

Die Fristen zur Genehmigung der Standardprüfstrategie durch die FINMA wird in die Wegleitung zum Rundschreiben aufgenommen.

### **3.2.15 Besondere Bestimmungen für die Prüfung von Versicherungsunternehmen**

PwC und die Treuhand-Kammer bringen vor, dass umhüllende Krankenkassen im Rundschreiben (Rz. 86) nicht korrekt adressiert werden. PwC spricht sich dafür aus, dass umhüllende Krankenkassen Bestandteil der aufsichtsrechtlichen Prüfung sein sollten. Die Treuhand-Kammer ist der Ansicht, dass die bisherige Praxis weitergeführt werden soll und umhüllende Krankenkassen der aufsichtsrechtlichen Prüfung unterliegen, wenn bestimmte Grössenkriterien gemäss BPV-RS 11/2006 und RS 08/32 überschritten sind.

PwC thematisiert in ihrer Stellungnahme, dass die Verlängerung der Frist um einen Monat für die Einreichung der Risikoanalyse wertvoll wäre, damit genügend Zeit bleibt, die Informationen aus den Basisprüfungen und dem Prüfbericht in die Risikoanalyse einfließen zu lassen.

#### **Würdigung**

Umhüllende Krankenkassen unterstehen der institutionellen Aufsicht durch das Bundesamt für Gesundheit. Das Rundschreiben regelt entsprechend die Ausnahme der umhüllenden Krankenkassen von der Risikoanalyse. Auch ist es nicht sinnvoll, für diese Institute eine Basisprüfung vorzusehen.

Hingegen kann die FINMA jederzeit Zusatzprüfungen anordnen oder einen Prüfbeauftragten einsetzen.

Eine Verlängerung der Frist zur Einreichung der Risikoanalyse ist aufgrund der Aufsichtsprozesse der FINMA nicht praktikabel. In den Übergangsbestimmungen wird dem Anliegen von PwC für das erste Jahr der Anwendung der Risikoanalyse hingegen Rechnung getragen.

#### ***Fazit***

Das Rundschreiben wird hinsichtlich der umhüllenden Krankenkassen und der Frist zur Einreichung der Risikoanalyse bei Versicherungen nicht überarbeitet.

Die Übergangsbestimmungen werden für die Versicherungen entsprechend angepasst.

#### **3.2.16 Besondere Bestimmungen für die Prüfung der direkt unterstellten Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG (DUFI)**

PwC und die Treuhand-Kammer reichen konkrete Anpassungsvorschläge betreffend die Rz. 91-96 ein.

#### ***Würdigung***

Die Textänderungsvorschläge werden grösstenteils als sinnvoll erachtet.

#### ***Fazit***

Der Vorschlag, dass eine Präzisierung in Rz. 94 im Hinblick auf das Objekt der Stellungnahme erfolgen soll, wird aufgenommen. Ebenso wird die Anpassung in Rz. 66 vorgenommen, um klarzustellen, dass bei einer grossen Anzahl von DUFI ausschliesslich aufsichtsrechtliche Prüfungen durchzuführen sind.

### 3.3 FINMA-Rundschreiben „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“

#### 3.3.1 Allgemeine Rückmeldungen und Bemerkungen

Zum Entwurf des FINMA-RS Prüfgesellschaften und leitende Prüfer wurden ergänzend zum FINMA-RS Prüfwesen wenig allgemeine Bemerkungen angebracht. Die grundsätzlichen Stossrichtungen wurden mehrheitlich begrüsst, jedoch mit der Einschränkung, dass die FINMA das wirtschaftliche Umfeld vieler DUFI sowie kleinerer und mittlerer Prüfgesellschaften – häufig auch Einzelunternehmen mit kleinem Auftragsbestand – zu wenig berücksichtige.

#### **Würdigung**

Die FINMA ist sich einerseits bewusst, dass die verschärften Anforderungen in Bezug auf die Zulassungsbedingungen insbesondere für sehr kleine Marktteilnehmer eine grosse, teilweise möglicherweise sogar unüberwindbare Hürde für den Erhalt der bisherigen Zulassung bzw. für einen neuen Markteintritt bedeuten können, und dass das Erfordernis der neu jährlich zu belegenden Berufserfahrung und Weiterbildung zu höherem Aufwand führen sowie mögliche weitere Aktivitäten oder persönliche Auszeiten vom Beruf tangieren wird.

Andererseits haben die Erfahrungen der letzten Jahre, sei es insbesondere mit DUFI-Prüfern, aber auch bei der Aufsichtsprüfung bei Banken, Bewilligungsträgern nach KAG und Versicherungen keinen Zweifel daran gelassen, dass sowohl die Gewährleistung einer umfassenden Berufserfahrung inkl. die Einhaltung gesetzlicher Anforderungen und einschlägiger Berufsstandards wie auch die stetige Weiterbildung in aufsichtsrechtlichen Themen teilweise vernachlässigt worden waren, was mit zunehmender Tendenz zu qualitativ ungenügenden Prüfungen geführt hatte.

Zu einigen Randziffern des Rundschreibens wurden Präzisierungen vorgeschlagen. Diese konnten zu einem grossen Teil übernommen werden, auf Details dazu wird im nachfolgenden Text jedoch nur noch vereinzelt eingegangen.

#### 3.3.2 Zweck

Zum Zweck des FINMA-RS Prüfgesellschaften und leitende Prüfer gab es seitens Treuhand-Kammer die Bemerkung, dass der Anwendungsbereich des Rundschreibens – Aufsichtsprüfung – klar zu stellen sei.

#### **Fazit**

Die FINMA verzichtet auf diese Präzisierung, da im FINMA-RS Prüfwesen auch gewisse Vorgaben zur Rechnungsprüfung aufgeführt sind (siehe besondere Bestimmungen für die Prüfung von Versicherungsunternehmen), welche von den Prüfgesellschaften ebenfalls einzuhalten sind.

### 3.3.3 Zulassungskategorien

Die Treuhand-Kammer und PwC äusserten sich skeptisch gegenüber der Regeln für die Zulassung pro Zulassungskategorie. Insbesondere solle die Zulassung für eine der Kategorien 1-3 bereits auch die Zulassung für die Kategorie 4 (erleichterte Zulassung im KAG-Bereich) beinhalten.

#### **Würdigung**

Der Anregung der Treuhand-Kammer wird teilweise Folge geleistet, da die Kombination von Zulassungskategorien aufgrund der Inhalte vertretbar ist. Die Zulassung für die Prüfung von Versicherungsunternehmen (Kategorie 2) wird hingegen nach wie vor nicht automatisch zur Prüfung in der Kategorie 4 berechtigen, da die auch im Versicherungsbereich geplante Basisprüfung zum GwG derzeit noch nicht aktiv ist und nach derzeitiger Planung auch später nur in Einzelfällen eingesetzt werden wird.

#### **Fazit**

Präzisierung der Rz. 10, wonach Zulassungen in den Kategorien 1 (Banken) und 3 (Personen nach Art. 126 Abs. 1 Bst. a-d KAG) zur Prüfung der Kategorien 4 (Personen nach Art. 126 Abs. 1 Bst. e und f KAG) und 5 (DUFI) berechtigen, sowie Zulassungen der Kategorien 2 (Versicherungen) und 4 zur Prüfung der Kategorie 5 (DUFI).

### 3.3.4 Zulassungsvoraussetzungen

#### 3.3.4.1 Prüfgesellschaften

Die Mindestanforderung von zwei Prüfern für DUFI-Prüfer wird seitens Treuhand Suisse und OAD FCT kritisiert. Treuhand Suisse bringt zudem an, dass neue Prüfgesellschaften mit der verschärften Regel für DUFI-Prüfer gar nicht mehr in den Markt eintreten können. Treuhand-Kammer, PwC und Treuhand Suisse empfehlen, Prüfstunden bei durch SRO überwachten Finanzintermediären anrechnen zu lassen.

Die Treuhand-Kammer möchte zudem den Zugriff auf externe Fachspezialisten explizit zugelassen haben, anstatt dass die Prüfgesellschaft selber über entsprechende Fachspezialisten verfügen muss.

#### **Würdigung**

Da zur internen Qualitätskontrolle wie auch zwecks Stellvertretung das Vorhandensein von zwei Prüfern auch bei kleinen Prüfgesellschaften unerlässlich ist, wird an der Mindestanforderung von zwei (leitenden) Prüfern festgehalten.

Auf die Anrechnung von Prüfstunden bei nicht der FINMA unterstellten Finanzintermediären wird verzichtet, da die FINMA aufgrund der Unterstellungsverhältnisse keinen Einblick in die Prüftätigkeit der

jeweiligen Prüfgesellschaft (z.B. Einsichtnahme in die Berichterstattung, Rückfragen etc.) in Bezug auf den nicht der FINMA unterstellten Finanzintermediär hat.

Auch dem Antrag auf eine explizite Regel betreffend den Zugriff auf externe Fachspezialisten wird nicht Rechnung getragen. In Einzelfällen und sofern das entsprechend vorhandene Expertenwissen bei der Prüfgesellschaft durch den Beizug eines weiteren, externen Fachspezialisten verstärkt wird, ist eine solche Situation bei vorgängiger Kenntnis der FINMA durch die bestehende Regel nicht ausgeschlossen. Diese Fälle sollen sich aber auf vereinzelte Situationen beschränken und keiner Prüfgesellschaft die Möglichkeit öffnen, ohne umfassendes, eigenes Fachwissen Prüfmandate annehmen zu können.

#### **Fazit**

Das Rundschreiben wird nicht angepasst.

#### **3.3.4.2 Leitende Prüfer**

Bei den erforderlichen Stunden für die Erstzulassung wünschen SBVg, Treuhand-Kammer und PwC die Anrechnung einerseits von Prüfstunden in der Rechnungsprüfung, andererseits von Prüfstunden in der internen Revision oder von Prüferfahrungen, die im Ausland oder bei Secondments erworben wurden.

Die Anzahl Jahre, innert derer die Stunden erbracht werden müssen, sollen gemäss Treuhand-Kammer zudem auf fünf Jahre erhöht werden.

#### **Würdigung**

Die Aussage zur Anrechenbarkeit der Prüfstunden in der Rechnungsprüfung wird dahingehend präzisiert, dass mindestens die Hälfte der zu leistenden Prüfstunden, sowohl für die Erstzulassung als leitender Prüfer wie auch bei den jährlich zu erbringenden Prüfstunden, in der Aufsichtsprüfung geleistet werden müssen. Dem bislang geringeren Aufwand an aufsichtsrechtlicher Prüftätigkeiten bei Versicherungsunternehmen wird durch eine längere Übergangsfrist im Rundschreiben Rechnung getragen.

Auf den Wunsch der zusätzlich anrechenbaren Stunden wird nicht eingegangen, da Berufserfahrung sowohl in der internen Revision als auch im Ausland keinen unmittelbaren Zusammenhang zur Aufsichtsprüfung der FINMA haben. Die von PwC eingebrachte „praktische Berufserfahrung“ wurde schon im Fazit zu den Zulassungskategorien ausgeschlossen. Der Aufwand für die Beurteilung, ob Tätigkeiten im Rahmen von Secondments den Anforderungen für die Zulassung zur Aufsichtsprüfung genügen, wäre zudem zu gross.

Die Frist von drei Jahren für die Erreichung der Mindestanzahl an Prüfstunden wird mit Ausnahme des KAG-Bereichs beibehalten, da die bisherige Praxis diesen Zeitraum als angemessen bestätigt. Die Mindestanzahl an Prüfstunden für die Zulassungskategorie 2, Versicherungen, wird hingegen auf

1'500 Stunden gesenkt, dem Antrag der Treuhand-Kammer folgend. Im KAG-Bereich rechtfertigt sich angesichts der geringeren Anzahl an zugelassenen leitenden Prüfern eine Verlängerung der Frist auf fünf Jahre.

#### **Fazit**

Die Bestimmung zur Anrechenbarkeit der Prüfstunden bei der Erstzulassung wird im Rundschreiben präzisiert.

Die Mindestanzahl an Prüfstunden für die Erstzulassung wird in der Zulassungskategorie 2 (Versicherungen) auf 1'500 Stunden gesenkt. Für diese wie auch für die jährlich zu erbringenden Prüfstunden in der Aufsichtsprüfung wird für die Zulassungskategorie 2 eine Übergangsfrist von drei Jahren vorgesehen.

Für die Zulassungskategorien im KAG-Bereich müssen die leitenden Prüfer innerhalb der letzten fünf Jahre über die verlangten Prüfstunden verfügen.

#### **3.3.5 Anforderungen an die Prüfer**

Die Treuhand-Kammer schlägt vor, anstatt der jährlichen Mindestanzahl an Prüfstunden einen jährlichen Durchschnittswert vorzuschreiben. PwC wünscht alternativ klare Ausnahmeregeln im Rundschreiben. Bankrevisions- und Treuhand AG sowie Treuhand Suisse erachten eine Mindestanzahl an jährlichen Prüfstunden für die Zulassungskategorie 5 zudem für nicht erforderlich.

Bankrevisions- und Treuhand AG wünscht eine Abhängigkeit der Prüfstunden in Abhängigkeit von Grösse und Komplexität der geprüften Institute.

Die jährlichen Weiterbildungsvorschriften werden grundsätzlich begrüsst; PwC erachtet die vorgeschriebene Anzahl an Weiterbildungstagen allerdings, mit Ausnahme der Zulassungskategorie 1, als zu hoch.

#### **Würdigung**

Die jährlich zu erbringende Anzahl an Prüfstunden wird beibehalten, da diese Werte bewusst so angesetzt wurden. Dem bislang geringeren Volumen der durch Prüfgesellschaften erbrachten aufsichtsrechtlichen Prüfungsdienstleistungen im Versicherungsbereich wird, wie unter Ziffer 3.3.4.2 beschrieben, mit einer Übergangsfrist im Rundschreiben begegnet. Eine Auflistung von Ausnahmeregeln wird hingegen als wenig zweckmässig erachtet und jährliche Durchschnittswerte würden den Überwachungsaufwand sowohl bei Prüfgesellschaften als auch bei der FINMA unnötig erhöhen.

Auch die jährlichen Mindesttage an aufsichtsrechtlicher Weiterbildung werden beibehalten. Die Praxis hat gezeigt, dass sich Prüfgesellschaften im Bereich der Rechnungsprüfung zwar laufend und ausführlich weiterbilden, dass aufsichtsrechtliche Belange (inkl. gesetzliche Grundlagen wie z.B. Melde-

pflichten sowie deren Auslöser und Umfang) jedoch regelmässig zu kurz kommen. Im Rahmen von Inspektionen wurden diesbezüglich teilweise erhebliche Defizite festgestellt.

#### **Fazit**

Der Abschnitt erfährt betreffend die Anrechenbarkeit von Prüfstunden aus der Rechnungsprüfung eine Präzisierung. Zudem wird das Rundschreiben dahingehend ergänzt, dass die in den Zulassungskategorien 1-4 geleisteten Prüfstunden in der Zulassungskategorie 5 (DUF) angerechnet werden können.

#### **3.3.6 Grundsatz der Unabhängigkeit**

Die ergänzenden Vorschriften zur Unabhängigkeit wurden ebenfalls in der Mehrheit der Eingaben stark kritisiert bzw. der Wunsch geäussert, die FINMA möge sich mit ihren Anforderungen auf die bereits bestehenden Bestimmungen des OR und der Richtlinien der Treuhand-Kammer beschränken. Die im Rundschreiben aufgeführten Vorschriften werden als über die bestehenden gesetzlichen Regelungen hinausgehend empfunden.

Die Treuhand-Kammer wünscht zudem eine Gleichbehandlung von Prüfbeauftragten, was im Rundschreiben festzuhalten sei.

#### **Würdigung**

Die Unabhängigkeit ist im Rahmen der Aufsichtsprüfung von zentraler Bedeutung, da hier die Prüfgesellschaft als verlängerter Arm der Finanzmarktaufsicht fungiert. Die Anforderungen an die Unabhängigkeit richten sich nach Art. 26 Abs. 2 FINMAG in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 FINMA-PV und Art. 11 Abs. 1 RAG unter anderem nach Art. 728 OR. Gemäss Art. 728 Abs. 1 OR hat die Revisionsstelle unabhängig zu sein und sich ihr Prüfungsurteil objektiv zu bilden. Die Unabhängigkeit darf weder tatsächlich noch dem Anschein nach beeinträchtigt sein. Mit ihrer Präzisierung geht die FINMA nicht über den sehr weit gefassten Wortlaut von Art. 728 OR hinaus. Sowohl Lehre wie Gerichtspraxis anerkennen überdies, dass im Rahmen der Prüfung nach den Finanzmarktgesetzen die Anforderungen an die Unabhängigkeit gesteigert sind.

Gemäss Art. 728 Abs. 2 Ziff. 4 OR ist das Erbringen anderer Dienstleistungen, durch die das Risiko entsteht, als Revisionsstelle eigene Arbeiten überprüfen zu müssen, nicht mit der Unabhängigkeit vereinbar. Diese Vorschrift ist grundsätzlich auf alle Tätigkeiten von Prüfgesellschaften bei deren Prüfkunden anwendbar, lässt sich aber im Zusammenhang mit der Aufsichtsprüfung nicht abschliessend auf eine bestimmte Art oder Umfang von Tätigkeiten beschränken. Als Ergänzung und Präzisierung der Vorschriften im FINMA-RS Prüfgesellschaften und leitende Prüfer zur Unabhängigkeit sollen folgende Grundsätze und Ausführungen in die Beurteilung der Unabhängigkeit mit einbezogen werden:

- *Aufsichtsrechtliche Beratungen, die im Auftrag des geprüften Beaufsichtigten erfolgen*

Bei der Umsetzung von neuen aufsichtsrechtlichen Vorschriften und Bestimmungen, sei dies auf nationaler oder internationaler Ebene, bildet die Implementierung und Umsetzung geeigneter Prozesse und Hilfsmittel (wie z.B. IT-Tools) oder auch die Anpassung der bereits existierenden internen Kontrollprozesse oftmals einen wesentlichen Bestandteil, der durch die Prüfgesellschaft im Auftrag der FINMA zu beurteilenden Corporate Governance. Wird dabei die Umsetzung durch die Prüfgesellschaft überprüft, die vorgängig im Rahmen von Beratungsdienstleistungen Massnahmen zur Umsetzung empfohlen hat, besteht das Risiko, dass das Erkennen ungeeigneter Massnahmen – aufgrund ungeeigneter Empfehlungen der Prüfgesellschaft oder auch unzweckmässiger Umsetzung durch das Unternehmen – vor dem Hintergrund des sich ergebenden Interessenkonflikts der Prüfgesellschaft nicht oder nicht angemessen offen gelegt wird. Nicht davon betroffen ist die Vereinbarung von Massnahmen im Zusammenhang mit der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands im Kontext des Prüfmandats.

- *Beratung, Prüfung und Beurteilung bei Transaktionen des Prüfkunden, die von der FINMA zu bewilligen oder zu genehmigen sind*

Auch Beratungs-, Prüfungs- und Beurteilungsaktivitäten im Zusammenhang mit bewilligungspflichtigen Transaktionen eines Prüfkunden beinhalten ein hohes Risiko für die Prüfgesellschaft, abgegebene Beurteilungen oder Empfehlungen im Laufe der nachfolgenden Prüftätigkeit aus aufsichtsrechtlicher Sicht beurteilen zu müssen. In diesem Zusammenhang spielt auch insbesondere die zukunftsgerichtete Beurteilung des Unternehmens durch die Prüfgesellschaft eine entscheidende Rolle, welche so nicht gewährleistet werden könnte. Als verlängerter Arm der FINMA ist es für Prüfgesellschaften in diesen Fällen problematisch, eine den Prüfkunden beratende Rolle einzunehmen und gleichzeitig die Interessen der FINMA kritisch und unabhängig wahrzunehmen. Einerseits liegt es in diesem Zusammenhang nahe, die aus der Beratung gewonnenen Erkenntnisse in die Prüfung einfließen zu lassen, andererseits wurden diese Erkenntnisse aus einer nicht als verlängerter Arm der FINMA, sondern einzig im Interesse und auf Anweisung des Prüfkunden hin gewonnen. Würde die Prüfgesellschaft nun eine solche Transaktion nach den Finanzmarktgesetzen prüfen müssen, so wäre dies mit Grundsatz der Unabhängigkeit nicht vereinbar.

- *Entwicklung und Einführung von Systemen zur Unterstützung der Compliance-, Rechts-, Risiko-kontroll-, Risikomanagement- oder Investmentkontrollfunktionen*

Die Entwicklung und Einführung vorgenannter Systeme bildet aus aufsichtsrechtlicher Sicht das Pendant zur Entwicklung und Einführung zu Systemen, welche für die Rechnungsführung zum Einsatz kommen. Im Rahmen der Rechnungsprüfung ist unbestritten, dass sich die Prüfgesellschaft in das System, welches zu den zu überprüfenden Resultaten führt, in keiner Art und Weise selber einbringen darf. Systeme sind im vorliegenden Kontext im weiteren Sinne und nicht einzig auf IT beschränkt zu verstehen.

- *Mitwirkung und Beratung bei der Einstellung, Beförderung oder Entlassung von Gewährsträgern oder weiteren Personen mit aufsichtsrechtlich relevanten Schlüsselfunktionen, insbesondere in den Bereichen Finanzen, Compliance oder interne Revision.*

Gewährsträger und weitere Personen, die in Bezug auf die Einhaltung aufsichtsrechtlicher Vorschriften eine massgebliche Rolle spielen, unterliegen der Beurteilung durch die Prüfgesellschaft. Die Mitwirkung bei deren Einstellung, Beförderung oder Entlassung kann zwangsläufig nicht vollständig losgelöst von deren Beurteilung erfolgen.

Mit den Unabhängigkeitsvorschriften der FINMA zu Aufsichtsprüfung sollen keinesfalls neue oder zusätzliche Regeln aufgestellt werden, wie dies vielfach kritisiert wurde. Alle Regeln beziehen sich auf Sachverhalte, die zu Interessenkonflikten führen oder zumindest den Anschein eines Interessenkonflikts erwecken können. Wie die vergangenen Jahre gezeigt haben, werden die aufsichtsrechtlichen Anforderungen und Bestimmungen laufend den Marktgegebenheiten, Geschäftsmodellen oder internationalen Auflagen (z.B. FATCA) angepasst. Diesem Umstand gerecht zu werden und damit auch diese zukünftigen Sachverhalte zu erfassen, ohne in gewissen Formulierungen betreffend die Unabhängigkeit offen zu bleiben, wäre weder zweckmässig, noch würde es der Realität entsprechen.

Die Gleichbehandlung mit den Prüfbeauftragten ist zudem gewährleistet, da diese von Gesetzes wegen unabhängig sein müssen. Das vorliegende Rundschreiben richtet sich jedoch nicht an Prüfbeauftragte, weshalb hier keine Regelungen zu den Prüfbeauftragten verankert.

Grundsätzlich ist eine aufsichtsrechtlich relevante Beratung nicht vereinbar mit der Funktion als Prüfgesellschaft im Finanzmarktaufsichtsbereich. Damit ein Funktionswechsel aufgrund der für gewisse Kategorien von Beaufsichtigten beschränkten Anzahl einsetzbarer Prüfgesellschaften nicht gänzlich ausgeschlossen ist, wird im Rundschreiben eine Regelung mit einer Abkühlungsperiode von drei Jahren aufgenommen.

#### **Fazit**

Es wird neu eine Abkühlungsfrist von drei Jahren aufgenommen. Sofern eine Prüfgesellschaft (inkl. Gruppen-, Partner- und Netzwerkunternehmen) für einen Beaufsichtigten der FINMA eine unter den Rz. 35-38 aufgeführten Aktivitäten ausgeübt hat, besteht zwischen Abschluss dieses Mandats und der Aufnahme der Tätigkeit als aufsichtsrechtliche Prüfgesellschaft eine Sperrfrist von zwei Jahren, unabhängig von einer bestehenden, gesellschafts- oder gruppeninternen Funktionstrennung bei der Prüfgesellschaft.

### **3.3.7 Informationspflicht der Prüfgesellschaften**

PwC weist darauf hin, dass der Einreichetermin Ende Juni in die Abschlussphase der grossen Prüfgesellschaften fällt.

Die Treuhand-Kammer führt an, dass sich die Meldepflichten der Prüfgesellschaften bezüglich Straf- und Verwaltungsverfahren nur auf die Prüfgesellschaft und leitende Prüfer (nicht aber Prüfer) bezieht. Die Rz. 44 wird entsprechend ergänzt.

PwC bringt an, dass der Aufwand der internen Revision im Versicherungsbereich bisher nicht erhoben werde. Die Datenerhebung im Rahmen des Rechenschaftsberichts stelle zudem eine Doppelspurigkeit zum Rechenschaftsbericht zu Handen der RAB dar.

### **Würdigung**

Der Termin für die jährlich einzureichenden Unterlagen wird auf Ende September verschoben. Die Informationspflicht betreffend die Eröffnung und den Abschluss von Straf- und Verwaltungsverfahren wird gemäss der Rückmeldung der Treuhand-Kammer angepasst.

Die Regeln im Rundschreiben „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“ beziehen sich auf alle Prüfgesellschaften und leitenden Prüfer, welche eine Aufsichtsprüfung bei Beaufsichtigten der FINMA durchführen. Die Regeln zum Aufwand der internen Revision beim Beaufsichtigten sind folglich ohne Ausnahmen anwendbar.

Inhalt und Umfang des Rechenschaftsberichts an die FINMA sollen bis zum Übergang der Aufsicht über bisher der FINMA unterstellte Prüfgesellschaften an die RAB nicht mehr umfassen als die im Rundschreiben aufgeführten Punkte.

### **Fazit**

Der Abschnitt wird in zwei Punkten angepasst: Der Einreichungstermin wird auf Ende September verschoben und die Informationspflicht betreffend die Eröffnung und den Abschluss von Straf- und Verwaltungsverfahren wird dahingehend angepasst, dass sie sich nur noch auf leitende Prüfer bezieht.