

**Gesendet:** Dienstag, 7. August 2012 16:31

**An:** Lux Tobias

**Betreff:** Input zu Veränderungen im Prüfwesen

Sehr geehrter Herr Lux

Ich gestehe, bezüglich Prüfgesellschaften nur Laie zu sein, doch manchmal ist es ganz nützlich, einen Input von Leuten zu erhalten, die nicht von der eigentlichen Sache total eingenommen sind (einen Blick von aussen darauf werfen können).

Die Finanzkrise hatte deutlich aufgezeigt, dass das Prüfwesen in vielen Fällen Schäden nicht verhindern bzw. unzureichend vorbeugen konnte.

Eine Veränderung ist unbedingt nötig.

Doch meiner Meinung nach nützt es wenig, die Prüfungen deshalb weiter zu intensivieren und noch komplexer zu gestalten.

Die Prüfgesellschaften konnten mit diesem System die Krise nicht verhindern und wenn man das System beibehält ja sogar noch ausbaut, ändert sich im Grundsatz nicht viel.

Es braucht neue Ansätze und Ideen.

Die Prüfgesellschaften sollen bei Fonds einen bestimmten Betrag (z.B. das 5fache ihres Honorars) selber in das zu prüfende Vehikel investieren müssen, damit sie die Interessen der Anleger wirklich zu ihren eigenen Interessen machen.

Bei den kotierten Aktiengesellschaften sollte die FINMA eine neue Abteilung gründen, welche pro Gesellschaft eine Compliance-Person abstellt, die sich quasi das ganze Jahr nur um die Geschäftstätigkeit der Gesellschaft kümmert, in der Buchhaltungsabteilung einen Arbeitsplatz einrichtet und so alles mitbekommt, was in der Firma läuft, an Geschäftsleitungssitzungen teilnimmt, überall Einsicht haben darf und bei riskanten Fragen die Firma berät bzw. der FINMA Report erstattet, wenn sie findet, es werden übermässig hohe Risiken eingegangen bzw. unlautere Methoden angewandt.

Natürlich tragen die Kosten für diese Compliance-Personen die entsprechenden Unternehmen.

Sie zahlen jedoch an die FINMA, damit die Compliance-Person absolut unabhängig von der zu prüfenden Gesellschaft ist.

Ich bin überzeugt, unter dem Strich kommt diese Art der Prüfung viel viel günstiger und ist erst noch präventiv und effizient.

Es ist doch paradox, dass ausgerechnet die Prüfgesellschaften von der Krise profitieren sollen und ihre Stunden um ein x-faches ausbauen können, obwohl genau sie kläglich versagt hatten.

Mit dem Ausbau der Prüfung im bisherigen Rahmen (auf den bisherigen Grundlagen der Prüfung) erreichen Sie keine Verbesserung/Veränderung.

Man braucht kein Spezialist zu sein, um dieses Paradox zu erkennen.

Ich hoffe, ihre Spezialisten denken nicht nur immer mit den bestehenden Neuronen-Verbindungen, sondern versuchen, auch mal neue Wege zu beschreiten (einen Schritt weiter zu gehen).

Wenn sich etwas nicht mehr bewährt, muss auch mal ein Neuanfang gewagt werden, auch wenn dieser Schritt den einflussreichen Prüfgesellschaften ganz bestimmt nicht in den Kram passt.

Sie brauchen mir auf diese Zeilen kein Feedback zu geben, doch vielleicht können Sie den einen oder anderen Gedanken an die mit dem Thema involvierten Verantwortlichen weitergeben.

Ich wünsche Ihnen dafür gutes Gelingen und bin auf die Entwicklung in diesem Bereich gespannt.

Herzliche Grüsse und frohes Schaffen

Benedikt Zwyszig (als Privatperson :-)

Freundliche Grüsse

Benedikt Zwyszig



John Tiner  
Chairman of the Audit Committee

Swiss Financial Market Supervisory Authority  
FINMA  
Frau Esther Widmer  
Einsteinstrasse 2  
3003 Bern

Per E-Mail: [esther.widmer@finma.ch](mailto:esther.widmer@finma.ch)

September 18, 2012

**Regarding: Response to the invitation to comment – Proposed FINMA Auditing Circular**

Dear Ladies and Gentlemen,

I appreciate the opportunity to comment on the Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA's proposed Auditing ("Prüfwesen") Circular. As the Chairman of the Credit Suisse Audit Committee, member of the Risk Committee and former CEO of the FSA in the UK, I welcome all steps which further improve the financial services regulatory environment, build a shared trust in the auditing profession to serve the public good and foster confidence in our capital markets.

In this respect, I am supportive of FINMA's overall commitment to improve the effectiveness and standardization of the regulatory audit. Measures in the proposed circular that enhance the risk orientation of the audit and streamline reporting are welcomed improvements. Nevertheless, I have several reservations regarding the proposed circular and believe that some of the suggested measures may have an adverse effect on corporate governance and audit oversight as well as increase the financial burden on regulated entities and reduce audit quality by reducing the opportunity to leverage valuable insights from the financial audit.

The Audit Committee of Credit Suisse has a duty both under its own charter and under the law governing publicly listed companies to oversee the organization's accounting, internal controls and financial reporting as well as internal and external audits. This duty has, in practice, extended to both financial and regulatory audits.

The external auditors are a key input into both the Audit and Risk Committees' assessment of the inherent risks in the Bank, the effectiveness of the management, risk and financial controls in the organization and the residual risks to which the bank is exposed. Both committees take this responsibility very seriously. The proposed prohibition on external auditors discussing their risk analysis with the Bank, including the relevant independent governance committees, will weaken the effectiveness of these critical oversight functions, which are central to protecting depositor and shareholder interests in the Bank. I appreciate that FINMA wishes for the risk analysis to be 'pure' and free of influence from the Bank's management, but would argue that this objective can be

met, perhaps even more effectively, if the external auditors are able to engage in dialogue with the relevant governance committees.

I also disagree with the proposal to alter the reporting line such that FINMA, rather than the engaging institution, is the addressee of regulatory audit reports. I understand that FINMA wishes for the external auditor to have a duty of care to it and that it receives the reports on a timely basis. However, I suggest that the external auditor should also have a duty of care to the commissioning institution and that to prevent any erosion in the role of the Audit and Risk Committees, that the regulatory reports be addressed jointly to FINMA and the Audit Committee of the Bank.

I support a constructive dialogue between the regulator, regulatory auditor and the company and respect the expertise of the auditing profession, especially as it pertains to developing effective audit strategies to address risk. The proposal that FINMA can, at their full discretion, direct audit strategy and override the profession's judgment weakens the position of the auditor. This also introduces a new and perhaps prohibitive level of risk for audit firms and transfers, in effect, a level of risk and responsibility for the scope of the Basis Audit to the regulator themselves. Excluding the company and the Audit Committee from constructive dialogue in respect of the level of risk faced by the company and the related audit approach may result in risks being overstated or understated, which could result in audit efforts being inappropriately focused, reducing audit quality. Following full and open dialogue with all relevant stakeholders, including FINMA, the public is best served by allowing the audit profession to form their own independent assessment of the relevant risk(s) facing an organization and to devise an appropriate audit strategy.

The proposal to discontinue the application of international and national auditing standards for purposes of the regulatory audit is confusing. Auditing standards have been developed and enhanced over many years and are a cornerstone of the profession. The application of Generally Accepted Auditing Standards ensures that the auditor delivers their audit to agreed and recognized standards. To entrust the responsibility for conducting the regulatory audit to the audit profession and to simultaneously reject the standards upon which the profession rests, without replacement by a full and recognized alternative, appears to be contradictory and counterproductive. With the previously announced decision to transfer oversight of the audit profession licensing and audit quality to the *Revisionsaufsichtsbehörde* (RAB), this also weakens the clarity in respect of roles and responsibilities.

At Credit Suisse, we have already adopted the concept of separate financial and regulatory audits. We engage separate lead auditors and the core regulatory audit team operates to a large extent independently of the financial audit team including complete separation of the relevant work papers. Many objectives of the financial audit are consistent with those of the regulatory audit – in particular, critical examinations of governance, risk management and internal control structures and their operating effectiveness are important considerations for both. While I recognize that the financial and regulatory audits address different stakeholders who have different objectives, I fail to see why it should not be reasonable for professional and independent audit firms to form their

judgments on such matters, supplementing their work where necessary for the particular purpose, without the need for duplication. I do not readily see a conflict of interest between the goals of the financial and regulatory audit. Being able to reasonably leverage the work of the financial auditor improves the quality and efficiency of the regulatory audit. Regulation which could be interpreted as requiring two completely separate audit teams for financial and regulatory purposes with no interaction or sharing of findings would reduce the quality of the audit whilst increasing the audit burden. We would recommend that audit quality is best served by allowing regulatory and financial audit teams to continue to reasonably rely on the audit work of their colleagues.

The Audit Committee is charged with the supervision of both the internal and external auditors. As part of our mandate, we seek to follow international best practice and to harmonize the work of internal and external auditors. In considering matters of reliance, we are guided by Generally Accepted Auditing Standards. These standards are significantly similar to those proposed by FINMA. We anticipate that internal and external auditors will continue to be allowed to reasonably coordinate and to rely on the procedures of their counterparts.

I appreciate your consideration of these comments and hope that you find this perspective constructive in determining the final shape of the regulation and considering its subsequent implementation. I am at your disposal if you would like to discuss any of these issues.

Sincerely,



John Tiner

Chairman of the Audit Committee  
CREDIT SUISSE GROUP AG



CH-3001 Bern, RAB

**Per E-Mail**

Eidg. Finanzmarktaufsicht FINMA  
Frau Esther Widmer  
Einsteinstrasse 2  
3003 Bern

Unser Zeichen: SFO/STP  
Bern, 18. September 2012

**Anhörung: Rundschreiben „Prüfwesen“ und Rundschreiben „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“**

Sehr geehrter Frau Widmer

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme in vorgenannter Sache.

Wie der Medienmitteilung der Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) und Eidg. Finanzmarktaufsicht (FINMA) vom 21. Juni 2012 zu entnehmen ist, sollen mit den geplanten Reformen innerhalb unserer Behörden künftig sämtliche Kompetenzen der FINMA, welche die Beaufsichtigung von Prüfgesellschaften betreffen, auf die RAB übertragen werden. Die Überführung der Kompetenzen und die neu ausgearbeiteten Rundschreiben sollen eine Neuausrichtung des Prüfwesens zur Folge haben. Insgesamt soll das Prüfwesen und damit auch die Finanzmarktaufsicht effektiver und effizienter ausgestaltet werden.

Die RAB begrüsst den Ansatz der FINMA, den Einsatz der Prüfgesellschaften künftig einheitlicher, wirksamer und risikoorientierter zu gestalten. Die Erstellung einer Risikoanalyse, die vorausschauende Perspektive des Prüfers und die Fokussierung auf die Risikosituation des Beaufsichtigten sind notwendige Massnahmen, um die gewünschte Neuausrichtung umzusetzen. Damit verbunden ergeben sich auch veränderte Vorgaben an das Anforderungsprofil der Prüfer. Die RAB begrüsst die geplanten Reformen und damit auch die Überarbeitung der beiden Rundschreiben.

Zu den Entwürfen für die Rundschreiben hat die RAB die folgenden zusammenfassenden Bemerkungen. Eine ausführlichere Kommentierung ist der internen Stellungnahme der RAB zu entnehmen.

- Mit Blick auf den Zeitplan zur Inkraftsetzung der Rundschreiben erachtet die RAB insbesondere die kurze Frist für das Rundschreiben „Prüfwesen“ als problematisch. Dieses soll bereits am 1. Januar 2013 in Kraft treten. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Wegleitung aktuell noch nicht vorliegt, welche einzelne Bestimmungen des Rundschreibens konkretisieren und den Prüfgesellschaften in der praktischen Umsetzung als Hilfestellung dienen soll. Unter Berücksichtigung der notwendigen internen Anpassungen und Schulung der Mitarbeitenden ist fraglich, ob die wirksame Umsetzung der neuen Rundschreiben bei den Prüfgesellschaften rechtzeitig sichergestellt werden kann. Wir empfehlen vor Inkraftsetzung der Rundschreiben die Wegleitung fertigzustellen und eine angemessene Frist für die Umsetzung einzuräumen.
- Im Entwurf zum Rundschreiben „Prüfwesen“ erachtet die RAB die Anforderungen zur Durchführung der Aufsichtsprüfung als noch nicht ausgereift. Da weder bestehende Standards zur Prüfung anwendbar sind, noch eigenständige Prüfungsstandards zur Aufsichtsprüfung erarbeitet wurden, bestehen nach Auffassung der RAB Unklarheiten in den Vorgaben zur Aufsichtsprüfung. Weder die Prüfgesellschaften noch der Regulator, welcher die Qualität der Aufsichtsprüfung zu beurteilen hat, verfügen damit über die notwendigen Grundlagen zur Aufsichtsprüfung. Wir empfehlen, bis allenfalls selbstständige Prüfungsstandards für die Aufsichtsprüfung erarbeitet sind, ausgewählte bestehende Prüfungsstandards zumindest sinngemäss anzuerkennen.
- Wir unterstützen die Abkehr vom Wesentlichkeitskonzept in der Berichterstattung von Verstössen. Hingegen sind wir der Ansicht, dass Wesentlichkeitsüberlegungen bei der Prüfungsplanung und Prüfungsdurchführung im Rundschreiben „Prüfwesen“ zu berücksichtigen sind. Für die risikoorientierte Prüfung und die Auswahl von Stichproben ist das Konzept der Wesentlichkeit fundamental. Anlässlich der Prüfung festgestellte Verstösse müssen dann jedoch, unter Ausschluss des Wesentlichkeitskonzepts, vollständig in der Berichterstattung enthalten sein.
- Die Ausführungen zur Abstützung der Prüfgesellschaft auf Arbeiten der internen Revision sind nach Auffassung der RAB teilweise unklar und widersprüchlich. Das Rundschreiben „Prüfwesen“ sollte dahingehend konkretisiert werden, wann eine Abstützung auf Arbeiten der internen Revision möglich ist und welche Prüfungshandlungen dann durch den Aufsichtsprüfer vorzunehmen sind.
- Im Entwurf zum Rundschreiben „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“ wäre eine Bezugnahme auf die bestehenden gesetzlichen Vorgaben zur Zulassung der Revisionsunternehmen und leitenden Revisoren sachgerecht. Eine solche Bezugnahme erachtet die RAB als wichtig, um Unklarheiten und Doppelspurigkeiten zu vermeiden.
- Wir würden es begrüssen, wenn die Vorgaben im Rundschreiben „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“ bezüglich der Mindestzahl der jährlich zu absolvierenden Prüfstunden und die Anforderungen zur Unabhängigkeit konkretisiert würden.

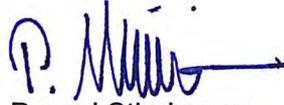
Bei dieser Gelegenheit möchten wir uns für die gute Zusammenarbeit mit Ihnen bedanken. Wir sind überzeugt, dass die Neuausrichtung des Prüfwesens zusammen mit den beiden Rundschreiben einen wichtigen Schritt zu einem effizienten und effektiven Einsatz von Prüfgesellschaften darstellt.

Für allfällige Fragen zu unseren Bemerkungen steht Ihnen der Rechtsunterzeichnende ([pascal.stirnemann@rab-asr.ch](mailto:pascal.stirnemann@rab-asr.ch); 031 560 22 13) gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'F. Schneider', with a long horizontal stroke extending to the right.

Frank Schneider  
Direktor

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'P. Stirnimann', with a long horizontal stroke extending to the right.

Pascal Stirnimann  
Stv. Leiter Aufsicht

Per E-Mail an: [esther.widmer@finma.ch](mailto:esther.widmer@finma.ch)



**Raccomandata**

Spettabile  
Autorità federale di vigilanza sui  
Mercati finanziari FINMA  
Esther Widmer  
Einsteinstrasse 2  
3003 Berna

Lugano, 14 settembre 2012/GV

**Presa di posizione sul progetto di circolare "Società di audit e auditor responsabili"**

Gentile Signora Widmer, Gentili Signore, Egregi Signori,

L'OAD FCT si permette prendere posizione sulla circolare in oggetto per quanto attiene alla revisione degli IFDS temendo una richiesta da parte della FINMA di trasposizione di tali regole anche negli OAD.

L'OAD FCT rileva che il progetto di circolare non tiene conto della realtà economica nella quale operano molti IFDS ne tantomeno della realtà nella quale operano molte società di revisione debitamente iscritte all'ASR.

La realtà economica della maggior parte degli IFD, rispettivamente degli affiliati ad esempio al nostro OAD é composta da piccole entità commerciali, spesso società o aziende unipersonali, con un numero di mandati soggetti molto modesto. Dalla nostra esperienza possiamo assicurare che oltre i 2/3 degli affiliati al nostro OAD (e siamo certi che tale cifra si riscontra anche presso gli IFDS) ha meno di 100 incarti soggetti alla LRD. Un controllo di tali dossier da parte di un revisore seguendo sia le nostre direttive che quelle attualmente in vigore della FINMA comporta, casi particolari a parte, un dispendio di tempo inferiore ad una giornata lavorativa (inclusa la pianificazione della revisione e la stesura del rapporto finale). Si rileva inoltre che da tanti più anni una società verifica un determinato IF, tanto meno é il tempo impiegato nei controlli e ciò per diversi motivi quali ad esempio la sostanziale stabilità della clientela, la ripetitività delle operazioni svolte dalla clientela, l'accresciuta conoscenza da parte del revisore dell'attività e del modus operandi dell'Intermediario finanziario.

L'OAD FCT annovera circa 120 revisori accreditati. Di questi oltre i due terzi sono aziende/società unipersonali. La più che decennale esperienza ci ha mostrato che la qualità dell'audit è indipendente dalla taglia del revisore ma è afferente alle sue capacità e conoscenze professionali. Si rileva anche come l'individuo pone grandissima importanza alla sua reputazione dal momento che si mette in gioco a titolo personale e quindi è particolarmente scrupoloso nello svolgimento dei suoi compiti. L'OAD ha potuto constatare nella sua decennale attività che gli affiliati che hanno causato maggiori rischi reputazionali sia all'OAD che alla piazza finanziaria facevano capo ai servizi di grosse società.

Dopo aver inquadrato il mercato nella sua realtà, e tenuto presente come anche la FINMA non ritenga necessaria l'elaborazione di una analisi del rischio per gli IFDS (cfr. marginale 90 della proposta di circolare intitolata "Questioni in materia di audit"), l'OAD si permette far rilevare le seguenti osservazioni sulle marginali 16 e 26 della circolare in consultazione.

L'obbligo di presenza di due revisori in seno alla società di revisione è una richiesta troppo restrittiva in considerazione (vedi sopra) sia del mercato degli IFDS che di quello dei revisori attivi. Oltre a questa restrizione di carattere strutturale si ritiene sproporzionata l'esigenza di prevedere una media di 100 ore all'anno di revisioni LRD e/o prudenziali. Come sopra evidenziato in merito alla durata media di una revisione, si può facilmente comprendere come il numero di mandati necessari a raggiungere il monte ore sia di 12 o più mandati.

Tali esigenze inoltre impediscono la nascita di nuove strutture di revisione giacché è impossibile adempiere alla condizione delle 500 ore negli ultimi 5 anni (e di conseguenza delle 50 ore annuali) se una struttura è di fresca costituzione.

Anche se nell'applicazione della prassi la FINMA volesse riconoscere quali valide le ore lavorate presso datori di lavoro precedenti, resta il problema che una neo costituita società ben difficilmente potrà acquisire immediatamente un numero sufficiente di mandati per adempiere al monte ore richiesto (50 ore all'anno). Si correrebbe inoltre il rischio di spingere il revisore ad effettuare lavori ingiustificati al solo scopo di aumentare il proprio monte ore a danno della clientela.

Si assisterebbe ad una chiusura e cristallizzazione del mercato e all'esclusione di un importante numero di società di revisione ora attive, seppure queste abbiamo dimostrato la loro competenza e professionalità.

Quest'ultimo aspetto unitamente alle esigenze poste dalla circolare per le altre categorie di IF, mostra un apparente interesse della FINMA nel voler restringere e chiudere il mercato della revisione a pochi grandi attori, che opereranno in un regime di oligopolio a danno della qualità dei servizi (qualità garantita anche dalla pluralità degli attori sul mercato) e dei clienti finali che saranno costretti a fare capo a questa ristretta cerchia di autorizzati che potrà avvalersi della propria forza contrattuale imponendo tariffe che non risponderebbero più al criterio della libera concorrenza.

L'OAD FCT al fine di garantire un mercato dei revisori, ampio, concorrenziale, competente e qualificato, propone:

- a) una nuova entità di revisione potrà essere accreditata all'assunzione del primo mandato, posta l'esistenza delle qualifiche personali, e avrà 5 anni per acquisire almeno 5 mandati di revisione LRD (di cui almeno uno di IFDS).

- b) una entità ora accreditata, il cui numero di mandati dovesse scendere sotto il limite fissato al punto a), ha due anni di tempo per ristabilire la situazione legale. Spirato tale termine l'accredito potrà essere revocato.
- c) i revisori hanno l'obbligo di tenersi costantemente aggiornati mediante la frequentazione di seminari e lo studio in proprio sulla LRD e le sue novità. A tal scopo dovranno produrre alla FINMA copia dei certificati di frequenza ai seminari. Sono ritenuti validi anche i seminari di formazione continua organizzati dagli OAD o da altre associazioni purché attinenti alla LRD (Nota: si rinuncia a fissare un termine per la presentazione dei certificati poiché è noto che tali corsi non sono attualmente organizzati con cadenza annuale). E' facoltà della FINMA imporre ad un revisore la frequentazione di corsi qualora egli ometta ripetutamente di informarla sulla formazione fruita.

Ancorché non attinente alle nostre considerazioni si rileva che alla marginale 21 della vostra circolare chiedete al revisore anche 5 anni di esperienza nel settore della gestione patrimoniale, orbene in oltre 12 anni di attività non abbiamo mai incontrato soggetti che potessero soddisfare a tale requisito. La pratica mostra che chi sceglie un settore di attività specifico quale la revisione (oltretutto con le sue attuali esigenze di formazione e di qualifiche) non svolgerà mai l'attività di gestore patrimoniale e viceversa.

Sperando di avere contribuito fattivamente alla consultazione e che le nostre considerazioni possano essere accolte porgiamo distinti saluti

**Per l'OAD FCT**

**Massimo Tognola  
Presidente**



the future in advisory and audit solutions®  
PEQsolutions.ch

**A-POST**

Eidg. Finanzmarktaufsicht FINMA  
Frau Esther Widmer  
Einsteinstrasse 2  
3003 Bern

Datum: 17. September 2012  
Unser Zeichen: STH/JPM

**Anhörung zu den Rundschreiben „Prüfwesen“ und  
„Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“**

Sehr geehrte Frau Widmer

PEQ GmbH ist ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen, das als eines ihrer Kerngeschäfts-  
tätigkeiten die Erbringung von Outsourcing-Dienstleistungen im Rahmen der Internen  
Revision für Banken und Effektenhändler ausübt. Weiter waren die unterzeichnenden  
Gesellschafter vor ihrer Tätigkeit bei PEQ GmbH in externen Prüfungen von Banken  
und Effektenhändlern bei Big4-Gesellschaften tätig. Der Linksunterzeichnende war  
zudem zwischen 1991 und 2003 als von der Eidgenössischen Bankenkommission aner-  
kannter leitender Revisor für Banken und Anlagefonds in der externen Prüfung tätig.  
Aufgrund unserer aktuellen Tätigkeit als Interne Revision bei einer Reihe von Banken  
und Effektenhändlern und unserer langjährigen Berufserfahrung in externen Prüfungen  
verfügen wir über ein ausgeprägtes Fachwissen und die entsprechende Praxis im Be-  
reich der Bankenprüfung. Wir nehmen deshalb an der Anhörung zu den Rundschreiben  
„Prüfwesen“ und „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“ teil.

**1. Rundschreiben „Prüfwesen“**

Einleitend möchten wir festhalten, dass nach unserer Auffassung die Ausführungen im  
Entwurf des Rundschreibens „Prüfwesen“, die bis anhin in der Schweiz für Finanzinsti-  
tute gelebte dualistische Aufsicht nicht mehr abbildet. Der Eidg. Finanzmarktaufsicht  
FINMA (nachfolgend FINMA) wird in diesem Rundschreiben eine aktive Einbindung  
in die operative Prüfungsabwicklung zugemessen. Dadurch verliert diese nach unserer  
Meinung ihre bis anhin gewährte Unabhängigkeit gegenüber den geprüften Instituten  
und den Prüfgesellschaften. Weiter könnte aus den Ausführungen in diesem Rund-  
schreiben darauf geschlossen werden, dass seitens der FINMA Zweifel an der fachli-  
chen Kompetenz der externen Prüfgesellschaften bestehen könnte.

Nachstehend gehen wir auf einzelne Punkte des Rundschreibens ein.

### 1.1 Trennung Rechnungs- und Aufsichtsprüfung

Die unter Rz 35 erwähnte funktionale und konzeptionelle Trennung der Rechnungs- und Aufsichtsprüfung macht nach unserer Einschätzung wenig Sinn. Bei der Prüfung von Banken und Effekthändlern sind verschiedene aufsichtsrechtliche Prüfungen eng mit der Rechnungsprüfung verbunden. Beispielsweise ist die Prüfung der Einhaltung der Eigenmittelvorschriften in der Aufsichtsprüfung eng mit der Rechnungsprüfung verbunden. Durch eine Trennung der Aufsichtsprüfung von der Rechnungsprüfung gehen Synergien verloren. In der Praxis können somit keinen sogenannten Zusammenhangsprüfungen mehr vorgenommen werden. Dadurch wird die Prüfungssicherheit geschwächt. Weiter widerspricht die gewünschte Trennung der Revisionspraxis, prozessorientierte Prüfungen durchzuführen. Doppelspurigkeiten werden die Folge der Trennung zwischen Rechnungs- und Aufsichtsprüfung sein, das sich wiederum in erhöhten Kosten niederschlagen dürfte, ohne damit eine entsprechende Qualitätssteigerung zu erreichen.

Ebenfalls sehen wir keinen Nutzen unter der in Rz 36 erwähnten Möglichkeit, in der die FINMA verlangen kann, die Rechnungs- und Aufsichtsprüfung von unterschiedlichen leitenden Prüfern und Prüfteams durchführen zu lassen. Durch eine Trennung der Verantwortlichkeiten wird das Risiko von ungewollten Schnittstellenproblemen bei der Prüfungsdurchführung erheblich erhöht.

Wir sind der Meinung, dass die FINMA von der unter Rz 35 und 36 beabsichtigten organisatorischen Massnahmen absehen sollte.

### 1.2 Abstützung auf Prüfungen der internen Revision

Das unter Rz 37 stipulierte Delegationsverbot erachten wir als unnötig. Es kann in der Praxis durchaus Sinn machen, dass im Rahmen der Abstimmung der Prüfungsarbeiten zwischen der externen und der internen Revision aufsichtsrechtliche Prüfungen an die Interne Revision übertragen werden. Speziell bei kleineren und mittleren beaufsichtigten Instituten ist es auch aus Effizienzgründen durchaus zweckmässig, wenn bei der Prüfung von einzelnen Geschäftsbereichen durch die Interne Revision gleichzeitig auch die aufsichtsrechtlichen Aspekte geprüft werden. Die Interne Revision ist aufgrund der zu erfüllenden qualitativen Anforderungen, welche die FINMA in ihrem Rundschreiben 08/24 „Überwachung und interne Kontrollen Banken“ definiert hat, durchaus in der Lage, aufsichtsrechtliche Prüfungen durchzuführen. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass in der Praxis oft eine Vielzahl der in den bankaufsichtsrechtlichen Berichten formulierten Beanstandungen auf den Ergebnisse der Prüfungen der Internen Revision basieren. Falls die FINMA mit diesem Delegationsverbot einzelne Banken oder Bankengruppen dazu verpflichten will, dass vor allem bei der Rechnungsprüfung die Interne Revision nicht mehr involviert sein sollte, dann sind den betreffenden Instituten die entsprechenden Auflagen individuell aufzuerlegen und nicht die ganze Finanzindustrie damit zu belasten.

Wir sind der Meinung, dass das Delegationsverbot ersatzlos gestrichen werden sollte.

Die unter vorstehendem Absatz erwähnten Ausführungen, gelten auch für das unter Rz 39 erwähnte Verbot der Abstützung auf vereinbarte Prüfungshandlungen. Dazu ist noch zu erwähnen, dass die Interne Revision dem Verwaltungsrat untersteht und dadurch auch die entsprechende Unabhängigkeit gegenüber den geprüften Einheiten gewahrt wird.

Abschliessend sei noch darauf hingewiesen, dass gemäss Art. 18 Abs. 2 BankG die externe Prüfgesellschaft Doppelspurigkeiten hinsichtlich der von der Internen Revision durchgeführten Prüfungen zu vermeiden hat.

## **2. Rundschreiben „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“**

Die in diesem Rundschreiben festgeschriebene Praxis erachten wir als zweckmässig und sinnvoll.

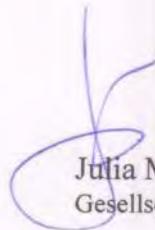
Wir hoffen, Ihnen mit unseren Ausführungen einen konstruktiven Beitrag hinsichtlich der Finalisierung der betreffend Rundschreiben gegeben zu haben. Es erscheint uns wichtig, dass wir in der Schweiz über eine wirksame Bankenaufsicht verfügen. Anpassungen an die neuen Gegebenheiten sollten jedoch nicht dazu führen, dass das dualistische Aufsichtssystem in Frage gestellt oder sogar abgeschafft wird. Auch sollten Präzisierungen in der Bankenregulierung zur Minimierung von effektiven Risiken führen und sich nicht auf formelle Aspekte beschränken, die in der Praxis keine oder nur punktuelle Qualitätsverbesserungen bewirken.

Freundliche Grüsse

PEQ GmbH



Stephan Heinimann  
geschäftsführender Gesellschafter



Julia Mills  
Gesellschafterin



Per E-Mail an: [esther.widmer@finma.ch](mailto:esther.widmer@finma.ch)

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA  
Frau Esther Widmer  
Einsteinstrasse 2  
3003 Bern

Kontakt     Matthias Stöckli  
Telefon     044 292 41 19  
Fax         044 292 41 92  
E-Mail      matthias.stoeckli@zkb.ch  
Adresse     Josefstrasse, 8010 Zürich

Briefadresse: Postfach, 8010 Zürich

Zürich, 17. September 2012

### **Anhörung zu neuen Rundschreiben im Prüfwesen**

Sehr geehrte Frau Widmer

Am 7. August 2012 hat die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) die Anhörung zu den zwei neuen Rundschreiben "Prüfwesen" und "Prüfgesellschaften und leitende Prüfer" gestartet und Interessenten eingeladen, sich dazu zu äussern. Wir haben den Inhalt der beiden Rundschreiben geprüft und danken Ihnen für die Möglichkeit, dazu Stellung nehmen zu können.

Wir begrüssen die Weiterführung des dualen Aufsichtssystems, das sich sowohl aus qualitativer wie auch aus wirtschaftlicher Sicht sehr bewährt hat. Es gibt im vorliegenden Entwurf jedoch auch kritische Punkte; auf die wichtigsten wollen wir unbedingt hinweisen:

- Wir erachten es als ausserordentlich problematisch, wenn die von den Prüfgesellschaften erstellte Risikoanalyse nicht mit dem Beaufsichtigten vorbesprochen werden darf (Rz. 10) und es nicht die Regel sein soll (Rz 61), dass Beanstandungen oder Missstände mit dem Beaufsichtigten vorab besprochen werden. Was in jeder persönlichen oder juristischen Meinungsverschiedenheit zur Ausräumung von Unklarheiten und Unvollständigkeiten dient und Usanz ist, soll im Fall der Aufsichtsprüfung ausbleiben. Wir erachten es als ausserordentlich wichtig, den Einbezug des Beaufsichtigten vorab durch die Prüfgesellschaft sicherzustellen.
- Wir fordern, dass die Delegation von Prüfaufträgen an die interne Revision resp. das sich Abstützen auf die Arbeiten der interne Revision weiterhin möglich sein soll. Die aktuellen Ausführungen von Rz 37-39 lassen sich gegenteilig interpretieren.
- Es soll auf die Einführung von „Wegleitungen“ verzichtet werden und die Ausführungsbestimmungen zum Prüfwesen sollen direkt in den Rundschreiben erfolgen. Damit lässt sich viel Klarheit, Sicherheit und Einheitlichkeit gewinnen.



Im Weiteren verweisen wir auf die Stellungnahme des Verbands Schweizerischer Kantonalbanken und unterstützen dessen Stellungnahme auch in allen Detailpunkten. Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse  
Pfandbriefzentrale der schweizerischen Kantonalbanken AG

Michael Bloch  
CEO

Matthias Stöckli  
CFO



Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA  
Einsteinstrasse 2  
3003 Bern

17. September 2012

## **Anhörung zu den Rundschreiben "Prüfwesen" und "Prüfgesellschaften und leitende Prüfer"**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 7. August 2012 eröffnete Anhörung zu den oben erwähnten Rundschreiben. Viele der geplanten Änderungen resultieren in einer Stärkung der Prüfqualität oder einer effizienteren Prüfung und werden daher von uns unterstützt.

Nachfolgend führen wir einige zentrale Punkte auf, welche aus unserer Sicht diesen Zielen widersprechen. In der Beilage zu diesem Schreiben finden Sie eine Tabelle mit unseren Anmerkungen und Änderungsvorschläge zu einzelnen Randziffern.

### **1. Einführung von Wegleitungen**

Gemäss Erläuterungsbericht zur Anhörung beabsichtigt die FINMA, die beiden Rundschreiben prinzipienbasiert zu formulieren und die Details im Rahmen einer Wegleitung zu konkretisieren. Für eine einheitliche Umsetzung und ein gemeinsames Verständnis einer prinzipienbasierten Regulierung ist eine weitergehende Regelung unerlässlich, da sonst ein erheblicher Interpretations- und Handlungsspielraum entsteht.

Wir sind jedoch der Ansicht, dass die Einführung einer weiteren Regulierungsstufe nicht notwendig ist, da es gemäss unserem Verständnis gerade die Aufgabe der Rundschreiben ist, die Vorgaben von Gesetzen und Verordnungen weiter auszuführen, wie dies auch in Art. 7 FINMAG und den Leitlinien zur Finanzmarktregulierung vom 22. April 2010 vorgesehen ist.

Es ist störend, dass diese weiteren Regulierungsdetails in der laufenden Anhörung zum Prüfwesen nicht zur Verfügung stehen. Aufgrund deren Fehlens kann weder an einer ersten Umsetzung dieser neuen Regulierung gearbeitet werden, noch können die Auswirkungen der in den Rundschreiben festgehaltenen allgemeinen Prinzipien genau abgeschätzt und kommentiert werden. Dadurch besteht auch das Risiko, dass bei einer derart umfassenden Umgestaltung des Prüfwesens nicht praxisgerechte Lösungen weder festgestellt noch angepasst werden können.

---

*PricewaterhouseCoopers AG, Birchstrasse 160, Postfach, 8050 Zürich  
Telefon: +41 58 792 44 00, Telefax: +41 58 792 44 10, [www.pwc.ch](http://www.pwc.ch)*

PricewaterhouseCoopers AG ist Mitglied eines globalen Netzwerks von rechtlich selbständigen und voneinander unabhängigen Gesellschaften.

Im Hinblick auf eine transparente und praktikable Regulierung, die von allen Beteiligten gleich verstanden und umgesetzt wird, würden wir es begrüßen, wenn die FINMA auf die zusätzliche Regulierungsstufe der Wegleitungen verzichtet und neue Regulierungen weiterhin im Rahmen von Rundschreiben regelt, die in transparenten und der allgemeinen Meinungsbildung dienenden Anhörungen eingeführt werden.

## **2. Trennung von Rechnungs- und Aufsichtsprüfung**

Die FINMA beabsichtigt eine konzeptionelle und funktionelle Trennung von Rechnungs- und Aufsichtsprüfung. Gemäss Rz 36 des Rundschreibens „Prüfwesen“ kann die FINMA in begründeten Fällen verlangen, dass die Rechnungs- und die Aufsichtsprüfung durch zwei unterschiedliche leitende Prüfer und Prüfteams erfolgen.

Die Formulierung im Entwurf des Rundschreibens lässt darauf schliessen, dass die FINMA in einzelnen Ausnahmefällen unterschiedliche Prüfteams für die Rechnungs- und die Aufsichtsprüfung verlangen wird. Gemäss der FINMA-Informationsveranstaltung vom 28. August 2012 werden für Institute der Aufsichtskategorie 1 und 2 künftig verschiedene Prüfteams verlangt. Es sei derzeit noch nicht klar, ob für Beauftragte der Aufsichtskategorie 3 ebenfalls unterschiedliche Prüfteams verlangt würden. Es besteht unseres Erachtens dringender Handlungsbedarf, dass diese Unklarheiten über den Umfang der erforderlichen Trennung von Prüfteams geklärt werden, da diese weitreichende operative Folgen für die Mitarbeiterplanung der Prüfgesellschaften hat. Zudem sollte dieser grundlegende Entscheid im Rundschreiben geregelt werden.

Die Trennung von Rechnungs- und Aufsichtsprüfung führt zu erheblichen Doppelspurigkeiten und Abgrenzungsproblemen der Prüfungsverantwortlichen, da sich die beiden Gebiete in zahlreichen Bereichen überschneiden. Es ist auch unklar, ob sich diese beiden Prüfer aufeinander abstützen dürfen. Eine Trennung dieser Funktionen erhöht massgeblich die zeitliche Belastung der Mitarbeitenden des Finanzintermediärs und auch den Aufwand für die Prüfung, ohne dass unseres Erachtens die Qualität der Prüfung verbessert wird. Die Trennung der Verantwortlichkeiten erhöht vielmehr das Risiko, dass das Gesamtverständnis für die Risiken des überwachten Instituts reduziert wird.

## **3. Verhältnis Prüfgesellschaft – Interne Revision**

Die FINMA beabsichtigt mit ihren Vorschlägen, dass sich die Prüfgesellschaften für aufsichtsrechtliche Prüfungen nicht mehr im bisherigen Rahmen auf Arbeiten der Internen Revision abstützen dürfen.

Im Interesse der Prüfungsqualität betrachten wir es als wünschenswert, dass sich die Prüfgesellschaft weiterhin auch für die aufsichtsrechtlichen Prüfungen teilweise auf die interne Revision abstützen darf, da diese aufgrund ihrer ausschliesslichen Tätigkeit beim Finanzintermediär viel detailliertere Kenntnisse über Abläufe und Systeme verfügt als ein externer Prüfer. Es wäre für die Prüfgesellschaft nur mit einem hohen Aufwand möglich, diese Detailkenntnisse ohne Abstützung auf Vertreter der Internen Revision zu erwerben. Dies würde gleichzeitig zu einer hohen Zusatzbelastung der Mitarbeitenden des Finanzintermediärs und zu nicht gerechtfertigten Mehrkosten führen.

Über die in Rz 38 geforderte Offenlegung und Beurteilung der Arbeiten der Internen Revision für den Fall, dass sich die Prüfgesellschaft darauf abstützt, erhält die FINMA die notwendige Transparenz. Es ist für uns nicht nachvollziehbar, weshalb sich die Prüfgesellschaft nicht auf Arbeiten oder Berichte der Internen Revision abstützen soll, falls der Prüfungsumfang durch Organe des Beauftragten einge-

schränkt wurde. Die Prüfgesellschaft ist in der Lage, allfällige Einschränkungen in ihre Beurteilung einzubeziehen und gegebenenfalls mit zusätzlichen Prüfungen zu ergänzen. Gerade falls für Spezialaufträge die Prüfung aufgrund einer spezifizierten Auftragserteilung als eingeschränkt gelten würde, führt es zu erheblichen Doppelspurigkeiten, wenn sich die Prüfgesellschaft nicht auf die Arbeiten der Internen Revision als Ausgangsbasis abstützen darf.

Im Erläuterungsbericht (Seite 11) hält die FINMA zudem fest, dass die Risikoanalyse nicht mit dem Beaufsichtigten vorbesprochen werden soll. Die aufsichtsrechtliche Prüfstrategie der Prüfgesellschaft leitet sich aus dieser Risikoanalyse ab. Aufgrund des Verbots des Vorbesprechens der Risikoanalyse kann folglich auch keine Abstimmung der Prüfungsplanungen zwischen Prüfgesellschaft und Interner Revision erfolgen, bis die FINMA die Prüfstrategie genehmigt hat. Damit wird eine Koordination zwischen Interner Revision und Prüfgesellschaft verunmöglicht, was zu erheblichen Doppelspurigkeiten führen dürfte. Dies dürfte bei Banken Art. 18 Abs. 2 BankG und bei Versicherungen Art. 26 Abs. 2 FINMA-PV widersprechen, wonach Doppelspurigkeiten zu vermeiden sind.

Wir sind der Ansicht, dass die Zusammenarbeit zwischen Interner Revision und Prüfgesellschaft in der grossen Mehrheit der Fälle auf einer angemessenen Basis erfolgt. Gerade bei grösseren Instituten sollten die Detailkenntnisse der firmenspezifischen Organisation und der Spezialisierungsgrad von Mitarbeitenden der Internen Revision nicht vernachlässigt werden. Falls bei einzelnen Mandaten die Abstützung der Prüfgesellschaft auf die Interne Revision durch die FINMA als zu gross angesehen wird, sollte unseres Erachtens der jeweilige Einzelfall betrachtet und geregelt werden.

#### **4. Grundsatz der Unabhängigkeit und Funktionswechsel**

Die FINMA führt im Rundschreiben "Prüfgesellschaften und leitende Prüfer" zusätzlich zu den allgemein gültigen Unabhängigkeitsvorschriften weitergehende Bestimmungen auf (Rz 31 – 35). Insbesondere sollen künftig aufsichtsrechtliche Beratungen im Auftrag des geprüften Beaufsichtigten sowie die Beratung bei bewilligungspflichtigen Transaktionen des Prüfkunden nicht zulässig sein.

Die zulässigen Zusatzdienstleistungen bei einem Prüfmandat sind bei allen grossen Prüfgesellschaften bereits heute sehr detailliert geregelt. Jede mögliche Zusatzdienstleistung bei einem Prüfkunden muss durch den leitenden Prüfer vor Vertragsabschluss auf die Einhaltung der Unabhängigkeitsbestimmungen überprüft und genehmigt werden. Die heutigen nationalen Unabhängigkeitsbestimmungen basieren auf den international anerkannten Standards des Berufsstandes IFAC und der Securities Exchange Commission (SEC). Die Einhaltung dieser Bestimmungen wird durch die Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde RAB bei deren Inspektionen jährlich geprüft.

Es ist für uns selbstverständlich, dass die spätere Überprüfung von selbst erbrachten und relevanten Dienstleistungen auszuschliessen ist. Wir sind aber der Ansicht, dass die Anforderungen an die Unabhängigkeit auch im Finanzbereich über die nationalen und internationalen Standards ausreichend abgedeckt sind und keine zusätzliche und darüber hinausgehende alleinige schweizerische Regulierung erforderlich ist. Die entsprechenden nationalen und internationalen Standards wurden auch erst kürzlich dem aktuellen Unabhängigkeitsverständnis angepasst. Die Richtlinien zur Unabhängigkeit 2007 (mit Änderungen vom 6. Dezember 2010) der Treuhand-Kammer konkretisieren die im Schweizerischen Obligationenrecht und im Revisionsaufsichtsgesetz enthaltenen Bestimmungen zur Unabhängigkeit. Der Verhaltenskodex für Berufsangehörige (Juli 2009) der International Federation of Accountants IFAC, der auch in den Richtlinien der Treuhand-Kammer berücksichtigt wurde, enthält ab Absatz 290.156 detaillierte Regeln für das Erbringen von Nichtprüfungsdienstleistungen gegenüber

Prüfungsmandanten. Diese Beschreibungen geben umfangreiche Interpretationshilfen zur Abgrenzung von zulässigen und verbotenen Dienstleistungen vor. Zudem sollten unseres Erachtens nicht sämtliche Beratungsdienstleistungen untersagt werden, sondern nur jene, die eine mögliche Gefährdung durch Selbstüberprüfung aufweisen. Die Rz 31 – 35 sollten unseres Erachtens daher ersatzlos gestrichen werden.

Es stellt sich zudem die grundsätzliche Frage, ob – und falls ja, in welchem Ausmass – die FINMA für den Erlass von über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgehenden Anforderungen an die Unabhängigkeit überhaupt eine Kompetenz hat. Nach unserer Auffassung ist dies klar nicht der Fall. In der Beilage überlassen wir Ihnen eine Kopie des Gutachtens von Bär&Karrer, welches wir im Zusammenhang mit dem Bericht „Prüfwesen 2012“ der FINMA vom 23. Dezember 2011 in Auftrag gegeben hatten. Daraus ergibt sich, dass die gesetzliche Regelung in diesem Bereich abschliessend ist und keinen Raum für weitergehende Einschränkungen durch die FINMA ohne Grundlage in einem Bundesgesetz belässt.

Für den Fall, dass die FINMA trotzdem eine Zuständigkeit für sich beanspruchen und eine weitergehende Regelung für notwendig erachten sollte, nehmen wir nachstehend zu den einzelnen Vorschlägen Stellung.

Der im Rundschreiben verwendete Begriff „Aufsichtsrechtliche Beratung“ ist wenig konkret. In der Praxis würde diese Formulierung wiederholt zu unterschiedlicher Auslegung und zu Meinungsverschiedenheiten führen. Der Begriff darf nicht so weit ausgelegt werden, dass revisionsnahe Beurteilungen (z.B. Beurteilung von Konzepten oder Entwürfen, welche durch den Beaufichtigten erstellt wurden) als unzulässige Beratung gelten, insbesondere falls solche Beurteilungen durch Spezialisten und nicht ausschliesslich durch das Prüfteam erfolgen sollten. Für den Fall, dass die FINMA hier eine Regelung treffen will, schlagen wir deshalb vor, dass lediglich aufsichtsrechtliche Beratungen, bei denen das Risiko einer Selbstprüfung besteht, als mit den Anforderungen an die Unabhängigkeit unvereinbar gelten sollen.

Das Verbot der Beratung bei bewilligungspflichtigen Transaktionen geht zu weit und schränkt die Auswahl der Beratungsfirmen durch die Beaufichtigten unnötig ein. Wie oben ausgeführt wird auch dieser Bereich durch die bestehenden internationalen und nationalen Vorschriften zur Unabhängigkeit bereits ausreichend geregelt und eine zusätzliche schweizerische, von den internationalen Normen abweichende Bestimmung ist nicht erforderlich. Sollte die FINMA trotzdem eine Regelung abweichend von allen bisherigen in- und ausländischen Normen für nötig erachten, sollte sich das Verbot prinzipienbasiert auf Transaktionen beschränken bei, denen das Risiko der Selbstüberprüfung – diese sind bereits umfassend in den beschriebenen Regelungen dargelegt - besteht.

Gemäss der zurzeit angewandten Praxis der FINMA gilt bei Funktionswechseln von Prüfgesellschaften eine Sperrfrist von 3 Jahren. Die Problematik der Selbstüberprüfung wird derzeit von der FINMA sehr weitgehend ausgelegt, ohne dass dafür über angemessene Regeln Transparenz für alle Beteiligten (Beaufichtigte, Prüfgesellschaften und FINMA) geschaffen wird. Die Praxis wird eher auf der Basis einzelner Fälle über Verfügungen entwickelt, was für alle Beteiligten ein sehr umständliches Vorgehen darstellt. Wir würden es begrüssen, wenn die FINMA eine allen Beteiligten zugängliche Regelung treffen würde.

Da insbesondere bei grösseren Finanzinstituten oft zahlreiche Prüfgesellschaften mit Beratungsaufträgen betraut sind, gehen wir davon aus, dass die zur Auswahl stehenden Prüfer bei einem beabsichtig-

ten Wechsel der Revisionsstelle erheblich reduziert werden. Gerade bei grösseren Finanzintermediären wird dieser Effekt möglicherweise dadurch verstärkt, dass sich einzelne Prüfgesellschaften aus geschäftspolitischen Gründen beispielsweise auf Beratungsmandate konzentrieren und sich deshalb für eine Wahl als Prüfgesellschaft gar nicht zur Verfügung stellen wollen. Unseres Erachtens ist die Sperrfrist von 3 Jahren unnötig restriktiv, insbesondere wenn die Definition eines Beratungsauftrags sehr pauschal gehalten ist, wie dies im vorangehenden Abschnitt erläutert wurde.

Es wäre unserer Meinung nach zielführender, anstelle einer generellen Sperrfrist die bisherige Offenlegungspflicht gemäss „Fragebogen Mandatsannahme - Dienstleistungen zugelassener Prüfgesellschaften“ beizubehalten. Aufgrund dieser Offenlegungspflicht ist die FINMA unseres Erachtens in der Lage, eine eigene Beurteilung vorzunehmen, ob vor Antritt des Prüfmandats durch die neue Revisionsstelle zusätzliche Massnahmen zu ergreifen sind. Solche Massnahmen könnten z.B. die Prüfung eines kritischen Bereichs durch die gegenwärtige oder eine andere unabhängige Prüfgesellschaft umfassen. Generell sollte unseres Erachtens die Gelegenheit der Reform des Prüfwesens auch genutzt werden, um die bisherigen Regelungen ausserhalb von Rundschreiben, wie beispielsweise den Einsatz von Prüfgesellschaften in der FINMA-Mitteilung 12 (2010) oder in der Wegleitung für der FINMA einzureichende Bestätigungen der Prüfgesellschaften zu Gesuchen betreffend Institutsbewilligungen vom 2. April 2012, zu konsolidieren und in die Rundschreiben „Prüfwesen“ bzw. „Prüfgesellschaften“ einzufügen.

##### **5. Einführung des neuen Prüfwesens auf den 1. Januar 2013**

Die FINMA beabsichtigt, die neuen Rundschreiben auf den 1. Januar 2013 in Kraft zu setzen. Nur beim Rundschreiben „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“ wird eine Übergangsfrist bis 1. Januar 2014 gewährt. Es ist geplant, dass die definitiven Rundschreiben und weiteren Regelungen im Dezember 2012 publiziert werden.

Für eine Anpassung der Prüfsoftware ist die Kenntnis sämtlicher Bestandteile und Anforderungen von der Risikoanalyse bis zur Berichterstattung notwendig, damit ein systematischer und effizienter Prüfungsansatz eingeführt werden kann. Weil die konkretisierenden Regelungen in den Wegleitungen resp. Rundschreiben nicht vorliegen und die Rundschreiben auch noch nicht in definitiver Form vorliegen, kann derzeit die Anpassung der Prüfsoftware und die Schulung von Prüfern nicht vorgenommen werden.

Da die ersten Risikoanalysen bereits spätestens Ende April 2013 einzureichen wären, würde dies ausserdem dazu führen, dass für die Entwicklung der notwendigen Prüfungsgrundlagen und die Schulung des Personals nur ein äusserst kurzes Zeitfenster zur Verfügung stehen würde. Diese Arbeiten müssten zudem während der Hauptprüfungszeit der Jahresrechnungen durchgeführt werden, wofür nur wenige Kapazitäten zur Verfügung stehen. Dies führt dazu, dass die Vorbereitung und die Ausbildung nicht in der notwendigen Qualität erfolgen können, was wir strikte ablehnen.

Im Versicherungsbereich stellt die Erstellung einer aufsichtsrechtlichen Risikoanalyse eine neue Anforderung an die Prüfgesellschaften dar. Das derzeitige Portfolio an Basisprüfungen im Versicherungsbereich umfasst nicht alle Gebiete, welche in die Risikoanalyse einfließen. Mittels der vorhandenen Prüfpunkte werden vergangenheitsbezogene Fakten anhand der Randziffern der Rundschreiben erhoben, welche keine vorausschauende Sichtweise und Fokussierung auf die Risikosituation des zu prüfenden Beaufsichtigten darstellen. Für die Durchführung einer fachmännischen Risikoanalyse würde das bedeuten, dass nebst den Erkenntnissen aus der Prüfung der Jahresrechnungs- und Aufsichtsprüfung zusätzliche, bisher nicht berücksichtigte Gebiete einzubeziehen wären und teilweise Be-



trachtungen aus einem anderen Blickwinkel analysiert werden müssten (z.B. vorausschauende Perspektive, Einbezug von Corporate Governance und Überblick über sämtliche Risiken).

Wir halten das Inkrafttreten auf den 1. Januar 2013 für unrealistisch und schlagen eine Verschiebung des Einführungstermins um ein Jahr vor. Alternativ sind im Einführungsjahr mindestens die Fristen für die Einreichung der Risikoanalyse und der Prüfstrategie um mindestens vier Monate zu verlängern.

Wir sind gerne bereit, zusammen mit Vertretern der FINMA an der Weiterentwicklung des Prüfwesens mitzuarbeiten. Für weiterführende Besprechungen oder Auskünfte stehen Ihnen die Unterzeichnenden gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
PricewaterhouseCoopers AG

Urs Honegger  
CEO  
PwC Schweiz

Peter Ochsner  
Leiter Wirtschaftsprüfung  
PwC Schweiz

- Beilagen:
- Detailkommentare zum Rundschreiben „Prüfwesen“ sowie „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“
  - Gutachten Bär&Karrer in Kopie

***Beilage: Detailkommentare zu den Rundschreiben „Prüfwesen“ und "Prüfgesellschaften und leitende Prüfer"***

Wir sind der Ansicht, dass die Einführung einer weiteren Regulierungsstufe nicht notwendig ist, da es gemäss unserem Verständnis gerade die Aufgabe der Rundschreiben ist, die Vorgaben von Gesetzen und Verordnungen weiter auszuführen, wie dies auch in Art. 7 FINMAG und den Leitlinien zur Finanzmarktregulierung vom 22. April 2010 vorgesehen ist.

***Rundschreiben „Prüfwesen“***

<b>Rand-ziffer</b>	<b>Text Entwurf Rundschreiben (inkl. Änderungsvorschlag)</b>	<b>Anmerkung</b>
2	Im Rahmen der Rechnungsprüfung wird geprüft, ob die Jahresrechnung (resp. Konzernrechnung) den anwendbaren Vorschriften entspricht. Die Rechnungsprüfung richtet sich grundsätzlich nach dem Obligationenrecht sowie weiteren anwendbaren Vorschriften. Die Rechnungsprüfung wird nicht im Rahmen dieses Rundschreibens geregelt.	Die Prüfung von Jahresrechnungen vertraglicher Anlagefonds basiert ausschliesslich auf dem KAG. Bis jetzt wurden derartige Prüfungen ebenfalls als aufsichtsrechtliche Prüfungen behandelt und nicht als statutarische Prüfung. Der Kurzbericht wird als „kollektivanlagegesetzliche Prüfgesellschaft“ und nicht auf der Basis des Obligationenrechts erstellt. Das Testat der Prüfgesellschaft enthält den Vermerk, dass die Arbeiten in Übereinstimmung mit dem Gesetz und den Prüfungsstandards erfolgten. Das Rundschreiben sollte klarstellen, wie Jahresrechnungen von vertraglichen Anlagefonds künftig zu behandeln sind.
8	Die FINMA kann fallbezogen Beauftragte mit Prüfungen beauftragen.	Wir gehen davon aus, dass bei fallbezogenen Prüfungen für Beauftragte die strengen aufsichtsrechtlichen Vorgaben für die Zulassung ebenfalls gelten. Darunter fallen beispielsweise die Einhaltung von Vorschriften zur Unabhängigkeit, die interne Qualitätssicherung, die Vorgaben an Weiterbildung und jährlich zu absolvierende Prüfstunden, Aufsichtsabgaben etc.). Es resultiert eine Verzerrung des Marktes und des Wettbewerbs, wenn ausschliesslich Prüfgesellschaften diese weitgehenden Anforderungen zu erfüllen haben.
10	Im Rahmen der Risikoanalyse sind die Risiken aufzuzeigen, denen der Beaufsichtigte ausgesetzt ist. Die Risikoanalyse ist zuhanden der FINMA zu erstellen und dem Beaufsichtigten zur Kenntnis zu bringen.	Im Erläuterungsbericht (Seite 11) hält die FINMA fest, dass die Risikoanalyse nicht mit dem Beaufsichtigten vorbesprochen werden darf. Wir halten es für äusserst problematisch und der Qualität nicht förderlich, dass keine Besprechung mit dem Beaufsichtigten zulässig sein soll.  Diese Vorgabe bringt unseres Erachtens ein erhebliches Misstrauen gegenüber dem Prüfer und den Organen des Beaufsichtigten zum Ausdruck, das nicht gerechtfertigt ist. In der Praxis ergibt sich in der Regel ein konstruktiver und wertvoller Dialog zwischen Prüfer und Beaufsichtigtem, mit dem sich neue Entwicklungen oder unter-

Randziffer	Text Entwurf Rundschreiben (inkl. Änderungsvorschlag)	Anmerkung
		<p>schiedliche Einschätzungen, auch mit risikoerhöhender Auswirkung, ergeben können, welche in die Risikoanalyse und die Prüfstrategie einfließen. Eine nachträgliche Kenntnismahme wertet die Risikoanalyse ab.</p> <p>Ausserdem sind wir der Ansicht, dass eine derart restriktive Vorschrift nicht im Erläuterungsbericht, sondern im Rundschreiben selber zu regeln wäre.</p>
12	den zu prüfenden Beaufsichtigten in seiner Gesamtheit umfassen;	Das Instrument der Risikoanalyse wird im Versicherungsbereich neu eingeführt. Wir verweisen auf unsere ausführlichen Erläuterungen zu Rz 83 ff.
13	einen Überblick über sämtliche <b>wesentlichen</b> Risiken verschaffen, die sich aus der Geschäftstätigkeit des Beaufsichtigten ergeben (dabei sind insbesondere die Marktverhältnisse und das wirtschaftliche wie auch das politische Umfeld zu berücksichtigen);	<p>Die Risikoanalyse sollte sich auf diejenigen Risiken konzentrieren, die einen wesentlichen Einfluss auf die Risiko-, Vermögens- oder Ertragslage des Instituts oder die Gefahr der Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen aufweisen.</p> <p>Für den Versicherungsbereich verweisen wir auf unsere ausführlichen Erläuterungen zu Rz 83 ff.</p>
29	Internationale und nationale Prüfungsstandards für die Rechnungsprüfung sind für die Aufsichtsprüfung <b>grundsätzlich</b> nicht anwendbar.	Wir begrüßen ausdrücklich, dass für Aufsichtsprüfungen die internationalen und nationalen Prüfungsstandards nicht anwendbar sind. Das Wort „grundsätzlich“ sollte jedoch gestrichen werden, da es impliziert, dass gewisse Standards trotzdem anzuwenden sind, womit die unter der bisherigen Regulierung im Bereich der Banken bestehende Unsicherheit nicht beseitigt wird.
31	Die Prüfgesellschaft legt Grundsätze zur Qualitätssicherung in der Aufsichtsprüfung fest und stellt sicher, dass diese dauernd eingehalten werden. Sie ergreift für jeden einzelnen Prüfauftrag die erforderlichen Massnahmen, um die Einhaltung der Grundsätze sicherzustellen. Das gilt insbesondere für die Prüfungsplanung, das Prüfprogramm, die kompetenzgerechte Delegation von Arbeiten an qualifizierte Mitarbeiter, die Bereitstellung der für die Prüfung erforderlichen Informationen, die Anleitung der Prüfteams, deren Überwachung sowie die angemessene Zeitplanung.	Wir gehen davon aus, dass die erwarteten Qualitätsmanagementsysteme auf der Basis des International Standard on Quality Control (ISQC1) diesen Anforderungen genügen und die FINMA aufgrund der regelmässigen Prüfung durch die RAB keine weitergehenden Vorgaben in den Wegleitungen resp. Rundschreiben definiert.

Randziffer	Text Entwurf Rundschreiben (inkl. Änderungsvorschlag)	Anmerkung
35	Die Rechnungsprüfung und die Aufsichtsprüfung sind <del>funktional und</del> konzeptionell getrennt durchzuführen.	<p>Eine „funktionale“ Trennung widerspricht u.E. der Möglichkeit gemäss Rz 36, dass die Rechnungs- und Aufsichtsprüfung durch das gleiche Prüfteam durchgeführt wird. Dieses Wort sollte deshalb gestrichen werden.</p> <p>Die Trennung von Rechnungs- und Aufsichtsprüfung führt zu erheblichen Doppelspurigkeiten und Abgrenzungsproblemen der Prüfungsverantwortlichen, da sich die beiden Gebiete in zahlreichen Bereichen überschneiden, insbesondere wenn sich diese beiden Prüfer nicht aufeinander abstützen dürften, was derzeit nicht geregelt ist. Eine Trennung dieser Funktionen erhöht massgeblich die zeitliche Belastung der Mitarbeiter des Finanzintermediärs und auch den Aufwand für die Prüfung, ohne dass unseres Erachtens die Qualität der Prüfung verbessert wird. Die Trennung der Verantwortlichkeiten führt vielmehr dazu, dass das Gesamtverständnis für das überwachte Institut reduziert wird.</p>
36	In begründeten Fällen kann die FINMA zusätzlich verlangen, dass die Rechnungsprüfung und Aufsichtsprüfung durch zwei unterschiedliche leitende Prüfer und Prüfteams erfolgt.	Die Formulierung im derzeitigen Entwurf lässt darauf schliessen, dass die FINMA in einzelnen Ausnahmefällen unterschiedliche Prüfteams für die Rechnungs- und die Aufsichtsprüfung verlangen wird. Gemäss der FINMA-Informationsveranstaltung vom 28. August 2012 werden jedoch für Institute der Aufsichtskategorie 1 und 2 künftig verschiedene Prüfteams verlangt. Es sei derzeit noch nicht klar, ob für Beaufsichtigte der Aufsichtskategorie 3 ebenfalls verschiedene Prüfteams verlangt würden. Bei Instituten der Kategorie 4 und 5 würde keine Trennung der Prüfteams verlangt. Im Interesse der Klarheit und der Transparenz sollten derartige Prinzipien im Rundschreiben selber festgehalten werden.
37	Prüfungsgesellschaften dürfen ihre Prüfungen nicht an die interne Revision übertragen.	<p>Über die in Rz 38 geforderte Offenlegung und Beurteilung der Arbeiten der Internen Revision, für den Fall das sich die Prüfungsgesellschaft darauf abstützt, erhält die FINMA die notwendige Transparenz. Es ist für uns nicht nachvollziehbar, weshalb sich die Prüfungsgesellschaft nicht auf Arbeiten oder Berichte der Internen Revision abstützen soll.</p> <p>Im Erläuterungsbericht (Seite 11) hält die FINMA fest, dass die Risikoanalyse nicht mit dem Beaufsichtigten vorbesprochen werden soll. Die aufsichtsrechtliche Prüfstrategie der Prüfungsgesellschaft leitet sich aus dieser Risikoanalyse ab. Aufgrund des Verbots des Vorbesprechens der Risikoanalyse, kann folglich auch keine Abstimmung der Prüfungsplanungen zwischen Prüfungsgesellschaft und Interner Revision erfolgen, bis die FINMA die Prüfstrategie genehmigt hat. Damit wird eine Koordination zwischen In-</p>

Randziffer	Text Entwurf Rundschreiben (inkl. Änderungsvorschlag)	Anmerkung
		<p>terner Revision und Prüfgesellschaft verunmöglicht, was zu erheblichen Doppelspurigkeiten führen dürfte. Dies dürfte bei Banken auch Art. 18 Abs. 2 BankG und bei Versicherungen Art. 26 Abs. 2 FINMA-PV verletzen, wonach Doppelspurigkeiten zu vermeiden sind.</p>
39	<p>Prüfgesellschaften dürfen sich nicht auf Prüfberichte der internen Revision abstützen, die diese im Rahmen vereinbarter Prüfungshandlungen im Auftrag des Beaufichtigten erstellt hat.</p>	<p>Aufgrund der Erläuterungen an der FINMA-Informationsveranstaltung vom 28. August 2012 gehen wir davon aus, dass diese Rz auf Prüfberichte zielt, bei denen der Auftraggeber des Beaufichtigten (Verwaltungsrat oder Geschäftsleitung) den Prüfungsumfang der internen Revision eingeschränkt hat. Dieses Verbot der Abstützung ist für uns nicht nachvollziehbar, da gemäss Rz 38 der Prüfungsumfang und folglich auch allfällige Einschränkungen offengelegt und durch die Prüfgesellschaft beurteilt werden müssen. Ein leitender Prüfer ist sehr wohl in der Lage abzuschätzen, ob der Prüfungsumfang ungerechtfertigt eingeschränkt wurde und ob allenfalls ergänzende Prüfungshandlungen vorzunehmen sind.</p> <p>Falls beispielsweise eine interne Revision einen genau bezeichneten Prüfauftrag erhält (z.B. Untersuchung bestimmter Kundenbeziehungen in Bezug auf ein mögliches Delikt), der jedoch in Bezug auf den Prüfungsumfang durch die Prüfgesellschaft als angemessen beurteilt wird, dann ist es nicht verständlich, weshalb dieser Bericht nicht weiterverwendet werden darf. Es würde sogar bedeuten, dass die Prüfgesellschaft die gleichen Prüfungshandlungen nochmals durchführen müsste, wenn es sich um aufsichtsrechtlich oder finanzielle relevante Transaktionen handelt, was unnötige Kosten und Doppelspurigkeiten bewirkt, die bei Banken auch gemäss Art. 18 Abs. 2 zu vermeiden sind.</p> <p>Diese Randziffer sollte u.E. gestrichen werden, da mit Rz 38 eine genügende Transparenz und Qualitätsbeurteilung vorliegt, damit auf die Prüfungshandlungen der internen Revision abgestützt werden kann.</p> <p>Der Begriff „vereinbarte Prüfungshandlungen“ sollte nicht verwendet werden, da er in den ISA/PS für einen bestimmten Prüfungstypus (Agreed-upon-procedures) verwendet wird und deshalb missverstanden werden kann.</p>

Randziffer	Text Entwurf Rundschreiben (inkl. Änderungsvorschlag)	Anmerkung
41	<p>Die Prüfungen können auch durch verbundene Prüfgesellschaften vorgenommen werden. Die verbundene Prüfgesellschaft ist durch die Prüfgesellschaft sorgfältig zu instruieren, zu überwachen sowie periodisch einer Qualitätskontrolle zu unterziehen. <b><u>Auf eine separate Qualitätskontrolle bei der verbundenen Prüfgesellschaft kann verzichtet werden, wenn diese einen anerkannten internationalen Qualitätsstandard (z.B. ISQC1) anwendet.</u></b> Die Prüfgesellschaft beurteilt die Prüfungen der verbundenen Prüfgesellschaft.</p>	<p>Rz 41 verlangt eine periodische Qualitätskontrolle, falls die Aufsichtsprüfungen bei grenzüberschreitend tätigen Gruppen durch verbundene Prüfgesellschaften vorgenommen werden. Dabei verlangt die FINMA eine Qualitätskontrolle der gesamten verbundenen Prüfgesellschaft, und der verwendeten Arbeiten des Prüfteams.</p> <p>In der Praxis werden Qualitätskontrollen oft durch internationale Teams aus anderen Staaten der gleichen Netzwerkfirma vorgenommen. Wir sind der Ansicht, dass sich die in der Schweiz zugelassene Prüfgesellschaft auf die Ergebnisse der Qualitätskontrolle von Prüfern aus anderen Netzwerkfirmen abstützen darf, sofern die verbundene Prüfgesellschaft einen anerkannten internationalen Qualitätsstandards (z.B. ISQC1) anwendet. Ansonsten ist dies eine unnötige und äusserst kostspielige Doppelspurigkeit, die auch international völlig unüblich ist.</p>
42	<p><del>Die Prüfgesellschaft informiert die FINMA im Rahmen des Prüfberichts, ob zwischen dem anwendbaren schweizerischen und ausländischen Aufsichtsrecht wesentliche Unterschiede bestehen.</del></p>	<p>Die Erarbeitung und laufende Aktualisierung derartiger Vergleiche und Übersichten ist äusserst aufwendig und wird erhebliche Kosten verursachen. Wir betrachten es nicht als Aufgabe der Prüfgesellschaft, umfassende aufsichtsrechtliche Vergleiche verschiedener Rechtsordnungen zu erstellen. Da die ausländischen Tochtergesellschaften sowieso das lokale Aufsichtsrecht einhalten müssen, ist uns der konkrete Nutzen für die Aufsichtsprüfung unklar. Die Rz sollte deshalb gestrichen werden.</p>
44	<p>Die Prüfgesellschaft berücksichtigt bei der Berichterstattung das für den Beaufsichtigten massgebende Umfeld sowie aktuelle Entwicklungen. <b><u>Aufsichtsrechtlich relevante Verletzungen von Statuten, Reglementen und Weisungen Verletzungen des Aufsichtsrechts und der Bestimmungen der Statuten sind, soweit von aufsichtsrechtlicher Tragweite, auszuweisen und zwar unabhängig davon, ob sie wesentlich sind oder nicht.</u></b> Beanstandungen sind in der Sache zu beschreiben und zu beurteilen.</p>	<p>Die Wortwahl ist u.E. widersprüchlich. Der Begriff „aufsichtsrechtliche Tragweite“ enthält eine gewisse Beurteilung und Wesentlichkeitsüberlegung. Andererseits müssen gleichzeitig sämtliche Feststellungen rapportiert werden, ohne Berücksichtigung einer Wesentlichkeit.</p> <p>Bereits die Unterscheidung zwischen „Beanstandung“ und der „Feststellung weiterer Missstände“, gemäss den Rz 45 und 46, implizieren eine Wesentlichkeitsunterscheidung bei qualitativen Beurteilungen. Wir sind deshalb der Ansicht, dass weiterhin der Wesentlichkeitsaspekt berücksichtigt werden sollte, insbesondere bei zahlenbasierten aufsichtsrechtlichen Berechnungen, z.B. im Rahmen der Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften oder bei statistischen Datenerhebungen. Es würde den Rahmen sprengen, wenn jede Kleinstabweichung zu rapportieren ist, die im Rahmen der Berechnungen zu den Mindestanforderungen festgestellt wird, wenn die Mindestanforderungen ansonsten erfüllt werden.</p>

Rand- ziffer	Text Entwurf Rundschreiben (inkl. Änderungsvorschlag)	Anmerkung
48	Der <del>Prüfbericht</del> <b>Bericht über die Aufsichtsprüfung</b> enthält Folgendes:	Der Begriff „Prüfbericht“ sollte klarer eingegrenzt werden, da bei Finanzintermediären üblicherweise verschiedenste Prüfberichte erstellt werden. Im Interesse der Klarheit könnte der Report als „Bericht über die Aufsichtsprüfung“ bezeichnet werden.
60	<b>Der Bericht über die Aufsichtsprüfung ist dem Organ für Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle zuzustellen.</b> Der Prüfbericht ist <b>gleichzeitig</b> der FINMA einzureichen. <del>Eine Kopie geht an den Verwaltungsrat des Beaufsichtigten.</del>	Der Beaufsichtigte bleibt für Basis- und Zusatzprüfungen formell der Auftraggeber. Nicht zuletzt auch aufgrund der Bedeutung des Berichts, sollte dieser folglich auch an den Verwaltungsrat des Beaufsichtigten adressiert werden.
61	Werden Beanstandungen sowie Missstände mit dem Beaufsichtigten vorab besprochen, so ist dies offenzulegen. Zudem ist offenzulegen, wenn der Beaufsichtigte mit einer Beanstandung oder der Feststellung eines Missstands nicht einverstanden ist. Die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands ist von der Prüfgesellschaft systematisch zu prüfen.	Es ist gängige Praxis, dass zur Überprüfung des Sachverhalts Beanstandungen (in der Banken- und KAG-Prüfung) und sämtliche Feststellungen mit dem Beaufsichtigten besprochen werden und gleichzeitig dessen Stellungnahmen eingefordert werden. Diese Besprechung ist ein wichtiger Schritt, allfällige Missverständnisse bereits in einer frühen Phase zu klären.
63	Die gesetzlichen Meldepflichten der Prüfgesellschaften sind jederzeit einzuhalten. <b>Der Beaufsichtigte meldet der FINMA Hinweise betreffend aufsichtsrechtlich relevanter deliktische Handlungen von Mitarbeitenden des Beaufsichtigten sind der FINMA umgehend zu melden. Wird diese Meldung durch den Beaufsichtigten nicht vorgenommen, meldet die Prüfgesellschaft die Hinweise zu aufsichtsrechtlich relevanten deliktischen Handlungen, sobald sie von diesem Kenntnis erhält.</b>	<p>Delikte von Mitarbeitenden werden oft durch Vorgesetzte oder andere Stellen des Beaufsichtigten selber festgestellt und zu Anzeige gebracht. Die Meldepflicht von deliktischen Handlung sollte deshalb in erster Linie beim Beaufsichtigten selber liegen, da er vom Delikt direkt betroffen ist und die unmittelbaren Handlungen zur Schadensminderung oder Vornahme von Anzeigen an Strafverfolgungsbehörden vornehmen muss. Die Prüfgesellschaft sollte erst in zweiter Linie eine Meldepflicht für deliktische Handlungen haben, die beim Beaufsichtigten begangen wurden, insbesondere in Fällen, bei denen der Beaufsichtigte untätig blieb. Sollte ein Gewährsträger ein vermutetes Delikt begangen haben, wird dies die Prüfgesellschaft im Rahmen der Beurteilung der Gewähr für einwandfreie Geschäftsführung berücksichtigen und in die Berichterstattung einbeziehen.</p> <p>Der Begriff „Beaufsichtigter“ ist ausserdem präziser zu definieren. In den meisten Fällen werden Mitarbeitende des Beaufsichtigten beschuldigt, ein Delikt begangen zu haben. Eine deliktische Handlung durch den Beaufsichtigten, d.h. die regulierte Gesellschaft selber, ist in der Praxis eher selten.</p> <p>Zudem sollte die Meldepflicht nur aufsichtsrechtlich relevante Delikte umfassen, ohne</p>

Randziffer	Text Entwurf Rundschreiben (inkl. Änderungsvorschlag)	Anmerkung				
		<p>beispielsweise Verkehrsdelikte oder Ehrverletzungen, die von einer Prüfgesellschaft in der Praxis nur sehr schwierig feststellbar sind. Aufsichtsrechtlich relevant dürften in den meisten Fällen strafbare Handlungen gegen das Vermögen sein.</p>				
66	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="389 513 972 555"><b>Einschätzung der inhärenten Risiken</b></td> </tr> <tr> <td data-bbox="389 555 972 625"><b>Hoch:</b> Hohe Eintrittswahrscheinlichkeit und hohe Bedeutung bei Eintritt des Risikos.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="389 625 972 756"><b>Mittel:</b> Tiefe Eintrittswahrscheinlichkeit und hohe Bedeutung bei Eintritt des Risikos / Hohe Eintrittswahrscheinlichkeit und tiefe Bedeutung bei Eintritt des Risikos.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="389 756 972 826"><b>Tief:</b> Tiefe Eintrittswahrscheinlichkeit und tiefe Bedeutung bei Eintritt des Risikos.</td> </tr> </table>	<b>Einschätzung der inhärenten Risiken</b>	<b>Hoch:</b> Hohe Eintrittswahrscheinlichkeit und hohe Bedeutung bei Eintritt des Risikos.	<b>Mittel:</b> Tiefe Eintrittswahrscheinlichkeit und hohe Bedeutung bei Eintritt des Risikos / Hohe Eintrittswahrscheinlichkeit und tiefe Bedeutung bei Eintritt des Risikos.	<b>Tief:</b> Tiefe Eintrittswahrscheinlichkeit und tiefe Bedeutung bei Eintritt des Risikos.	<p>Grundsätzlich halten wir das Abstellen auf das Verlustrisiko für eine Beurteilung der inhärenten Risiken für zweckmässig. Allerdings sind für die praktische Anwendung und insbesondere die Gleichbehandlung der verschiedenen Beaufsichtigten weitere Klärungen notwendig.</p> <p>Zu konkretisieren ist v.a. die Kombination von Eintrittswahrscheinlichkeit und Bedeutung bei Eintritt des Ereignisses. Diese beiden Grössen stehen in den meisten Fällen in einer Wechselwirkung, ausser ein Geschäft wird gar nicht betrieben. Bei einem Wertschriftenportfolio bestehen beispielsweise aufgrund der üblichen Kurschwankungen an den Märkten immer moderate Verlustrisiken, die aufgrund der allgemeinen Volatilität mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit eintreten werden. Es ist aber auch möglich, dass mit kleiner Wahrscheinlichkeit eine Extremsituation und damit sehr grosse Verlustrisiken entstehen. Wir gehen davon aus, dass folglich als Resultat ein grosser Teil der Einschätzung der inhärenten Risiken auf „mittel“ lauten dürfte. In der Praxis wird die konkrete Einschätzung dieser Risiken sehr subjektiv sein.</p> <p>Dabei ist nicht nur die absolute Grösse dieses Risikos massgebend, sondern insbesondere auch das Verhältnis zur Fähigkeit, dass der Beaufsichtigte den möglichen Extremverlust tragen kann.</p>
<b>Einschätzung der inhärenten Risiken</b>						
<b>Hoch:</b> Hohe Eintrittswahrscheinlichkeit und hohe Bedeutung bei Eintritt des Risikos.						
<b>Mittel:</b> Tiefe Eintrittswahrscheinlichkeit und hohe Bedeutung bei Eintritt des Risikos / Hohe Eintrittswahrscheinlichkeit und tiefe Bedeutung bei Eintritt des Risikos.						
<b>Tief:</b> Tiefe Eintrittswahrscheinlichkeit und tiefe Bedeutung bei Eintritt des Risikos.						
66	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="389 1141 972 1182"><b>Einschätzung der Kontrollrisiken</b></td> </tr> <tr> <td data-bbox="389 1182 972 1313"><b>Hoch:</b> Die Prüfgesellschaft hat keine Prüfungen zum Vorhandensein und Funktionieren von Kontrollen durchgeführt oder keine Klarheit, dass Kontrollen bestehen.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="389 1313 972 1444"><b>Mittel:</b> Die Prüfgesellschaft hat aufgrund der letztjährigen Prüfungshandlungen oder Zwischenprüfungen festgestellt, dass Kontrollen existieren. Das aktuelle Kontrollumfeld ist in</td> </tr> </table>	<b>Einschätzung der Kontrollrisiken</b>	<b>Hoch:</b> Die Prüfgesellschaft hat keine Prüfungen zum Vorhandensein und Funktionieren von Kontrollen durchgeführt oder keine Klarheit, dass Kontrollen bestehen.	<b>Mittel:</b> Die Prüfgesellschaft hat aufgrund der letztjährigen Prüfungshandlungen oder Zwischenprüfungen festgestellt, dass Kontrollen existieren. Das aktuelle Kontrollumfeld ist in	<p>Die Einschätzung der Kontrollrisiken basiert auf einer klaren Systematik, was wir begrüssen.</p> <p>Der Begriff „letztjährig“ sollte jedoch klar definiert werden. Wir gehen davon aus, dass damit die Resultate gemeint sind, die aus den Prüfungsergebnissen des Jahres stammen (z.B. Jahr 2012 und nicht Jahr 2011), das dem Jahr der Risikoanalyse unmittelbar vorangeht (z.B. Jahr 2013). Damit würde eine „Gültigkeit“ von Prüfungen von Kontrollen nur für ein Jahr resultieren, was wir als sehr kurz betrachten, falls sich Abläufe in den entsprechenden Bereichen nicht wesentlich verändert haben.</p>	
<b>Einschätzung der Kontrollrisiken</b>						
<b>Hoch:</b> Die Prüfgesellschaft hat keine Prüfungen zum Vorhandensein und Funktionieren von Kontrollen durchgeführt oder keine Klarheit, dass Kontrollen bestehen.						
<b>Mittel:</b> Die Prüfgesellschaft hat aufgrund der letztjährigen Prüfungshandlungen oder Zwischenprüfungen festgestellt, dass Kontrollen existieren. Das aktuelle Kontrollumfeld ist in						

Randziffer	Text Entwurf Rundschreiben (inkl. Änderungsvorschlag)	Anmerkung
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>die Einschätzung mit einzubeziehen.</p> <p><b>Tief:</b> Die Prüfgesellschaft hat aufgrund der letztjährigen Prüfungshandlungen oder Zwischenprüfungen festgestellt, dass die Kontrollen angemessen und wirksam sind. Das aktuelle Kontrollumfeld ist in die Einschätzung mit einzubeziehen.</p> </div>	<p>Die derzeitige Formulierung zur Einschätzung des Kontrollrisikos lässt nur die Auswertung von Prüfungshandlungen zu, die ausschliesslich durch die Prüfgesellschaft selber und nicht durch die interne Revision oder allenfalls einen Beauftragten vorgenommen wurden. Die Vorgaben zur Abstützung auf die interne Revision sind den Rz 37 – 39 bereits sehr restriktiv ausgestaltet. Kann sich die Prüfgesellschaft im Rahmen dieser Restriktionen auf bestimmte Prüfungshandlungen der internen Revision abstützen, müssen diese auch für die Risikoanalyse des Folgejahres einbezogen werden können.</p>
67	<p>Kann sich die Prüfgesellschaft auf keine eigenen Prüfungshandlungen innerhalb des letzten Jahres abstützen, so ist das Kontrollrisiko stets als hoch zu beurteilen.</p>	<p>Vgl. unsere Kommentierung zu Rz 66.</p>
73	<p>Die FINMA kann die Prüfstrategie im Rahmen ihrer Intervention anpassen.</p>	<p>Der Begriff „Intervention“ bedarf einer Präzisierung im Rundschreiben, da er nirgends erläutert ist.</p>
75	<p>Die Prüfberichte sind 4 Monate nach Jahresabschluss einzureichen. Die Risikoanalyse ist innerhalb der gleichen Frist einzureichen.</p> <p><b><u>Die FINMA wird die Genehmigung der Prüfstrategie resp. ihre Intervention innerhalb von 2 Monaten nach Eingang der Risikoanalyse vornehmen.</u></b></p>	<p>Wir halten eine Frist von 4 Monaten für die Erstellung von Berichten über die Aufsichtsprüfung für zu knapp. Die im Vergleich zum bisherigen Rundschreiben um einen Monat verkürzte Einreichungsfrist wird zur Folge haben, dass gleichzeitig zur Prüfung der Jahresrechnung auch der Abschluss von stichtagbezogenen aufsichtsrechtlichen Prüfungen vorgenommen werden muss. Dies kann zu einem höheren Personalbedarf während einer Zeit der Spitzenbelastung und damit zu höheren Kosten führen, was aber aufgrund der fehlenden Wegleitung resp. Detailregelung im Rundschreiben, in welcher der Berichtsumfang umschrieben sein sollte, nicht abgeschätzt werden kann.</p> <p>Alternativ könnte in diesem Bereich ebenfalls ein risikoorientierter Ansatz weiterverfolgt werden, mit dem die Berichte von Beaufsichtigten mit erhöhten Risiken innerhalb der geforderten 4 Monate vorliegen müssen, für Beaufsichtigte mit tieferen Risiken jedoch eine Frist von 6 Monaten gelten würde. Diese Frist könnte mit der Genehmigung der Risikoanalyse für das Folgejahr festgelegt werden.</p> <p>Zudem fehlt eine verbindliche Frist während der die FINMA die eingereichte Risikoanalyse bearbeiten und genehmigen wird. Für die operative Durchführung der Prüfungen ist es für die Prüfgesellschaften wesentlich, dass sie ebenfalls eine Planungssicherheit erhalten. Die bisher bei eingeforderten Risikoanalysen angewandte Frist von</p>

Randziffer	Text Entwurf Rundschreiben (inkl. Änderungsvorschlag)	Anmerkung
		2 Monaten ist ebenfalls im Rundschreiben festzuhalten.
83	Die FINMA kann je nach Aufsichtskategorie des Versicherungsunternehmens vorsehen, dass die Risikoanalyse nicht jährlich erfolgen muss.	<p>Sowohl die Aufsichtskategorie als auch die Risikoanalyse werden als Instrumente im Versicherungsbereich neu eingeführt. Aufgrund der Aufsichtskonzepte der FINMA sollte unseren Erachtens im Rundschreiben die Kriterien dazu beschrieben werden.</p> <p>Das derzeitige Portfolio an Basisprüfungen im Versicherungsbereich umfasst jedoch nicht alle Gebiete, welche in die Risikoanalyse einfließen. Mittels der vorhandenen Prüfpunkte werden vergangenheitsbezogene Fakten anhand der Randziffern der Rundschreiben erhoben, welche keine vorausschauende Sichtweise sowie eine Fokussierung auf die Risikosituation des zu prüfenden Beaufsichtigten darstellen. Für die Durchführung einer fachmännischen Risikoanalyse würde das bedeuten, dass nebst den Erkenntnissen aus der Prüfung der Jahresrechnungs- und Aufsichtsprüfung zusätzliche, bisher nicht berücksichtigte Gebiete einzubeziehen wären und teilweise Betrachtungen aus einem anderen Blickwinkel analysiert werden müssten (z.B. vorausschauende Perspektive, Einbezug von Corporate Governance und Überblick über sämtliche Risiken). Die vorgesehene funktionelle und konzeptionelle Trennung von Rechnungs- und Aufsichtsprüfung unterstützt eine effiziente Risikoanalyse nicht. Verschärft würde dieser Punkt, wenn die FINMA entscheiden würde, für die Rechnungs- bzw. Aufsichtsprüfung zwei unterschiedliche leitende Prüfer und Prüfteams verlangte. Ebenso sollte eine Risikoanalyse mit dem Versicherungsunternehmen besprochen werden, um Fehlaussagen und –interpretationen möglichst zu vermeiden.</p> <p>Die Erfahrungen aus dem Pilot „gebundenes Vermögen“ haben gezeigt, dass neue/geänderte Prüfgebiete zweckmässigerweise immer zuerst mittels Pilotprojekten getestet werden sollten. Die Risikoanalyse für den Versicherungsbereich ist deshalb unter der Berücksichtigung der vorgenannten Aspekte nochmals zu beurteilen und durch entsprechende Tests zu validieren.</p>
86	<ul style="list-style-type: none"> <li>• umhüllende Krankenkassen, die institutionell vom Bundesamt für Gesundheit beaufsichtigt werden (Art. 25 KVV in Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 Bst. b VAG); und</li> </ul>	<p>Umhüllende Krankenkassen sollten Bestandteil der aufsichtsrechtlichen Prüfung gemäss diesem RS sein. Zu diesem Zweck sollten die bisherigen Regelungen im Rundschreiben RS 6/2008 des Bundesamtes für Privatversicherung ebenfalls in dieses FINMA Rundschreiben „Prüfwesen“ überführt werden.</p> <p>Gemäss einem alten BPV-Rundschreiben 11/2006 vom 1.11.2006 sind Krankenversi-</p>

Randziffer	Text Entwurf Rundschreiben (inkl. Änderungsvorschlag)	Anmerkung														
		cherer mit einem Marktanteil von 2% gemessen am Prämienvolumen wie ein anderes Versicherungsunternehmen zu behandeln; insbesondere ist das RS 08/32 über Corporate Governance, Risiko Management und IKS vollumfänglich einzuhalten. Mit der derzeitigen Formulierung ist nicht klar, ob die bisherige Regulierungspraxis weitergeführt oder abgewichen wird.														
89	<p>Fristen</p> <table border="1" data-bbox="394 639 1066 1023"> <thead> <tr> <th>Dokument</th> <th>Frist</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Prüfberichte über die Aufsichtsprüfungen der Versicherungsunternehmen (ohne Rückversicherungen)</td> <td>30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres</td> </tr> <tr> <td>Prüfberichte über die Aufsichtsprüfungen der Versicherungsunternehmen, die einzig die Rückversicherung betreiben</td> <td>30. Juni des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres</td> </tr> <tr> <td>Prüfberichte über die Aufsichtsprüfungen der Versicherungsgruppen und Versicherungskonglomerate</td> <td>30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres</td> </tr> <tr> <td>Risikoanalyse für Versicherungsunternehmen (ohne Rückversicherungen)</td> <td>30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres</td> </tr> <tr> <td>Risikoanalyse für Versicherungsunternehmen, die einzig die Rückversicherung betreiben</td> <td>30. Juni des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres</td> </tr> <tr> <td>Risikoanalyse für Versicherungsgruppen und Versicherungskonglomerate</td> <td>30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres</td> </tr> </tbody> </table>	Dokument	Frist	Prüfberichte über die Aufsichtsprüfungen der Versicherungsunternehmen (ohne Rückversicherungen)	30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres	Prüfberichte über die Aufsichtsprüfungen der Versicherungsunternehmen, die einzig die Rückversicherung betreiben	30. Juni des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres	Prüfberichte über die Aufsichtsprüfungen der Versicherungsgruppen und Versicherungskonglomerate	30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres	Risikoanalyse für Versicherungsunternehmen (ohne Rückversicherungen)	30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres	Risikoanalyse für Versicherungsunternehmen, die einzig die Rückversicherung betreiben	30. Juni des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres	Risikoanalyse für Versicherungsgruppen und Versicherungskonglomerate	30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres	<p>Der Zeitpunkt der Berichterstattungen für die einzelnen Prüfgebiete sowie die Abgabe der Risikoanalyse sind identisch.</p> <p>Zusätzlich zu unseren Bemerkungen in Rz 83 über die inhaltliche Qualität der Risikoanalyse erachten wir die Terminkumulation am 30. April für die Praxis als nicht geeignet. Die Verschiebung um einen Monat würde es dem Prüfer erlauben, die bis am 30. April erhaltenen Information aus den Basisprüfungen, dem Bericht über die Aufsichtsprüfung sowie ggf. den zusätzlichen Prüfungshandlungen vollumfänglich einzu beziehen und den notwendigen Perspektivenwechsel für die zukunftsgerichtete Risikoanalyse einzunehmen.</p>
Dokument	Frist															
Prüfberichte über die Aufsichtsprüfungen der Versicherungsunternehmen (ohne Rückversicherungen)	30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres															
Prüfberichte über die Aufsichtsprüfungen der Versicherungsunternehmen, die einzig die Rückversicherung betreiben	30. Juni des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres															
Prüfberichte über die Aufsichtsprüfungen der Versicherungsgruppen und Versicherungskonglomerate	30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres															
Risikoanalyse für Versicherungsunternehmen (ohne Rückversicherungen)	30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres															
Risikoanalyse für Versicherungsunternehmen, die einzig die Rückversicherung betreiben	30. Juni des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres															
Risikoanalyse für Versicherungsgruppen und Versicherungskonglomerate	30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres															
91	Die von der FINMA definierte Standardprüfstrategie kommt bei allen DUFI-Prüfungen zur Anwendung. Die FINMA kann jederzeit Zusatzprüfungen anordnen.	Es wäre wünschenswert, wenn die Standardprüfstrategie für DUFI mit den Anforderungen an die SRO abgestimmt würde, da es sich prinzipiell um die gleiche Regulierung handelt, die auch sehr ähnlich geprüft werden sollte.														
96	<ul style="list-style-type: none"> <li>ob ihr vom DUFI sämtliche von ihr verlangten Unterlagen und Belege (<b>inkl. Buchhaltungsunterlagen</b>) vorgelegt wurden und sie diese geprüft hat;</li> </ul>	Bei zahlreichen DUFI besteht keine Pflicht zur Prüfung der Jahresrechnung. Die Prüfgesellschaft nimmt bei diesen Instituten ausschliesslich aufsichtsrechtliche Prüfungen vor. Die nebenstehende Rz impliziert, dass trotzdem Buchhaltungsunterlagen in jedem Fall zu prüfen sind. Der Zusatz „inkl. Buchhaltungsunterlagen“ sollte deshalb gestrichen werden.														
Anhang	Anhang 1: Standardprüfstrategie – Banken Anhang 14: Risikoanalyse Banken / KAG	Aufgrund der derzeit fehlenden Wegleitungen resp. Detailregelungen im Rundschreiben ist eine Beurteilung der auf der Basis der Standardprüfstrategie vorzunehmenden Prüfungshandlungen nicht möglich. Sowohl in der Risikoanalyse Banken/KAG wie auch der Standardprüfstrategie findet sich keine weitere Unterteilung der Hauptrisi-														



Randziffer	Text Entwurf Rundschreiben (inkl. Änderungsvorschlag)	Anmerkung						
		<p data-bbox="1088 411 2103 655">           kokategorien „Kreditrisiko“, „Marktrisiko“ oder „operationelle Risiken“. Eine Beurteilung der Risiken auf einer derart zusammengefassten Ebene kann bei Banken in der Regel nicht zielgerichtet erfolgen, weshalb die vorzunehmenden Prüfungshandlungen entweder viel zu umfassend ausgestaltet werden oder zu oberflächlich bleiben. Wir sind der Ansicht, dass die in der Risikoanalyse zu beurteilenden Hauptrisikokategorien bei Banken in weitere Unterkategorien zu unterteilt werden sollten, damit die Standardprüfstrategie auch auf die identifizierten Risiken gerichtet angewandt werden kann. Es könnten beispielsweise folgende Unterkategorien gebildet werden:         </p> <table border="1" data-bbox="1088 671 2103 1166"> <tbody> <tr> <td data-bbox="1088 671 1279 839">Kreditrisiko</td> <td data-bbox="1279 671 2103 839"> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausfallrisiko Retailgeschäft</li> <li>• Ausfallrisiko Institutionelle Gegenparteien</li> <li>• Ausfallrisiko Interbankengeschäft</li> <li>• Länder- und Transferrisiko</li> <li>• Etc.</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="1088 839 1279 1002">Marktrisiko</td> <td data-bbox="1279 839 2103 1002"> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zinsänderungsrisiko</li> <li>• Währungsrisiko</li> <li>• Kursrisiken von Finanzinstrumenten</li> <li>• Marktliquiditätsrisiko</li> <li>• Etc.</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="1088 1002 1279 1166">Operationelle Risiken</td> <td data-bbox="1279 1002 2103 1166"> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abwicklungsrisiken Vermögensverwaltung</li> <li>• Abwicklungsrisiken Anlageberatung</li> <li>• Informatikrisiken</li> <li>• Rechtsrisiken</li> <li>• Etc.</li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table> <p data-bbox="1088 1198 2103 1289">           Wir sind der Ansicht, dass für Banken aufgrund der komplexeren Geschäftsmodelle und Regulierung eine detailliertere Risikoanalyse notwendig ist, damit die Prüfungen auf die identifizierten Risikobereiche ausgerichtet werden können.         </p>	Kreditrisiko	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausfallrisiko Retailgeschäft</li> <li>• Ausfallrisiko Institutionelle Gegenparteien</li> <li>• Ausfallrisiko Interbankengeschäft</li> <li>• Länder- und Transferrisiko</li> <li>• Etc.</li> </ul>	Marktrisiko	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zinsänderungsrisiko</li> <li>• Währungsrisiko</li> <li>• Kursrisiken von Finanzinstrumenten</li> <li>• Marktliquiditätsrisiko</li> <li>• Etc.</li> </ul>	Operationelle Risiken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abwicklungsrisiken Vermögensverwaltung</li> <li>• Abwicklungsrisiken Anlageberatung</li> <li>• Informatikrisiken</li> <li>• Rechtsrisiken</li> <li>• Etc.</li> </ul>
Kreditrisiko	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausfallrisiko Retailgeschäft</li> <li>• Ausfallrisiko Institutionelle Gegenparteien</li> <li>• Ausfallrisiko Interbankengeschäft</li> <li>• Länder- und Transferrisiko</li> <li>• Etc.</li> </ul>							
Marktrisiko	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zinsänderungsrisiko</li> <li>• Währungsrisiko</li> <li>• Kursrisiken von Finanzinstrumenten</li> <li>• Marktliquiditätsrisiko</li> <li>• Etc.</li> </ul>							
Operationelle Risiken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abwicklungsrisiken Vermögensverwaltung</li> <li>• Abwicklungsrisiken Anlageberatung</li> <li>• Informatikrisiken</li> <li>• Rechtsrisiken</li> <li>• Etc.</li> </ul>							

## Rundschreiben „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“

Rand-ziffer	Text Entwurf Rundschreiben (inkl. Änderungsvorschlag)	Anmerkung
10	Die Zulassung zur Prüfung in den Zulassungskategorien 1-4 berechtigt zur Prüfung in der Zulassungskategorie 5.	Für Prüfer der Zulassungskategorie 5 ist weiterhin eine Zulassung als Revisionsexperte gemäss RAG Voraussetzung. In der Regel wird diese Zulassung über eine Ausbildung zum dipl. Wirtschaftsprüfer erlangt. Juristen, die sich auf Geldwäschereiprüfungen spezialisieren, können aufgrund des fehlenden Diploms als Wirtschaftsprüfer weiterhin keine Zulassung erhalten. Dies ist nicht im Interesse einer Verbesserung der Qualität in der Aufsicht und sollte angepasst werden.
17	<p>Für die Zulassungskategorien 1-3 muss der Prüfer eine Berufserfahrung von mindestens 2 000 Prüfstunden <del>innerhalb der letzten drei Jahre</del> <b>oder eine gleichwertige Berufspraxis</b> in der Prüfung von Beaufsichtigten der beantragten Zulassungskategorie aufweisen.</p> <p><b><u>Für die Ermittlung dieser Prüfstunden können Erfahrungen für sämtliche Prüftätigkeiten (inkl. Stunden für die Rechnungsprüfung) der entsprechenden Zulassungskategorie einbezogen werden.</u></b></p>	<p>Gemäss der FINMA-Informationsveranstaltung vom 28. August 2012 können Stunden aus der Aufsichts- <b>und</b> der Rechnungsprüfung angerechnet werden. Dies ist in der Rz zu präzisieren.</p> <p>Es ist unseres Erachtens generell fraglich, ob in den Zulassungskategorien 3 bis 5 genügend Prüfvolumen vorhanden ist, damit ein Prüfer innerhalb von 3 Jahren die geforderten Mindeststunden für eine Zulassung gemäss den Rz 17 – 22 erreichen kann.</p> <p>Die Berufserfahrung basiert gemäss der Formulierung dieser Rz ausschliesslich auf der Basis einer bestimmten Anzahl geleisteter Prüfstunden. Damit wird für erfahrene Quereinsteiger oder Praktiker (z.B. auch aus einer internen Revision) die Anerkennung als leitender Prüfer für mindestens zwei Jahre verunmöglicht. Die allgemeine Berufspraxis muss deshalb ebenfalls berücksichtigt werden, damit auch ein Quereinstieg möglich bleibt, wie dies auch für die Zulassungskategorie 4 in Rz 21 möglich ist.</p> <p>Es besteht weiterhin die Problematik, dass für eine Zulassung ausschliesslich Prüfungen bei Beaufsichtigten angerechnet werden können, die schweizerischem Aufsichtsrecht unterstehen. Wertvolle Ausländerfahrung oder eine Berufserfahrung in einem wichtigen Bereich eines Beaufsichtigten, deren gewonnene Fachkenntnisse auch für die Prüfung von schweizerischen Beaufsichtigten relevant sind, kann nicht angerechnet werden. Längere Auslandsaufenthalte werden mit dieser Regelung zu einem Hindernis für eine Zulassung. Aus diesen Gründen sollten bei ausländischen Beaufsichtigten erworbene Fachkenntnisse zu mind. 50 % angerechnet werden dürfen.</p>
18 / 19	Für die Zulassungskategorie 4 muss der Prüfer: <ul style="list-style-type: none"> <li>eine Berufserfahrung von mindestens 1 000 Prüfstunden innerhalb der letzten drei Jahre in</li> </ul>	Die Kategorie 4 umfasst Gesellschaften nach Art. 126 Abs. 1 Bst. e <b>und f</b> KAG. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb das Mindesterfordernis der 1'000 Stunden ausschliesslich bei der Prüfung von Vermögensverwaltern (Bst. e) erworben werden muss. Für den Fall, dass es

Randziffer	Text Entwurf Rundschreiben (inkl. Änderungsvorschlag)	Anmerkung
	<p>der Prüfung von Vermögensverwaltern nach Art. 126 Abs. 1 Bst. e <b>und f</b> KAG; oder</p>	<p>sich bei der Zulassungskategorie 4 ausschliesslich um leitende Prüfer und Prüfgesellschaften handeln soll, die gemäss Art. 5 FINMA-PV eine Zulassung unter den erleichterten Voraussetzungen erhalten, muss dies entsprechend im Rundschreiben konzeptionell abgebildet werden.</p> <p>Generell ist das Mandatsvolumen bei der Zulassungskategorie 4 nicht gross. Aus diesem Grund sind diese Anforderungen unseres Erachtens viel zu restriktiv (vgl. auch Rz 17) und die Anforderung, dass die geforderten Mindeststunden innerhalb von 3 Jahren zu erfüllen ist, sollte gestrichen oder auf 5 Jahre ausgeweitet werden.</p>
22	<p>Die FINMA definiert die Einzelheiten der Zulassungsgesuche sowie der einzureichenden Unterlagen im Rahmen einer Wegleitung.</p>	<p>Wir gehen davon aus, dass in der Wegleitung keine restriktiveren weiteren Anforderungen enthalten sind und bei einem allfälligen Verzicht auf die Wegleitungen auch keine restriktiveren Regeln eingefügt werden.</p> <p>Gemäss den neuen Regelungen werden die erforderlichen Zulassungen praktisch ausschliesslich aufgrund von geleisteten Prüfstunden gewährt. Wir gehen deshalb auch davon aus, dass die in den letzten Jahren übliche und nicht auf einer angemessenen Regulierungsbasis beruhende Praxis nicht mehr weitergeführt wird, Zulassungsentscheide aufgrund von persönlichen Eindrücken anhand von Interviews mit Prüfern zu fällen.</p>
23	<p>Um die Sorgfalt und die ordentliche und sachkundige Prüfung dauerhaft zu gewährleisten, haben leitende Prüfer eine jährliche Mindestanzahl an Prüfstunden zu leisten. <b><u>Begründete Ausnahmen von den jährlichen Mindestanzahl an Prüfstunden sind möglich.</u></b></p> <p><b><u>Für die Ermittlung dieser Prüfstunden können Erfahrungen für sämtliche Prüftätigkeiten (inkl. Stunden für die Rechnungsprüfung) der entsprechenden Zulassungskategorie einbezogen werden.</u></b></p> <p>Sie haben:</p>	<p>Wir unterstützen Massnahmen, die dazu dienen, die zu einer Steigerung der Prüfqualität führen. Diese Massnahmen sollten aber derart ausgestaltet sein, dass die Weiterentwicklung von Mitarbeitern nicht erschwert wird. Die jährlich zu leistenden Mindeststunden können dazu führen, dass ein leitender Prüfer aufgrund eines Mutterschaftsurlaubs, Sabbaticals, längeren Auslandsaufenthalts, Studiums oder ähnlichem seine Zulassung verliert und in der Folge unter Umständen die Bedingungen für ein ordentliches Zulassungsverfahren nicht innert nützlicher Frist erfüllen kann. Die Möglichkeit begründeter Ausnahmen sollte in das Rundschreiben aufgenommen werden.</p> <p>Gemäss der FINMA-Informationsveranstaltung vom 28. August 2012 können Stunden aus der Aufsichts- <b>und</b> der Rechnungsprüfung angerechnet werden. Dies ist in der Rz zu präzisieren.</p>
25	<ul style="list-style-type: none"> <li>in den Zulassungskategorien 2-4: 100 Prüfstunden zu leisten</li> </ul>	<p>Die Rz präzisiert nicht, ob die 100 Prüfstunden pro einzelner Zulassungskategorie zu leisten sind. Insbesondere bei den Kategorien 3 und 4 wäre dies zu restriktiv, da das Prüfungsvolumen</p>

Rand-ziffer	Text Entwurf Rundschreiben (inkl. Änderungsvorschlag)	Anmerkung
		<p>nicht derart gross ist, dass eine genügende Anzahl leitende Prüfer dauerhaft diese Mindestanforderungen einhalten könnte, die aufgrund von Rotationsvorschriften, Stellvertretungsanforderungen und sprachlichen Aspekten notwendig wäre.</p>
26	<p>In der Zulassungskategorie 5 müssen die Prüfer 50 Prüfstunden leisten. <b><u>Zu dieser Mindestanzahl zählen auch Prüfstunden aus der Prüfung von Geldwäschereivorschriften von nicht der Zulassungskategorie 5 zugehörigen Finanzintermediären.</u></b></p>	<p>Unseres Erachtens ist es fragwürdig, ob eine Mindestanforderung an Prüfstunden für die Zulassungskategorie 5 überhaupt Sinn macht, da gemäss Rz 10 diese Zulassungskategorie 5 automatisch mit den Kategorien 1 bis 4 erworben wird. Für die Neuzulassung in den Rz 17 bis 21 gibt es keine Möglichkeit, eine Zulassung ausschliesslich für diese Kategorie zu erwerben, weshalb es auch keinen Sinn macht, in diesem Bereich Mindestanforderungen zu stellen. Eine einmal verlorene Zulassung kann sonst gar nicht mehr wiedererlangt werden, resp. es ist unklar, ob mit dem Verlust der Zulassungskategorie 5 gleichzeitig die entsprechenden Kategorien 1 bis 4 verloren gehen.</p> <p>Die in der Zulassungskategorie 5 getätigten Prüfungen beinhalten zu einem grossen Teil die Thematik der Geldwäscherei. Es ist deshalb sachfremd, ausschliesslich die Prüfstunden aus der Prüfung von DUFIs anzurechnen, deren Prüfvolumen ausserdem klein ist. Prüfstunden aus der Geldwäschereiprüfung von Banken oder anderen Finanzintermediären (inkl. SRO-Prüfungen) sind den Tätigkeiten bei DUFIs mindestens gleichwertig, weshalb diese auch als Erfahrung angerechnet werden müssen.</p>
27	<p>Die leitenden Prüfer der Zulassungskategorien 1-4 haben jährlich insgesamt zwei Tage aufsichtsrechtliche Weiterbildung im Bereich ihrer Zulassungskategorie zu absolvieren. Die Weiterbildung hat auch das GwG zu umfassen.</p>	<p>Wir unterstützen Massnahmen, die dazu dienen, die zu einer Steigerung der Prüfqualität führen, insbesondere auch Massnahmen zur Aus- und Weiterbildung der Prüfer. Wir halten es aber für zu restriktiv für alle Zulassungskategorien 1 -4 zwei Tage mit ausschliesslich aufsichtsrechtlicher Weiterbildung zu verlangen. Im Bankenbereich ist das Aufsichtsrecht weitgehend, komplex und passt sich auch laufend neuen Gegebenheiten an, weshalb in diesem Bereich zwei Ausbildungstage vertretbar sind. In den anderen Bereichen halten wir das Aufsichtsrecht jedoch nicht so umfassend, dass jährlich eine aufsichtsrechtliche Ausbildung von zwei Tagen notwendig ist.</p> <p>Ausserdem gibt es auch überschneidende Themen (z.B. gerade die aufgeführte Thematik Geldwäscherei), die viel effizienter an einer Ausbildungsveranstaltung behandelt werden können, wodurch die Anforderung, die beiden Tage im Bereich der jeweiligen Zulassung zu leisten sind, unverhältnismässig wird, wenn ein leitender Prüfer über Zulassungen in mehreren Kategorien verfügen sollte.</p>

Rand-ziffer	Text Entwurf Rundschreiben (inkl. Änderungsvorschlag)	Anmerkung
31	Mit den Anforderungen an die Unabhängigkeit ist insbesondere unvereinbar:	Die zulässigen Dienstleistungen sind durch die Berufsstandards bereits umfassend und ausreichend abgedeckt, weshalb wir weitergehende Vorschriften ablehnen. Zudem steht der FINMA in diesem Bereich keine über die gesetzlichen Bestimmungen hinaus gehende Regelungskompetenz zu. In der Beilage überlassen wir Ihnen eine Kopie des Gutachtens von Bär&Karrer, welches wir im Zusammenhang mit dem Bericht „Prüfwesen 2012“ der FINMA vom 23. Dezember 2011 in Auftrag gegeben hatten. Daraus ergibt sich, dass die gesetzliche Regelung in diesem Bereich abschliessend ist und keinen Raum für weitergehende Einschränkungen durch die FINMA ohne Grundlage in einem Bundesgesetz belässt. Die Rz 31 – 35 sollten unseres Erachtens daher gestrichen werden. Für den Fall, dass die FINMA trotzdem eine Zuständigkeit für sich beanspruchen und eine weitergehende Regelung für notwendig erachten sollte, nehmen wir nachstehend zu den einzelnen Vorschlägen Stellung.
32	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aufsichtsrechtliche Beratungen, die im Auftrag des geprüften Beaufsichtigten erfolgen <b><u>und bei denen das Risiko einer Selbstprüfung besteht. Nicht als aufsichtsrechtliche Beratung gelten Beurteilungen und Auskünfte, die im Zusammenhang mit dem Prüfungsmandat erteilt werden.</u></b></li> </ul>	<p>Das Risiko einer Selbstüberprüfung wird in den aufgeführten Beispielen extrem weitgehend ausgelegt. Eine aufsichtsrechtliche Beratung durch die Prüfgesellschaft wird bei Mandaten verunmöglicht, bei denen die Prüfgesellschaft das Revisionsmandat innehat.</p> <p>Der im Rundschreiben verwendete Begriff „Aufsichtsrechtliche Beratung“ ist wenig konkret. In der Praxis würde diese Formulierung wiederholt zu unterschiedlicher Auslegung und zu Meinungsverschiedenheiten führen. Der Begriff darf nicht so weit ausgelegt werden, dass revisionsnahe Beurteilungen (z.B. Beurteilung von Konzepten oder Entwürfen, welche durch den Beaufsichtigten erstellt wurden) als unzulässige Beratung gelten.</p> <p>Durch eine nicht zielführende zu starke Einschränkung der Beratungsmöglichkeiten wird eine zweite Gesellschaft (weitere Prüfgesellschaft oder Anwaltskanzlei) als Berater beigezogen werden müssen, der mit den Abläufen beim Institut erheblich weniger vertraut ist, was die Kosten insgesamt erhöhen wird und das Risikoprofil des Revisionskunden definitiv nicht mindern wird – im Gegenteil. Dieser Berater wird folglich aufgrund der gegenwärtigen FINMA-Praxis auch nicht mehr als möglicher künftiger Prüfer zur Verfügung stehen, da er während einer Periode von 3 Jahren als nicht unabhängig gilt. Dies wird die Auswahlmöglichkeiten eines Beaufsichtigten zur Wahl einer Revisionsstelle erheblich einschränken.</p> <p>Dieser Passus ist ersatzlos zu streichen oder stark einschränkend zu präzisieren.</p>
33	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beratung bei Transaktionen des Prüfkunden, die von der FINMA zu bewilligen oder zu ge-</li> </ul>	Das Verbot der Beratung bei bewilligungspflichtigen Transaktionen geht zu weit und schränkt die Auswahl der Beratungsfirmen durch die Beaufsichtigten unnötig ein. Auch dieser Bereich

Randziffer	Text Entwurf Rundschreiben (inkl. Änderungsvorschlag)	Anmerkung
	<p>nehmigen sind, inkl. rein beratende und nicht ausschliesslich auf Bewertung ausgerichtete Due-Diligence sowie die Abgabe von Fairness Opinions im Rahmen von geplanten Fusionen, Spaltungen, Umwandlungen oder Vermögensübertragungen;</p>	<p>wird durch die bestehenden internationalen und nationalen Vorschriften zur Unabhängigkeit bereits ausreichend geregelt und eine zusätzliche schweizerische, von den internationalen Normen abweichende Bestimmung ist nicht erforderlich. Sollte die FINMA trotzdem eine Regelung abweichend von allen bisherigen in- und ausländischen Normen für nötig erachten, sollte sich das Verbot prinzipienbasiert auf Transaktionen beschränken, bei denen das Risiko der Selbstüberprüfung – diese sind bereits umfassend in den beschriebenen Regelungen dargestellt - besteht.</p> <p>Im Übrigen ist die Formulierung in Bezug auf die Zulässigkeit von Due-Diligence Aufträgen auch sprachlich nicht klar. Es kann beispielsweise die Schlussfolgerung gezogen werden, dass nur rein beratende Due-Diligence Aufträge ausgeschlossen sind. Due-Diligence Aufträge, die jedoch ausschliesslich auf Bewertungen ausgerichtet sind, wären demnach künftig zulässig.</p> <p>Der Begriff „Transaktionen“ ist zudem nicht definiert. Es besteht die Gefahr, dass dieser Begriff nicht verstanden und willkürlich und extensiv ausgelegt wird. Gemäss der Informationsveranstaltung der FINMA vom 28. August 2012, versteht die Behörde nicht nur Vermögenstransaktionen (z.B. Akquisitionen, Verkäufe, Fusionen etc.) sondern auch weitere bewilligungspflichtige Tatbestände (z.B. Erstzulassung, Ausweitung einer Lizenz etc.) als Transaktion. Eine allfällige Regelung müsste klar und verständlich sein und damit Rechtssicherheit schaffen.</p> <p>Dieser Passus ist ersatzlos zu streichen oder stark einschränkend zu präzisieren.</p>
36	<p>Die Prüfgesellschaften reichen der FINMA bis spätestens Ende Juni folgende Unterlagen ein:</p>	<p>Beim Termin, dass die jährliche Meldung bis 30. Juni einzureichen ist, muss berücksichtigt werden, dass die meisten grösseren Prüfgesellschaften ihr Geschäftsjahr auf diesen Zeitpunkt abschliessen. Deshalb werden einzureichende Unterlagen und Informationen in vielen Fällen noch nicht vorliegen. Deshalb sollte die bisherige Regelung (Meldung bis am 30. September) beibehalten werden.</p>
37	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informationen zum Gesamthonorarvolumen der Prüfgesellschaften in der Schweiz, Aufwand für Prüfungs- und Nicht-Prüfungsdienstleistungen sowie Aufwand der internen Revision beim Beaufichtigten;</li> </ul>	<p>Die FINMA verlangt im Rahmen der jährlichen Informationen zum Gesamthonorarvolumen der Prüfgesellschaften auch die Angaben der Internen Revision der Beaufichtigten. Im Versicherungsbereich wird der Aufwand der Internen Revision bisher nicht erhoben. Wir gehen davon aus, dass dies auch weiterhin nicht der Fall sein wird.</p>

Randziffer	Text Entwurf Rundschreiben (inkl. Änderungsvorschlag)	Anmerkung
38	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rechenschaftsbericht gemäss aktueller Vorlage; sowie</li> </ul>	<p>Die Prüfgesellschaften erstellen bereits einen ausführlichen Rechenschaftsbericht zuhanden der Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde RAB. Nachdem die FINMA in den letzten Jahren auf einen separaten Rechenschaftsbericht verzichtete sondern nur spezielle für die Beaufsichtigung notwendige, v.a. institutsspezifische Informationen einforderte, sollte diese Praxis beibehalten werden. Es ist für uns unverständlich, weshalb für die FINMA wieder einen separaten Rechenschaftsbericht einführt, zumal Art. 28 Abs. 2 des FINMAG die Koordination der Aufsichtstätigkeit und die Vermeidung von Doppelspurigkeiten zwischen der FINMA und der RAB vorschreibt. Ausserdem beabsichtigt die FINMA gemäss dem Erläuterungsbericht, die Aufsichtstätigkeit über die Prüfgesellschaften an die RAB zu übertragen, weshalb wir die Einführung eines separaten Rechenschaftsberichts ablehnen.</p>
48  49	<p>Datum des Inkrafttretens: 1. Januar 2013.</p> <p>Die Vorschriften des Rundschreibens müssen von den bereits zugelassenen Prüfgesellschaften und Prüfern spätestens ab 1. Januar 2014 eingehalten werden.</p>	<p>Die Wegleitungen zu resp. Detailregelungen in den Rundschreiben sind noch nicht bekannt und die definitiven Rundschreiben werden erst im Dezember 2012 vorliegen. Bis zu diesem Zeitpunkt sind die Prüfungen und die Weiterbildungsveranstaltungen bereits weitgehend geplant, sodass die definitiven Bestimmungen nur noch mit grossen Schwierigkeiten berücksichtigt werden können.</p> <p>Die Übergangsfrist sollte deshalb auf den 1. Januar 2015 verlängert werden bzw. alternativ sind mindestens die Fristen für Risikoanalyse und der Prüfstrategie im Einführungsjahr um mindestens 4 Monate zu verlängern.</p>

**Prof. Dr. Rolf Watter**  
Rechtsanwalt, LL.M.  
+41 58 261 50 00  
rolf.watter@baerkarrer.ch

**BÄR  
& KARRER**

Herr Lukas Imark  
PricewaterhouseCoopers AG  
Birchstrasse 160  
Postfach  
8050 Zürich

Zürich, 10. Februar 2012  
350005/112/grf/bt22016947.doc

**Gutachten betreffend die Kompetenzen der FINMA zur Regelung der Anforderungen an die Unabhängigkeit der aufsichtsrechtlichen Prüfungsgesellschaften**

Sehr geehrter Herr Imark

Mit Gutachterauftrag vom 26. Januar 2012 haben Sie uns gebeten, ein Gutachten betreffend die Kompetenzen der FINMA zur Regelung der Anforderungen an die Unabhängigkeit der aufsichtsrechtlichen Prüfungsgesellschaften zu erstellen. Gerne lassen wir Ihnen nachfolgend unsere Begutachtung dieser Fragestellung zukommen.

*Unsere Untersuchungen haben ergeben, dass die FINMA nach geltendem Recht nicht dazu befugt ist, die Anforderungen an die Unabhängigkeit der aufsichtsrechtlichen Prüfungsgesellschaften in dem Sinne zu verschärfen, dass neu eine strikte Trennung von Prüfung und Beratung verlangt würde. Diesbezüglich enthalten die einschlägigen Bestimmungen von FINMAG, RAG und OR eine abschliessende Regelung, welche nur vom Gesetzgeber auf dem Wege der Gesetzesänderung modifiziert werden kann.*

Für Rückfragen bzw. zusätzliche Abklärungen stehen wir Ihnen natürlich jederzeit gerne zu Verfügung.

## A Ausgangslage und Fragestellung

- 1 Im Bericht "Prüfwesen 2012" vom 23. Dezember 2011 (nachfolgend: "Prüfbericht 2012") schlägt die FINMA verschiedene Massnahmen vor, um ihr Aufsichtskonzept zu verbessern. Dazu gehört namentlich, dass die Aufsichtsprüfung durch die Prüfgesellschaften verstärkt werden soll. Als einschlägige Massnahme stellt die FINMA auf S. 15 des Prüfberichts 2012 unter dem Titel "Trennung von Prüfung und Beratung" Folgendes in Aussicht:

*"Damit sich die Prüfteams klar auf ihren aufsichtsrechtlichen Auftrag als verlängerter Arm der FINMA ausrichten, muss jede Prüfgesellschaft gewährleisten, dass*

- *während einer Mandatierung als Prüfgesellschaft beim gleichen Kunden keinerlei Beratungsaufträge angenommen und ausgeführt werden, und dass*
- *finanzielle Anreize (Boni) für Mitarbeiter der Prüfgesellschaft, unabhängig von Hierarchiestufen, zudem keinesfalls auf der Basis von einzelnen Prüfmandaten ausgestaltet werden."*

- 2 Zum weiteren Vorgehen äussert sich die FINMA auf S. 19 des Prüfberichts 2012 wie folgt:

*"Die meisten der vorgestellten Optimierungsmassnahmen im Prüfwesen sind im heutigen gesetzlichen Rahmen realisierbar. Sie sollen in FINMA-Rundschreiben (FINMA-RS) festgehalten werden. Konkret bedeutet dies, dass bestehende Rundschreiben und Richtlinien zum Prüfwesen überarbeitet, wo möglich zusammengefasst und nach dem üblichen Anhörungsverfahren in einheitlicher Form für alle Aufsichtsbereiche neu erlassen und veröffentlicht werden."*

- 3 Gesetzes- und Verordnungsänderungen sind nach Ansicht der FINMA für längerfristige und übergreifende Massnahmen erforderlich. Die Trennung von Beratung und Prüfung zählt gemäss einer vorläufigen Einschätzung der FINMA allerdings nicht dazu.
- 4 Das vorliegende Gutachten beantwortet die Frage, ob die FINMA nach geltendem Recht dazu befugt ist, die beabsichtigte zwingende Trennung von Beratung und Prüfung durch Erlass bzw. Revision von FINMA-Rundschreiben einzuführen.

## **B Rechtliche Analyse**

### **I Die Anforderungen an die Unabhängigkeit nach geltendem Recht**

#### **1 FINMAG und FINMA-PV**

5 Das Erfordernis der Unabhängigkeit der aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft ist heute in Art. 26 des Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 22. Juni 2007 (FINMAG, SR 956.1) festgelegt. Demnach wird eine Prüfgesellschaft zugelassen, wenn sie

- a) nach dem Revisionsaufsichtsgesetz vom 16. Dezember 2005 (RAG, SR 221.302) beaufsichtigt ist;
- b) für die Prüfungen nach den Finanzmarktgesetzen ausreichend organisiert ist; und
- c) keine nach den Finanzmarktgesetzen bewilligungspflichtige Tätigkeit ausübt.

6 Die vom Bundesrat erlassene Finanzmarktprüfverordnung vom 15. Oktober 2008 (FINMA-PV, SR 956.161) konkretisiert gemäss ihrem Art. 1

- a) die spezialgesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen, die die Prüfgesellschaften sowie leitende Prüferinnen und Prüfer erfüllen müssen;
- b) die spezialgesetzliche Aufsicht der eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) über die Prüfgesellschaften;
- c) die Koordination zwischen der FINMA und der eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (Revisionsaufsichtsbehörde);
- d) die Prüfung der Beaufsichtigten nach Art. 1 Abs. 1 Bst. a, c-e und g FINMAG.

7 In der FINMA-PV führt der Bundesrat demnach die Anforderungen an die aufsichtsrechtliche Prüfgesellschaft gestützt auf seine *allgemeine Vollzugskompetenz* gemäss Art. 55 i.V.m. Art. 26 FINMAG weiter aus.

8 Die erforderliche Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften wird in Art. 9 FINMA-PV näher geregelt. Demnach müssen die Prüfgesellschaften bei der Prüfung der Beaufsichtigten die *Vorschriften zur Unabhängigkeit nach Art. 11 RAG* einhalten. Gemäss Abs. 2 von Art. 9 FINMA-PV ist insbesondere die Tätigkeit der Prüfgesellschaft als verantwortliche Aktuarin oder interne Revision des geprüften Versicherungsunternehmens nicht mit diesen Vorschriften vereinbar.

#### **2 Revisionsaufsichtsgesetz**

9 Die Unabhängigkeit der staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen wird in Art. 11 RAG wie folgt geregelt:

<sup>1</sup> Über die allgemeinen gesetzlichen Vorschriften zur Unabhängigkeit der Revisionsstelle hinaus (Art. 728 OR) müssen staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen bei der Erbringung von Revisionsdienstleistungen für Publikumsgesellschaften folgende Grundsätze einhalten:

- a. Die jährlichen Honorare aus Revisions- und anderen Dienstleistungen für eine einzelne Gesellschaft und die mit ihr durch einheitliche Leitung verbundenen Gesellschaften (Konzern) dürfen 10% ihrer gesamten Honorarsumme nicht übersteigen.
- b. Treten Personen, die in einer Gesellschaft eine Entscheidfunktion innehatten oder in leitender Stellung in der Rechnungslegung tätig waren, in ein Revisionsunternehmen über und übernehmen sie dort eine leitende Stellung, so darf dieses während zwei Jahren ab Übertritt keine Revisionsdienstleistungen für diese Gesellschaft erbringen.
- c. Treten Personen, die in einer Gesellschaft in der Rechnungslegung mitgewirkt haben, in ein Revisionsunternehmen über, so dürfen sie während zwei Jahren ab Übertritt keine Revisionsdienstleistungen für diese Gesellschaft leiten.

<sup>2</sup> Eine Publikumsgesellschaft darf keine Personen beschäftigen, die während der zwei vorausgegangenen Jahre Revisionsdienstleistungen für diese Gesellschaft geleitet haben oder im betreffenden Revisionsunternehmen eine Entscheidfunktion inne hatten.

### **3 Obligationenrecht**

10 Die einschlägigen Abs. 1 und 2 von Art. 728 OR betreffend die Unabhängigkeit der Revisionsstelle lauten wie folgt:

<sup>1</sup> Die Revisionsstelle muss unabhängig sein und sich ihr Prüfungsurteil objektiv bilden. Die Unabhängigkeit darf weder tatsächlich noch dem Anschein nach beeinträchtigt sein.

<sup>2</sup> Mit der Unabhängigkeit nicht vereinbar ist insbesondere:

1. die Mitgliedschaft im Verwaltungsrat, eine andere Entscheidfunktion in der Gesellschaft oder ein arbeitsrechtliches Verhältnis zu ihr;
2. eine direkte oder bedeutende indirekte Beteiligung am Aktienkapital oder eine wesentliche Forderung oder Schuld gegenüber der Gesellschaft;
3. eine enge Beziehung des leitenden Prüfers zu einem Mitglied des Verwaltungsrats, zu einer anderen Person mit Entscheidfunktion oder zu einem bedeutenden Aktionär;
4. das Mitwirken bei der Buchführung sowie das Erbringen anderer Dienstleistungen, durch die das Risiko entsteht, als Revisionsstelle eigene Arbeiten überprüfen zu müssen;
5. die Übernahme eines Auftrags, der zur wirtschaftlichen Abhängigkeit führt;
6. der Abschluss eines Vertrags zu nicht marktkonformen Bedingungen oder eines Vertrags, der ein Interesse der Revisionsstelle am Prüfergebnis begründet;
7. die Annahme von wertvollen Geschenken oder von besonderen Vorteilen.

- 11 Eine Trennung von Prüfung und Beratung ist somit nach geltendem Recht gemäss Art. 728 Abs. 2 Ziff. 4 OR nur vorgeschrieben, insofern das Erbringen anderer Dienstleistungen nicht dazu führen darf, dass das Risiko entsteht, als Revisionsstelle eigene Arbeiten überprüfen zu müssen (sog. Selbstprüfungsverbot)<sup>1</sup>. Durch diese Regelung sollen die Beeinflussung der Prüfung durch sachfremde Einflüsse und Interessenkonflikte verhindert werden<sup>2</sup>. Wie im gesamten Bereich der rechtlichen Regelung zur Verhinderung von Interessenkonflikten genügt auch bezüglich das Selbstprüfungsverbot für die Unvereinbarkeit der *Anschein* einer Voreingenommenheit<sup>3</sup>.
- 12 In eine ähnliche Richtung wie das Selbstprüfungsverbot gemäss Ziff. 4 geht die Massgabe von Ziff. 6, wonach kein Beratungsverhältnis eingegangen werden darf, wenn dadurch ein Interesse der Revisionsstelle am eigenen Prüfergebnis begründet wird. Wo kein solches Risiko besteht, sind somit die Durchführung der Aufsichtsprüfung und die Erbringung von anderen Dienstleistungen durch dieselbe Prüfgesellschaft nach geltendem Recht grundsätzlich zulässig. Vorbehalten bleibt lediglich die allgemeine Voraussetzung von Ziff. 5, wonach die Übernahme eines Auftrags nicht zur wirtschaftlichen Abhängigkeit des Revisionsunternehmens vom geprüften Unternehmen führen darf<sup>4</sup>, sowie das Verbot von Beratungsmandaten zu nicht marktkonformen Bedingungen gemäss Ziff. 6<sup>5</sup>.
- 13 Per se ausgeschlossen ist nach dem Wortlaut von Art. 728 Abs. 2 Ziff. 4 OR sowie Art. 9 Abs. 2 FINMA-PV lediglich die Mitwirkung bei der Buchführung sowie die Tätigkeit als verantwortliche Aktuarin oder interne Revision. Bei allen anderen Dienstleistungen – z.B. bei der Unternehmens- oder Steuerberatung – ist ausschlaggebend, ob im Einzelfall bei objektiver Betrachtung die Gefahr der Selbstprüfung entsteht<sup>6</sup>. Auch die Botschaft zur Änderung von Art. 728 OR hält diesbezüglich klar fest:

*"Eine Unvereinbarkeit kann sich insbesondere auch ergeben, wenn die Revisionsstelle neben der Revision noch andere Mandate der zu prüfenden Gesellschaft übernimmt. Ziffer 4 untersagt daher die Erbringung von anderen Dienstleistungen an die zu prüfende Gesellschaft, wenn dadurch das Risiko der Überprüfung eigener Arbeiten entstehen würde, wie dies insbesondere bei der Mitwirkung in der Buchführung der Fall wäre (sog. Selbstprüfungsverbot). Weitere Anwendungsfälle dieser Bestimmung betreffen namentlich die Erstellung von Jahresabschlüssen, das Erbringen von Bewertungsdienstleistungen, die Entwicklung und Einführung von Finanzinformationssystemen und die Durchführung einer internen Revision. Steuerberatende Dienstleistungen sind insoweit zulässig, als es nicht zu einer Selbstüberprüfung kommt. Unvereinbar ist insbesondere die Beratung und*

<sup>1</sup> Vgl. Botschaft zur Änderung des Obligationenrechts (Revisionspflicht im Gesellschaftsrecht) sowie zum Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 23. Juli 2004 (Botschaft RAG), BBl 2004, 4019.

<sup>2</sup> Vgl. etwa PETER BÖCKLI, Schweizer Aktienrecht, 3. Aufl. 2004, § 15 N 79.

<sup>3</sup> Vgl. Botschaft RAG, BBl 2004, 3999; ROLF WATTER/CORRADO RAMPINI, BSK OR II, 3. Aufl. Basel 2008, Art. 728 N 31.

<sup>4</sup> Vgl. WATTER/RAMPINI, a.a.O., Art. 728 N 38 und 42.

<sup>5</sup> Vgl. WATTER/RAMPINI, a.a.O., Art. 728 N 45.

<sup>6</sup> Vgl. WATTER/RAMPINI, a.a.O., Art. 728 N 34 f. mit weiteren Hinweisen.

*Mitwirkung bei der Erstellung von komplexen internationalen Strukturen zu Zwecken der Steueroptimierung, die durch die Revisionsstelle zu beurteilen sind.*<sup>7</sup>

## II Die Regelung in den geltenden Rundschreiben

- 14 Das Rundschreiben der eidgenössischen Bankenkommission "Prüfgesellschaften" vom 29. Juni 2005 (EBK-RS 05/3), welches gestützt auf das FINMA-Rundschreiben 2008/41 "Prüfwesen" bis zum Erlass neuer Rundschreiben weiter gilt, konkretisiert die Anforderungen an die Unabhängigkeit der aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft in den Rz. 15-22. Die rechtlichen Grundlagen dazu bilden allerdings noch die einzelnen Finanzmarktgesetze (BankG, BEHG, KAG) und die dazugehörigen Verordnungen in ihren früheren Fassungen. Das FINMAG sowie das RAG waren bei Erlass des EBK-Rundschreibens noch nicht in Kraft. Ob die nachfolgend dargestellten Vorgaben des EBK-RS 05/3 unter dem heute geltenden Recht weiterhin Geltung beanspruchen können, wäre somit im Einzelnen zu prüfen. Diese Frage bildet freilich nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens.
- 15 Das EBK-RS 05/3 verweist in Rz. 16 primär auf die *Richtlinien der Treuhandkammer zur Unabhängigkeit*<sup>8</sup>, deren Einhaltung die Prüfgesellschaften sicherzustellen haben. Diese Richtlinien beinhalten in den Art. 30-40 detaillierte Regelungen betreffend die Vereinbarkeit von Revisionsmandaten und anderen Dienstleistungsmandaten. Mit Bezug auf Dienstleistungen im Bereich des Steuer-, Abgabe- und Sozialversicherungsrechts sieht Art. 35 Abs. 1 Folgendes vor:
- "Dienstleistungen des Revisionsunternehmens oder von Mitarbeitenden des Revisionsunternehmens im Bereich des Steuer-, Abgabe- und Sozialversicherungsrechts gegenüber der geprüften Gesellschaft sind normalerweise mit den Unabhängigkeitsanforderungen vereinbar."*
- 16 Über die Anforderungen der Richtlinien der Treuhandkammer hinaus, gelten gemäss den Rz. 17-22 des EBK-RS 05/3 für die Revisionsstellen im Sinne des BankG, BEHG und KAG gewisse zusätzliche Anforderungen. Gemäss der Grundsatzbestimmung von Rz. 17 des EBK-RS 05/3 darf die Prüfgesellschaft keine Beziehungen zu den zu prüfenden Instituten unterhalten und keine Aufträge der zu prüfenden Institute übernehmen, die mit dem Grundsatz der Unabhängigkeit unvereinbar sind. Die Prüfgesellschaft darf eine Prüfung gemäss Rz. 15 des EBK-RS 05/3 nicht durchführen, wenn eine wesentliche finanzielle, geschäftliche oder sonstige Beziehung besteht, die einen sachverständigen und informierten Dritten veranlassen würden, die Unabhängigkeit in Frage zu stellen.
- 17 Als Aufträge, die mit dem Grundsatz der Unabhängigkeit unvereinbar sind, gelten gemäss Rz. 21 des EBK-RS 05/3:
- a) Aufträge mit Führungs-, Kontroll- oder Entscheidungsfunktionen;

<sup>7</sup> Botschaft RAG, BBl 2004, 4019.

<sup>8</sup> Die einschlägigen "Richtlinien zur Unabhängigkeit 2007" wurden am 12. Dezember 2006 beschlossen und sind am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Die Revision der Richtlinien vom 6. Dezember 2010 ist für die Zwecke des vorliegenden Gutachtens ohne weitere Bedeutung.

- b) Aufträge, die zur Prüfung von eigenen Leistungen führen können, z.B. Bewertungsgutachten für Aktiven, deren Werte in den Jahres- oder Zwischenabschlüssen der zu prüfenden Institute übernommen werden, Beratung bei der Umsetzung der Geldwäschereivorschriften, Fairness Opinions im Zusammenhang mit öffentlichen Übernahmeangeboten;
  - c) die Entwicklung und Einführung von Finanzinformationssystemen (Systeme zur Gewinnung von Informationen, die Bestandteil des Jahresabschlusses oder der Managementinformation des Instituts sind);
  - d) die Erstellung von Buchungsunterlagen und Rechnungsabschlüssen;
  - e) die Entwicklung und Einführung von Organisationssystemen sowie dazugehöriger Dokumentationen;
  - f) die Durchführung der internen Revision;
  - g) die Mitwirkung bei der Einstellung von Führungskräften;
  - h) die Vertretung der Interessen der zu prüfenden Institute bei der Beilegung von Rechtsstreitigkeiten;
  - i) die Vertretung der Interessen von zu prüfenden Instituten im Rahmen von Verfahren gegenüber der Aufsichtsbehörde.
- 18 Beziehungen und Aufträge, die zwar nicht nach Rz. 21 mit dem Grundsatz der Unabhängigkeit unvereinbar sind, jedoch zu Interessenkonflikten führen können, müssen gemäss Rz. 22 des EBK-RS 05/3 von der Prüfgesellschaft erfasst und durch geeignete Schutzmassnahmen unter Kontrolle gebracht werden. Als Massnahmen zum Schutz der Unabhängigkeit gelten insbesondere Qualitätskontrollsysteme, Rotationen der leitenden Prüfer sowie die Offenlegung von Beziehungen und Aufträgen gegenüber der Bankenkommission bzw. heute der FINMA.

### **III Die Regelungsbefugnisse der FINMA nach geltendem Recht**

- 19 Die FINMA ist gemäss Art. 7 Abs. 1 FINMAG zur Regulierung befugt durch:
- a) Verordnungen, wo dies in der Finanzmarktgesetzgebung vorgesehen ist; und
  - b) Rundschreiben über die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung.
- 20 Aufgrund dieser Bestimmung steht ausser Frage, dass sich die FINMA an die geltende Finanzmarktgesetzgebung zu halten hat. Selbstverständlich ist die FINMA als Bundesbehörde auch an die übrigen Erlasse des Bundes ausserhalb des Finanzmarktbereichs gebunden. Sie hat insbesondere alle einschlägigen Bundesgesetze sowie die vom Bundesrat erlassenen Verordnungen zu beachten (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Vgl. CHRISTOPH WINZELER, BSK BEHG/FINMAG, 2. Aufl. Basel 2011, Rz. 3 ff. zu Art. 7 FINMAG.

- 21 Zur *Rechtsetzung mittels Verordnung* ist die FINMA nur befugt, wo dies in der Finanzmarktgesetzgebung so vorgesehen ist. Demnach bedarf die FINMA grundsätzlich einer ausdrücklichen Rechtssetzungsdelegation in einem Gesetz. Gemäss Art. 55 Abs. 2 FINMAG darf zudem der Bundesrat in einer Verordnung die FINMA ermächtigen, Ausführungsbestimmungen "in Belangen von beschränkter Tragweite, namentlich in vorwiegend technischen Angelegenheiten" zu erlassen. Mit Bezug auf die hier interessierende Frage der Anforderungen an die Unabhängigkeit der aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften besteht keinerlei Delegationsnorm zu Gunsten der FINMA. Die Regelung dieses Gegenstands in einer Verordnung der FINMA ist somit nicht zulässig.
- 22 In ihren *Rundschreiben* darf die FINMA lediglich die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung näher ausführen, wobei diesen Rundschreiben kein für Dritte verbindlicher Rechtsatzcharakter zukommt<sup>10</sup>. Insbesondere ist es nicht zulässig, in Rundschreiben neue Pflichten für Private einzuführen. Eine Ausweitung der Unvereinbarkeitsvorschriften für aufsichtsrechtliche Prüfgesellschaften durch die FINMA mittels Rundschreiben ist somit nach geltendem Recht ausgeschlossen. Die FINMA darf die Kombination von Beratungs- und Prüfungsleistungen somit nicht weiter einschränken, als dies nach den einschlägigen Vorschriften, insbesondere dem Selbstprüfungsverbot gemäss Art. 728 Abs. 2 Ziff. 4 OR der Fall ist. Die genannte Schranke gilt nicht nur für den Erlass von Rundschreiben durch die FINMA, sondern auch für den Erlass von Verfügungen sowie Akte der FINMA in anderen Formen (Vereinbarungen, Wegleitungen, Informationen etc.).

#### IV Umsetzungsmöglichkeiten

- 23 Um die Unvereinbarkeit von Prüfungs- und Beratungsleistungen durch die aufsichtsrechtliche Prüfgesellschaft einzuführen, müsste u.E. Art. 26 FINMAG entsprechend revidiert werden. Aufgrund der praktischen Bedeutung einer solch allgemeinen Unvereinbarkeitsbestimmung für die Revisionsunternehmen ist dafür im Einklang mit Art. 164 BV eine klare Grundlage in einem Bundesgesetz, d.h. einem *Gesetz im formellen Sinn* zu fordern.
- 24 Die Einführung einer solchen Regelung lediglich auf der Stufe einer *Bundesratsverordnung*, d.h. durch Revision von Art. 9 FINMA-PV in dem Sinne, dass darin nicht lediglich auf Art. 11 RAG verwiesen würde, sondern darüber hinausgehende Anforderungen statuiert würden, wäre u.E. nicht mit dem Legalitätsprinzip in Einklang zu bringen. Dies folgt erstens aus Art. 164 Abs. 1 BV, wonach wichtige Regelungen zwingend in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein müssen. Zweitens enthält Art. 26 FINMAG keine Delegationsnorm, welche den Bundesrat im Sinne von Art. 164 Abs. 2 BV zur gesetzvertretenden Verordnungsgebung ermächtigen würde.
- 25 Gestützt auf die allgemeine Vollzugsvorschrift von Art. 55 Abs. 1 FINMAG ist der Bundesrat schliesslich nur dazu befugt, *Ausführungsbestimmungen* zu Art. 26

<sup>10</sup> Vgl. Botschaft FINMAG, BBl 2006, 2861.

FINMAG zu erlassen. Weil Art. 26 FINMAG in abschliessender Weise lediglich die Beaufsichtigung nach dem RAG, eine ausreichende Organisation sowie die Nichtausübung von bewilligungspflichtigen Tätigkeiten gemäss den Finanzmarktgesetzen verlangt (vgl. vorne Ziff. 5), kann eine im RAG nicht enthaltene Unabhängigkeitsvorschrift für die aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften vom Bundesrat nicht in einer blossen Vollzugsverordnung eingeführt werden.

\* \* \*

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben.

Prof. Dr. Rolf Watter

PD Dr. Markus Schott



R  
BA holding

RBA-Holding AG, Mattenstrasse 8, CH-3073 Gümligen

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA  
Einsteinstrasse 2  
3003 Bern

Kontakt: Ewald Burgener  
T +41 31 660 44 12, F +41 31 660 44 55  
ewald.burgener@entris-banking.ch  
Gümligen, 17. September 2012

SZ

FINMA		
ORG	18. SEP. 2012	SB
B/B		
Bemerkung:		ML

CHL

### Stellungnahme zur Anhörung zu den neuen Rundschreiben im Prüfwesen

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die Medienmitteilung der FINMA vom 7. August 2012 zur Eröffnung der Anhörung zu neuen Rundschreiben im Prüfwesen.

Wir schliessen uns der Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung, in deren Gremien wir vertreten sind, in allen Punkten an. Erlauben Sie uns folgende zusätzlichen Hinweise:

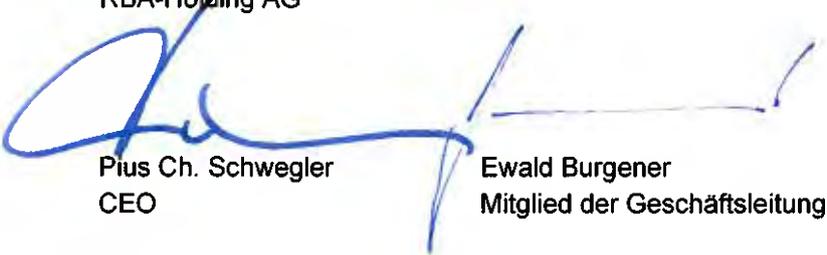
- Wir begrüssen die Absicht in der Reform zum Prüfwesen, die Zusammenarbeit der FINMA mit den für die aufsichtsrechtlichen Aufgaben mandatierten Prüfgesellschaften künftig noch wirksamer, wirtschaftlicher und einheitlicher auszugestalten. Von besonderer Wichtigkeit ist für uns die in diesem Zusammenhang anlässlich der Informationsveranstaltung vom 28. August 2012 mündlich erfolgte Aussage der FINMA, wonach die Prüfkosten für die Banken nicht ansteigen werden und sich bei kleineren bis mittleren Banken mit geringen Risiken in der Tendenz sogar rückläufig entwickeln sollten.
- Es ist zweifelsfrei absehbar, dass die Vorgaben gemäss Rz 37 bis 39 des FINMA-RS "Prüfwesen" eine signifikante Schwächung der Funktion der internen Revision zur Folge haben werden. Wir lehnen dies ab, weil wir befürchten, dass damit die Kernaufgabe der internen Revision, wichtige Entscheidungsgrundlagen für die Beurteilung zu liefern, ob die Bank ein dem Risikoprofil angemessenes und wirksames IKS besitzt, unnötig eingeschränkt oder gar verunmöglicht wird. Ausserdem sehen wir die Gefahr von Doppelspurigkeiten in den Tätigkeiten der beiden Prüfinstanzen und orten Widersprüche zu den Vorgaben gemäss FINMA-RS 08/24 "Überwachung und interne Kontrolle Banken" sowie den neuen internationalen Vorgaben des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht ("The internal audit function in banks").

2/2

Wir beantragen deshalb eine ersatzlose Streichung von Rz 37 bis 39 oder zumindest eine Klärung des unter Rz 39 erwähnten Begriffes "vereinbarter Prüfungshandlungen im Auftrag des Beaufsichtigten" analog den mündlichen Ausführungen anlässlich der Informationsveranstaltung vom 28. August 2012.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse  
RBA-Holding AG

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'P. Schwegler', is written across the names of both signatories.

Pius Ch. Schwegler  
CEO

Ewald Burgener  
Mitglied der Geschäftsleitung



Schweizerischer Verband für Interne Revision (SVIR)  
Association suisse d'audit interne (ASAI)  
Associazione svizzera di revisione interna (ASRI)  
Institute of Internal Auditing Switzerland (IIAS)



Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA  
Herr Dr. Patrick Raaflaub  
Direktor  
Einsteinstrasse 2  
3003 Bern

FINMA		
ORG	18. SEP. 2012	SB
AM		
Bemerkung:		

*Ch*  
† OS

Zürich, 17. September 2012

**Vernehmlassung zum Rundschreiben 2012/xx „Prüfwesen“ und Rundschreiben 2012/xx „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“**

Sehr geehrter Herr Dr. Raaflaub

Wir bedanken uns für die persönliche Einladung an die Informationsveranstaltung „Reform des Prüfwesens in der Finanzmarktaufsicht“. Es hat uns speziell gefreut, dass die FINMA den SVIR als den massgeblichen Repräsentanten der internen Revision in die Anhörung zu diesen wichtigen neuen Rundschreiben einbezogen hat. Wir haben den Entwurf mit Interesse und Engagement im Vorstand sowie mit Leitern der internen Revision aus dem Banken- und Versicherungsbereich besprochen.

Grundsätzlich können wir die Interessen und die Stossrichtung der FINMA nachvollziehen. Wir beurteilen den eingeschlagenen Weg als eine gangbare Variante, um die Aufsicht aus Sicht der FINMA stringenter und effizienter zu gestalten. Auch dass die FINMA das bewährte duale Aufsichtssystem aufrechterhalten will, findet unsere volle Zustimmung.

Wir erlauben uns, nachfolgend einige Überlegungen zur Zusammenarbeit und zu den Schnittstellen zwischen interner und externer Revision anzustellen, die im Hinblick auf die Verabschiedung der neuen Rundschreiben hilfreich sein mögen. Sie sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass der SVIR seit Jahren intensiv daran arbeitet, die wichtige Rolle der internen Revision als das Kernkontrollinstrument des Verwaltungsrates zu stärken. Dies beinhaltet auch die immer intensivere Zusammenarbeit mit der externen Revision. Unseres Erachtens funktioniert diese Zusammenarbeit in den allermeisten Fällen zur grossen Zufriedenheit aller Beteiligten und zum Nutzen des Arbeits- und Finanzplatzes Schweiz.

Im Einzelnen geht es um folgende drei Bestimmungen:

1. Eine Übertragung von Prüfungsaufträgen von Prüfgesellschaften an die interne Revision soll nicht (mehr) zulässig sein (Rundschreiben Prüfwesen, Randziffer 37)

Wir haben die bestehende Regelung immer so verstanden, dass die interne Revision unabhängig von der Prüfgesellschaft tätig ist. Allerdings koordiniert sie ihre Tätigkeiten mit der Prüfgesellschaft im Rahmen der bestehenden berufsständischen Vorschriften, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und eine möglichst vollständige Abdeckung der in der Organisation bestehenden wichtigen Risikogebiete mit angemessenen Prüfungshandlungen zu gewährleisten. Diese Koordination ist Teil eines gesamtheitlichen Kontrollverständnisses, in welchem die verschiedenen Ressourcen zwar klare (und auch unterschiedliche) Aufträge haben, jedoch durch frühzeitige Planungen und Absprachen eine bessere Kontrollqualität sowie eine höhere Effizienz erreicht werden kann.

Wir verstehen, dass Würdigungen und Interpretationen einzelner Sachverhalte durch die interne oder externe Revision – entsprechend dem unterschiedlichen Auftrag dieser beiden Kontrollorgane – unterschiedlich ausfallen können. Dies sollte aber nicht bedeuten, dass deshalb auch die Prüfungsarbeiten unabhängig voneinander und doppelspurig durchgeführt werden müssen. Der externen Revision ist es jederzeit unbenommen, weiterführende Prüfungen selbständig durchzuführen. Entsprechend wäre für uns wichtig, dass im Rundschreiben festgelegt wird, dass die Verantwortung für das Prüfergebn bei der Prüfgesellschaft liegt und nicht an die interne Revision delegiert werden kann (was auch heute bereits der Fall ist). Anscheinend wurde dieser Grundsatz in der Vergangenheit in Einzelfällen nicht sauber angewendet. Sie haben jedenfalls gegenüber Vertretern unserer Organisation darauf hingewiesen. Wie schon früher schriftlich vorgeschlagen, würden wir es vorziehen, wenn die FINMA in solchen Fällen punktuell korrigierend eingreifen würde, statt das ganze, gut funktionierende Konzept zu ändern.

2. Die Abstützung auf Prüfungen der internen Revision soll zulässig sein, sofern die Prüfungsgesellschaft eine eigene Beurteilung über die zu verwendenden Prüfergebnisse abgibt und vollständige Transparenz über die Prüfungsdurchführung und deren Resultate gewährleistet ist (Rundschreiben Prüfwesen, Randziffer 38)

Wir begrüßen den Gedanken dieser Regelung und sind der Meinung, dass dies schon in der Vergangenheit so war und dass dies auch durch die bereits bestehenden berufsständischen Vorschriften sowohl auf Seiten interner wie externer Revision vorgesehen ist. Die Prüfgesellschaft musste sich von der Qualität und der Dokumentation der Arbeiten der internen Revision ein Bild machen, damit sie ihre eigenen Schlüsse zum Thema ziehen konnte.

Wir empfehlen allerdings, dass dieser Punkt im Rundschreiben noch klarer spezifiziert wird. Es bestehen in den berufsständischen Vorschriften bereits etablierte und allseits anerkannte Standards, die sehr differenziert auf die Zusammenarbeit eingehen und die Gedanken dieser FINMA-Regulierung aufnehmen (so z.B. PS 610 – Interne Revision).

Auch wenn diese in erster Linie für die Abschlussprüfung ausgelegt sind, sind die Prinzipien universal gültig und können wohl einfach auch auf die Aufsichtsprüfung übertragen werden. In jedem Fall sollte auf dem Bestehenden aufgebaut werden und keine eigene – und zwar sowohl inhaltlich unklare wie auch für die Praxis mit wenig aussagekräftigen Schlagworten ("vollständige Transparenz") bestückte – Definition geschaffen werden.

3. Prüfgesellschaften dürfen sich nicht auf Prüfberichte der internen Revision abstützen, die diese im Rahmen vereinbarter Prüfungshandlungen im Auftrag des Beaufsichtigten erstellt hat (Rundschreiben Prüfwesen, Randziffer 39)

Der Begriff der "vereinbarten Prüfungshandlungen" (agreed upon procedures) ist in der internen Revision – im Gegensatz zur externen Revision – nicht gebräuchlich und er ist eigentlich inhaltlich auch falsch, da der Begriff im Rahmen des "Assurance Providing" für Dritte geschaffen wurde. Darum geht es im vorliegenden Fall jedoch gerade nicht.

Wenn die FINMA mit diesem Begriff jedoch vom Verwaltungsrat oder Audit Committee in Auftrag gegebene Spezialaufträge meint, erschliesst sich uns der Sinn dieser Vorschrift nicht. Neben der Tatsache, dass dies zu Doppelspurigkeiten und Mehrkosten führt, betreffen derartige Aufträge oft Vorfälle oder Prozesse, welche einen signifikanten Einfluss für die Aufsichtsbehörden haben. Es ist nicht klar für uns, ob sich die externe Prüfgesellschaft nun inskünftig nicht mehr auf solche Spezialmandate der internen Revision abstützen darf. Wir empfehlen eine Klärung.

Die Abgrenzung zwischen „vereinbarter Prüfungshandlung“ und der regulären Prüfungstätigkeit der internen Revision ist unklar. Eine separate Regelung solcher Prüfungshandlungen ist zudem nicht erforderlich, da Randziffer 38 bereits eine qualitative Beurteilung der Prüfarbeiten der internen Revision durch die Prüfgesellschaft stipuliert. Nur wenn das Ergebnis dieser Beurteilung positiv ausfällt, kann sich die Prüfgesellschaft auf die Arbeit der internen Revision abstützen. Dieser Grundsatz gilt bei allen Prüfungen der internen Revision.

Unseres Erachtens könnte die Randziffer 39 folglich ersatzlos gestrichen werden.

Wir führen nun nachstehend weitere generell bedenkenswerte Punkte auf, die vor der Einführung dieser drei wesentlichen Änderungen berücksichtigt werden müssten:

- **Kostenfolge:** Eine umfassendere Einbindung der Prüfgesellschaften und die damit einhergehende Einschränkung der Zusammenarbeit der internen Revision mit der Prüfgesellschaft – mindestens aber eine empfindliche Effizienzeinbusse! - bedeuten für den Beaufsichtigten fraglos zusätzliche (unnötige) Arbeit der Prüfgesellschaften und internen Zeitaufwand, mit andern Worten: Mehrkosten. Bloss: Mehrwert entsteht keiner.
- **Schwächung der internen Revision:** Mit der ausgedehnteren Prüftätigkeit der Prüfgesellschaft würde die auch von Ihnen als zentral anerkannte Funktion des Verwaltungsrates empfindlich geschwächt, was wiederum den Finanzplatz als Ganzes

schwächen würde. Dieses Risiko könnte allenfalls reduziert werden, wenn die neue Basisprüfung signifikant weniger beinhaltet als die bisherige Praxis. Das Verbot der Abstützung auf die interne Revision wird nicht nur die Kosten in die Höhe treiben, sondern der Prüfgesellschaft auch den Zugang zur grossen Erfahrung und dem tiefen Einblick der internen Revisoren verbauen. Wir sind ganz klar der Meinung, dass diese Schwächung der internen Revision im Widerspruch steht zum FINMA Rundschreiben 08/24, in welchem der internen Revision eine wichtige Rolle im Unternehmen zugestanden wird. Auch wenn die FINMA versichert, dass sie die Ressourcenausstattung der internen Revision weiterhin überwachen wird und bei Mängeln einschreiten wird, läuft das – zumindest in den Text hinein interpretierbare – faktische Verbot der Zusammenarbeit mit der internen Revision auf eine Schwächung hinaus, denn die Stellung der Kontrollorgane innerhalb eines Unternehmens bemisst sich nicht nur an der Ressourcengrösse, sondern auch am Auftrag dieser Kontrollorgane sowie der Güte von deren Zusammenarbeit. Entsprechend legen alle Vorschriften von Regulatoren oder berufsständischen Organisationen – mit gutem Grund – einen sehr grossen Wert auf eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen interner und externer Revision. Das vorliegende Rundschreiben ist denn auch das einzige uns bekannte, welches die Koordination zweier wichtiger Kontrollgremien in einem Unternehmen beschränken statt fördern will.

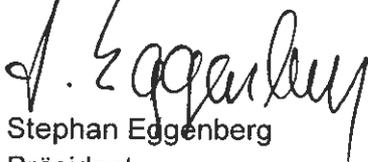
- **Zusammenarbeit interne Revision / Prüfungsgesellschaft:** Die Schwächung der internen Revision läuft auch allen internationalen Entwicklungen entgegen. Der Basler Ausschuss äussert sich in seiner aktuellen Publikation „The internal audit function in banks“ zur Zusammenarbeit und weist in Principle 5 u. a. auf die Notwendigkeit der Koordination der Arbeiten mit den Prüfgesellschaften hin. Auch die PCAOB-Bestimmungen ermutigen die Prüfgesellschaft abzuklären, wie weit sie die Arbeiten der internen Revision berücksichtigen kann. Diese Zusammenarbeit wurde bei den meisten regulierten Gesellschaften über die Jahre weiterentwickelt und ist unseres Erachtens eine besonders effiziente und effektive Form des ‚assurance providings‘ für alle Stakeholders. Ebenso möchten wir erwähnen, dass die internen Revisionen sich an die globalen IIA Standards zu halten haben und man daher von einer hohen Qualität der Arbeit ausgehen kann. Dies sind wohlverstanden alles international gültige Standards, welche differenziert das Rollenverständnis und die Zusammenarbeit sowie auch die Verantwortlichkeiten der einzelnen Kontrollgremien regeln und welche – wie wir meinen – auch zur Erreichung der von der FINMA gesetzten Ziele eine gute Grundlage bilden.
- **Wegleitungen:** Sie erwähnen, dass diese Wegleitungen ‚in der praktischen Umsetzung Hilfestellung‘ leisten sollen. Ein solches zusätzliches Instrument erachten wir als nicht nötig, da – soweit es sich um inhaltliche Regelungen handelt – solche Aspekte stufengerecht in Rundschreiben geregelt werden sollten. Wie oben ausgeführt sind wir der Ansicht, dass die im Rundschreiben derzeit enthaltenen Bestimmungen zur Zusammenarbeit zwischen interner und externer Revision sehr allgemein und unpräzise sind, so dass wohl zwingend ein grosser inhaltlicher Teil zu dieser Zusammenarbeit in einer dieser Wegleitungen geregelt werden müsste. Sollte an den Wegleitungen festgehalten werden, erwarten wir, dass keine regulatorischen Themen in die Wegleitungen ausgelagert werden; dies insbesondere, da gemäss Ihren Ausführungen keine Vernehmlassung über Wegleitungen vorgesehen ist.

- Geltungsbereich: Titel und Zweckartikel des Rundschreibens „Prüfwesen“ lassen eine umfassende Regelung der Prüfung beaufsichtigter Institute erwarten. Laut Randziffer 1 regelt das Rundschreiben „die Prüfung von Beaufsichtigten durch die Prüfgesellschaften“. Gegenstand des Rundschreibens ist aber „nur“ die Aufsichtsprüfung; auf die Rechnungsprüfung wird nicht eingegangen (vgl. Randziffer 2). Dementsprechend müsste der Titel des Rundschreibens geändert werden zu „Aufsichtsprüfungen“. Entsprechend müsste die Randziffer 1 umformuliert werden in: „Dieses Rundschreiben regelt die Aufsichtsprüfung von Beaufsichtigten durch die Prüfgesellschaften.“
- Randziffer 20: Die inhärenten Risiken sind laut dieser Randziffer durch die Prüfgesellschaften in eine Rangordnung zu bringen. Es bleibt unklar, was der Zweck dieser Regelung ist und nach welchen Kriterien die „Rangordnung“ aufzustellen ist. Ein Aufbau der Risikoanalyse nach einzelnen Geschäftsfeldern ist in der Regel einer auf- oder absteigenden Liste der inhärenten Risiken vorzuziehen. Zudem bleibt die Frage offen, inwieweit bei der Risikoanalyse auf das Residualrisiko (Nettorisiko) eingegangen werden muss. (Randziffer 68 und 69 nehmen Bezug auf das Nettorisiko.) Wir empfehlen, das Rundschreiben entsprechend zu präzisieren.

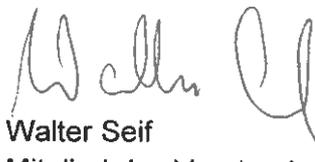
Wir würden uns freuen, wenn möglichst viele unserer Hinweise und Vorschläge Gehör finden würden. Gerne sind wir bereit, Ihnen für ein Gespräch zur Verfügung zu stehen oder mit schriftlichen Präzisierungen zu dienen.

Mit freundlichen Grüßen

SCHWEIZERISCHER VERBAND  
FÜR INTERNE REVISION (SVIR)



Stephan Eggenberg  
Präsident



Walter Seif  
Mitglied des Vorstands

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht  
Finma  
Frau Esther Widmer  
Einsteinstrasse 2  
3003 Bern

18. September 2012

## **Stellungnahme des SVV zu den Rundschreiben-Entwürfen „Prüfwesen“ und „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“**

Sehr geehrte Frau Widmer

Wir danken Ihnen, dass Sie uns die Möglichkeit geben, zu den Entwürfen der Rundschreiben „Prüfwesen“ und „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“ Stellung nehmen zu können.

### **1 Ausgangslage**

Vor dem Hintergrund der Finanzkrise war die Finma in den letzten drei Jahren bestrebt, die Aufsichtsinstrumente zu stärken, mit dem Ziel die prudentielle Aufsichtstätigkeit qualitativ und effizienzmassig zu verbessern. Im Mai 2012 publizierte der Bundesrat einen Bericht über die 'Weiterentwicklung der Aufsichtsinstrumente und der Organisation der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht Finma', worin er u.a. einen modularen Einsatz von Prüfgesellschaften bei der Beaufsichtigung gutheisst. Dieser Bericht erging primär als Reaktion auf die Herausgabe von UBS-Kundendaten und die damit verbundenen Empfehlungen der parlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen.

Der Versicherungssektor gab keinen Anlass für die Geschäftsprüfungskommissionen, die Aufsicht zu kritisieren oder einen Ausbau des aufsichtsrechtlichen Instrumentariums vorzuschlagen. Im Gegenteil ist allgemein anerkannt, dass die Assekuranz die Finanzkrise gut überstanden hat und dass sich die Aufsicht bewährt hat. Es besteht kein Handlungsbedarf, Missstände zu korrigieren. Der Bericht des Bundesrates vom 23. Mai 2012 zur Weiterentwicklung der Aufsichtsinstrumente beschränkt sich daher auf die Bankenaufsicht. Gleichwohl soll nun die "Weiterentwicklung der Aufsichtsinstrumente" auch auf den Versicherungssektor ausgedehnt werden. Dies erscheint aus Sicht einer aufsichtsrechtlichen Harmonisierung der Aufsichtsinstrumente einer

integrierten Finanzmarktaufsicht zwar nachvollziehbar, doch dürfen dabei die sektorspezifischen Gegebenheiten nicht ausser Acht gelassen werden. Die sektorspezifischen Unterschiede wurden in der Botschaft zum FINMAG klar hervorgehoben. Dies betrifft insbesondere das dualistische Aufsichtssystem, welches auch nach Erlass des FINMAG auf den Bankensektor beschränkt blieb (siehe Botschaft FINMAG, BBl 2006, 2847).

Anfangs August 2012 eröffnete die Finma eine Anhörung zu zwei neuen Rundschreiben im Prüfwesen. Der RS-Entwurf "Prüfgesellschaften und leitende Prüfer" ist eine neue Regulierung und betrifft nur die Prüfgesellschaften. Der RS-Entwurf "Prüfwesen" soll das bestehende Finma-RS 2008/41 "Prüfwesen" und ältere Rundschreiben/Richtlinien von EBK, BPV und der Kontrollstelle GWG ersetzen.

Am 28. August 2012 führte die Finma eine Informationsveranstaltung zur Reform des Prüfwesens durch, an welcher auch ein Vertreter des SVV teilnahm.

## **2 Negative Auswirkungen der Rundschreiben auf die Assekuranz**

Aus der Diskussion der SVV-Mitglieder ergab sich, dass sich aus den folgenden Schwerpunkten:

- Erweiterung der Prüfgebiete
- Trennung von Rechnungs- und Aufsichtsprüfung
- Zusammenarbeit mit Interner Revision
- Unabhängigkeitsregeln
- Verfahrensstand (Wegleitungen liegen nicht vor)
- Berichtssprache

für die Versicherungswirtschaft unerwünschte Folgen ergeben. Seitens der Versicherer befürchtet man einerseits grossen Mehraufwand und andererseits erhebliche direkte Kosten in nicht abschätzbarer Höhe für die stark ausgeweitete Aufsichtsprüfung durch die Prüfgesellschaften.

### Erweiterung der Prüfgebiete

Der Entwurf führt neue Prüfgebiete wie Risikoanalyse und Corporate Governance ein und erweitert die Prüfaufträge (zusätzliche Prüftiefe aufgrund neuer Berichterstattung in Form von Fragebogen). Dies führt zu grossem, zusätzlichem Mehraufwand und entsprechenden Kosten bei den Versicherungen und den Prüfgesellschaften. Speziell die Risikoanalyse wird zu mehr Aufwand führen, da sich die gegenwärtigen Prüfgebiete auf historische Daten und Fakten beziehen. Es gilt eine Überschneidung zu bereits vorgenommenen Überprüfungen durch die Finma zu vermeiden (z.B. Risikoüberprüfungen im Rahmen des SST, SQA, quartalsweise Finma-Abfragen, etc.).

Zusätzlich wird die Berichterstattung über die Prüfung geändert, indem Fragebogen Anwendung finden; dies setzt einen anderen Prüfwinkel voraus, der den Arbeitsaufwand seitens der Prüfer

und der Versicherungen ebenfalls erhöht.

Ausserdem erscheint das Zusammenspiel zwischen Solo- und Gruppenaufsichtsaspekten im Zusammenhang mit den neuen Prüfgebieten als nicht geregelt. (Welche Entitäten sind zu prüfen? Geht Solo- vor Gruppenaufsicht, oder umgekehrt?)

#### Trennung von Rechnungs- und Aufsichtsprüfung

Der Entwurf verlangt eine funktionale und konzeptionelle Trennung der Finanz- und Aufsichtsprüfung. In gewissen Fällen kann die Finma sogar separate Prüfer verlangen.

Eine Trennung der beiden Prüfarten ist nicht im Sinne einer effizienten Berichterstattung.

#### Zusammenarbeit mit der Internen Revision

Der Entwurf begrenzt die Möglichkeit der Zusammenarbeit zwischen Externer und Interner Revision, was nicht im Sinne einer effizienten Berichterstattung ist. In Art. 27 Abs. 3 VAG („Das Inspektorat erstellt über seine Tätigkeit mindestens einmal jährlich einen Bericht und reicht ihn der Prüfgesellschaft ein“) ist eine Zusammenarbeit zwischen der internen und der externen Revision explizit vorgesehen.

#### Unabhängigkeitsregeln

Die Prüfgesellschaften sowie die Prüfer müssen die Unabhängigkeitsvorschriften nach Art. 728 OR sowie Art. 11 Revisionsaufsichtsgesetz (RAG) einhalten (vgl. Art. 9 FINMA-PV). Die ergänzenden Unabhängigkeitsregeln im RS-Entwurf "Prüfgesellschaften und leitende Prüfer" sind unklar und gehen weiter als andere Regelwerke (z.B. SEC). Die weitergehende Regulierung führt zu einer Beschränkung der Wahlfreiheit der Versicherer.

#### Verfahrensstand

Gemäss Informationsveranstaltung vom 28. August 2012 sind die Grundsätze im RS-Entwurf festgehalten. Die weiterführenden Wegleitungen sollen die im RS-Entwurf festgelegten Grundsätze nicht ändern. Ein Konsultationsverfahren zu den Wegleitungen ist aber nicht geplant. Somit lassen sich die Auswirkungen des RS-Entwurfs zurzeit nicht abschliessend beurteilen.

#### Berichtssprache

Gemäss Rz 59 hat die Berichterstattung in einer Amtssprache zu erfolgen und Ausnahmen bedürfen der Zustimmung der Finma. Mögliche Kriterien für eine Ausnahme sollten aufgelistet werden.

### **3 Fehlende gesetzliche Grundlage**

Das Konzept der getrennten Rechnungs- und Aufsichtsprüfung wurde aus der Banken-Gesetzgebung übernommen. Das duale Aufsichtskonzept in der Bankenaufsicht ist ausdrücklich auf Gesetzesstufe geregelt (Art. 18 und 23 BankG). Eine solche Rechtsgrundlage fehlt im Versicherungsbereich. Es ist daher folgerichtig, dass der Bundesrat in seinem Bericht vom 23. Mai 2012 eine Neukonzeption des Einsatzes von Prüfgesellschaften nur für den Bankensektor vorgeschlagen hat. Fraglich ist deshalb, ob die anvisierte Reform für die Versicherung eine genügende gesetzliche Grundlage hat. Das VAG beruht auf dem Prinzip der direkten Aufsicht, im Gegensatz zur dualistischen Aufsicht im Bankenrecht. Die Versicherungsaufsicht beruht auf der Tätigkeit der Aufsichtsbehörde selbst (direkte Aufsicht), indem die Versicherer umfassenden Berichterstattungspflichten (namentlich Geschäftsplan, Solvabilität, technische Rückstellungen und deren Bedeckung durch Aktiven) unterstehen, und die Finma regelmässig stichprobenweise Kontrollen durchführen kann. Externe Prüfgesellschaften sollen nur ausnahmsweise für spezielle Aufgabenstellungen zur Ergänzung der Ressourcen der Finma beigezogen werden können.

Die geltende gesetzliche Regelung bietet (ausserhalb der Rechnungsprüfung) keinen Raum für eine systematische und permanente Delegation von Aufsichtstätigkeiten an Dritte. Der Gesetzgeber wollte den Einbezug von Prüfgesellschaften nur im begründeten Einzelfall zulassen. Formulierungen wie "Die FINMA kann jederzeit Dritte zur Überprüfung ... heranziehen" (Art. 46 Abs. 2 VAG), "Ausserdem überprüft [die Prüfungsgesellschaft], ... , die Einhaltung der Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes ..." (Art. 29 Abs. 1 VAG), "Die FINMA kann der Prüfgesellschaft zusätzliche Aufträge erteilen und besondere Prüfungen anordnen" (Art. 29 Abs. 3 VAG) sind Ausdruck davon.

Die im Rundschreiben vorgesehene systematische Auslagerung der Aufsichtstätigkeit führt zu einem dualen Aufsichtsansatz, der bei Erlass von VAG und FINMAG so nicht vorgesehen war. Die Beibehaltung des direkten Aufsichtsansatzes im Versicherungsbereich wurde bei Erlass des FINMAG ausdrücklich vorbehalten (Botschaft FINMAG, BBl 2006, 2877). Die Ausdehnung der dualistischen Aufsichtskonzeption auf die Versicherungsaufsicht entspricht somit nicht dem Willen des Gesetzgebers und darf daher jedenfalls nicht auf dem Wege eines einfachen Rundschreibens eingeführt werden.

#### 4. Verhältnismässigkeitsprinzip

Gemäss Art. 46 Abs. 2 VAG kann die Finma Dritte zur Überprüfung der Einhaltung des Gesetzes beauftragen. Diese Ermächtigungsnorm ermöglicht der Finma *im Einzelfall* (bei Vorliegen besonderer Umstände) gewisse aufsichtsrechtliche Prüfungen an Prüfgesellschaften zu übertragen. Da solche Delegationen mit zusätzlichen Kosten für die Beaufsichtigten verbunden sind, muss sich die Finma vom Verhältnismässigkeitsprinzip leiten lassen. Dies gilt insbesondere auch für die

Anordnung zusätzlicher Prüfungen (v.a. Basisprüfungen), welche für die Unternehmen mit einem erheblichen Compliance-Aufwand verbunden sind.

Die anvisierte Reform sieht einen modularen Aufbau von externen Prüfungen vor, bestehend aus jährlicher Basisprüfung, periodischen risikoabhängigen Zusatzprüfungen sowie fallbezogenen Prüfungen. Bereits die Basisprüfung umfasst sehr umfangreiche Prüfgebiete: Gebundenes Vermögen, Betriebsrechnung Berufliche Vorsorge, Corporate Governance, Risikomanagement, Interne Organisation und Kontrollsystem, Geldwäschereivorschriften, technische Rückstellungen. Dazu kommt die obligatorische Risikoanalyse. Eine derart umfassende Basisprüfung kommt einer weitgehenden Delegation von Aufsichtskompetenzen gleich, die den Rahmen von Art. 46 Abs. 2 VAG sprengt.

Die Delegation von Prüfungen an Revisionsgesellschaften sollte nur in speziellen Situationen von der Finma angeordnet werden können, so etwa bei finanziellen Stress-Situationen (z.B. massiven Nachreservierungen) oder konkreten Missständen (Rechtsverletzungen). Zudem ist der Umfang der Prüfung und die Prüftiefe in jedem Einzelfall mit der Versicherungsunternehmung vorab abzusprechen (rechtliches Gehör).

## 5. Postulate des SVV

Der SVV ist gegen die Einführung einer systematischen jährlichen Aufsichtsprüfung in Form der vorgeschlagenen Basisprüfung durch externe Prüfgesellschaften (wir bezweifeln deren Gesetzes- und Verhältnismässigkeit). Dieses Konzept ist der eigentliche Kern eines dualen Aufsichtssystems. Damit ergeben sich für den SVV die folgenden Forderungen:

- Das Konzept von jährlichen Basisprüfungen sowie die Festlegung einer "minimalen Standardprüfstrategie" ist auf den Versicherungssektor nicht anzuwenden.
- Weitere Stufen der Revision sind zu vermeiden, d.h. das bestehende Revisionsmandat soll – sofern angezeigt – einzelfallweise in Abhängigkeit des Risikoprofils des Versicherers mit zusätzlichen Prüfaufträgen ergänzt werden können.
- In den Rundschreiben ist klarzustellen, dass vor der Vergabe von Prüfaufträgen das Versicherungsunternehmen anzuhören ist.
- Die Vergabe hat nach Effizienzkriterien zu erfolgen. Dabei soll auf bestehende Expertise abgestellt werden können. Eine Trennung von Prüfmandaten soll nur bei konkreten Interessenkonflikten angeordnet werden können.
- In den Rundschreiben wäre klarzustellen, ob die von der Finma beauftragten Prüfgesellschaften dem Verantwortlichkeitsgesetz oder obligationenrechtlichen Haftungsnormen unterstehen (Art. 19 FINMAG).

Sollte der Systemwechsel doch erfolgen:

- darf die CH-Lösung nicht strenger sein als in der EU;
- ist eine vorgängige Kosten/Nutzenanalyse durchzuführen (Art. 7 Abs. 2 FINMAG);
- müssen internationale Prüfungs-Standards anwendbar sein (Synergien), namentlich bei der Prüfung von Gruppen und Konglomeraten;
- ist der Grundsatz des rechtlichen Gehörs zu beachten, d.h. die Versicherungsgesellschaften müssen bei Prüfaufträgen vorab einbezogen werden;
- soll eine Zusammenarbeit mit der Internen Revision möglich sein (Effizienzgründe);
- ist die in den Anhängen aufgeführte Liste der jährlichen Basisprüfungen auf höchstens drei Prüfbereiche einzuschränken;
- sind die in Rz 89 des Rundschreibens vorgesehenen Fristen nur auf Basisprüfungen anzuwenden;
- ist grundsätzlich auf Prüfungsstatements wie „trifft zu“ / „trifft nicht zu“ zu verzichten, da dies eine Lawine an notwendigen Prüfungshandlungen nach sich zieht.

Schliesslich ist zu bedenken, dass durch die weitgehende Delegation von aufsichtsrechtlichen Prüfungsfunktionen an Dritte der Aufwand der Finma entsprechend verringert würde. Dies würde eine Senkung der jährlichen Aufsichtsabgabe rechtfertigen. Andernfalls wäre mit einer massiven Verteuerung der Regulierungskosten zu rechnen, was die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Versicherungsplatzes Schweiz beeinträchtigen und die Versicherten, ohne einen unmittelbaren Nutzen, mit erhöhten Kostenprämien belasten würde.

Wir hoffen, dass unsere Vorschläge und Anliegen auf Ihr wohlwollendes Interesse stossen und stehen Ihnen selbstverständlich für allfällige weitere Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Versicherungsverband SVV



Lucius Dürr  
Direktor



Marc Chuard  
Ressortleiter Finanz & Regulierung



Nur auf elektronischem Wege versandt

Eidg. Finanzmarktaufsicht FINMA  
Frau Esther Widmer  
Einsteinstrasse 2  
3003 Bern

[esther.widmer@finma.ch](mailto:esther.widmer@finma.ch)

Basel, 18. September 2012

## **Anhörung zu den beiden Rundschreiben „Prüfwesen“ und „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“**

Sehr geehrte Frau Widmer

Am 7. August 2012 hat die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA eine öffentliche Anhörung zu den beiden Rundschreiben «Prüfwesen» und «Prüfgesellschaften und leitende Prüfer» eröffnet. Auch die Swiss Funds Association SFA ist eingeladen, sich im Rahmen dieser Anhörung zu diesen Entwürfen zu äussern.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und kommen hiermit Ihrem Wunsche gerne nach.

### **Grundsätzliche Zustimmung zu den Zielen der Revision des Prüfwesens**

Die SFA begrüsst grundsätzlich das Ziel, dass das dualistische Aufsichtssystem, das in der Schweiz seit Jahrzehnten erfolgreich praktiziert wird und das sich demzufolge zweifelsfrei bewährt hat, beibehalten werden soll. Auch begrüssen wir, dass der Einsatz der Prüfgesellschaften in der Aufsichtsprüfung künftig noch wirksamer und risikoorientierter erfolgen und sich an den spezifischen Geschäftsmodellen der Beaufsichtigten orientieren soll. Es besteht keinerlei Anlass, von diesem Weg, der gegenüber ausländischen Systemen qualitativ und wirtschaftlich überlegen ist, abzuweichen. Die konsequente Verfolgung eines risikobasierten Ansatzes ist daher auch aus Sicht der Industrie ein unabdingbares Element der Aufsicht sowie der Prüfung.

## **Konsequente Umsetzung gefordert**

Wenn auch die Umsetzung einer risikoorientierten Prüfung zu begrüßen ist, so muss an dieser Stelle der Wunsch geäußert werden, dies auch konsequent vorzunehmen: Für Vermögensverwalter nach KAG scheint es aus einer Risikoperspektive übertrieben, auf einer jährlichen Prüfung durch eine Prüfgesellschaft zu bestehen.

Ein Blick über die Landesgrenzen auf die führenden Finanzplätze zeigt, dass etwa im Vereinigten Königreich sowie in den Vereinigten Staaten die Aufsicht über solche Asset Manager primär auf der Eigenverantwortung und Selbstbeurteilung der Beaufsichtigten basiert. Jährlich wird durch die Beaufsichtigten eine Risiko- und Unternehmensanalyse abgegeben, welche zu den Bewilligungsvoraussetzungen sowie aktuellen Gegebenheiten wie verwaltetes Kapital, identifizierte Risiken etc. Stellung nimmt. Werden in diesem Rahmen durch die Aufsichtsbehörde Defizite festgestellt, erfolgen weitere Prüfschritte.

## **Ablehnung des Ablaufs der Umsetzung und Empfehlung**

**Auch wenn wir mithin der Stossrichtung des Projektes und dem Konzept als solchem zustimmen, opponieren wir insbesondere aus rechtsstaatlichen Gründen gegen die vorgesehene Umsetzung. Vielmehr möchten wir Ihnen beliebt machen, die Neukonzeptionierung und Ausrichtung des Prüfwesens sowie die Regelung der Zuständigkeiten (FINMA vs. Revisionsaufsichtsbehörde) gesamtheitlich stufengerecht auf dem Wege der Gesetzgebung in Angriff zu nehmen, d.h. das bestehende Projekt «top down» umzusetzen.**

## **Umsetzung**

Gemäss Erläuterungsbericht (S. 15f) sind «punktuelle Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe» erforderlich. Die FINMA werde entsprechende Vorschläge «in geeigneter Form in den Gesetzgebungsprozess einbringen». Zudem sei geplant, die Aufsicht über die Prüfgesellschaften von der FINMA an die Revisionsaufsichtsbehörde zu übertragen.

In diesem Zusammenhang erstaunt es uns sehr, dass die Rundschreiben, die im Vergleich zum Gesetz subsidiären Charakter haben und nachgelagerter Natur sind, noch vor dem Abschluss eines eigentlichen Gesetzgebungsprozesses erlassen werden sollen. Es stellen sich diesbezüglich nicht nur verfahrensrechtliche Fragen, es ist auch zu hinterfragen, ob dieses «bottom-up-Vorgehen» mit rechtsstaatlichen Grundsätzen überhaupt vereinbar ist.

## **Gesetzesgrundlage / Rechtsquellenhierarchie / Stufengerechtigkeit**

Die Regulierung der Prüfung ist historisch gewachsen und heute äusserst heterogen und mehrstufig geregelt. Die seitens der Aufsichtsbehörde verfolgte Projektausführung «bottom up» ist unsachgemäss und endet wohl kurz- oder mittelfristig in einem undurchsichtigen mehrstufigen Anpassungsprozess der Prüfung.

Für den Bereich des Kollektivanlagenrechts sind gewisse Grundsätze auf Stufe der KKV-FINMA (3. Titel: Prüfung und Prüfberichte) wie auch in der FINMA-PV (5. Abschnitt: Zusätzliche Bestimmungen für die Prüfung nach KAG) geregelt. Aus den Anhörungsunterlagen geht nicht hervor, wie diese im Kompetenzbereich der FINMA liegenden Verordnungen dem neuen Konzept angepasst werden sollen. Das Nebeneinander von Prüfvorgaben und –anweisungen in verschiedenen Erlassen, welche, wie insbesondere FINMA-Rundschreiben und Wegleitungen, gar keinen normsetzenden Charakter aufweisen dürfen, ist rechtsstaatlich nicht unproblematisch.

Nach unserer Einschätzung enthalten die geplanten Rundschreiben auch Regulierungstatbestände, welche vom Gehalt her auf Stufe einer FINMA-Verordnung zu regeln sind. Deren Normierung in einem FINMA-Rundschreiben erachten wir als nicht stufengerecht.

Gemäss Art. 128 Abs. 2 KAG erlässt der Bundesrat Ausführungsbestimmungen zum Inhalt und zur Durchführung der Prüfung, zur Form der Berichterstattung und zu den Anforderungen an die Prüfgesellschaft. Er kann die FINMA ermächtigen, «Ausführungsbestimmungen zu technischen Angelegenheiten» zu erlassen. Der vorgesehene Gehalt der Rundschreiben sprengt aber den Rahmen rein technischer Angelegenheiten.

Mit ihren Rundschreiben erläutert die FINMA die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung. Sie gibt bekannt, wie sie unbestimmte Rechtsbegriffe mit Blick auf ein bestimmtes Thema anzuwenden gedenkt (Art. 7 Abs. 1 FINMAG). Diese Rundschreiben binden die FINMA. Sie binden die Beaufsichtigten jedoch nicht unmittelbar (gemäss Leitlinien zur Finanzmarktregulierung).

Das Rundschreiben «Prüfwesen» sieht vor, dass im Rahmen von blossen Wegleitungen weitere Vorgaben zu einzelnen Bereichen erfolgen, wie z.B. zur Risikoanalyse (siehe Rz 22) oder zur Berichterstattung insbesondere zur Mindestgliederung (Rz 58). Nach unserer Einschätzung gehörten diese allerdings zumindest auf Stufe eines FINMA-Rundschreibens. Denn sie sprengen sowohl vom Gehalt her als auch aufgrund ihres die Rechtsunterworfenen bindenden Charakters den Rahmen blosser Wegleitungen. Bewegen wir uns doch hier im Bereiche von «Ausführungsbestimmungen zu technischen Angelegenheiten». Bspw. werden gemäss Art. 108 KKV-FINMA Form und Inhalt der ausführlichen Prüfberichte in einem Rundschreiben der FINMA detailliert geregelt.

Nach unseren Feststellungen dienen die bisher von der FINMA erlassenen Wegleitungen primär der Erleichterung des Verkehrs mit ihr, um diesbezüglich eine effiziente Arbeitsweise zu ermöglichen. Mit den in den Rundschreiben vorgesehenen Wegleitungen hat die FINMA jedoch ein ungeeignetes und rechtlich unzulässiges Instrument gewählt, um das auch von uns unterstützte Konzept umzusetzen.

Wegleitungen sollen gemäss Erläuterungsbericht (S. 9) eine «schlanke und prinzipien-basierte Regulierung» ermöglichen. Obwohl eine derartige Regulierung grundsätzlich im Interesse der Beaufsichtigten liegt, ist sie in diesem Falle störend, da es sich hier nicht um Regulierung auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe handelt, sondern um solche auf Rundschreibenstufe. Deren Sinn und Zweck ist gerade die Beschreibung und Präzisierung von schlanken und prinzipien-basierten Gesetzen und Verordnungen (sie sollen Hinweise geben auf die „Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung“ [Art. 7 Abs. 1 lit. b FINMAG] durch die FINMA). Damit unvereinbar ist, dass die FINMA diese Aufgabe nun sogenannten Wegleitungen zukommen lassen möchte. Auf Seite 9 des Erläuterungsberichtes wird der Zweck einer Wegleitung wie folgt beschrieben: «Diese Wegleitung soll [...] in der praktischen Umsetzung als Hilfestellung dienen». Dies entspricht unseres Erachtens genau der Aufgabe der Rundschreiben. Eine weitere Regulierungsebene mit Wegleitungen ist daher überflüssig, zumal eine solche auch gar nicht durch das FINMAG oder andere Rechtsgrundlagen vorgesehen ist und daher einen unverbindlichen Rechtscharakter hätte und zu massiver Rechtsunsicherheit für die Beaufsichtigten führen würde. Interessanterweise findet im Reglement über die Organisation der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA der Erlass von Wegleitungen keine Erwähnung.

Neben der Problematik der unzulässigen und nicht stufengerechten Verwendung von Wegleitungen sehen wir auch noch weitere gewichtige Einwände dagegen, dass Einzelheiten des Prüfwesens in Rundschreiben geregelt werden sollen. *Erstens* werden wichtige Inhalte der geplanten Reform dem üblichen Anhörungsverfahren entzogen, was die Meinungsbildung und die Abschätzung der Kosten- und Qualitätsfolgen für uns sehr erschwert. *Zweitens* ist nicht klar, in

wessen Kompetenz die Verabschiedung allfälliger Wegleitungen liegen würde (z.B. VR oder GL FINMA, Direktor, einzelne Fachbereiche o.ä.). Und *drittens* würde die Handhabung der Regulierung durch eine weitere Ebene umständlicher und unübersichtlicher. Zusammenhänge wären schwieriger zu erkennen und das Risiko, wichtige Informationen und Bestimmungen zu übersehen, würde steigen. So macht das Rundschreiben beispielsweise Angaben zum Umfang des Prüfberichtes, während die Mindestgliederung sowie „weitere Vorgaben“, die im Rundschreiben nicht näher umschrieben werden, in einer Wegleitung vorgegeben werden sollen.

## Rechtsgrundlage

Die Rundschreiben setzen den risikobasierten Ansatz quasi dem legislativen Prozess voraus-eilend um. Gemäss Erläuterungsbericht fehlen entsprechende Rechtsgrundlagen resp. die bestehenden Rechtsgrundlagen sind noch nicht angepasst oder aufgehoben. Diesbezüglich orten wir Widersprüche bspw. bzgl.

- Dreiecksverhältnis beim Prüfauftrag
- Einsatz Dritter als Prüfbeauftragte
- Stringente Trennung Aufsichts-/Rechnungsprüfung
- Materielle Wegleitungen, z.B. Regelung von Form und Inhalt der ausführlichen Prüfberichte
- Völlige und abschliessende Aufhebung von Prüfstandards bei der Aufsichtsprüfung
- Verweis auf Rechnungsprüfung nach OR bei vertraglichen Anlagefonds und SICAV
- Berichterstattung zur Rechnungsprüfung nach Art. 728b OR bei Anlagefonds/SICAV
- „Chinese Walls“ zwischen interner und externer Prüfung

Im vorgeschlagenen Rundschreiben selbst fehlt diesbezüglich übrigens ein Kapitel mit Übergangs- und Schlussbestimmungen, welche dringend erforderlich wären, damit die Rechtssicherheit für die Industrie auch während der Übergangsphase gewährleistet bleibt.

## Auftragsrecht

Das Rundschreiben «Prüfwesen» räumt der FINMA auch die Kompetenz ein, Prüfungen anzuordnen oder festzulegen. Beim aufsichtsrechtlichen Prüfmandat handelt es sich um einen Auftrag gemäss Obligationenrecht. Da die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien mit der Anordnung seitens FINMA, nicht aber der Beauftragung durch den Bewilligungsträger, eine weitere Dimension erhält, bedarf dieses neuartige Dreiecksauftragsverhältnis einer sauberen Rechtsgrundlage.

Insbesondere werden nach unserer Ansicht die Rechte und Pflichten von Auftraggeber und -nehmer in unzulässiger Weise beschnitten, beispielsweise beim «Verbot» der Vorbesprechung der Risikoanalyse mit dem beaufsichtigten Institut. Gemäss Informationsveranstaltung vom 28. August 2012 sei die Risikoanalyse keine Prüftätigkeit. Es stellt sich folglich die Frage, ob es sich dabei nicht um ein Innenverhältnis zwischen FINMA und Prüfgesellschaften ausserhalb des Prüfauftrags handelt.

Auch fehlen für den Einsatz von Prüfbeauftragten, insbesondere Dritten, Ausführungsbestimmungen. Aufgrund des neuartigen Dreieckverhältnisses sind die Grundsätze für die Vergabe von Prüfaufträgen, d.h. der Einbezug des Beaufsichtigten, die Vergabe, die Ausschreibung und Tarifierung unerlässlich (Gefahr in Verzug vorbehalten).

Das Rundschreiben sieht auch vor, dass die Risikoanalyse seitens der Prüfgesellschaft nicht mit dem Beaufichtigten vorbesprochen werden darf. Dies steht in eklatantem Widerspruch zum Auftragsrecht (Rechenschaftsablage) und zeugt von einem grossen Misstrauen gegenüber den Bewilligungsträgern, das in dieser Art nicht gerechtfertigt ist. Die Besprechung der Risikoanalyse mit den leitenden Organen der Bewilligungsträger führt oft dazu, dass sich allfällige Missstände als Missverständnisse herausstellen und bereits im Gespräch beseitigt werden können. Ausserdem bedingt die Risikoanalyse Erhebungen bei den Bewilligungsträgern, diesbezüglich ist ein Monolog der Sache nicht dienlich.

## **Glossar / Definitionen**

Für die in den Rundschreiben verwendete Nomenklatur fehlt ein eindeutiges Glossar. Dies insbesondere, weil Begriffe anderweitig schon belegt sind und teilweise mit abweichender Definition genutzt werden. Die Mehrfachnutzung von einzelnen standardisierten Begriffen ist abzulehnen.

Ausserdem fehlen für den zentralen Begriff «Risiko» klare Definitionen. In diesem Zusammenhang erachten wir den fortlaufenden Miteinbezug der Branchenverbände bei der Definition der Risiken, insbesondere deren sich abzeichnende Entwicklungen und Akzentuierungen als unerlässlich.

## **Kosten**

Aufgrund der aktuellen generischen Formulierungen in den Rundschreiben ist es für die KAG-Bewilligungsträger wohl unmöglich, die Kostenfolgen eindeutig zu quantifizieren. Für diese sind deutlich steigende Kosten zu befürchten.

Wichtige Kostentreiber sind unserer Ansicht nach die konzeptionelle und allenfalls personelle Trennung von aufsichts- und obligationenrechtlicher Prüfung sowie die Erhöhung der Anzahl der teuren Prüfstunden von leitenden Prüfern, welche diese beispielsweise für die Erstellung der Risikoanalyse (sofern noch Gegenstand des Prüfauftrags, vgl. a.a.O.), die neu unter anderem auch eine Quantifizierung der Eintrittswahrscheinlichkeit von Risiken beinhalten soll, geltend machen könnten. Bezüglich personeller Trennung der Prüfteams sind wir besorgt über die Ausführungen der FINMA an der Veranstaltung vom 28. August 2012, wonach die personelle Trennung bei allen Beaufichtigten der Kategorien 1 und 2 sowie allenfalls 3 angewandt werden soll. Dies erscheint uns übertrieben und wenig risikoorientiert, da dieser Ansatz keine Abstufung innerhalb der Kategorien vorsieht und da die zur Kategorisierung verwendeten Kriterien unserer Ansicht nach keinen genügenden Grad an Risikoorientierung beinhalten. Wir würden daher erwarten, dass die FINMA dieses Instrument auf Einzelfallbasis und entlang stärker risikoorientierter Kriterien anwendet.

## **Chinese Walls zwischen interner und externer Prüfung**

Einer der wichtigsten Faktoren für die tendenziell steigenden Kosten ist jedoch unseres Erachtens die geplante Neukonzeption des Verhältnisses zwischen interner und externer Revision. Gemäss den Rz 37 bis 39 des neuen Rundschreibens «Prüfwesen» soll künftig jegliche Delegation von Prüfaufträgen an die interne Revision untersagt sein. Zudem sollen sich die Prüfgesellschaften nicht mehr «auf Prüfberichte der internen Revision abstützen, die diese im Rahmen vereinbarter Prüfungshandlungen im Auftrag des Beaufichtigten erstellt hat». Da die interne Revision per definitionem alle Prüfungshandlungen im Auftrag des Leitungsorgans oder eines Ausschusses des Beaufichtigten durchführt (vgl. Rz 60ff FINMA-RS 08/24), widersprechen

sich Rz 38 und 39, wobei Rz 39 fälschlicherweise als vollständiges Verbot jeglicher Abstützung missverstanden werden könnte. Ein solches Verbot würden wir jedoch ablehnen und bitten daher um eine klarere und unmissverständliche Formulierung von Rz 39. Die Erläuterungen der FINMA an der Informationsveranstaltung vom 28. August 2012 konnten die Unsicherheiten bezüglich der künftig möglichen Abstützung leider nicht ausräumen. Die faktische Errichtung von Chinese Walls zwischen interner und externer Prüfung bringt bei höheren Kosten keinerlei Verbesserung der Qualität der Prüfung mit sich und würde zudem die Rolle der internen Revision schwächen.

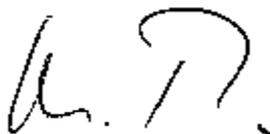
---

Für die Aufmerksamkeit, die Sie unseren Ausführungen entgegenbringen, danken wir Ihnen herzlich. Selbstverständlich sind wir gerne bereit, Sie in denjenigen Bereichen, wo wir gewisse Mängel feststellen mussten, zu unterstützen und das weitere Vorgehen im Rahmen einer gemischten Arbeitsgruppe zu besprechen.

Gerne stehen wir Ihnen für ergänzende Auskünfte jederzeit zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**SWISS FUNDS ASSOCIATION SFA**



Martin Thommen  
Präsident



Dr. Matthäus Den Otter  
Geschäftsführer

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA  
Frau Esther Widmer  
Einsteinstrasse 2  
CH-3003 Bern

Zürich, 18. September 2012

## Stellungnahme zu den FINMA Rundschreiben im Prüfwesen

Sehr geehrte Damen und Herren

SwissAnalytics ist ein unabhängiger Anbieter von Due Diligence Dienstleistungen. Im Auftrag von institutionellen Investoren aus dem In- und Ausland prüfen unsere Analysten Vermögensverwalter und Fondsleitungen und die von ihnen geführten traditionellen und alternativen Anlagelösungen (UCITS-Fonds, Hedge-Fonds, Dach-Hedge-Fonds, Private-Equity-Fonds, etc.) auf strukturelle, operationelle und anlagestrategiebezogene Risiken und halten diese in einem Privatgutachten fest. Wir achten dabei auf eine grösstmögliche Unabhängigkeit und arbeiten ausschliesslich im Auftrag von Investoren. Zudem haben wir den Anspruch, die Transparenz für Investoren zu erhöhen und Qualitätsstandards in der Branche durchzusetzen.

Entsprechend begrünnen wir die Initiative der FINMA, das bisherige Prüfverfahren zu überarbeiten und nehmen gerne die Möglichkeit wahr, zum Entwurf der Rundschreiben „Prüfwesen“ und „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“ vom 7. August 2012 Stellung zu nehmen. Aufgrund unserer Expertise fokussieren wir in unserer Stellungnahme auf den Inhalt der Aufsichtsprüfung der kollektiven Kapitalanlagen, Fondsleitungen und Vermögensverwalter. Mit unserer Stellungnahme beabsichtigen wir, unser Wissen einzubringen, welches sowohl auf jahrelanger praktischer Erfahrung als auch auf der Auseinandersetzung mit den Bestimmungen ausländischer Regulierungsbehörden beruht.

### Zusammenfassung

Es erscheint uns grundsätzlich sinnvoll, die gängigen (Buch-)Prüfgesellschaften für die Aufsichtsprüfung einzusetzen. Denn diese verfügen über die nötigen fachlichen Grundkenntnisse und sind am ehesten fähig, hohe Prüfungsvolumen innert geforderter Frist zu bewältigen. Dass ein risiko-basierter Ansatz für die Umsetzung einer effizienten Aufsichtsprüfung gewählt wurde, wird ebenfalls unterstützt.

Bestehende Interessenkonflikte drohen jedoch die ansonsten sinnvollen Änderungen zur Steigerung der Effektivität im Prüfwesen zu untergraben. Deshalb sollte durchgesetzt werden, dass nicht dieselbe Prüfgesellschaft als Bewilligungsprüfer, Aufsichtsprüfer und als Revisor amtieren darf. Die Anforderung nach unterschiedlichen Prüfern und Prüfteams geht nicht weit genug. Zudem erachten wir den verbindlichen Einsatz von erfahrenen Experten aufgrund ihrer spezifischen Fachkenntnisse als sinnvoll, da der Prüfgesellschaft die Anreize fehlen, solche beizuziehen.

Trotz der Standardprüfstrategie und der Definition der Prüftiefe ist bisher nicht sichergestellt, dass Prüfgesellschaften sämtliche relevanten Prüffelder abdecken und die Sachverhalte mit der nötigen Genauigkeit prüfen. Anstelle einer Check-Box-Methode sollte die Prüftiefe definieren, in welchen Prüffeldern Stichproben und Interviews vor Ort bei den Beaufsichtigten und Verifizierungen mit Drittparteien (z.B. Administratoren, Depotbanken, etc.) zwingend durchzuführen sind. Die umfangreichsten Dokumentationen und Prozesse helfen nichts, wenn die Beaufsichtigten diese in der Praxis nicht umsetzen.

Obwohl sich potenzielle Risiken mit einer Risikoanalyse umfangreich und konsistent erfassen und auswerten lassen, läuft man mit komplexen Modellen Gefahr, dass besonders relevante Risiken,

welche isoliert betrachtet über ein hohes Schadenspotenzial verfügen, falsch eingeschätzt werden oder in der Endauswertung nicht ausreichend zur Geltung kommen. Besser wäre es daher, den Umfang der Risikoanalyse zu reduzieren, dafür aber Risiken mit besonders hohem Schadenspotenzial isoliert zu betrachten (d.h. ohne Berechnung der Eintretenswahrscheinlichkeit und ohne Einschätzung des Kontrollrisikos). Es braucht daher zusätzlich einfache Regeln, in welchen Situationen die FINMA zusätzliche oder fallbezogene Prüfungen anordnet und externe Experten oder Untersuchungsbeauftragte für deren Untersuchung hinzuzieht.

In der Folge werden unsere Anliegen in 4 Kapiteln argumentativ begründet.

## 1. Unabhängigkeit und Expertise

Kapitel 1 untersucht die Unabhängigkeit und Expertise von Prüfgesellschaften und fordert dabei die gleichen Anforderungen an die Unabhängigkeit der Aufsichtsprüfer, wie dies das Schweizerische Obligationenrecht für die Revisionsstellen vorsieht. Weiter wird vorgeschlagen, dass verbindlich geregelt wird, in welchen Fällen eine Zusatzprüfung durchzuführen ist bzw. wann für fallbezogene Prüfungen externe Fachspezialisten beizuziehen sind.

Obwohl die in den Rundschreiben vorgeschlagene Regelung vorsieht, dass die erstmalige Prüfung von Bewilligungen (Prüfung im Bewilligungsverfahren) einen von der aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft unabhängigen Bewilligungsprüfer erfordert, gehen unserer Meinung nach die Anforderungen hinsichtlich der Unabhängigkeit der aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft zu wenig weit. Nach dem aktuellen Vorschlag der FINMA können Prüfgesellschaften, welche als Revisionsstelle einer Kollektivanlage oder eines Vermögensverwalters amten, auch die erstmalige Prüfung von Bewilligungen oder die wiederkehrende Aufsichtsprüfung der entsprechenden Kollektivanlage oder des Vermögensverwalters durchführen. Das Erfordernis, dass dafür zwei unterschiedliche Prüfteams eingesetzt werden, greift nach unserer Ansicht zu kurz.<sup>1</sup> Die Revisionsstelle der Kollektivanlage nimmt in der Überprüfung eines fairen Bewertungsprozesses der Aktiva und Passiva der Kollektivanlage eine wichtige Rolle ein und ist in ihrer Funktion als Teil der Verwaltung der Kollektivanlage bzw. deren Beaufsichtigung einzustufen. Da die Aufsichtsprüfung die Verwaltung und deren Beaufsichtigung einzuschätzen hat, kann es aufgrund der vorgeschlagenen Regelung vorkommen, dass der aufsichtsrechtliche Prüfer die Arbeit und Kompetenz seiner Kollegen als Revisionsstelle der Kollektivanlage oder des Vermögensverwalters einzuschätzen hat. Eine solche Konstellation birgt Interessenkonflikte und eine Voreingenommenheit bei der Aufsichtsprüfung kann nicht ausgeschlossen werden. Das Schweizerische Obligationenrecht unterbindet solche Interessenkonflikte im Falle der Rechnungsprüfung durch die Revisionsstelle, indem es verbindliche Anforderungen an die Unabhängigkeit formuliert.<sup>2</sup> Unserer Meinung nach gibt es keinen Grund, diese Bestimmungen nicht auch analog auf die aufsichtsrechtlichen Prüfer anzuwenden. Wir favorisieren deshalb eine Lösung, bei der die Prüfgesellschaft, welche die Rechnungsprüfung der Kollektivanlage oder des Vermögensverwalters durchführt, als Prüfgesellschaft sowohl für die erstmalige Prüfung von Bewilligungen als auch für die wiederkehrende Aufsichtsprüfung der entsprechenden Kollektivanlage oder des Vermögensverwalters ausgeschlossen ist. Nur so lassen sich Interessenkonflikte vermeiden.

Wir teilen die Meinung der FINMA, dass die gängigen (Buch-)Prüfgesellschaften aufgrund ihrer Grösse und personellen Ressourcen grundsätzlich geeignet sein sollten, auch operative Prozesse und Dokumente bei Kollektivanlagen, Fondsleitungen und Vermögensverwaltern zu prüfen. Jedoch stellt die FINMA selber fest, dass sich die Standards der Rechnungsprüfung nicht als Standards für die Aufsichtsprüfung eignen.<sup>3</sup> Zudem vertritt SwissAnalytics die Ansicht, dass viele (Buch-)Prüfgesellschaften nicht in allen Prüffeldern über die nötige Praxis verfügen, um einzuschätzen, ob die angetroffenen Prozesse und Verantwortlichkeiten eine funktionierende und effektive interne Überwachung ermöglichen oder nicht. Spektakuläre Betrugsfälle wie z.B. Bernard L. Madoff Investment Securities dienen als Indiz dafür, flog doch der Betrug trotz namhafter Depotbanken und unqualifizierter Revisionsberichte der grossen Rechnungsprüfer lange nicht auf. Der Beizug von

<sup>1</sup> Vgl. Rundschreiben Prüfwesen, FINMA, Rz. 35 und 36, Seite 8 (2012).

<sup>2</sup> Vgl. Art. 728 OR (Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, Fünfter Teil: Obligationenrecht, SR 220).

<sup>3</sup> Vgl. Rundschreiben Prüfwesen, FINMA, Rz. 29, Seite 7 (2012).

Experten drängt sich daher auf. Experten, welche die zu Prüfenden mitsamt deren entsprechenden Prozessen aus der Perspektive der Investoren bereits hinlänglich geprüft haben, können einen wertvollen Beitrag leisten, um mögliche Probleme früh zu erkennen. Dies würde zudem auch der von der FINMA geforderten vorausschauenden Prüfung der Risikosituation der Beaufsichtigten gerecht. Spezifische Erfahrung wird auch von namhaften Experten gefordert. So setzte sich z.B. Andrew Haldane, Executive Director und Leiter der Abteilung Finanzmarktstabilität der Bank of England, in seiner Rede am diesjährigen Notenbanksymposium in Jackson Hole für den Einsatz sehr erfahrener (aufsichtsrechtlicher) Prüfer ein.<sup>4</sup> Leider ist es gemäss aktuellem Entwurf der aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft überlassen abzuschätzen, ob sie einen externen Experten für die Mithilfe bei der Aufsichtsprüfung beziehen will. Dem stellen wir entgegen, dass die aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften keinen Anreiz haben, einen solchen Experten beizuziehen, da dies ihre eigenen Gewinnmargen senken würde. Entsprechend werden sie davon absehen, der FINMA den Beizug von externen Experten zu empfehlen.

## 2. Standardprüfstrategie

Kapitel 2 zeigt anhand praktischer Erfahrungen, welche operationellen Aspekte in der Standardprüfung fehlen bzw. wo die vorgeschlagenen Abklärungen zu kurz greifen und Ergänzungen sinnvoll sind.

SwissAnalytics ist der Ansicht, dass die vorgeschlagene Standardprüfstrategie umfassend und für ihren Zweck grundsätzlich geeignet ist. Allerdings glauben wir, dass einige unserer Meinung nach entscheidende Prüffelder im Bereich operativer Prozesse ausgebaut bzw. hinzugefügt werden sollten. Selbst bei Hedge-Fonds sind es oft nicht die anlagestrategiebezogenen Risiken, welche für die Anlegerstrategiebezogene, sondern operationelle Risiken für das Scheitern von Hedge-Fonds verantwortlich sind. Deshalb sollten nachfolgende Prüfgebiete der Basisprüfung um entscheidende operationelle Prozesse ergänzt werden, um die Effektivität des Prüfwesens zu steigern. Zudem sollten die interne Organisation und das interne Kontrollsystem (IKS) bei der Prüfung höher gewichtet und genauer durchleuchtet werden, insbesondere inwiefern die Robustheit der operationellen Prozesse überwacht wird.

### 2.1. Guter Ruf und fachliche Qualifikationen

Als erstes Beispiel mit Optimierungspotenzial sieht SwissAnalytics das Vorgehen zur Abklärung des guten Rufes und der genügenden fachlichen Qualifikation der Geschäftsführer und qualifizierten Beteiligten wie Portfolio-Manager, Händler, etc. Solange die FINMA lediglich die Strafregisterauszüge für die Schweiz konsultiert, werden im Ausland begangene Vergehen und entsprechende Gerichtsfälle nicht abgedeckt. Nicht selten waren Verantwortungsträger vor ihrem Stellenantritt über mehrere Jahre auch im Ausland tätig. Deswegen ist es ratsam, die Prüfung auf eine einwandfreie Geschäftsführung nicht auf die Schweiz zu beschränken. Ob Personen tatsächlich über einen guten Ruf verfügen und die nötigen fachlichen Qualifikationen (z.B. Universitätsabschlüsse) aufweisen, sollte nicht über Meldepflichten geregelt sein. Nach dem Motto „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“ sollten Hintergrundinformationen, dazu gehört auch die Bestätigung bisheriger Anstellungen, durch spezialisierte Anbieter abgeklärt werden. Falschangaben waren in der Vergangenheit nicht selten ein Indiz für spätere Vergehen.

<sup>4</sup> Vgl. Andrew G Haldane, Executive Director, Financial Stability and member of the Financial Policy Committee and Vasileios Madouros, Economist, Bank of England. Rede: The dog and the frisbee, anlässlich des 36. Economic Policy Symposiums der Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming. Seite 21 (31. August 2012).

<sup>5</sup> Vgl. Understanding and Mitigating Operational Risk in Hedge Fund Investments: A Capco White Paper. The Capital Markets Company Ltd, Seite 5 (2003).

## 2.2. Wirksames Risiko-Management

Wir stimmen mit der FINMA überein, dass die mit dem Risiko-Management betraute Person über ausreichende fachliche Qualifikationen verfügen sollte. Dabei sollte aber unbedingt darauf geachtet werden, dass sich die Qualifikationen nicht nur auf theoretische Ausbildungen beschränken, sondern dass die entsprechende Person auch über die nötige praktische Erfahrung mit vergleichbarer Verantwortung und Weisungskompetenz verfügt. Genauso wichtig sind aber auch die interne Stellung, namentlich die Unabhängigkeit vom Portfolio-Management, und die Befugnis, Risiken selber zu reduzieren oder dies veranlassen zu können. Nicht selten wird das Risiko-Management von den mit der Vermögensverwaltung betrauten Personen als hindernd empfunden und geniesst intern nicht das nötige Ansehen. Das Entlohnungssystem im Bereich Risiko-Management kann als Indiz gelten, ob die Arbeit der Risiko-Manager honoriert wird oder ob sie mehr den Status eines Back-Office-Angestellten haben. Zudem ist es empfehlenswert, Stichproben der internen Rapportierung von Risiken und der internen Eskalation von übermässigen Risiken auszuwerten. So kann man herausfinden, inwiefern das Risiko-Management unabhängig arbeitet und die Einhaltung der Anlagevorschriften gegenüber dem Portfolio-Management durchsetzen kann. Dabei sollte man sich nicht nur auf die im Prospekt definierten Anlagerichtlinien abstützen. Denn diese sind oftmals nur wenig spezifisch und gewähren den Verantwortlichen einen weiten Handlungsspielraum, indem sie nahezu alle gängigen Anlageklassen und –methoden zulassen. Deswegen müssen, falls vorhanden, interne Risikolimiten oder entsprechende Weisungen ebenfalls geprüft werden, um zu beurteilen, ob die Portfolio-Manager vom vereinbarten Mandat abweichen (Style Drift) oder hohe Konzentrationen eingehen können.

## 2.3. Compliance-Richtlinien und mögliche Interessenkonflikte

Analog zu den Anforderungen im Risiko-Management sollte geprüft werden, dass die Compliance-Funktion von einer fachlich qualifizierten und erfahrenen Person wahrgenommen wird und diese ihrer Arbeit unabhängig von der Geschäftsleitung und vom Portfolio-Management nachgehen kann. Nur eine weitgehende Autonomie der Compliance-Funktion garantiert, dass die Selbstkontrolle greift und mögliche Interessenkonflikte identifiziert und im Einklang mit gesetzlichen und regulatorischen Bestimmungen sowie unter fairer Berücksichtigung aller Stakeholder adressiert werden. Im Einklang mit Branchenverbänden und anderen Organisationen, wie z.B. dem CFA Institute, weisen wir ausdrücklich auf die Problematik von Interessenkonflikten und die Gleichbehandlung (bzw. angemessene Behandlung) aller Kunden hin. Entsprechend sollte eine Prüfung sämtliche Interessenkonflikte identifizieren und das Prüfverfahren gewährleisten, dass diese, wenn immer möglich, unterbunden werden. Nachfolgend zählen wir verschiedene besonders relevante Interessenkonflikte auf: Unter anderem ist bei der Aufsichtsprüfung die Gewährleistung der fairen Auftragsausführung und -zuteilung (Allocation Policy) von Effekientransaktionen über die Konten verschiedener Kunden (falls z.B. mehrere Fonds und/oder individuelle Kundendepots verwaltet werden) zu beurteilen. Ohne Regeln und Kontrollen bestehen ansonsten starke Anreize, die besten Anlagen denjenigen Depots zuzuteilen, welche für den Vermögensverwalter die höchsten Kommissionen generieren. Eine faire oder angemessene Behandlung aller Kunden ist auch dann akut gefährdet, wenn Vermögensverwalter einzelnen Investoren über separate Abkommen (sogenannte Side Letters) bessere Rückzugskonditionen als diejenigen der gewöhnlichen Fonds-Investoren gewähren. Bei besonders gefährdeten Anlagestrategien sollten auch die Massnahmen zur Unterbindung von Insider-Geschäften besonders genau untersucht werden. Daneben sollten Eigengeschäfte der Beteiligten möglichst weitgehend eingeschränkt werden. Parallele Eigengeschäfte können ansonsten psychologische Hürden schaffen, welche einen Portfolio-Manager bei der objektiven Beurteilung einer Anlage beeinträchtigen. Zudem sollte sichergestellt werden, dass Portfolio-Manager in die Fonds des Vermögensverwalters investieren, anstatt direkte Anlagen tätigen zu können. Damit wird die Problematik des Front-Runnings umgangen.

## 2.4. Kollektiv-Unterschriftenregelung und andere Autorisierungen

Unbestritten ist, dass der Verwalter adäquate Massnahmen zum Schutz des Fondsvermögens vor unberechtigtem Zugriff zu treffen hat. In diesem Zusammenhang sind wir davon überzeugt, dass jeder Prüfer kontrollieren wird, ob Autorisierungen für Transaktionen, wie Überweisungen von

flüssigen Mitteln und Mutationen im Effektenbestand, zwingend mindestens einer Kollektivunterschrift zu zweien bedürfen. Unsere Erfahrungen zeigen, dass nicht nur die Vorschrift, sondern auch deren Implementierung und insbesondere die tatsächliche Anwendung durch die Depotbank zu prüfen ist. Abklärungen direkt bei den Depotbanken offenbaren leider immer wieder Probleme - sei es, dass die Gegenpartei die Unterschriftenregelung falsch interpretiert oder von einer veralteten Regelung ausgeht. Daneben sollte untersucht werden, inwiefern geltende Reglemente davor schützen, dass einzelne oder verbündete Personen gültige Kollektivunterschriften nicht einfach im Alleingang bei der Depotbank abändern können. Auch dies stellen wir immer wieder fest. Dass solche Fragestellungen alles andere als rein hypothetischer Natur sind, zeigt u.a. der Prozess der amerikanischen SEC gegen den Asset-Manager WG Trading Investors L.P.<sup>6</sup>. Die beiden Hauptangeklagten zweitens USD 573 Millionen vom totalen Investorengeld von USD 667 Millionen ab, indem sie mit den Auszahlungen persönlichen Luxus finanzierten und als Gegenleistung persönliche Schuldverschreibungen zu Gunsten der Fondsvermögen eingingen.

## 2.5. Verifizierung der Vermögenswerte

Unabhängig davon, ob es sich um eine erstmalige Aufsichtsprüfung oder eine wiederkehrende Prüfung handelt, ist es dringend empfohlen, dass vorgeschrieben wird, die Existenz der Vermögenswerte bei der Depotbank bzw. bei den Depotbanken und allfälligen weiteren Verwahrungsstellen direkt und damit unabhängig vom Vermögensverwalter zu prüfen (Asset Verification). Damit lässt sich bestimmen, ob die Vermögenswerte im vom Vermögensverwalter kommunizierten Umfang tatsächlich vorhanden sind. Differenzen sind wichtige Indizien für Folgeabklärungen. Im Extremfall sind sie die Folge von Diebstahl oder ungerechtfertigter Bereicherung. So stellte die amerikanische Aufsichtsbehörde SEC in ihrer Untersuchung gegen den Betrüger und Fonds-Manager Samuel Israel III von Bayou Management LLC<sup>7</sup> u.a. fest, dass der Fonds-Manager Mitte 2004 und damit lange vor dem Auffliegen des Betrugsfalls sämtliche Wertschriften-Transaktionen eingestellt hatte und die verbliebenen Vermögenswerte im Umfang von ca. USD 150 Millionen neben Investitionen in nichtkотиerte Start-up- und Venture-Capital-Unternehmen teilweise auf private Konten und weitere nicht mit dem Fonds verbundene Rechtsgebilde überweisen liess.

## 2.6. Unabhängige Bewertungen

Ebenfalls besonderer Aufmerksamkeit bedürfen nach Meinung von SwissAnalytics die Bewertungen der gehaltenen Anlagen. Diese Fragestellung ist in der Standardprüfstrategie berücksichtigt und orientiert sich an den von der Swiss Fund Association (SFA) definierten Richtlinien für die Bewertung des Vermögens von kollektiven Kapitalanlagen.<sup>8</sup> Wie die Richtlinien ausführen, gilt es hier insbesondere zu beurteilen, inwiefern die Bewertung aufgrund externer Quellen und unabhängig der für die kollektive Anlage zuständigen Vermögensverwalter zu Stande kam (etwa durch einen Outsourcing-Partner in Form eines Administrators). Obwohl diese Richtlinien in der Branche anerkannt und weitestgehend umgesetzt werden, sollten die Anforderungen an eine Prüfung in diesem Bereich hoch sein: Bei wenig liquiden Anlagen, für welche Bewertungen nicht öffentlich verfügbar sind, oder die Handelsvolumina sehr tief sind, können Vermögensverwalter und Fondsleitungen die Bewertung erheblich beeinflussen. In solchen Fällen können auch die Bewertungen von an der Börse kotierten Aktien manipuliert werden, wie dies der frühere Fonds-Manager Florian Homm bewies. Über durch Mittelsmänner getätigte Handelsgeschäfte beeinflusste Homm die Aktienkurse diverser sich in den Portfolios seiner Fonds befindlichen Kleinstunternehmen (sogenannte Microcap Aktien). Die unerlaubten Transaktionen trieben die

<sup>6</sup> Vgl. SEC v. WG Trading Investors, L.P. et al., Civil Action No. 09-1750 (SDNY), Litigation Release no. 20912, (25.02.2009). <http://www.sec.gov/litigation/litreleases/2009/lr20912.htm> [Abruf am 17.09.2012].

<sup>7</sup> Vgl. SEC v. Samuel Israel III, Daniel E. Marino, Bayou Management LLC, Bayou Accredited Fund LLC, Bayou Affiliates Fund LLC, Bayou No Leverage Fund LLC, and Bayou Superfund LLC, Civil Action No. 05-CIV-8376 (SDNY) (29.09.2005). <http://www.sec.gov/litigation/litreleases/lr19406.htm> [Abruf am 17.09.2012].

<sup>8</sup> Vgl. Richtlinien für die Bewertung des Vermögens von kollektiven Kapitalanlagen und die Behandlung von Bewertungsfehlern bei offenen kollektiven Kapitalanlagen. Swiss Funds Association SFA, Seite 3 (2008).

Bewertungen seiner Fonds künstlich um USD 440 Millionen in die Höhe.<sup>9</sup> In anderen Fällen werden, mangels öffentlich beobachtbarer Alternativen, häufig auch interne Modelle zur Berechnung des fairen Werts (Fair Value) einer Anlage herbeigezogen. Die den Modellen zugrundeliegenden Annahmen haben dabei einen grossen Einfluss auf den berechneten Fair Value. So versuchten etwa die beiden ehemaligen Portfolio-Manager Ralph Cioffi und Matthew Tannin bei Bear Stearns Asset Management u.a. mit willkürlichen und zu optimistischen Schätzungen für hypothekarisch gesicherte Wertpapiere (Mortgage-backed Securities) bei zwei Hedge-Fonds die Renditen zu optimieren. Damit sollte der wahre Zustand der Hedge-Fonds verschleiert werden, um neue Investoren anzulocken. Eine Flut von Kündigungen von Seiten der Investoren hätte den unmittelbaren Kollaps der beiden Hedge-Fonds bedeutet.<sup>10</sup> Entsprechend sollte kritisch hinterfragt werden, welche Annahmen, die in die Ermittlung einer Bewertung einfließen, von wem getroffen werden. Ausserdem sollte geprüft werden, inwiefern das Zustandekommen der Bewertung durch substantiierende Dokumente und Marktdaten belegt und intern unabhängig vom Portfolio-Management überwacht wird.

Die beiden oben genannten Beispiele illustrieren den natürlichen Interessenkonflikt bei Bewertungsfragen. Dies rührt einerseits daher, dass Vermögensverwalter oft über eine Management-Fee und Performance-Fee entschädigt werden, welche von der Entwicklung des Nettoinventarwerts (NAV) und damit von der Bewertung abhängt. Je höher der NAV, desto höher die Einnahmen. Andererseits haben aber auch einzelne Portfolio-Manager oder andere Mitarbeiter des Vermögensverwalters, die mit der Feststellung der den Bewertungen zugrundeliegenden Annahmen betraut sind, oftmals einen starken Anreiz, Annahmen so festzulegen, dass die Bewertung möglichst hoch ausfällt. Dies vor allem dann, wenn ihr Lohn massgeblich von der erzielten Jahresrendite abhängt.

### 3. Prüftiefe

Kapitel 3 thematisiert die Prüftiefe und leitet anhand einer Untersuchung der amerikanischen Securities and Exchange Commission (SEC) her, dass die alleinige Prüfung der Existenz von Dokumenten und Prozessen (Check-Box-Methode) nicht ausreicht. Verifizierungen mit unabhängigen Drittparteien sind nötig. Dabei sollte der Fokus auf der Evaluierung der Wirksamkeit der geprüften Prozesse liegen.

Wir regen an, den Unterschied zwischen den beiden Prüftiefen „Prüfung“ und „kritische Beurteilung“ genauer zu definieren, insbesondere die Unterschiede bzw. die Abgrenzung zwischen „umfassendes Bild“ und „angemessener Überblick“ sind in den aktuellen Vorschlägen zu den Rundschreiben schwer fassbar.<sup>11</sup> Die Ansicht der FINMA wird geteilt, dass einzelne Prüfgebiete nicht bei jeder Aufsichtsprüfung dieselbe Prüftiefe erfordern. Es ist unseres Erachtens sinnvoll, die Prüftiefe von der Risikosituation und den Ergebnissen der Risikoanalyse abhängig zu machen. Dennoch erachten wir es als empfehlenswert, die Prüftiefe für einzelne Fragestellungen verbindlich vorzugeben (siehe dazu auch nachfolgendes Kapitel 4). Als Teil der Definition der Prüftiefe sollte auch festgelegt werden, in welchem Ausmass für einzelne Prüfgebiete Abklärungen und Verifizierungen mit Drittparteien (z.B. Depotbanken) zwingend notwendig sind. Weiter regen wir an, dass die Aufsichtsprüfung nicht nur den Nachweis der Existenz einzelner Prozesse und Dokumente erbringen soll. Noch viel wichtiger wäre es, anhand von Stichproben und Interviews vor Ort zu beurteilen, inwiefern die angetroffenen Prozesse tatsächlich wirksam sind und die ausgewiesenen Verantwortlichkeiten auch gewissenhaft ausgeübt werden. Verschiedene der im Kapitel 2 beschriebenen Beispiele zeigen zudem auf, wie entscheidend es ist, gewisse Aussagen und Angaben von unabhängigen Drittparteien bestätigen zu lassen.

<sup>9</sup> Vgl. SEC v. Todd M. Ficeto, Florian Homm, Colin Heatherington, Hunter World Markets Inc. and Hunter Advisors LLC, et al. Case No. CV-11-1637 GHK (RZx) (24.02.2011).

<http://www.sec.gov/litigation/litreleases/2011/lr21865.htm> [Abruf am 17.09.2012].

<sup>10</sup> Vgl. SEC v. Ralph R. Cioffi and Matthew M. Tannin, Civil Action No. 08 2457 (FB) (19.06.2008).

<http://www.sec.gov/litigation/litreleases/2008/lr20625.htm> [Abruf am 17.09.2012].

<sup>11</sup> Vgl. Rundschreiben Prüfwesen, FINMA, Rz. 27 und 28, Seite 7 (2012).

Ein sehr bekanntes und illustres Mahnmal dazu ist der Betrug bei Bernard L. Madoff Investment Securities. In ihrem internen Bericht<sup>12</sup> untersucht die SEC, wie es versäumt werden konnte, Bernard L. Madoffs Schneeballsystem nicht schon viel früher aufzudecken. Gemäss dem Bericht hat die SEC über die Jahre zahlreiche Warnhinweise missachtet. Obwohl die SEC bei Bernard L. Madoff Investment Securities mehrere Kontrollen vor Ort durchgeführt hat, gibt sie in ihrem Untersuchungsbericht zu, dass keine der Kontrollen mit der nötigen Sorgfalt und Tiefe durchgeführt wurde. Eine der interessantesten Feststellungen dabei ist, dass die SEC zwar von Bernard L. Madoff Auskunft zu den Gegenparteien der kolportierten Handelsgeschäfte verlangte, es aber versäumte, die Angaben auch nur mit einer der genannten Gegenparteien zu verifizieren. Zwar hatte die SEC von einer unabhängigen Drittpartei erstellte Transaktionsbelege eingesehen (Depository Trust Company), forderte diese Kopien jedoch von Bernard L. Madoff Investment Securities an. Wie sich später herausstellte, waren diese Versionen gefälscht. Die SEC kommt im Nachhinein zum Schluss, dass eine unabhängige Beschaffung und Verifizierung der Belege Bernard L. Madoffs Schneeballsystem bereits im Jahr 1992 zu Fall gebracht hätte. Eine Aussage, welche vom gefassten Betrüger später bestätigt wurde. Er selber glaubte nämlich, dass sein Betrugssystem bei dieser Abklärung auffliegen würde, weil er davon ausging, dass die SEC direkt mit der Depository Trust Company Kontakt aufnehmen würde. Dies geschah aber nie. Dasselbe gilt für zahlreiche weitere Aussagen Bernard L. Madoffs gegenüber der SEC, deren Gehalt nie mit Drittparteien überprüft wurde. Die SEC gibt in ihrem Bericht auch zu, dass man sich zu stark von Bernard L. Madoff beeinflussen liess, welche Dokumente man anforderte und welche überhaupt zur Einsicht zur Verfügung stehen. Die im Abschlussbericht von der SEC erwähnten Einsichten vergegenwärtigen den Nutzen von unabhängigen Verifizierungen. Ohne die unabhängigen Verifizierungen blieben die zahlreichen in den Untersuchungen identifizierten Inkonsistenzen über Jahre unbearbeitet.

#### 4. Risikoanalyse

Kapitel 4 würdigt den von der FINMA beschriebenen risikobasierten Ansatz. Ein solcher ist grundsätzlich geeignet, die Notwendigkeit der Zusatzprüfungen bzw. deren Schwerpunkte zu identifizieren. Jedoch besteht bei diesem Ansatz die Tendenz, Risiken zu unterschätzen bzw. Eintretenswahrscheinlichkeiten falsch einzuschätzen. Aufgrund dieser inhärenten Schwächen wird plädiert, dass zusätzlich auch einfache Regeln definiert werden, wann und wo eine Zusatzprüfung anzuordnen ist.

Die Verwendung einer Risikoanalyse erscheint uns grundsätzlich als richtiges Vorgehen, um Risiko-Einschätzungen zu einzelnen Prüfgebieten und –feldern systematisch auszuwerten und als Entscheidungshilfe heranzuziehen, in welchen Fällen und in welchem Ausmass zusätzliche oder fallbezogene Prüfungen anzuordnen sind. Gleichzeitig möchten wir darauf hinweisen, dass eine umfangreiche und stark regelbasierte Risikoanalyse nicht in allen Fällen ideal ist und eine gewisse Gefahr birgt, dass relevante Risiken durch eine Falscheinschätzung der Eintretenswahrscheinlichkeit abgeschwächt und folglich unterschätzt werden.<sup>13</sup> Die Finanzkrise hat gezeigt, dass die adäquate Beurteilung von Eintretenswahrscheinlichkeiten bei Risiken im Voraus sehr schwierig ist. Der Sachverhalt wurde von Nassim Nicholas Taleb ausführlich umschrieben.<sup>14</sup> Die Häufigkeit des Eintretens von seltenen aber bedeutenden Risiken wird oft unterschätzt. Kommt die Prüfungsgesellschaft zusätzlich zum Schluss, dass bei einem bestimmten individuellen Risiko angemessene und wirksame Kontrollen existieren (bezeichnet als Kontrollrisiko), dann wird dieses einzelne Risiko in der Rangordnung der Risiken nach aktuellem Vorschlag zur Gestaltung der Risikoanalyse auf den hinteren Plätzen rangieren. Durch die subjektive Einschätzung der Eintretenswahrscheinlichkeit bzw. des Kontrollrisikos könnten also besonders relevante Risiken in der Endauswertung untergehen.

<sup>12</sup> Vgl. Office of Inspector General, Report of Investigation, Case No. OIG-509. Executive Summary: Investigation of Failure of the SEC to Uncover Bernard Madoff's Ponzi Scheme, United States Securities and Exchange Commission, Seite 1 (2009).

<sup>13</sup> Vgl. Rundschreiben Prüfwesen, FINMA, Rz. 66 bi 69, Seiten 11 und 12 (2012).

<sup>14</sup> Vgl. Nassim Nicholas Taleb. The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable. Random House Trade Paperbacks (2007).

Gleicher Auffassung ist Andrew Haldane. In seiner bereits zitierten Rede setzt er sich entsprechend dafür ein, dass bei der Regulierung und Aufsicht weniger oft mehr ist.<sup>15</sup> Mittels Verweisen auf die Ergebnisse zahlreicher wissenschaftlicher Studien erklärt er, dass Regulierungsmassnahmen oft zu komplex ausgestaltet sind. Nach einer Krise werden immer weitere Regelungen eingeführt. Diese würden kaum helfen, künftige Probleme in den Griff zu bekommen. Auch er gibt zu bedenken, dass im Voraus nicht bekannt ist und auch nur unzureichend abgeschätzt werden kann, mit welcher Wahrscheinlichkeit einzelne Szenarien eintreffen werden. Wogegen der Begriff Risiko suggeriert, dass die Eintretenswahrscheinlichkeiten berechnen- oder mindestens abschätzbar sind, konfrontiert einen die Realität mit Ungewissheit. Andrew Haldane demonstriert dabei, dass weniger und einfache Regeln oft deutlich robuster sind und zuverlässigere Prognosen liefern als anspruchsvolle, risikobasierte Modelle. Die Kehrseite der Medaille ist, dass einfachere Regeln die Urteilsfähigkeit des Entscheidungsträgers mehr beanspruchen. Dies wiederum unterstreicht die in Kapitel 1 geäusserte Forderung nach erfahrenen Prüfern und externen Experten.

Entsprechend empfehlen wir, den Umfang der Risikoanalyse auf das Wesentliche zu reduzieren. Bei Prüffeldern mit potenziell hohem Schadensausmass könnten die Prüftiefe bzw. allfällige fallbezogene Prüfungen und deren Periodizität unabhängig von der Eintretenswahrscheinlichkeit und vom Kontrollrisiko definiert werden. Als Beispiele für Prüffelder mit hohem Schadenspotenzial verweisen wir auf die Bewertungen und die Sicherung der Vermögenswerte vor unberechtigtem Zugriff. Eine einfache Regel in diesem Zusammenhang könnte z.B. lauten, dass Kollektivanlagen, bei denen nach Aussage der Depotbanken nicht mindestens eine Kollektivunterschrift zu zweien implementiert ist, grundsätzlich nicht bewilligt werden können. Weiter könnte z.B. vorgegeben werden, dass bei Kollektivanlagen, bei denen mehr als 30% der Vermögenswerte nicht anhand von öffentlich beobachtbaren Preisen bewertet sind, zwingend eine fallbezogene Prüfung der Bewertungsprozesse und Methodologien durchgeführt werden muss.

Wir danken Ihnen herzlich für die Durchsicht unserer Stellungnahme und das Interesse, das Sie unseren Anliegen und Überlegungen entgegenbringen. Für weitere Auskünfte und Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
SwissAnalytics AG



Christian Nauer  
CEO



Arne Schmidt  
Partner

---

<sup>15</sup> Vgl. Andrew G Haldane, Executive Director, Financial Stability and member of the Financial Policy Committee and Vasileios Madouros, Economist, Bank of England. Rede: The dog and the frisbee, anlässlich des 36. Economic Policy Symposiums der Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming. Seite 3 (31. August 2012).

TREUHAND SUISSE, Monbijoustr. 20, PF 8520, 3001 Bern

FINMA, Eidgenössische. Finanzmarktaufsicht  
Frau Esther Widmer  
Einsteinstrasse 2  
3003 Bern

TREUHAND|SUISSE  
Zentralsekretariat  
Monbijoustrasse 20  
Postfach 8520  
3001 Bern  
Tel. +41 31 380 64 30  
Fax +41 31 380 64 31

Bern, 17. September 2012/ES

## **Anhörung zu den neuen Rundschreiben der FINMA im Prüfwesen**

Sehr geehrte Frau Widmer

Wir nehmen Bezug auf die vom 7. August 2012 via Internet ([www.finma.ch](http://www.finma.ch)) eröffnete Anhörung zu den neuen Rundschreiben im Prüfwesen.

### **Unsere Legitimation zur Stellungnahme**

TREUHAND|SUISSE vertritt 2'000 Treuhandfirmen in der Schweiz. Die meisten Firmen sind ebenfalls in den diversen Bereichen der Revision tätig, insbesondere in den Zulassungskategorien 4 und 5 (Personen nach Art. 126 Abs. 1 Bst. e und f KAG (Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen oder Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen) und auch bei direkt unterstellten Finanzintermediären nach Art. 2 Abs. 3 GwG (DUFI).

Die im Verband organisierten Unternehmen beschäftigen über 10'000 Mitarbeitende im Finanzdienstleistungsbereich. TREUHAND|SUISSE bildet jährlich mehr als 2'300 Personen aus. Im Interesse seiner Unternehmen versteht sich TREUHAND|SUISSE als staatstragende Kraft und als Vertreter der freien Berufe. Der Verband setzt sich für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein. Die Mitglieder von TREUHAND|SUISSE betreuen über 350'000 KMU und Klienten.

Wir danken Ihnen, für die Gelegenheit zur Vernehmlassung und nehmen die Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr. Unser Verband führt zudem eine von der FINMA akkreditierte Selbstregulierungsorganisation. Unsere SRO-TREUHAND|SUISSE vertritt gegen 600 Finanzintermediäre und akkreditiert gemäss dem von der FINMA genehmigten SRO-Prüfkonzept ebenfalls GwG-Revisoren zur GwG-Prüfung der angeschlossenen Finanzintermediäre. Die SRO ist von diesen Rundschreiben jedoch nicht direkt betroffen.

### A. Ad Rundschreiben „Prüfwesen“

Neu wird von den Prüfgesellschaften für die prudentiell beaufsichtigten Institute eine Risikoanalyse verlangt, die die Risikosituation des geprüften Beaufsichtigten vorausschauend untersucht und darlegt. Im Hinblick auf die in den letzten Jahren vorgekommenen Ereignisse der Finanzkrise, dienen diese Massnahmen insbesondere dem Anlegerschutz. Sie sind grundsätzlich zu begrüssen, zumal der risikobasierte Ansatz angewandt wird.

### B. Ad Rundschreiben „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“

Sorge bereitet unserem Verband hingegen die Vorschläge im Rundschreiben bezüglich „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“, insbesondere was die Vorschriften für die Zulassungskategorien 5 betrifft. Zahlreiche kleine und mittlere Revisionsbetriebe wären von diesen Neuerungen betroffen und würden – ohne personelle Verstärkung – aus dem Markt gedrängt.

Wortlaut von Randziffer 16:

#### **Randziffer 16**

*„Für die Zulassung in der Zulassungskategorie 5 muss die Prüfgesellschaft über mindestens zwei Prüfer verfügen, die innerhalb der letzten 5 Jahre insgesamt 500 Prüfstunden in der Prüfung der Zulassungskategorie 4 oder 5 nachweisen können.“*

Aus folgenden Gründen können wir dieser Neuerung nicht zustimmen:

#### **1. Zahlreiche kleine Revisionsfirmen sind Kleinbetriebe**

Es ist nicht nachzuvollziehen, weshalb eine Prüfgesellschaft in der Zulassungskategorie 5 nun über zwei Prüfern verfügen muss, wird doch die Revision in der Regel von einer Person durchgeführt. Zudem verfügt diese Person über die nötige Qualifikation (zugelassener Revisionsexperte). Zudem sind auch viele direkt unterstellte Finanzintermediäre Klein- und Mittelbetriebe, welche bei einer Verschärfung der Vorschriften, welche immer auch mit der Verteuerung der Kosten verbunden ist, sich tendenziell von der GwG-Unterstellungspflicht verabschieden werden.

Zahlreiche Revisionsfirmen sehen sich ausser Stande, sich personell zu verstärken. Wir erachten diese neue Vorschrift als Marktbehinderung und als versteckten Numerus clausus.

#### **2. Überhöhte Anforderungen von nachzuweisenden Prüfstunden**

Die FINMA zählt 388 direkt unterstellte Finanzintermediäre (Stand per 14. August 2012 gemäss [www.finma.ch](http://www.finma.ch)) und 100 zugelassene GwG-Revisoren (Stand: 14. August 2012 gemäss [www.finma.ch](http://www.finma.ch)), welche über die Bewilligung zur GwG-Prüfung von DUFI verfügen. Wir verstehen zwar das Anliegen, dass bei 388

Finanzintermediären und 100 GwG-Revisoren im Verhältnis zu den Geprüften eine grosse Anzahl GwG-Revisoren existieren. In Randziffer 16 wird von den zwei Prüfern mindestens 500 Prüfstunden in der Prüfung der Zulassungskategorie 4 oder 5 verlangt. In Randziffer 26 wird zudem präzisiert, dass in der Zulassungskategorie 5 die Prüfer jährlich mindestens 50 Prüfstunden zu leisten und nachzuweisen haben.

Rechnet man die Möglichkeit um, wie viele Prüfgesellschaften mit der neuen Vorschrift letztlich im Markt verbleiben, so kommt man auf folgendes Ergebnis:

Jeder Prüfer in der Zulassungskategorie 5 muss mindestens 50 Prüfstunden leisten (Randziffer 26), bzw. pro Prüfgesellschaft mindestens 100 Prüfstunden. Wenn nun pro Jahr 100 Stunden DUFI-Prüfungen von der Prüfgesellschaft gefordert sind, werden nur noch wenige Prüfgesellschaften verbleiben. Bei rund 380 DUFI's und einer durchschnittlichen Anzahl Prüfstunden pro Jahr von 15 h ergeben sich total 5'700 Prüfstunden. Bei 100h pro Prüfgesellschaft würden mathematisch lediglich maximal 57 Prüfgesellschaften verbleiben. Mit anderen Worten: Heute sind als DUFI-Prüfer insgesamt 100 Prüfgesellschaften zugelassen. Eine Reduktion von 100 auf beispielsweise ca. 50 Prüfgesellschaften ist eine klare Behinderung aller kleinen Prüfgesellschaften bezüglich Marktzutritt.

Wir regen an, dass – falls die FINMA an einer gewissen Anzahl nachweisbarer Prüfstunden festhält, egal wie hoch diese sind, - auch die Stunden der Prüfungen von Finanzintermediären, die via SRO reguliert sind, dazurechnen müsste. Diese GwG-Prüfung bei den SRO stellt die gleiche Tätigkeit dar. Es ist nicht einzusehen, weshalb diese Prüfstunden nicht gleichwertig zu beurteilen sind. Zudem werden die SRO von der FINMA beaufsichtigt, und somit ist auch eine Aufsicht über deren Tätigkeit sichergestellt. Zudem gilt es zu bemerken, dass die Aufteilung des Mandats-Portefeuilles zwischen DUFI's und SRO-FI's bei den Prüfgesellschaften aufgrund von Zufälligkeiten zustande gekommen sind.

### 3. *Verbot der Rückwirkung.*

Mit der neuen Vorschrift wird zudem das Prinzip des Verbots der Rückwirkung verletzt. Die neue Vorschrift verlangt, dass für die Zulassung in der Zulassungskategorie 5 die Prüfgesellschaft über mindestens zwei Prüfer verfügen muss, die *innerhalb der letzten 5 Jahre* insgesamt 500 Prüfstunden in der Prüfung der Zulassungskategorie 4 oder 5 nachweisen müssen (Randziffer 16). In der Übergangsbestimmung (Randziffer 49) wird festgehalten, dass die Vorschriften des Rundschreibens von den bereits zugelassenen Prüfgesellschaften und Prüfern spätestens ab 1. Januar 2014 eingehalten werden muss.

Dies hat zur Konsequenz, dass ein heute zugelassener GwG-Revisor, der nicht mindestens 5 DUFI-Mandate pro Jahr führen konnte, aus dem Markt gedrängt wird, da er keine Chance hat, auf die 500 nachweisbaren Prüfstunden zu kommen. Es wird ihm mit der kurzen Übergangsfrist verunmöglicht, hier Stunden „nachzuholen“. Somit

würden zahlreiche GwG-Prüfer aus dem Markt gedrängt. Die Spielregeln werden so während des Spiels geändert.

Korrekt wäre in diesem Zusammenhang – unter Berücksichtigung der von der FINMA vorgeschlagenen Zahlen die Forderung von 200 Prüfstunden innerhalb der letzten zwei Jahre und eine Übergangsfrist von 2 Jahren. Randziffer 16 ist somit abzulehnen oder mindestens anzupassen.

Ein weiteres Argument für eine längere Übergangsfrist (zwei statt ein Jahr) ist, dass sich die DUFI's wie auch die Prüfgesellschaften entsprechend organisieren müssen. Die Mandate der Prüfgesellschaften, welche diese Tätigkeit neu aufgeben werden, müssen durch andere Prüfgesellschaften übernommen werden. Damit könne diese für die Zukunft die entsprechenden Stundenanforderungen erreichen. Dies könnte auch durch die Fusion von Prüfgesellschaften erreicht werden. Dies benötigt jedoch in der Praxis entsprechend Zeit.

#### **4. *Verhinderung der Zulassung von neuen Prüfern***

Für die Zulassung von *neuen* Prüfern in der Zulassungskategorie 5 muss die Prüfgesellschaft wie oben erwähnt über mindestens zwei Prüfer verfügen, die innerhalb der letzten 5 Jahre insgesamt 500 Prüfstunden in der Prüfung der Zulassungskategorie 4 oder 5 nachweisen können. Da diese Bestimmung unter dem Kapitel A. „Zulassungsvoraussetzungen für Prüfgesellschaften“ aufgeführt ist, wird damit einer neu gegründeten Prüfgesellschaft der Marktzutritt schlicht verunmöglicht. Dies kann nicht hingenommen werden.

Wir begründen unsere Ablehnung dieser Behinderung der Zulassung von neuen Prüfgesellschaften auch mit den Grundsätzen der Wirtschaftsordnung, wie sie in Art. 94 der Bundesverfassung verankert sind. Darin ist geregelt, dass Bund und Kantone sich an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit halten. Insbesondere haben Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft zu sorgen (Art. 94 Abs. 3 BV). Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere auch Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, sind nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind (Art. 94 Ab. 4 BV).

Wir bitten Sie somit, insbesondere Randziffer 16 zu streichen oder mindestens so zu überarbeiten, dass die Anzahl Prüfungsstunden reduziert und die Übergangsfrist der Anzahl Jahre angepasst wird, für die Prüfstunden nachzuweisen sind. In jedem Fall sind jedoch auch die Prüfstunden von GwG-Revisionen, die bei den SRO getätigt werden hinzuzurechnen. Zudem ist eine Regelung zu schaffen, die es neuen Prüfgesellschaften zumindest erlaubt, eine Chance zum Marktzutritt zu haben.

#### **5. *Vermeidung der Verschärfung der Bestimmungen für die SRO***

Unser Verband führt eine eigene SRO. Die unserer SRO angeschlossenen Finanzintermediäre sind mit dem Bereich der direkt unterstellten Finanzintermediär (Art. 2 Abs. 3 GwG) vergleichbar. Mit der Verschärfung der Zulassungskriterien bei der Zulassungskategorie 5 befürchten wir, dass früher oder später solche Kriterien auch der SRO auferlegt werden.

Unsere SRO zählt zurzeit gegen 600 Mitglieder und gegen 230 zugelassene externe Revisoren, welche berechtigt sind, die Mitglieder unserer SRO zu prüfen.

Zwei Drittel unserer angeschlossenen Finanzintermediäre führen weniger als 21 GwG-Mandate. Nur lediglich 8.7% der angeschlossenen Finanzintermediäre führen mehr als 100 GwG-Mandate. 4,8% der angeschlossenen Mitglieder führen mehr als 200 GwG-Mandate. Die Mehrheit der angeschlossenen Finanzintermediäre sind somit Kleinst- und Kleinbetriebe. Sollten die Zulassungskriterien auch für unsere externen Revisoren verschärft werden, verteuert sich das Prüfwesen zusätzlich. Wir befürchten, dass zahlreiche Finanzintermediäre bei zusätzlichen Kosten von Art. 7 VBF Gebrauch machen werden und die SRO-Mitgliedschaft auflösen. Unser Verband ist der Meinung, dass eine SRO-Zugehörigkeit mit obligatorischer Schulung im GwG-Bereich einen sinnvollen Beitrag zur guten Reputation des Finanzplatzes Schweiz beiträgt. Aber eben, über einen Austritt entscheiden die betroffenen „kleinen Finanzintermediäre“ selber. Diese Tendenz ist bereits heute sichtbar. Wir bitten Sie, diese Konstellation zu berücksichtigen.

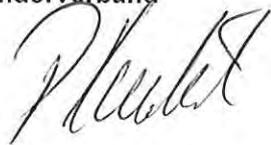
Wir danken Ihnen für Ihre Zusammenarbeit und Ihr Vertrauen.

Mit freundlichen Grüßen

**TREUHAND | SUISSE Schweizerischer Treuhänderverband**



Raoul Egeli  
Zentralpräsident



Patrik Kneubühl  
Direktor

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA  
Frau Esther Widmer  
Einsteinstrasse 2  
3003 Bern

Zürich, 18. September 2012

### **Anhörung Rundschreiben "Prüfwesen" sowie "Prüfgesellschaften und leitende Prüfer"**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die uns zugestellten Anhörungsunterlagen zum Prüfwesen und für die Möglichkeit, dazu Stellung zu beziehen. Die Treuhand-Kammer hat sich im Rahmen ihrer Fachkommissionen eingehend mit den Vorschlägen der FINMA befasst, da diese unseren Berufsstand unmittelbar betreffen.

Wie bereits in unserem Brief vom 22. März 2012 erwähnt, unterstützen wir im Grundsatz alle Massnahmen, welche die Qualität der Prüfung stärken. Mit gewissem Erstaunen haben wir bei der Durchsicht der Anhörungsunterlagen allerdings festgestellt, dass viele zentrale Fragen in den Rundschreiben noch nicht adressiert werden und erst im Rahmen von Wegleitungen geregelt werden sollen, welche zu einem späteren Zeitpunkt veröffentlicht werden. Gemäss unserem Verständnis der "Leitlinien zur Finanzmarktregulierung" der FINMA sind jedoch alle wesentlichen Fragen auf der Ebene von Rundschreiben bzw. deren Anhänge zu regeln, was derzeit in den vorliegenden Rundschreiben-Entwürfen nicht der Fall ist. Vom Instrument der Wegleitung ist im Bereich der Aufsicht aus rechtsstaatlichen Überlegungen höchstens für untergeordnete Ausführungsbestimmungen Gebrauch zu machen, die sich innerhalb des in den Rundschreiben gesteckten Rahmens bewegen. Unsere Stellungnahme basiert auf den heute verfügbaren Informationen und kann daher noch nicht abschliessend sein. Erst nach Vorliegen aller relevanten Informationen können wir die konkreten Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen abschätzen und beurteilen, inwiefern die Zielsetzungen der laufenden Reform erreicht werden können.

Wir gehen nachstehend auf einige zentrale Punkte näher ein. In der Beilage lassen wir Ihnen tabellarisch und in Stichworten weitere Kommentare und Anregungen zugehen.

#### Rundschreiben Prüfwesen, Allgemeiner Teil

Das Rundschreiben Prüfwesen regelt die Prüfung von Beaufsichtigten durch die Prüfgesellschaften, richtet sich aber auch an die Beaufsichtigten selbst (vgl. Seite 2 Adressaten). Fragen zum Prüfwesen werden gleichzeitig auch andernorts, beispielsweise im Rundschreiben 08/24 "Überwachung und interne Kontrolle Banken" angesprochen. Jenes Rundschreiben weist u.a. in Rz 47 (Würdigung von

Risikoanalyse, Prüfstrategie und Prüfplan) oder in Rz 51 (Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen der Prüfgesellschaft und der internen Revision) dem Audit Committee des geprüften Instituts Aufgaben im Zusammenhang mit dem Prüfwesen zu. Ferner sind in diesem Rundschreiben in Rz 78 die Anforderungen an die Koordination der Tätigkeiten zwischen der internen Revision und der Prüfgesellschaft festgehalten bzw. in Art. 26 Abs. 2 FINMA-PV für den Versicherungsbereich. Die Ausführungen auf Seite 11 des Erläuterungsberichts zu den im Entwurf vorliegenden Rundschreiben, wonach die Risikoanalyse nicht mit den Beaufichtigten vorbesprochen werden sollte, sowie Anweisungen im Rundschreiben „Prüfwesen“, wonach dem Verwaltungsrat nur noch eine Kopie des Prüfberichts zuzustellen ist (Rz 60) und die FINMA die Standardprüfstrategie genehmigt (vgl. Formular Standardprüfstrategie), sowie das Delegationsverbot in Rz 37 führen zu Unklarheiten bezüglich der geltenden Aufgabenzuweisung und lassen auf einen zusätzlichen Abstimmungsbedarf schliessen.

Die Zusammenarbeit zwischen der Prüfgesellschaft und der internen Revision wird im Bericht „Prüfwesen 2012“ auf den Seiten 15 und 16 angesprochen und als Massnahmen werden genannt: 1) Erhöhte Transparenz und 2) Würdigung der Prüfungen durch die Prüfgesellschaft (beide Punkte in Rz 38 des Rundschreibens geregelt) sowie 3) Delegationsverbot (in Rz 37 geregelt). Während im Bericht „Prüfwesen 2012“ klar erwähnt wird, dass sich das Delegationsverbot auf die jährliche Basis- und Zusatzprüfung sowie auf fallbezogene Prüfungen bezieht, wird im Rundschreiben in Rz 37 ganz allgemein und ohne weitere Spezifikation das Delegationsverbot auf „ihre Prüfungen“ bezogen. Die vorgeschlagene Regelung ist schwer verständlich, umso mehr als die Rz 37 und 38 sich gegenseitig ausschliessen. Zieht man den Bericht „Prüfwesen 2012“ als Auslegungshilfe bei, würden die in der Standardprüfstrategie (Abschnitt Basisprüfung) im betreffenden Jahr ausgewählten Prüfgebiete sowie die Zusatzprüfung dem Delegationsverbot unterliegen. Arbeiten, die die interne Revision in diesen Prüfgebieten bereits durchgeführt hat (z.B. vor der Genehmigung der Prüfstrategie durch die FINMA), könnten aufgrund von Rz 37 nicht (mehr) berücksichtigt werden. Eine Anwendung von Rz 38 ist auch nicht zielführend, da das Delegationsverbot gemäss Rz 37 greift. Es besteht somit Klärungsbedarf, insbesondere hinsichtlich der Bedeutung des Begriffs "Delegation" (Setzt dies ein aktives Handeln der Prüfgesellschaft voraus?). Aufgrund der heutigen Formulierung könnten nur Prüfungen der internen Revision in anderen Prüfgebieten (d.h. solche die weder Gegenstand der Basis- noch der Zusatzprüfung bilden) berücksichtigt werden. Wir gehen davon aus, dass diese Konsequenzen mit der Neuregelung nicht beabsichtigt sind. Kapitel IX. "Abstützung auf Prüfungen der internen Revision" bedarf daher u.E. einer grundlegenden Überarbeitung. In diesem Zusammenhang wird auch die „Kollision“ mit der Rz 78 des FINMA-RS 08/24 Überwachung und Interne Kontrolle sowie Art. 26 Abs. 2 FINMA-PV aufzulösen sein.

Unter der heutigen Regelung kann die Prüfperiode der Aufsichtsprüfung von derjenigen der Rechnungsprüfung abweichen. Im Kapitel XI. Berichterstattung wird in Rz 47 festgelegt, dass in der Regel die Aufsichtsprüfungsperiode der Rechnungsprüfungsperiode entspricht. Diese Formulierung deutet an, dass Ausnahmen möglich sind. Im Rundschreiben finden sich aber keine Hinweise zum Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung. Ob heute bestehende Unterschiede in den Aufsichtsprüfungsperioden zu beheben sind, ist unklar. Falls eine Umstellung verlangt sein sollte, müssten entsprechende Übergangsbestimmungen definiert werden.

Die Fristen für die Einreichung der Berichterstattung werden teilweise vorgezogen (im Bankenbereich etwa von Mai auf April), wobei auf den Berichtsablieferungstermin hin auch die Risikoanalyse und mutmasslich die Standardprüfstrategie einzureichen sind. Die konzentrierte Einreichung der erwähnten Dokumente (zusammen mit verschiedenen Berichterstattungen aus der laufenden Aufsichtsprüfung) auf einen Zeitpunkt hin trägt einer risikoorientierten Sichtweise wenig Rechnung. Wir regen daher an, die Möglichkeit von abweichenden Prüfperioden beizubehalten oder allenfalls gar auszudehnen und auch bei der Festsetzung der Termine für die Einreichung der Berichterstattungen einen risikoorientierten Ansatz anzuwenden. Weiter weisen wir darauf hin, dass die Prüfgesellschaften auf eine zeitnahe Rückmeldung bzw. Genehmigung der Standardprüfstrategie innerhalb von max. 2 Monaten nach Einreichung angewiesen sind.

Was die anwendbaren Prüfstandards anbelangt, enthält das Rundschreiben nur sehr rudimentäre Vorgaben. Wir haben deshalb in der Beilage einige Ergänzungsvorschläge angebracht, wobei selbst bei deren Berücksichtigung die Situation für die Prüfgesellschaften unbefriedigend bliebe. Der von der FINMA hervorgehobene Unterschied zwischen der Rechnungsprüfung (rückwärtsschauend) und der Aufsichtsprüfung (zukunftsgerichtet) bildet u.E. keinen Grund für die Einführung einer abweichenden Terminologie oder gar für die vollständige Nichtberücksichtigung etablierter Prüfstandards. Wir bekräftigen daher unser bereits mehrfach kommuniziertes Anliegen, zur Sicherstellung einer einheitlichen Prüfqualität und in enger Abstimmung mit Ihnen spezifische Standards für die Aufsichtsprüfung zu entwickeln und dafür den ISAE 3000 des International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) als Basis zu nehmen.

#### Rundschreiben Prüfwesen, Spezifischer Teil: Versicherungen

Das Rundschreiben Prüfwesen erweitert die Prüfaufträge im Versicherungsbereich. Neu wird vom Prüfer namentlich auch eine Risikoanalyse verlangt. Das derzeitige Portfolio an Basisprüfungen umfasst jedoch nicht alle Gebiete, welche in eine umfassende Risikoanalyse einfließen müssten. Nach den bisher entwickelten Prüfprogrammen werden auf Basis der vorgegebenen Prüfpunkte vergangenheitsbezogene Fakten erhoben, welche weder eine vorausschauende Sichtweise beinhalten, noch eine Fokussierung auf die spezifische Risikosituation des zu prüfenden Beaufsichtigten darstellen. Für die Durchführung einer fachmännischen Risikoanalyse würde dies bedeuten, dass nebst den Erkenntnissen aus der Aufsichts- und der Rechnungsprüfung zusätzliche, bislang nicht berücksichtigte Gebiete einzubeziehen wären und teilweise aus einem anderen Blickwinkel analysiert werden müssten. Das dazu notwendige Verständnis muss sich der Prüfer mit zusätzlichen Prüfungshandlungen erarbeiten. Die vorgesehene funktionelle und konzeptionelle Trennung von Rechnungs- und Aufsichtsprüfung unterstützt diese ganzheitliche Sichtweise nicht und wäre einer effizienten Risikoanalyse insbesondere dann abträglich, falls die Rechnungs- und die Aufsichtsprüfung von unterschiedlichen leitenden Prüfern bzw. Prüfteams vorgenommen werden müssten. Im Übrigen sind wir der Meinung, dass die Risikoanalyse vor der Abgabe an die FINMA mit dem beaufsichtigten Institut besprochen werden sollte, um mögliche Fehlaussagen und -interpretationen zu vermeiden.

Gleichzeitig stellen wir gewisse konzeptionelle Inkonsistenzen zwischen der Zielsetzung der FINMA für die Regelung der aufsichtsrechtlichen Prüfung und deren geplanten Umsetzung fest. Dies insofern, als die vorgesehenen Prüfpunkte der Aufsichtsprüfung eher statisch und vergangenheitsbezogen sind und die FINMA die einzelnen Prüfungshandlungen mittels Fragebogen (trifft zu/trifft nicht zu) vorgibt. Die aus dieser Prüftätigkeit resultierenden Erkenntnisse können nur wenig zu einer vorausschauenden Sichtweise (z.B. für die Risikoanalyse) oder zur Fokussierung auf die spezifische Risikosituation eines Beaufsichtigten beitragen.

#### Rundschreiben Prüfwesen, Spezifischer Teil: KAG

Die Rechenschaftsablage bei den offenen kollektiven Kapitalanlagen wird in den Art. 89 und 90 KAG geregelt und bei gewissen geschlossenen Kapitalanlagen wird darauf verwiesen. Für die Erstellung der Jahresrechnung kommen die spezialgesetzlichen Vorschriften zu Anwendung. Wir sind der Auffassung, dass eine Zweiteilung in Rechnungs- und Aufsichtsprüfung in diesem Fall nicht zielführend ist. Wir regen daher an, die Prüfungshandlungen in Bezug auf die kollektiven Kapitalanlagen gesamthaft der Aufsichtsprüfung zuzuteilen.

#### Rundschreiben Prüfgesellschaften und Leitende Prüfer:

Im Zusammenhang mit dem Rundschreiben Prüfgesellschaften und Leitende Prüfer möchten wir folgende Punkte aufgreifen: Bei den Zulassungskriterien wird insofern eine Verschärfung vorgeschlagen, als die für den Nachweis der erforderlichen Berufserfahrung verlangten Stunden künftig innerhalb von drei Jahren erworben werden müssten. Neu eingeführt werden soll zudem eine nachzuweisende jährliche Mindeststundenzahl. Wir haben grundsätzlich Verständnis für eine Präzisierung der Zulassungsanforderungen. Bei der Festlegung der Parameter sind allerdings Faktoren wie beispielsweise die Rotation bei der Mandatsleitung, ein Übertritt zu einer anderen Prüfgesellschaft, Mutterschaftsurlaube, Auslandsaufenthalte sowie Prüftätigkeiten im Ausland mit zu berücksichtigen. Solche regelmässig auftretende Umstände dürfen die Erlangung bzw. Aufrechterhaltung einer Zulassung nicht verhindern. Wir regen daher an, den Zeitraum für den Nachweis der Berufserfahrung auf fünf Jahre auszudehnen und für die jährlichen Mindeststunden auf einen Durchschnittswert abzustellen.

Mit Blick auf die zahlreichen kleineren Prüfgesellschaften, welche insbesondere im Bereich der GwG-Prüfung, aber teilweise auch im Versicherungsbereich aktiv sind, zeigt sich, dass die vorgeschlagenen Zulassungskriterien eine allzu hohe Hürde darstellen, die viele Betroffene zur Aufgabe ihrer Tätigkeit zwingen würde. So würde es etwa zur Einhaltung der Anforderungen von Rz. 23 im Einzelfall notwendig werden Prüfstunden auf den leitenden Prüfer zu verlagern, obschon dies aus Sicht des Prüfungsrisikos und aus Sicht einer optimalen Zusammensetzung des Prüfteams nicht notwendig wäre. Wenn aber eine Verlagerung der Prüfstunden stattfindet, wird es in kleineren Verhältnissen nahezu unmöglich geeigneten Berufsnachwuchs auszubilden und an die Zulassung heranzuführen. Für den Berufsnachwuchs reduziert sich damit unmittelbar die Attraktivität kleinerer Prüfgesellschaften, die auf den genannten Gebieten tätig sind. In Anbetracht der i.d.R. geringen Komplexität der Prüfmandate insbesondere bei DUFI lässt sich eine solche Konsequenz u. E. nicht rechtfertigen. Mit der Fokussierung

auf DUFI im vorliegenden Entwurf sind auch Prüfstunden, welche im GwG-Bereich bei Gesellschaften geleistet werden, die einer Selbstregulierungsorganisation angeschlossen sind, ausgeklammert. Praktische Erfahrungen aus diesem Bereich werden somit nicht angerechnet, obwohl diese Gesellschaften die gleiche Rechtsgrundlage umsetzen. Der Wegfall einer Vielzahl kleinerer Prüfgesellschaften würde überdies die Auswahl potenzieller Anbieter einschränken, was nicht im Interesse eines funktionierenden Marktes sein kann. Wir plädieren deshalb für den Bereich der GwG-Prüfung für die Beibehaltung der heutigen Regelung. Im Bereich der Versicherungen scheint uns eine massvolle Reduktion der minimal verlangten Prüfstunden angebracht, um der geringeren Komplexität kleinerer Versicherungseinrichtungen Rechnung zu tragen. Sollte die FINMA eine Neuregelung im vorgeschlagenen Sinn als zwingend erachten, so wären wenigstens angemessene Übergangsfristen vorzusehen, die den Betroffenen erlauben, sich auf die neue Situation einzustellen. Bei der Begründung der Neuregelung wird im Übrigen ausgeführt, dass im Falle einer Unterschreitung der Mindeststunden die FINMA beurteilt, ob die geforderte Fachpraxis noch vorhanden ist oder nicht. Wir regen an, diese Regelung im Rundschreiben selbst festzuhalten.

In Bezug auf die Unabhängigkeit sind wir der Meinung, dass die bestehenden gesetzlichen sowie standesrechtlichen Vorgaben im Sinne einer prinzipienbasierten Regulierung angemessen und ausreichend sind. Auf die ergänzenden Bestimmungen, wie sie in Rz 31-35 vorgeschlagen werden, kann daher verzichtet werden. Sofern jedoch die FINMA die Notwendigkeit einer spezifischen Konkretisierung der Grundsätze aus Art. 728 OR bzw. Art. 11 RAG für den Bereich der Aufsichtsprüfung bejaht, so wären diese Ausführungsbestimmungen so zu formulieren, dass sie sich einerseits strikte an den gesetzlichen Rahmen halten und andererseits zu einer Klärung der in der Praxis auftauchenden Abgrenzungsfragen führen und nicht zusätzliche Auslegungsfragen zur Folge haben, wie dies bspw. bei dem nun in Rz 32 verwendeten Begriff der aufsichtsrechtlichen Beratung der Fall ist.

Gemäss Art. 36 Abs. 1 FINMAG kann die FINMA einen unabhängigen Untersuchungsbeauftragten einsetzen oder gemäss Art. 46 Abs. 2 VAG Dritte zur Überprüfung der Einhaltung des Gesetzes heranziehen. Wir sind der Auffassung, dass für diese Beauftragten die gleichen Unabhängigkeitsbestimmungen gelten müssen wie für die Prüfgesellschaften, was im Rundschreiben entsprechend festzuhalten ist.

Anhand der bisherigen Ausführungen und der in der Beilage aufgelisteten zusätzlichen Anregungen gehen wir davon aus, dass die beiden Rundschreiben noch in etlichen Punkten überarbeitet werden. Zudem können die praktischen Auswirkungen von deren Umsetzung aufgrund der fehlenden Einzelheiten derzeit nicht abgeschätzt werden. Neuregelungen führen generell bei allen Beteiligten zu einem beträchtlichen Anpassungsbedarf, dessen Umsetzung sorgfältig vorbereitet werden muss. Erfahrungsgemäss tauchen während der Umsetzung zudem Auslegungsfragen und Unstimmigkeiten auf, die der Klärung bedürfen. Diesen Umständen gilt es, wie auch anlässlich der beiden Pilotprojekte im Versicherungswesen erkannt wurde, Rechnung zu tragen. Es würde der Zielsetzung der Effizienzsteigerung aus unserer Sicht zuwiderlaufen, wenn die ganze Population der Beaufsichtigten bereits in diese Einführungsphase einbezogen würde. Wir regen daher an, auf eine flächendeckende Einführung per 1. Januar 2013 zu verzichten und stattdessen die Anwendbarkeit der neuen Regelungen

im Sinne einer Pilotphase auf eine Testpopulation zu beschränken. Letztendlich liegt es im Interesse aller Betroffenen, eine in sich stimmige und praxisgerechte Regelung des Prüfwesens zu finden. In diesem Zusammenhang wiederholen wir gerne unser Angebot, das Projekt mit den notwendigen Ressourcen sowie mit unserem Know How tatkräftig zu unterstützen.

Abschliessend danken wir Ihnen nochmals für die gebotene Möglichkeit zur Stellungnahme sowie für die Berücksichtigung unserer Anliegen in der weiteren Bearbeitung der Rundschreiben.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
TREUHAND-KAMMER



Dr. Thorsten Kleibold  
Mitglied der Geschäftsleitung  
Leiter Ressort Facharbeit



Günter Büchler  
Mitglied der Geschäftsleitung  
Leiter Ressort Branchenpolitik & Mitgliederwesen

Beilagen:

Stellungnahme der Treuhand-Kammer zum E-RS Prüfwesen in tabellarischer Form

Stellungnahme der Treuhand-Kammer zum E-RS Prüfungsgesellschaften und leitende Prüfer in tabellarischer Form

Stellungnahme der Treuhand-Kammer zum E-RS Prüfgesellschaften und Leitende Prüfer: Beilage zum Brief vom 18. September 2012

Rz	Text	Textänderungsvorschlag	Bemerkungen
1	Dieses Rundschreiben regelt:	Dieses Rundschreiben regelt <b>im Zusammenhang mit der Aufsichtsprüfung:</b>	Klarstellung, dass die Bestimmungen für die Rechnungsprüfung nicht relevant sind.
2	a) die Zulassung von Prüfgesellschaften und leitenden Prüfern; sowie		
3	b) Anforderungen an Prüfgesellschaften und leitende Prüfer.		Gemäss Entwurf des RS Prüfwesen Rz 36 kann die FINMA verlangen, dass die Aufsichts- und Rechnungsprüfung von zwei unterschiedlichen Teams und leitenden Prüfern durchgeführt wird. In den Fällen wo diese Ausnahme zur Anwendung kommt, gehen wir davon aus, dass für den leitenden Prüfer der <i>Rechnungsprüfung</i> eine Zulassung als Revisionsexperte der RAB ausreicht.
4	Die Zulassung einer Prüfgesellschaft oder eines leitenden Prüfers wird für einen oder mehrere der folgenden Aufsichtsbereiche erteilt (Zulassungskategorie):		
5	1. Banken, Börsen, Effekthändler und Pfandbriefzentralen;	1. Banken ( <b>inkl. Depotbankfunktion</b> ), Börsen, Effekthändler und Pfandbriefzentralen;	Beibehaltung der heutigen Regelung (vgl. Rz 10 EBK-RS 05/3).
6	2. Versicherungen;		
7	3. Personen nach Art. 126 Abs. 1 Bst. a - d KAG;	3. Personen nach Art. 126 Abs. 1 Bst. a - d KAG ( <b>inkl. Depotbankfunktion</b> );	Beibehaltung der heutigen Regelung (vgl. Rz 10 EBK-RS 05/3).
8	4. Personen nach Art. 126 Abs. 1 Bst. e und f KAG;		Wir gehen davon aus, dass unter dieser Zulassungskategorie nur die „erleichterte Zulassung“ abgehandelt wird. Vgl. dazu auch die vorgeschlagene Ergänzung bei Rz 10.
9	5. Direkt unterstellte Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG (DUFI).		
10	Die Zulassung zur Prüfung in den Zulassungskategorien 1-4 berechtigt zur Prüfung in der Zulassungskategorie 5.	<b>Die Zulassung zur Prüfung in der Zulassungskategorie 1 (Banken und Effekthändler) oder 3 (Fondsleitungen) berechtigt zur Prüfung in der Zulassungskategorie 4.</b> Die Zulassung zur Prüfung in <del>den</del> <b>einer der</b> Zulassungskategorien 1-4 berechtigt zur Prüfung in der Zulassungskategorie 5.	Beibehaltung der heutigen Regelung (vgl. Rz 10 EBK-RS 05/3).  Präzisierung
11	Damit die Zulassung in den Zulassungskategorien 1-4 erteilt werden kann, muss die Prüfgesellschaft über mindestens zwei leitende Prüfer in der beantragten Zulassungskategorie verfügen.		
12	Die Prüfgesellschaft hat sicherzustellen, dass die erforderlichen Ressourcen für die Prüfungen laufend zur Verfügung stehen. Als Bestandteil ihrer Führungs- und Kontrollstruktur unterhalten die Prüfgesellschaften interne Systeme zur Sicherstellung der Unabhängigkeit und Qualität in der Aufsichtsprüfung.		
13	Erfordert eine Aufsichtsprüfung spezielles Expertenwissen, muss die Prüfgesellschaft über entsprechende Fachspezialisten verfügen und diese einsetzen. Sind diese bei der Prüfgesellschaft nicht vorhanden, so darf sie ein Mandat nicht annehmen.	Erfordert eine Aufsichtsprüfung spezielles Expertenwissen, muss die Prüfgesellschaft über entsprechende <del>Fachspezialisten</del> <b>Fachexperten</b> verfügen <b>oder auf externe Fachspezialisten zurückgreifen können</b> und diese einsetzen. Sind diese <b>Bedingungen</b> bei der Prüfgesellschaft nicht <del>vorhanden</del> <b>erfüllt</b> , so darf sie ein Mandat nicht annehmen.	Harmonisierung mit der Rz 32 des RS Prüfwesen, Harmonisierung der Begriffe.
14	Die Prüfgesellschaft stellt sicher, dass die für die Prüfung internationaler Geschäftstätigkeit sowie komplexer Geschäftsmodelle erforderlichen Spezialkenntnisse beim eingesetzten Prüfteam vorhanden sind.		
15	Die Prüfgesellschaft stellt sicher, dass sie über ein umfassendes und an die laufenden Entwicklungen angepasstes Aus- und Weiterbildungsprogramm im Aufsichtsrecht und in der Aufsichtsprüfung verfügt.		
Neue Rz	n/a	<b>Für die nachfolgenden Bestimmungen (Rz 16 – 26) gelten als Prüfstunden solche, die im Rahmen der Aufsichts- und Rechnungsprüfung erbracht wurden. Die Tätigkeit in der internen Revision bei einem der FINMA unterstellten Institut kann für die Ermittlung der Prüfstunden berücksichtigt werden. Die FINMA legt ferner im Rundschreiben fest, in welchem Umfang die im Ausland erworbene Prüferfahrung (z.B. bei Instituten, die der Liechtensteinischen Finanzmarktaufsicht unterstehen oder im Rahmen eines Secondments [Prüfungen bei Finanzinstituten] im Ausland) oder bei einer anderen Prüfgesellschaft als Prüfstunden angerechnet werden können.</b>	
16	Für die Zulassung in der Zulassungskategorie 5 muss die	.....	Vgl. die im Begleitbrief erwähnte generelle Problemstellung für die

Stellungnahme der Treuhand-Kammer zum E-RS Prüfgesellschaften und Leitende Prüfer: Beilage zum Brief vom 18. September 2012

Rz	Text	Textänderungsvorschlag	Bemerkungen
	Prüfgesellschaft über mindestens zwei Prüfer verfügen, die innerhalb der letzten 5 Jahre insgesamt 500 Prüfstunden in der Prüfung der Zulassungskategorie 4 oder 5 nachweisen können.	(Ergänzung): <b>Vorbehalten sind Zulassungen gemäss Rz 10 dieses Rundschreibens.</b>	Zulassungskategorie 5. Vor dem Hintergrund, dass das RAG für die Zulassung eines Revisionsunternehmens als Revisionsexperte keine entsprechende Vorgabe macht, scheint die Forderung des RS nach mind. 2 leitenden Prüfern zumindest im Falle der Zulassungskategorie 5 nicht gerechtfertigt. Für die Berechnung der massgeblichen Prüfstunden sind auch die Prüfungsmandate bei Finanzintermediären zu berücksichtigen, welche einer SRO angeschlossen sind. Weiter ist zu präzisieren, dass die 500 Stunden die kumulierte Vorgabe für die Gesamtheit der für die betreffende Prüfgesellschaft tätigen Prüfer darstellt. Das Erreichen der Vorgabe von 500 Prüfstunden kann für kleinere Prüfgesellschaften u.a. deshalb sehr schwierig zu erfüllen sein, weil die Reglemente der SRO vielfach keine jährliche Prüfung vorsehen. Im Übrigen zwingt diese Regelung viele KMU-Prüfunternehmen dazu, Prüfstunden auf den leitenden Prüfer zu verlagern, auch wenn dies aufgrund der Komplexität des Prüfauftrages nicht zwingend nötig wäre. Dies wiederum verhindert die on the job-Ausbildung von jüngeren Mitarbeitenden.
17	Für die Zulassungskategorien 1-3 muss der Prüfer eine Berufserfahrung von mindestens 2 000 Prüfstunden innerhalb der letzten drei Jahre in der Prüfung von Beaufsichtigten der beantragten Zulassungskategorie aufweisen.	Der Prüfer muss über folgende Berufserfahrung innerhalb der letzten <b>fünf</b> Jahre in der Prüfung der Beaufsichtigten der beantragten Zulassungskategorie aufweisen: Kategorie 1: 2000 Prüfstunden Kategorie 2: 1500 Prüfstunden Kategorie 3: 2000 Prüfstunden in den Kategorien 1 oder 3, wovon 1000 Prüfstunden in der Kategorie 3	Generelle Ausdehnung des Zeitraums auf fünf Jahre.  Reduktion der erforderlichen Prüfstunden in Kat. 2 mit Blick auf die KMU-Prüfer im Bereich der kleinen Versicherungs-einrichtungen. Beibehaltung der heutigen Regelung.  Zu Kategorie 2: Obwohl umhüllende Krankenkassen gemäss Rundschreiben Prüfwesen Rz 86 zurzeit nicht von der FINMA überwacht werden, sind die im überobligatorischen Bereiche geleisteten Prüfstunden anzuerkennen.
18	Für die Zulassungskategorie 4 muss der Prüfer:		Wir gehen davon aus, dass in dieser Kategorie nur die im „vereinfachten Verfahren“ zugelassenen Prüfgesellschaften klassiert werden.
19	<input type="checkbox"/> eine Berufserfahrung von mindestens 1 000 Prüfstunden innerhalb der letzten drei Jahre in der Prüfung von Vermögensverwaltern nach Art. 126 Abs. 1 Bst. e KAG; oder	<input type="checkbox"/> eine Berufserfahrung von mindestens 1 000 Prüfstunden innerhalb der letzten <b>fünf</b> Jahre in der Prüfung von Vermögensverwaltern nach Art. 126 Abs. 1 Bst. e KAG; oder	Vgl. unsere Interpretation zu Rz 18. Sollte unsere Interpretation nicht greifen, so wäre in dieser Rz zu regeln, dass die in den Zulassungskategorien 1 und 3 geleisteten Stunden anrechenbar sind (vgl. Vorschlag in Rz 10).
20	<input type="checkbox"/> eine Berufserfahrung von mindestens 1 500 Prüfstunden innerhalb der letzten drei Jahre in der Prüfung von Finanzintermediären nach Art. 2 Abs. 3 GwG, die in der Vermögensverwaltung oder Anlageberatung tätig sind; oder	<input type="checkbox"/> eine Berufserfahrung von mindestens 1 500 Prüfstunden innerhalb der letzten <b>fünf</b> Jahre in der Prüfung von Finanzintermediären nach Art. 2 Abs. 3 GwG, die in der Vermögensverwaltung oder Anlageberatung tätig sind; oder	
21	<input type="checkbox"/> eine Berufserfahrung von mindestens fünf Jahren im Bereich des Vermögensverwaltungsgeschäfts nachweisen.		
22	Die FINMA definiert die Einzelheiten der Zulassungsgesuche sowie der einzureichenden Unterlagen im Rahmen einer Wegleitung.		
23	Um die Sorgfalt und die ordentliche und sachkundige Prüfung dauerhaft zu gewährleisten, haben leitende Prüfer jährlich eine Mindestanzahl an Prüfstunden zu leisten. Sie haben:	Um die Sorgfalt und die ordentliche und sachkundige Prüfung dauerhaft zu gewährleisten, haben leitende <b>Prüfer im Durchschnitt über die letzten drei Jahre</b> eine Mindestanzahl an Prüfstunden zu leisten. <b>Sie haben durchschnittlich pro Jahr:</b>	Rotationen, Auslandsaufenthalte, Sabbaticals, Mutterschaftsurlaube u.ä. können dazu führen, dass die jährlichen Mindeststunden nicht erreicht werden können. Mit dem Abstellen auf einen Durchschnittswert können diese Faktoren berücksichtigt werden. Im Übrigen regelt das Rundschreiben die Folgen einer Unterschreitung der Mindeststunden nicht. Gemäss Ausführungen zur Rz 26 im Erläuterungsbericht obliegt es der FINMA zu beurteilen, ob im Falle einer Unterschreitung die geforderte Fachpraxis noch vorliegt oder nicht. Die Regelung für ist im Rundschreiben selbst zu verankern. Ferner wäre zu präzisieren ob im Rahmen der Aufsichts- und Rechnungslegungsprüfung erbrachte Prüfstunden angerechnet werden können und ob nur Prüfstunden, welche der Leitende Prüfer in seiner Funktion als Leitender Prüfer erbringt qualifizieren.
24	<input type="checkbox"/> in der Zulassungskategorie 1: 200 Prüfstunden; und		Bei einer Mindestzahl von 2 leitenden Prüfern bedingt dies 400 Mindestprüfstunden von leitenden Prüfern. Für kleineren Prüfgesellschaften mit weniger komplexen Prüfmandaten dürfte die Einhaltung der Vorgaben eine echte Herausforderung darstellen, die

Stellungnahme der Treuhand-Kammer zum E-RS Prüfgesellschaften und Leitende Prüfer: Beilage zum Brief vom 18. September 2012

Rz	Text	Textänderungsvorschlag	Bemerkungen
			sie dazu zwingt, Prüfstunden auf den leitenden Prüfer zu verlagern, auch wenn dies aufgrund der Komplexität nicht nötig wäre. Dies wiederum verhindert die on the job-Ausbildung von Nachwuchs.
25	<input type="checkbox"/> in den Zulassungskategorien 2-4: 100 Prüfstunden zu leisten.	<input type="checkbox"/> in den Zulassungskategorien 2-4: 100 Prüfstunden <b>pro Zulassungskategorie</b> zu leisten.	Klarstellung Siehe ausserdem Kommentar zu Rz 24 betreffend kleinere Prüfgesellschaften.
26	In der Zulassungskategorie 5 müssen die Prüfer 50 Prüfstunden leisten.	..... (Ergänzung). <b>Leitende Prüfer der Zulassungskategorien 1 – 4 können in diesen Zulassungskategorien geleistete Prüfstunden anrechnen.</b>	Zur Problematik für die Zulassungskategorie 5 vgl. Begleitbericht. Das Erreichen der Vorgabe von 50 Prüfstunden kann für Prüfer kleinerer Prüfgesellschaften u.a. deshalb sehr schwierig sein, weil die Reglemente der SRO vielfach keine jährliche Prüfung mehr vorsehen.
27	Die leitenden Prüfer der Zulassungskategorien 1-4 haben jährlich insgesamt zwei Tage aufsichtsrechtliche Weiterbildung im Bereich ihrer Zulassungskategorie zu absolvieren. Die Weiterbildung hat auch das GwG zu umfassen.	<b>Die leitenden Prüfer haben jährlich eine aufsichtsrechtliche Weiterbildung im Bereich ihrer Zulassungskategorie zu absolvieren. Die Weiterbildung hat auch die Regulierung der Geldwäschereibekämpfung zu umfassen. Die Anforderungen betragen für die Zulassungskategorie 1: zwei Tage Zulassungskategorien 2 und 3: einen Tag Zulassungskategorie 4: einen halben Tag</b>	Differenzierung der Anforderungen.
28	In der Zulassungskategorie 5 haben die Prüfer jährlich mindestens eine halbtägige Weiterbildung im Bereich des GwG zu absolvieren.	In der Zulassungskategorie 5 haben die Prüfer jährlich mindestens eine halbtägige Weiterbildung im Bereich der <b>Regulierung der Geldwäschereibekämpfung des GwG</b> zu absolvieren.	
29	Die Prüfgesellschaft erbringt im Rahmen des Rechenschaftsberichts jährlich den Nachweis, dass die Prüfstunden pro Zulassungskategorie (IV. A.) erbracht sowie die aufsichtsrechtlichen Weiterbildungen (IV. B) absolviert wurden.		
30	Die Prüfgesellschaften sowie die Prüfer müssen die Unabhängigkeitsvorschriften nach Art. 728 OR sowie Art. 11 RAG einhalten (vgl. Art. 9 FINMA-PV).		Die bestehenden gesetzlichen und standesrechtlichen Vorgaben sind u.E. angemessen und ausreichend, sodass auf die ergänzenden Bestimmungen in Rz 31-35 verzichtet werden kann. Im Übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen zum Thema Unabhängigkeit in unserer brieflichen Stellungnahme.
31	Mit den Anforderungen an die Unabhängigkeit ist insbesondere unvereinbar:		
32	<input type="checkbox"/> Aufsichtsrechtliche Beratungen, die im Auftrag des geprüften Beaufichtigten erfolgen;		
33	<input type="checkbox"/> Beratung bei Transaktionen des Prüfkunden, die von der FINMA zu bewilligen oder zu genehmigen sind, inkl. rein beratende und nicht ausschliesslich auf Bewertung ausgerichtete Due-Diligence sowie die Abgabe von Fairness Opinions im Rahmen von geplanten Fusionen, Spaltungen, Umwandlungen oder Vermögensübertragungen;		
34	<input type="checkbox"/> Entwicklung und Einführung von Systemen zur Unterstützung der Compliance-, Rechts-, Risikokontroll-, Risikomanagement- oder Investmentkontrollfunktionen;		
35	<input type="checkbox"/> 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.		
36	Die Prüfgesellschaften reichen der FINMA bis spätestens Ende Juni folgende Unterlagen ein:	Die Prüfgesellschaften reichen der FINMA bis spätestens Ende <b>September</b> folgende Unterlagen ein. :	Die Prüfgesellschaften weisen unterschiedliche Abschlussstichtage auf. Bezüglich der geforderten Informationen ist nebst der Ablieferungsfrist auch der massgebende Stichtag bzw. Zeitraum festzulegen.
37	<input type="checkbox"/> Informationen zum Gesamthonorarvolumen der Prüfgesellschaften in der Schweiz, Aufwand für Prüfungs- und Nicht-Prüfungsdienstleistungen sowie Aufwand der internen Revision beim Beaufichtigten für das abgelaufene Geschäftsjahr;		Im Versicherungsbereich wird der Aufwand der internen Revision bisher nicht erhoben. Wir gehen davon aus, dass dies auch weiterhin nicht der Fall sein wird.
38	<input type="checkbox"/> Rechenschaftsbericht gemäss aktueller Vorlage; sowie	- Rechenschaftsbericht <b>über das abgelaufene Geschäftsjahr</b> gemäss aktueller Vorlage <b>im Anhang</b> , wobei im Falle einer jährlichen Berichterstattung an die Revisionsaufsichtsbehörde, die darin enthaltenen Informationen nicht wiederholt werden müssen; sowie	Beibehaltung der heutigen Praxis. Es obliegt der FINMA die allenfalls benötigten Informationen bei der Revisionsaufsichtsbehörde einzufordern. Die Übertragung der Überwachungspflicht auf die RAB darf nicht zu einem administrativen Mehraufwand für die Prüfgesellschaften führen. Mangels Kenntnis der „aktuellen Vorlage“ können wir die Vorgaben im Detail derzeit weder beurteilen noch kommentieren.
39	<input type="checkbox"/> alle Unterlagen, die die Erfüllung der laufend einzuhaltenden		

Stellungnahme der Treuhand-Kammer zum E-RS Prüfgesellschaften und Leitende Prüfer: Beilage zum Brief vom 18. September 2012

Rz	Text	Textänderungsvorschlag	Bemerkungen
	Zulassungsbedingungen belegen.		
40	Gestützt auf Art. 29 Abs. 2 FINMAG informieren zugelassene Prüfgesellschaften die FINMA unaufgefordert und unverzüglich sowie mindestens einmal jährlich im Rahmen des Rechenschaftsberichts über	Gestützt auf Art. 29 Abs. 2 FINMAG informieren zugelassene Prüfgesellschaften die FINMA <b>bei wesentlichen Veränderungen oder Ereignissen</b> unaufgefordert und unverzüglich sowie mindestens einmal jährlich im Rahmen des Rechenschaftsberichts über	Massgebend ist die gesetzliche Bestimmung. Diese kann in einem Rundschreiben nicht verschärft werden.
41	<input type="checkbox"/> Zusammensetzung der Organe und Beteiligungen an der Prüfgesellschaft;		
42	<input type="checkbox"/> Leitende Prüfer der Prüfgesellschaft;		
43	<input type="checkbox"/> Bestehende oder drohende Auseinandersetzungen mit Prüfkunden, die der Aufsicht der FINMA unterstehen und/oder deren Gruppengesellschaften;		
44	<input type="checkbox"/> Eröffnung und Abschluss von Straf- und Verwaltungsverfahren gegen die Prüfgesellschaft oder Prüfer sowie die Ergebnisse der Verfahren;	<input type="checkbox"/> Eröffnung und Abschluss von Straf- und Verwaltungsverfahren gegen die Prüfgesellschaft oder <b>Leitende</b> Prüfer sowie die Ergebnisse der Verfahren;	Präzisierung
45	<input type="checkbox"/> Fälle der Berufshaftpflicht;		
46	<input type="checkbox"/> Weitere, aufsichtsrechtlich relevante Sachverhalte, die die Prüfgesellschaft oder die Gruppe betreffen;		
47	<input type="checkbox"/> Nachweise nach IV. C.		
48	Datum des Inkrafttretens: 1. Januar 2013.		Vgl. Begleitbrief bezüglich Vorschlag für eine Testphase.
49	Die Vorschriften des Rundschreibens müssen von den bereits zugelassenen Prüfgesellschaften und Prüfern spätestens ab 1. Januar 2014 eingehalten werden.		Es ist nicht vollständig klar, in welcher Periode die Bedingungen für die Aufrechterhaltung der Zulassungen erstmals erfüllt sein müssen. Sind die zu leistenden Prüfstunden für die Aufrechterhaltung bereits im 2013 oder im 2014 zu erfüllen?

Stellungnahme der Treuhand-Kammer zum E-RS Prüfwesen: Beilage zum Brief vom 18. September 2012

Rz	Text	Textvorschlag	Bemerkungen
1	Dieses Rundschreiben regelt die Prüfung von Beaufsichtigten durch die Prüfgesellschaften.	Dieses Rundschreiben regelt die <b>Aufsichtsprüfung</b> von Beaufsichtigten durch die Prüfgesellschaften.	In diesem Rundschreiben wird das Wort „Prüfung“ mit unterschiedlichem Sinn verwendet. „Prüfung“ sollte daher im Glossar definiert werden (vgl. Glossar zum EBK-RS 05/1).
2	Im Rahmen der Rechnungsprüfung wird geprüft, ob die Jahresrechnung (resp. Konzernrechnung) den anwendbaren Vorschriften entspricht. Die Rechnungsprüfung richtet sich grundsätzlich nach dem Obligationenrecht sowie weiteren anwendbaren Vorschriften. Die Rechnungsprüfung wird nicht im Rahmen dieses Rundschreibens geregelt.	Die Rechnungsprüfung wird nicht im Rahmen dieses Rundschreibens geregelt. Die Rechnungsprüfung richtet sich grundsätzlich nach dem Obligationenrecht sowie weiteren anwendbaren Vorschriften. Im Rahmen der Rechnungsprüfung wird geprüft, ob die Jahresrechnung (resp. Konzernrechnung) den anwendbaren Vorschriften entspricht. <b>Eine Kopie des umfassenden Berichts an den Verwaltungsrat gemäss Art. 728b Abs. 1 Obligationenrecht ist der FINMA einzureichen. (Alternative: Die FINMA ist berechtigt von der Prüfgesellschaft die Zustellung einer Kopie des umfassenden Berichts an den Verwaltungsrat gemäss Art. 728b Abs. 1 Obligationenrecht zu verlangen.)</b>	Nach unserem Verständnis fallen der heutige Bericht über die Rechnungsprüfung (Banken) und der umfassende Bericht an den VR und die FINMA (Versicherungen) weg und werden durch die obligationenrechtliche Berichterstattung gemäss Art. 728b Abs.1 ersetzt. Es ist zu regeln, ob der FINMA eine Kopie des umfassenden Berichts gemäss OR zuzustellen ist oder nicht.  In Bezug auf die Abschlüsse von Zweigniederlassungen ausländischer Banken (Art. 8 ABV-FINMA) ist ferner zu regeln, ob sie auch weiterhin geprüft werden müssen. Ein Verweis auf das OR greift u.E. im Falle von Abschlüssen von Zweigniederlassungen nicht, so dass eine separate Bestimmung notwendig ist. Sollte dieser Punkt nicht spezifisch im Rundschreiben adressiert werden, gehen wir davon aus, dass die Abschlüsse von Zweigniederlassungen ausländischer Banken nicht mehr geprüft werden müssen. Dies würde eine Angleichung an die Versicherungspraxis bedeuten wonach für Zweigniederlassungen nur Aufsichtsprüfungen durchzuführen sind.
3	Im Rahmen der Aufsichtsprüfung wird geprüft, ob aufsichtsrechtliche Vorschriften eingehalten sind und die Voraussetzungen bestehen, dass sie auch in absehbarer Zeit eingehalten werden können.	Im Rahmen der Aufsichtsprüfung wird geprüft, ob aufsichtsrechtliche Vorschriften eingehalten sind und die Voraussetzungen bestehen, dass sie auch in absehbarer Zeit eingehalten werden können. <b>Die Prüfungen von kollektiven Kapitalanlagen nach dem Kollektivanlagengesetz erfolgt nach den Regeln der Aufsichtsprüfung.</b>	Der Zeithorizont für den Begriff „in absehbarer Zeit“ ist zu definieren.  Eine Aufteilung der einzelnen Punkte von Art. 89 und 90 KAG auf die Rechnungs- und Aufsichtsprüfung ist nicht zweckmässig und entspricht auch nicht der heutigen Praxis. Bei den vertragsrechtlichen Anlagefonds würde der Verweis auf das Obligationenrecht (für die Rechnungsprüfung) zudem nicht greifen. Die Prüfung der Art. 89 und 90 KAG ist daher vollständig der Aufsichtsprüfung zuzuteilen. Soweit bei einer SICAV bzw. einer Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen eine Trennung vorgesehen ist, ist diese Abgrenzung zu regeln.
4	Die Aufsichtsprüfung gliedert sich in einzelne Prüfgebiete. Die Prüfgebiete können in Prüffelder und die Prüffelder weiter in Prüfpunkte unterteilt werden.		
5	Im Rahmen der Basisprüfung erfolgt eine regelmässige Überprüfung von aufsichtsrechtlichen Grundanforderungen bei allen Beaufsichtigten eines Aufsichtsbereichs oder einem klar definierten Kreis Beaufsichtigter.	Im Rahmen der Basisprüfung erfolgt eine regelmässige Überprüfung <b>der Einhaltung</b> von aufsichtsrechtlichen Grundanforderungen bei allen Beaufsichtigten eines Aufsichtsbereichs oder einem klar definierten Kreis Beaufsichtigter.	Präzisierung
6	Die bei den Beaufsichtigten im Rahmen der Basisprüfung zu prüfenden Prüfgebiete sind im Anhang (vgl. Anhang Standardprüfstrategie) aufgeführt.	Die bei den Beaufsichtigten im Rahmen der Basisprüfung zu prüfenden Prüfgebiete sind im Anhang (vgl. Anhang Standardprüfstrategie) <b>abschliessend</b> aufgeführt.	Nach unserem Verständnis sind die Prüfgebiete der Basisprüfung im Rahmen der branchenspezifischen Aufsichtskonzepte abschliessend festgelegt. Eine Anpassung ist nur bezüglich Intervall und/oder Definition von Prüffeldern bzw. -punkten innerhalb der vorgegebenen Prüfgebiete möglich. Weitere Prüfgebiete müssen als Zusatzprüfungen beantragt werden. Mit der Präzisierung wird für alle Beteiligten eine klare Ausgangslage geschaffen.  Standardprüfstrategie KAG Fondsleitung: Es ist nicht klar, wie die vertragsrechtlichen Anlagefonds bzw. kollektiven Kapitalanlagen zu behandeln sind. Die Abschlussternine weichen zudem häufig vom Abschlussternin der Fondsleitung ab. Bezüglich des Prüfintervalls besteht noch ein Abstimmungsbedarf mit den Abschlussterninen der kollektiven Kapitalanlagen.
7	Im Rahmen der Zusatzprüfungen erfolgt die Prüfung derjenigen Prüfgebiete, die neben der Basisprüfung je nach Geschäftsmodell oder Versicherungszweig aufgrund der Risikosituation zu prüfen sind. Die FINMA legt die Zusatzprüfungen für die einzelnen Beaufsichtigten fest.	Im Rahmen der Zusatzprüfungen erfolgt die Prüfung derjenigen Prüfgebiete, die neben der Basisprüfung je nach Geschäftsmodell oder Versicherungszweig aufgrund der Risikosituation zu prüfen sind. Die FINMA legt die Zusatzprüfungen für die einzelnen Beaufsichtigten fest <b>und kommuniziert diese innerhalb von 2 Monaten (Banken und KAG) bzw. 1 Monat (Versicherungen) nach Zustellung der Risikoanalyse und der Standardprüfstrategie</b>	Die Prüfgesellschaften müssen rechtzeitig vor Beginn der Prüfungen orientiert werden.

Stellungnahme der Treuhand-Kammer zum E-RS Prüfwesen: Beilage zum Brief vom 18. September 2012

Rz	Text	Textvorschlag	Bemerkungen
		<b>durch die Prüfgesellschaft.</b>	
8	Die FINMA kann fallbezogen Beauftragte mit Prüfungen beauftragen.	Die FINMA kann fallbezogen Beauftragte mit Prüfungen und <b>Abklärungen nach Art. 36 FINMAG bzw. Art. 46 Abs. 2 VAG</b> beauftragen.	Die gesetzliche Grundlage ist zum Verständnis dieser Rz zu nennen. Häufig handelt es sich um die Ermittlung und Rapportierung von Fakten ohne Vornahme einer Prüfung oder Beurteilung durch den Beauftragten. Dies sollte durch „Abklärungen“ zum Ausdruck gebracht werden.
9	Die Prüfgesellschaften erstellen für jeden zu prüfenden Beaufsichtigten grundsätzlich jährlich eine Risikoanalyse, die sie der FINMA zustellen.		Bei Versicherungen wird neu vom Prüfer eine Risikoanalyse verlangt. Das derzeitige Portfolio an Basisprüfungen umfasst jedoch nicht alle Gebiete, welche in die Risikoanalyse einfließen. Für die Durchführung einer fachmännischen Risikoanalyse würde das bedeuten, dass nebst den Erkenntnissen aus der Jahres- und Aufsichtsprüfung zusätzliche, bisher nicht berücksichtigte Gebiete einzubeziehen wären und teilweise aus einem anderen Blickwinkel analysiert werden müssten (z.B. vorausschauende Perspektive, Einbezug von Corporate Governance und Überblick über sämtliche Risiken). Daraus folgt, dass sich der Prüfer mit den zugrundeliegenden Gebieten eingehend beschäftigen oder sich dieses Verständnis mit zusätzlichen Prüfungshandlungen erarbeiten muss.
10	Im Rahmen der Risikoanalyse sind die Risiken aufzuzeigen, denen der Beaufsichtigte ausgesetzt ist. Die Risikoanalyse ist zuhanden der FINMA zu erstellen und dem Beaufsichtigten zur Kenntnis zu bringen.		Gemäss Erläuterungsbericht (Seite 11) soll die Risikoanalyse nicht mit dem Beaufsichtigten vorbesprochen werden. Diese Vorgabe scheint uns praxisfremd, ist doch ein intensiver Austausch mit den Exponenten der Institute eine Grundvoraussetzung für die Erstellung einer aussagekräftigen, aktuelle Entwicklungen berücksichtigende Risikoanalyse. Sollte die FINMA an ihrem Vorhaben festhalten, so ist dies explizit in dieser Rz festzuhalten. Ein Erläuterungsbericht bildet eine ungenügende Grundlage für eine derart einschneidende Bestimmung. KAG: Es ist nicht klar, wie die vertragsrechtlichen Anlagefonds in der Risikoanalyse zu behandeln sind.
11	Die Risikoanalyse muss:		
12	<input type="checkbox"/> den zu prüfenden Beaufsichtigten in seiner Gesamtheit umfassen;		KAG: Es ist nicht klar wie die vertragsrechtlichen Anlagefonds in der Risikoanalyse zu behandeln sind. Versicherungen: Vgl. Rz 9.
13	<input type="checkbox"/> einen Überblick über sämtliche Risiken verschaffen, die sich aus der Geschäftstätigkeit des Beaufsichtigten ergeben (dabei sind insbesondere die Marktverhältnisse und das wirtschaftliche wie auch das politische Umfeld zu berücksichtigen);	<input type="checkbox"/> einen Überblick über sämtliche Risiken verschaffen, <b>welche einen materiellen Einfluss auf die Risiko-, Vermögens- oder Ertragslage des Instituts und/oder die Gefahr der Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen aufweisen können</b> , die sich aus der Geschäftstätigkeit des Beaufsichtigten ergeben (dabei sind insbesondere die Marktverhältnisse und das wirtschaftliche wie auch das politische Umfeld zu berücksichtigen);	Die risikoorientierte Sichtweise ist zum Ausdruck zu bringen. Wie in den Bemerkungen zu RZ 9 erwähnt, unterliegen im Versicherungsbereich nur sehr wenige Prüfgebiete einer Aufsichtsprüfung. Weitere Prüfungshandlungen sind deshalb notwendig.
14	<input type="checkbox"/> die Corporate Governance des Beaufsichtigten einbeziehen; und		Versicherungen: Vgl. Bemerkungen zu Rz 9 und 13.
15	<input type="checkbox"/> eine vorausschauende Perspektive enthalten, das heisst aktuelle Entwicklungen in Bezug auf den Beaufsichtigten vorwegnehmen.	<input type="checkbox"/> eine vorausschauende Perspektive enthalten, das heisst <b>mögliche Auswirkungen von aktuellen Entwicklungen in Bezug auf den Beaufsichtigten vorwegnehmen berücksichtigen</b> .	Präzisierung
16	Die einzelnen Risiken werden aufgrund des möglichen Einflusses auf den Beaufsichtigten bewertet und gewichtet.	Die einzelnen Risiken werden aufgrund des möglichen Einflusses auf den Beaufsichtigten <b>(z.B. die finanzielle Situation oder die Gefahr der Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen)</b> bewertet und gewichtet.	Beispielhafte Aufzählung von Faktoren, die beeinflusst werden könnten.  Die Skala von 1 – 10 für die Einschätzung der Risiken (Kolonne Ausmass / Umfang auf dem Formular Risikoanalyse) muss näher definiert werden. KAG: Der Einbezug bzw. die Behandlung der kollektiven Kapitalanlagen ist nicht klar.
17	Die Risikoanalyse ist gemäss Anhang zu erstellen (vgl. Anhang Risikoanalyse). Sie ist grundsätzlich wie folgt aufgebaut:		Das Formular im Anhang kann zur Festlegung des minimalen Inhalts dienen. Sollte die Absicht bestehen ein verbindliches Formular vorzugeben, so ist nach einer leserfreundlichen Variante zu suchen. Ohne Kenntnis der vorgesehenen Wegleitung ist eine Stellungnahme dazu nur sehr eingeschränkt möglich. Vgl. dazu auch den Vorschlag einer Testphase im Begleitbrief.
18	<input type="checkbox"/> Allgemeine Einschätzung der Risiken des Beaufsichtigten durch die Prüfgesellschaft.		KAG: Der Einbezug bzw. die Behandlung kollektiver Kapitalanlagen ist nicht klar.
19	<input type="checkbox"/> Umfassende Kategorisierung und Bewertung der Risiken: Die Kategorisierung orientiert sich grundsätzlich an Prüfgebieten und Prüffeldern. Sofern weitere Risiken ersichtlich sind, sind diese zu ergänzen, damit ein umfassendes Bild der Risiken des Beaufsichtigten gewährleistet ist.		

Stellungnahme der Treuhand-Kammer zum E-RS Prüfwesen: Beilage zum Brief vom 18. September 2012

Rz	Text	Textvorschlag	Bemerkungen
20	□ Ausgehend vom Umfang der Position ist über die Eintrittswahrscheinlichkeit das Bruttoisiko (sog. inhärentes Risiko) zu schätzen. Die Prüfgesellschaft bringt die Bruttoisiken des Beaufsichtigten in eine Rangordnung.	□ Ausgehend vom Umfang der Position <b>oder der Bedeutung der aufsichtsrechtlichen Vorgaben</b> ist über die Eintrittswahrscheinlichkeit das <b>finanzielle oder aufsichtsrechtliche</b> Bruttoisiko (sog. inhärentes Risiko) zu schätzen. Die Prüfgesellschaft bringt die Bruttoisiken des Beaufsichtigten in eine Rangordnung.	Umfang der Position dürfte im Sinne einer finanziellen Grösse verstanden werden. Die aufsichtsrechtliche Komponente ist hier ebenfalls zu erwähnen.  Vgl. auch den Vorschlag für eine Testphase.
21	Die Risikoanalyse ist auch für Gruppen oder Konglomerate zu erstellen.		Wir gehen davon aus, dass eine separate Risikoanalyse für Gruppen oder Konglomerate zu erstellen ist. KAG: Es ist zu definieren was unter einer Gruppe verstanden wird. Versicherungen: Die Bemerkungen unter Rz 9 gelten auch für diese Rz.
22	Weitere Vorgaben zur Risikoanalyse erfolgen im Rahmen einer Wegleitung der FINMA.	Weitere Vorgaben zur Risikoanalyse <b>erfolgen im Teil 2 „Besondere Bestimmungen“ dieses Rundschreibens.</b>	Hinweis an den Leser, dass weitere Vorgaben weiter hinten im Rundschreiben zu finden sind. Wie im Begleitbrief erwähnt sind wir der Meinung, dass alle wesentlichen Fragen auf der Ebene der Rundschreiben zu regeln sind. Ohne Kenntnis der Wegleitung können wir nicht abschätzen, welche Punkte aus der vorgesehenen Wegleitung allenfalls im Rundschreiben auszuführen wären.
23	Die Prüfstrategie bestimmt, mit welcher Prüftiefe und -periodizität die einzelnen Prüfgebiete beim Beaufsichtigten zu prüfen sind. Anhand der Prüfstrategie kann die Prüfgesellschaft die Prüfplanung vornehmen.	Die Prüfstrategie bestimmt, mit welcher Prüftiefe und -periodizität die einzelnen Prüfgebiete beim Beaufsichtigten zu prüfen sind. Anhand der Prüfstrategie <del>kann</del> <b>hat</b> die Prüfgesellschaft die Prüfplanung vorzunehmen.	Die Prüfstrategie wird durch die FINMA genehmigt. Diese bildet die Grundlage für die Prüfungsplanung, was entsprechend zum Ausdruck zu bringen ist.
24	Die FINMA definiert für alle Aufsichtskategorien in jedem Aufsichtsbereich je eine minimale Standardprüfstrategie für die Basisprüfung (vgl. Anhang Standardprüfstrategie). Darin werden die minimalen Prüfgebiete, -tiefen und -periodizitäten für die Aufsichtsprüfung vorgegeben.	Die FINMA definiert für alle Aufsichtskategorien in jedem Aufsichtsbereich je eine minimale Standardprüfstrategie für die Basisprüfung (vgl. Anhang Standardprüfstrategie). Darin werden die <del>minimalen</del> Prüfgebiete <b>und die minimalen Prüftiefen</b> und -periodizitäten für die Aufsichtsprüfung vorgegeben.	Vgl. Bemerkungen zu Rz 6. Die Prüfgebiete sollten abschliessend definiert sein. Innerhalb der Prüfgebiete bestehen die Variablen aus: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ergänzung von Prüffeldern und -punkten;</li> <li>• Festlegung der Prüftiefe</li> <li>• Erhöhung des Prüfintervalls</li> </ul> Im Sinne einer transparenten Regulierung erachten wir diese Präzisierung als sehr wichtig, damit alle Beteiligten die Basis- von der Zusatzprüfung unterscheiden können.
25	Betrachtet die Prüfgesellschaft die Standardprüfstrategie als nicht ausreichend, so schlägt sie der FINMA eine Abweichung von der Standardprüfung vor. Der Vorschlag ist zu begründen.	Betrachtet die Prüfgesellschaft die Standardprüfstrategie als nicht <b>angemessen</b> , so schlägt sie der FINMA eine Abweichung von der Standardprüfung vor. <b>Dies erfolgt durch die Ergänzung der Prüfgebiete mit Prüffeldern und/oder die Ergänzung von Prüfpunkten und/oder die Anpassung der minimalen Prüftiefe und/oder des minimalen Prüfintervalls.</b> Der Vorschlag ist zu begründen.	Folge des Anpassungsvorschlags bei Rz 24.
26	Es sind zwei Prüftiefen vorgesehen:		
27	□ Prüfung: Die Prüfgesellschaft muss sich ein umfassendes Bild über den Sachverhalt verschaffen. Es ist ein eindeutiges Prüfurteil über die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen abzugeben.	□ <b>Prüfung: Die Prüfgesellschaft verschafft sich ein umfassendes Bild über den zu prüfenden Sachverhalt. Dabei ist immer auch der Grundsatz der Wesentlichkeit zu beachten. Die Prüfgesellschaft vermittelt eine positive Zusicherung über das Ergebnis der Prüfung respektive die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen. Die Prüfungen umfassen eine Aufnahme des Prüfungsgegenstandes und der Kontrollen („Walk-through“) sowie die Vornahme von Einhalteprüfungen und/oder substantiellen Prüfungshandlungen.</b>	Umfassendere Definition
28	□ Kritische Beurteilung: Die Prüfgesellschaft verschafft sich einen angemessenen Überblick über den Sachverhalt. Der Prüfer hält schriftlich fest, dass sich im Rahmen der vorgenommenen Handlungen (Durchsicht von Dokumenten, Befragungen etc.) keine Sachverhalte ergeben haben, aus denen zu schliessen wäre, dass die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen nicht eingehalten werden.	□ Kritische Beurteilung: Die Prüfgesellschaft verschafft sich einen angemessenen Überblick über den <del>Sachverhalt Prüfungsgegenstand</del> . <b>Der Prüfer hält schriftlich fest: Die Prüfgesellschaft gibt eine negative Zusicherung über das Prüfungsergebnis ab und hält darin fest, dass sich im Rahmen der vorgenommenen Prüfungshandlungen (Durchsicht von Dokumenten, Befragungen etc.) keine Sachverhalte ergeben haben, aus denen zu schliessen wäre, dass die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen nicht eingehalten werden. Im Gegensatz zur Prüfung sind weder Einhalte- noch substantielle Prüfungshandlungen erforderlich.</b>	Umfassendere Definition
29	Internationale und nationale Prüfungsstandards für die Rechnungsprüfung sind für die Aufsichtsprüfung grundsätzlich nicht anwendbar.	<b>An Stelle der internationalen und nationalen Prüfungsstandards für die Rechnungsprüfung bildet der Prüfungsstandard (NAME, beispielsweise ISAE 3000) die Grundlage für die Aufsichtsprüfung.</b>	Vgl. dazu die Ausführungen im Begleitbrief.
30	Basierend auf der festgelegten Prüfstrategie muss die Prüfgesellschaft eine systematische Prüfplanung vornehmen. Die Prüfgesellschaft ist verpflichtet, die Prüfung mit einer kritischen Grundhaltung vorzubereiten und durchzuführen. Aktuelle Entwicklungen in Bezug auf das Prüfgebiet beim Beaufsichtigten wie auch im Umfeld, insbesondere hinsichtlich möglicher Verletzungen von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen, sind im Rahmen der Prüfungen zu berücksichtigen.	Basierend auf der festgelegten Prüfstrategie muss die Prüfgesellschaft eine <del>systematische</del> Prüfplanung vornehmen. Die Prüfgesellschaft ist verpflichtet, die Prüfung mit einer kritischen Grundhaltung vorzubereiten und durchzuführen. <b>Die möglichen Auswirkungen aktueller</b> Entwicklungen in Bezug auf das Prüfgebiet beim Beaufsichtigten wie auch im Umfeld, insbesondere hinsichtlich möglicher Verletzungen von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen, sind im	Überflüssiges Wort; falls es beibehalten werden sollte, müsste der Unterschied zwischen einer Prüfungsplanung ein einer systematischen Prüfungsplanung erklärt werden.  Präzisierung

Stellungnahme der Treuhand-Kammer zum E-RS Prüfwesen: Beilage zum Brief vom 18. September 2012

Rz	Text	Textvorschlag	Bemerkungen
		Rahmen der Prüfungen zu berücksichtigen.	
31	Die Prüfgesellschaft legt Grundsätze zur Qualitätssicherung in der Aufsichtsprüfung fest und stellt sicher, dass diese dauernd eingehalten werden. Sie ergreift für jeden einzelnen Prüfauftrag die erforderlichen Massnahmen, um die Einhaltung der Grundsätze sicherzustellen. Das gilt insbesondere für die Prüfungsplanung, das Prüfprogramm, die kompetenzgerechte Delegation von Arbeiten an qualifizierte Mitarbeiter, die Bereitstellung der für die Prüfung erforderlichen Informationen, die Anleitung der Prüfteams, deren Überwachung sowie die angemessene Zeitplanung.		
32	Weitere Prüfungsmitarbeiter, interne Fachexperten der Prüfgesellschaft oder durch die Prüfgesellschaft beigezogene Fachspezialisten sind für eine zusätzliche Überprüfung beizuziehen, wenn die Verhältnisse beim Beaufsichtigten dies erfordern, insbesondere bei grossen und komplexen Prüfaufträgen.	Weitere Prüfungsmitarbeiter, interne Fachexperten der Prüfgesellschaft oder durch die Prüfgesellschaft beigezogene Fachspezialisten sind für eine zusätzliche Überprüfung beizuziehen, wenn die Verhältnisse beim Beaufsichtigten dies erfordern. <del>insbesondere bei grossen und komplexen Prüfaufträgen.</del>	Das Festhalten einer allgemein gültigen und akzeptierten Regel genügt.
33	Die Prüfgesellschaft erstellt für jeden einzelnen Prüfauftrag eine Prüfdokumentation, die für einen sachkundigen Dritten verständlich und nachvollziehbar ist. Die in den Arbeitspapieren enthaltenen Informationen zur Planung und Durchführung der Prüfung dokumentieren die Überlegungen zu den geprüften Sachverhalten sowie die Bestätigungen und Resultate in der Berichterstattung an die FINMA. Die Prüfgesellschaft gewährleistet die sichere, fristgerechte und, soweit möglich, von den Arbeitspapieren der Rechnungsprüfung getrennte Aufbewahrung der Prüfdokumentation.	Die Prüfgesellschaft erstellt für <del>jeden einzelnen Prüfauftrag</del> eine Prüfdokumentation, die für einen sachkundigen Dritten verständlich und nachvollziehbar ist. Die in den Arbeitspapieren enthaltenen Informationen zur Planung und Durchführung der Prüfung dokumentieren die Überlegungen zu den geprüften Sachverhalten sowie die Bestätigungen und Resultate in der Berichterstattung an die FINMA. Die Prüfgesellschaft <del>gewährleistet</del> stellt die sichere, <del>fristgerechte</del> und, soweit möglich, von den Arbeitspapieren der Rechnungsprüfung getrennte Aufbewahrung der Prüfdokumentation <b>während des gesetzlich vorgesehenen Aufbewahrungszeitraums sicher.</b>	Das Festhalten einer allgemeine gültigen und akzeptieren Regel genügt.  Wir gehen davon aus, dass mit „fristgerecht“ die gesetzliche Aufbewahrungsfrist gemeint ist.
34	Die Prüfdokumentation umfasst im Umfang hinreichende und qualitativ angemessene Prüfungsnachweise, die im Rahmen der vorgenommenen Prüfungshandlungen erstellt wurden. Prüfungsnachweise werden insbesondere durch Einsichtnahme, Beobachtung, Befragung und analytische Verfahren erlangt.	Die Prüfdokumentation umfasst im Umfang hinreichende und qualitativ angemessene Prüfungsnachweise, die im Rahmen der vorgenommenen Prüfungshandlungen erstellt wurden. Prüfungsnachweise werden insbesondere <b>durch eigene Abklärungen</b> , Einsichtnahme, <b>Nachvollzug</b> , Beobachtung, Befragung und analytische Verfahren erlangt.	Präzisierung
35	Die Rechnungsprüfung und die Aufsichtsprüfung sind funktional und konzeptionell getrennt durchzuführen.	<b>.....Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden darf in der Aufsichtsprüfung auf durchgeführte Arbeiten in der Rechnungsprüfung (und umgekehrt) abgestellt werden.</b>	Ergänzung, da es Doppelspurigkeiten zu vermeiden gilt. Im Bereich der Erstellung einer Risikoanalyse wäre beispielsweise mit einem grösseren Mehraufwand zu rechnen, wenn nicht auf vorhandene Erkenntnisse und Ergebnisse aus den Prüfungen zurückgegriffen werden könnte.
36	In begründeten Fällen kann die FINMA zusätzlich verlangen, dass die Rechnungsprüfung und Aufsichtsprüfung durch zwei unterschiedliche leitende Prüfer und Prüfteams erfolgt.		Rz 36 ist in der heutigen Fassung als absolute Ausnahmebestimmung aufzufassen. Sollte die FINMA beabsichtigen, die Trennung bei einer oder mehreren Aufsichtskategorien zu verlangen, so wäre dies klar und eindeutig im Rundschreiben festzuhalten. Der Einsatz getrennter Prüfteams führt zu Doppelspurigkeiten und zu Mehraufwand. Im Übrigen ist auch zu regeln in welchem Umfang die Anforderung einer solchen Trennung auf die einzelnen Mitglieder des Teams anwendbar sind (z.B. Fachspezialisten und Assistenten).
37	Prüfgesellschaften dürfen ihre Prüfungen nicht an die interne Revision übertragen.		Vgl. Ausführungen im Begleitbrief zu den vorgeschlagenen Bestimmungen über die Interne Revision.
38	Stützt sich die Prüfgesellschaft auf vorhandene Prüfungen der internen Revision ab, so ist dies im Prüfbericht auszuweisen. Es ist auszuweisen, in welchem Prüfgebiet und in welchem Umfang die interne Revision die Prüfungen durchgeführt hat und zu welchem Ergebnis sie dabei gekommen ist. Die Prüfgesellschaft beurteilt diese Prüfungen in Bezug auf Qualität und Aussagekraft.		Vgl. Ausführungen im Begleitbrief zu den vorgeschlagenen Bestimmungen über die Interne Revision.
39	Prüfgesellschaften dürfen sich nicht auf Prüfberichte der internen Revision abstützen, die diese im Rahmen vereinbarter Prüfungshandlungen im Auftrag des Beaufsichtigten erstellt hat.		Vgl. Ausführungen im Begleitbrief zu den vorgeschlagenen Bestimmungen über die Interne Revision.
40	Grundsätzlich nimmt die Prüfgesellschaft die im Rahmen der Konzernprüfung vorzunehmenden Aufsichtsprüfungen bei Unternehmen einer Gruppe oder eines Konglomerats im Ausland selbst vor.	Grundsätzlich nimmt die Prüfgesellschaft die im Rahmen der <del>Konzernprüfung</del> <b>konsolidierten Überwachung</b> vorzunehmenden Aufsichtsprüfungen bei Unternehmen einer Gruppe oder eines Konglomerats im Ausland selbst vor.	Verwendung des aufsichtsrechtlichen Begriffs.  Wir gehen davon aus, dass die in der Schweiz domizilierten Gesellschaften von der Prüfgesellschaft geprüft werden. Für die ausländischen Gruppengesellschaften ist in der Regel Rz 41 anwendbar.
41	Die Prüfungen können auch durch verbundene Prüfgesellschaften vorgenommen werden. Die verbundene Prüfgesellschaft ist durch die Prüfgesellschaft sorgfältig zu instruieren, zu überwachen sowie periodisch einer Qualitätskontrolle zu unterziehen. Die Prüfgesellschaft beurteilt die Prüfungen der verbundenen Prüfgesellschaft.	Die Prüfungen können auch durch verbundene Prüfgesellschaften vorgenommen werden. Die verbundene Prüfgesellschaft ist durch die Prüfgesellschaft sorgfältig zu instruieren, zu überwachen sowie <del>einer</del> <b>die Arbeitspapiere sind periodisch einer</b> Qualitätskontrolle zu unterziehen. Die Prüfgesellschaft beurteilt die Prüfungen der verbundenen Prüfgesellschaft.	Die Qualitätskontrolle kann sich nicht auf die Gesellschaft als Ganzes sondern nur auf die betreffende Prüfung beziehen.  Wir regen an in einem Glossar den Begriff „verbundene Prüfgesellschaften“ zu definieren. (vgl. dazu EBK RS 05/1)

Stellungnahme der Treuhand-Kammer zum E-RS Prüfwesen: Beilage zum Brief vom 18. September 2012

Rz	Text	Textvorschlag	Bemerkungen
42	Die Prüfgesellschaft informiert die FINMA im Rahmen des Prüfberichts, ob zwischen dem anwendbaren schweizerischen und ausländischen Aufsichtsrecht wesentliche Unterschiede bestehen.	Ersatzlos streichen	Solche Abklärungen liegen primär im Aufgabenbereich der FINMA.
43	Der Prüfbericht muss die Resultate der Prüfung klar, umfassend und objektiv darstellen. Der leitende Prüfer bestätigt dies mit seiner Unterschrift.	Der <b>Bericht über die Aufsichtsprüfung</b> (nachfolgend Prüfbericht) muss die Resultate der Prüfung klar, umfassend und objektiv darstellen. Der leitende Prüfer bestätigt dies mit seiner Unterschrift.	Vollständige Bezeichnung der Berichterstattung. KAG: Die Berichterstattung über die kollektiven Kapitalanlagen (z.B. vertragsrechtliche Anlagefonds) ist zu regeln. Versicherungsbereich: Über die einzelnen Prüfgebiete wird einzeln Bericht erstattet. Dieser Sachverhalt geht aus dem Rundschreiben nicht hervor. Da die vorgesehene Wegleitung noch nicht vorliegt, können wir nur eine vorläufige Beurteilung zur Thematik Berichterstattung vornehmen. Hinweis: Die Berichterstattung kann von Aufsichtsbereich zu Aufsichtsbereich abweichen. Was unter Prüfbericht (bzw. gemäss Textvorschlag Bericht über die Aufsichtsprüfung) zu verstehen ist, ist im Rundschreiben zu regeln.
44	Die Prüfgesellschaft berücksichtigt bei der Berichterstattung das für den Beaufichtigten massgebende Umfeld sowie aktuelle Entwicklungen. Verletzungen des Aufsichtsrechts und der Bestimmungen der Statuten sind, soweit von aufsichtsrechtlicher Tragweite, auszuweisen und zwar unabhängig davon, ob sie wesentlich sind oder nicht. Beanstandungen sind in der Sache zu beschreiben und zu beurteilen.	Die Prüfgesellschaft berücksichtigt bei der Berichterstattung das für den Beaufichtigten massgebende Umfeld <b>sowie die möglichen Auswirkungen</b> aktueller Entwicklungen. <b>Aufsichtsrechtlich relevante Verletzungen von Statuten, Reglementen und Weisungen</b> sowie die <b>Verletzungen aufsichtsrechtlicher Bestimmungen des Aufsichtsrechts und der Bestimmungen der Statuten</b> sind, soweit von aufsichtsrechtlicher Tragweite, auszuweisen und zwar unabhängig davon, ob sie wesentlich sind oder nicht. Beanstandungen sind in der Sache zu beschreiben und zu beurteilen.	Vorschlag für eine Neuformulierung. Versicherungsbereich: Das Konzept der Beanstandung ist neu und bisher nicht definiert.  Terminologie des FINMAG verwenden (Verletzungen aufsichtsrechtlicher Bestimmungen; Art. 27 Abs. 2).  Wir regen an, die Begriffe „aufsichtsrechtliche Bestimmungen“ und „sonstige Missstände“ im Glossar durch Aufzählung der Bestimmungen bzw. durch Beispiele zu erläutern (vgl. dazu EBK RS 05/1 unter massgebende Bestimmungen).
45	Stellt die Prüfgesellschaft neben Verletzungen des Aufsichtsrechts oder Statuten weitere Missstände fest, so hat sie diese zu beurteilen.	Stellt die Prüfgesellschaft neben <b>Verletzungen aufsichtsrechtlicher Bestimmungen des Aufsichtsrechts</b> oder der Statuten <b>sonstige weitere</b> Missstände fest, so hat sie diese zu beurteilen.	Terminologie des FINMAG verwenden (Verletzungen aufsichtsrechtlicher Bestimmungen, sonstige Missstände; Art. 27 Abs. 2).
46	Beanstandungen und Feststellungen von Missständen, die wiederholt aufgetreten sind, müssen speziell gekennzeichnet werden.	Beanstandungen und Feststellungen von Missständen, die <b>in den letzten drei Jahren</b> wiederholt aufgetreten sind, müssen <b>in den Folgejahren</b> speziell gekennzeichnet werden.	Präzisierung
47	Der aufsichtsrechtliche Berichtszeitraum umfasst grundsätzlich ein Jahr. In der Regel entspricht die Aufsichtsprüfperiode der Rechnungsprüfperiode. Die Fristen der Berichterstattung werden in den besonderen Bestimmungen geregelt.		Vgl. Ausführungen im Begleitbrief zu den abweichenden Prüfperioden.
48	Der Prüfbericht enthält Folgendes:	Der <b>Bericht über die Aufsichtsprüfung (nachfolgend Prüfbericht)</b> enthält Folgendes:	Präzisierung
49	<input type="checkbox"/> Übersicht zu den Rahmenbedingungen der Prüfung, d.h. insbesondere Prüfumfang, Berichtszeitraum, Name des leitenden Prüfers, Zeitraum der Prüfhandlungen, Vorgehen bei Prüfung, Ausmass der Abstützung auf Arbeiten Dritter, Bestätigung der Einhaltung der Prüfstrategie;		
50	<input type="checkbox"/> Bestätigung der Unabhängigkeit der Prüfgesellschaft;		
51	<input type="checkbox"/> Zusammenfassung der Prüfergebnisse inkl. Zusammenzug aller Beanstandungen sowie Feststellungen von Missständen in tabellarischer Form;		
52	<input type="checkbox"/> Darstellung wesentlicher Änderungen beim Beaufichtigten bzw. beim Prüfgebiet, insbesondere betreffend Eigner, Organe, Geschäftsmodell, Beziehungen zu anderen Unternehmen und grundlegende Prozesse;		
53	<input type="checkbox"/> Darstellung der Prüfergebnisse im Spezifischen;		
54	<input type="checkbox"/> Weitere Bemerkungen und Feststellungen;		
55	<input type="checkbox"/> Hinweise auf Schwierigkeiten bei der Prüfung inkl. Bestätigung, dass der Beaufichtigte alle benötigten Informationen zeitgerecht und in der erforderlichen Qualität zur Verfügung stellte;		
56	<input type="checkbox"/> Angaben zu weiteren Mandaten der Prüfgesellschaft beim Beaufichtigten;		
57	<input type="checkbox"/> Anhang: Angewandte Prüfstrategie.		
58	Die Mindestgliederung der Berichterstattung sowie weitere Vorgaben zur Berichterstattung werden im Rahmen einer Wegleitung der FINMA vorgegeben.	Die Mindestgliederung und der Mindestinhalt der Berichterstattung ergeben sich aus diesem Rundschreiben. Ergänzende Erläuterungen zur Berichterstattung werden im Rahmen einer Wegleitung der FINMA festgehalten.	Die Wegleitung kann nicht weitergehende Bestimmungen enthalten als im Rundschreiben festgehalten sind. Ohne Kenntnis der Wegleitung können wir nicht abschätzen, welche Punkte aus der vorgesehenen Wegleitung allenfalls im Rundschreiben auszuführen wären resp. welche erläuternden Ausführungen zu den Rz 49-56 in der Wegleitung auszuführen wären.
59	Der Prüfbericht ist grundsätzlich in einer Amtssprache zu verfassen. Ausnahmen bedürfen der Zustimmung der FINMA.		Aus Gründen der Gleichbehandlung sind klare Regeln für die Gewährung von Ausnahmen im Rundschreiben festzuhalten.
60	Der Prüfbericht ist der FINMA einzureichen. Eine Kopie geht an den Verwaltungsrat des	<b>Je ein Exemplar des Prüfberichts ist der FINMA und dem Verwaltungsrat des</b>	Die Berichtsempfänger sind gleich zu behandeln. (vgl. auch Art. 27 Abs. 1 FINMAG)

Stellungnahme der Treuhand-Kammer zum E-RS Prüfwesen: Beilage zum Brief vom 18. September 2012

Rz	Text	Textvorschlag	Bemerkungen																														
	Beaufsichtigten.	<b>Beaufsichtigten zuzustellen.</b>																															
61	Werden Beanstandungen sowie Missstände mit dem Beaufsichtigten vorab besprochen, so ist dies offenzulegen. Zudem ist offenzulegen, wenn der Beaufsichtigte mit einer Beanstandung oder der Feststellung eines Missstands nicht einverstanden ist. Die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands ist von der Prüfgesellschaft systematisch zu prüfen.	<del>Werden Beanstandungen sowie Missstände mit dem Beaufsichtigten vorab besprochen, so ist dies offenzulegen. Zudem</del> <b>Beanstandungen und Missstände werden in der Regel vorab mit dem Beaufsichtigten besprochen. Es ist offenzulegen, wenn der Beaufsichtigte mit einer Beanstandung oder der Feststellung eines Missstands nicht einverstanden ist.</b> Die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands ist von der Prüfgesellschaft systematisch zu prüfen.	Die Besprechung von Beanstandungen und Missständen (Banken und KAG) sowie Feststellungen in den übrigen Aufsichtsbereichen mit dem Beaufsichtigten entspricht gängiger Praxis. Es besteht kein Grund dies zu ändern.  Die Nachprüfung wird für Banken in Rz 76 geregelt (vgl. die Bemerkungen unter dieser Rz); für den KAG- und Versicherungsbereich fehlt eine Regelung im Teil 2 des Rundschreibens.																														
62	Liegt eine Gruppe oder ein Konglomerat vor, so hat eine separate Berichterstattung zum Einzelinstitut und Konzern zu erfolgen.	Liegt eine Gruppe oder ein Konglomerat vor, so hat eine separate Berichterstattung zum Einzelinstitut und <del>Konzern</del> <b>zur konsolidierten Überwachung</b> zu erfolgen. <b>In begründeten Fällen kann die FINMA Ausnahmen gewähren.</b>	Wir empfehlen die Beibehaltung der heutigen Praxis, da mit der Berichterstattung in einem Bericht viele mutmassliche Doppelspurigkeiten vermieden werden können.  Die Verwendung der Begriffe Gruppe, Konglomerat, Konzern und konsolidierte Überwachung können je nach Aufsichtsbereich abweichen. Allenfalls wäre die Verwendung der Begriffe in einem Glossar zu erläutern bzw. die Begriffe zu harmonisieren.																														
63	Die gesetzlichen Meldepflichten der Prüfgesellschaften sind jederzeit einzuhalten. Hinweise betreffend deliktische Handlungen von Beaufsichtigten sind der FINMA umgehend zu melden.	Die gesetzlichen Meldepflichten der Prüfgesellschaften sind jederzeit einzuhalten. Hinweise betreffend deliktische Handlungen <del>von Beaufsichtigten</del> <b>von Gewährsträgern oder materielle deliktische Handlungen von weiteren Mitarbeitenden des Instituts</b> sind der FINMA umgehend zu melden.	Präzisierung																														
<b>BANKEN</b>																																	
64	Es gelten die allgemeinen Bestimmungen zur Risikoanalyse.																																
65	Im Rahmen der Risikoanalyse (vgl. Anhang Risikoanalyse Banken) werden nach der Erhebung der Bruttoisiken auch die beim Beaufsichtigten implementierten Kontrollen zur Festlegung der Nettoisiken berücksichtigt. Die Prüfgesellschaft gibt damit eine Einschätzung zu den inhärenten Risiken und den Kontrollrisiken ab:																																
66	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Einschätzung der inhärenten Risiken</th> <th>Einschätzung der Kontrollrisiken</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>Hoch:</b> Hohe Eintrittswahrscheinlichkeit und hohe Bedeutung bei Eintritt des Risikos.</td> <td><b>Hoch:</b> Die Prüfgesellschaft hat keine Prüfungen zum Vorhandensein und Funktionieren von Kontrollen durchgeführt oder keine Klarheit, dass Kontrollen bestehen.</td> </tr> <tr> <td><b>Mittel:</b> Tiefe Eintrittswahrscheinlichkeit und hohe Bedeutung bei Eintritt des Risikos / Hohe Eintrittswahrscheinlichkeit und tiefe Bedeutung bei Eintritt des Risikos.</td> <td><b>Mittel:</b> Die Prüfgesellschaft hat aufgrund der letztjährigen Prüfungshandlungen oder Zwischenprüfungen festgestellt, dass Kontrollen existieren. Das aktuelle Kontrollumfeld ist in die Einschätzung mit einzubeziehen.</td> </tr> <tr> <td><b>Tief:</b> Tiefe Eintrittswahrscheinlichkeit und tiefe Bedeutung bei Eintritt des Risikos.</td> <td><b>Tief:</b> Die Prüfgesellschaft hat aufgrund der letztjährigen Prüfungshandlungen oder Zwischenprüfungen festgestellt, dass die Kontrollen angemessen und wirksam sind. Das aktuelle Kontrollumfeld ist in die Einschätzung mit einzubeziehen.</td> </tr> </tbody> </table>	Einschätzung der inhärenten Risiken	Einschätzung der Kontrollrisiken	<b>Hoch:</b> Hohe Eintrittswahrscheinlichkeit und hohe Bedeutung bei Eintritt des Risikos.	<b>Hoch:</b> Die Prüfgesellschaft hat keine Prüfungen zum Vorhandensein und Funktionieren von Kontrollen durchgeführt oder keine Klarheit, dass Kontrollen bestehen.	<b>Mittel:</b> Tiefe Eintrittswahrscheinlichkeit und hohe Bedeutung bei Eintritt des Risikos / Hohe Eintrittswahrscheinlichkeit und tiefe Bedeutung bei Eintritt des Risikos.	<b>Mittel:</b> Die Prüfgesellschaft hat aufgrund der letztjährigen Prüfungshandlungen oder Zwischenprüfungen festgestellt, dass Kontrollen existieren. Das aktuelle Kontrollumfeld ist in die Einschätzung mit einzubeziehen.	<b>Tief:</b> Tiefe Eintrittswahrscheinlichkeit und tiefe Bedeutung bei Eintritt des Risikos.	<b>Tief:</b> Die Prüfgesellschaft hat aufgrund der letztjährigen Prüfungshandlungen oder Zwischenprüfungen festgestellt, dass die Kontrollen angemessen und wirksam sind. Das aktuelle Kontrollumfeld ist in die Einschätzung mit einzubeziehen.	<p>Einschätzung der Kontrollrisiken:</p> <p>Hoch: Die Prüfgesellschaft hat <b>im Vorjahr</b> keine Prüfungen zum Vorhandensein und Funktionieren von Kontrollen durchgeführt, <b>hat keine Klarheit, dass Kontrollen bestehen oder hat die Kontrollen im Vorjahr in wesentlichem Umfang als nicht wirksam beurteilt.</b></p> <p>Mittel: Die Prüfgesellschaft hat aufgrund von <del>der</del> <b>letzjährigen</b> Prüfungshandlungen <b>im Vorjahr</b> oder <b>bei nachfolgenden</b> Zwischenprüfungen festgestellt, dass Kontrollen existieren und <b>verfügt über keine Hinweise, dass diese nicht angemessen und wirksam sind.</b> Das....</p> <p>Die Prüfgesellschaft hat aufgrund von <del>der</del> <b>letzjährigen</b> Prüfungshandlungen <b>im Vorjahr</b> oder <b>bei nachfolgenden</b> Zwischenprüfungen festgestellt, dass .....</p>	<p>Präzisierung</p> <p>Wir gehen davon aus, dass der Begriff „Prüfung“ die beiden Prüftiefen gemäss Rz 27 und 28 umfasst.</p> <p>Vgl. oben.</p>																						
Einschätzung der inhärenten Risiken	Einschätzung der Kontrollrisiken																																
<b>Hoch:</b> Hohe Eintrittswahrscheinlichkeit und hohe Bedeutung bei Eintritt des Risikos.	<b>Hoch:</b> Die Prüfgesellschaft hat keine Prüfungen zum Vorhandensein und Funktionieren von Kontrollen durchgeführt oder keine Klarheit, dass Kontrollen bestehen.																																
<b>Mittel:</b> Tiefe Eintrittswahrscheinlichkeit und hohe Bedeutung bei Eintritt des Risikos / Hohe Eintrittswahrscheinlichkeit und tiefe Bedeutung bei Eintritt des Risikos.	<b>Mittel:</b> Die Prüfgesellschaft hat aufgrund der letztjährigen Prüfungshandlungen oder Zwischenprüfungen festgestellt, dass Kontrollen existieren. Das aktuelle Kontrollumfeld ist in die Einschätzung mit einzubeziehen.																																
<b>Tief:</b> Tiefe Eintrittswahrscheinlichkeit und tiefe Bedeutung bei Eintritt des Risikos.	<b>Tief:</b> Die Prüfgesellschaft hat aufgrund der letztjährigen Prüfungshandlungen oder Zwischenprüfungen festgestellt, dass die Kontrollen angemessen und wirksam sind. Das aktuelle Kontrollumfeld ist in die Einschätzung mit einzubeziehen.																																
67	Kann sich die Prüfgesellschaft auf keine eigenen Prüfungshandlungen innerhalb des letzten Jahres abstützen, so ist das Kontrollrisiko stets als hoch zu beurteilen.		Können Prüfungsergebnisse der internen Revision, auf die sich die Prüfgesellschaft abstützt, übernommen und zu den eigenen Prüfungen gezählt werden?																														
68	Die Nettoisiken sind in der Folge wie folgt festzulegen:																																
69	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Inhärentes Risiko</th> <th>Kontrollrisiko</th> <th>Nettorisiko</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>hoch</td> <td>hoch</td> <td>sehr hoch</td> </tr> <tr> <td>hoch</td> <td>mittel</td> <td>hoch</td> </tr> <tr> <td>hoch</td> <td>tief</td> <td>mittel</td> </tr> <tr> <td>mittel</td> <td>hoch</td> <td>hoch</td> </tr> <tr> <td>mittel</td> <td>mittel</td> <td>mittel</td> </tr> <tr> <td>mittel</td> <td>tief</td> <td>tief</td> </tr> <tr> <td>tief</td> <td>hoch</td> <td>tief</td> </tr> <tr> <td>tief</td> <td>mittel</td> <td>tief</td> </tr> <tr> <td>tief</td> <td>tief</td> <td>tief</td> </tr> </tbody> </table>	Inhärentes Risiko	Kontrollrisiko	Nettorisiko	hoch	hoch	sehr hoch	hoch	mittel	hoch	hoch	tief	mittel	mittel	hoch	hoch	mittel	mittel	mittel	mittel	tief	tief	tief	hoch	tief	tief	mittel	tief	tief	tief	tief	Bei Nettorisiko: „sehr hoch“ streichen und durch „hoch“ ersetzen	Das Nettorisiko kann nie höher als das inhärente Risiko sein.
Inhärentes Risiko	Kontrollrisiko	Nettorisiko																															
hoch	hoch	sehr hoch																															
hoch	mittel	hoch																															
hoch	tief	mittel																															
mittel	hoch	hoch																															
mittel	mittel	mittel																															
mittel	tief	tief																															
tief	hoch	tief																															
tief	mittel	tief																															
tief	tief	tief																															
70	Die Prüfgesellschaft hat gegenüber der FINMA Stellung zu nehmen und entsprechend zu begründen, wenn sie die Standardprüfstrategie als ausreichend betrachtet. Sie stützt sich in ihrer Beurteilung auf die Risikoanalyse ab.	<b>Die Prüfgesellschaft bestätigt gegenüber der FINMA, dass nach ihrer Beurteilung und auf der Grundlage der Erkenntnisse der Risikoanalyse die Standardprüfstrategie angewendet werden kann.</b>	Rz 70 sollte zu Rz 71 werden.																														
71	Die Standardprüfstrategie kommt zur Anwendung, wenn aufgrund der Risikoanalyse der Prüfgesellschaft sowie der Risikobeurteilung durch die FINMA kein Bedarf für die Anpassung der Standardprüfstrategie besteht.		Rz 71 sollte zu Rz 70 werden.																														
72	Die Prüfgesellschaft unterbreitet der FINMA gestützt auf die Risikoanalyse einen begründeten Vorschlag für eine strengere Prüfstrategie, wenn die Komplexität und die Risikosituation eines	Die Prüfgesellschaft unterbreitet der FINMA gestützt auf die Risikoanalyse einen begründeten Vorschlag für eine <b>strengere abweichende</b> Prüfstrategie, wenn die Komplexität und die	Wie im Begleitbrief erwähnt sind wir der Meinung, dass alle wesentlichen Fragen auf der Ebene der Rundschreiben zu regeln sind. Die Wegleitung kann nicht weitergehende Bestimmungen																														

Stellungnahme der Treuhand-Kammer zum E-RS Prüfwesen: Beilage zum Brief vom 18. September 2012

Rz	Text	Textvorschlag	Bemerkungen										
	Beaufsichtigten dies erfordern. Die Prüfgesellschaft stützt sich dabei auf die besonderen Vorgaben ab, die in einer Wegleitung der FINMA festgehalten werden.	Risikosituation eines Beaufsichtigten dies erfordern. Die Prüfgesellschaft stützt sich dabei auf die besonderen Vorgaben ab, die in einer Wegleitung der FINMA festgehalten werden.	enthalten als im Rundschreiben festgehalten sind.										
73	Die FINMA kann die Prüfstrategie im Rahmen ihrer Intervention anpassen.		Wir verstehen „Intervention“ im Sinne der Beurteilung / Durchsicht der eingereichten Risikoanalyse bzw. Standardprüfstrategie.  Im Rundschreiben fehlen Bestimmungen wie vorzugehen ist, falls im Verlaufe des Prüfungsjahres Sachverhalte festgestellt werden, die eine Anpassung der von der FINMA genehmigten Prüfstrategie bedingen.										
74	Im Rahmen des Prüfberichts ist die Einhaltung von Anordnungen der FINMA (z.B. im Rahmen einer Verfügung) zu bestätigen.		Wir gehen davon aus, dass solche Prüfungspflichten (inkl. der anwendbaren Prüftiefen) in der Prüfstrategie unter dem Titel „Zusatzprüfungen“ erfasst werden.										
75	Die Prüfberichte sind 4 Monate nach Jahresabschluss einzureichen. Die Risikoanalyse ist innerhalb der gleichen Frist einzureichen.	<b>Die Prüfberichte sind wie folgt einzureichen:</b> <b>Aufsichtskategorien 1 bis 3 sowie Institute mit Rating „erhöhte“, „intensive“ und „permanente“ Überwachung:</b> <b>4 Monate nach Geschäftsabschluss;</b> <b>Übrige Institute in den Aufsichtskategorien 4 und 5:</b> <b>5 Monate nach Geschäftsabschluss.</b>  <b>Die Risikoanalyse und die Standardprüfstrategie sind innerhalb der gleichen Frist einzureichen. Die FINMA bewilligt die Standardprüfstrategie innerhalb von zwei Monaten ab Eingang der Unterlagen.</b>	Eine generelle von 5 auf 4 Monate verkürzte Frist zur Einreichung der Berichterstattung unterstützt ein risikoorientiertes Vorgehen nicht. Risikoaspekte sollten mitberücksichtigt werden. Im Weiteren muss die FINMA gegenüber den Prüfgesellschaften zur Gewährleistung einer effizienten und effektiven Ressourcenplanung eine zeitgerechte Genehmigung der Prüfstrategie sicherstellen.  Als Alternative zu vorgegebenen, fixen Ablieferungsterminen wäre auch die individuelle Vereinbarung des Ablieferungstermins im Zusammenhang mit der Genehmigung der Standardprüfstrategie zu prüfen.  Vgl. auch den Vorschlag im Begleitbericht zur Beibehaltung abweichender Prüfperioden.										
76	Hat die Prüfgesellschaft eine Frist nach Art. 27 Abs. 2 FINMAG angesetzt, so führt sie eine Nachprüfung durch.		Wir gehen davon aus, dass Nachprüfungen in der Standardprüfstrategie erfasst werden.										
77	Die allgemeinen Bestimmungen sowie die besonderen Bestimmungen dieses Kapitels sind auf die Pfandbriefzentralen sinngemäss anwendbar.												
Anh	Risikoanalyse Banken / KAG		Die angewandte Terminologie im Anhang und im Rundschreiben ist zu vereinheitlichen (beispielsweise „kombiniertes Risiko“ im Anhang, „Nettorisiko“ im Rundschreiben; siehe Rz 65 ff.).										
Anh	Standardprüfstrategie Banken		Es fehlt eine Kolonne, in welcher die im Planungsjahr definierten Prüfungen bezeichnet werden können. Im Übrigen sollte das Formular mit einer Mehrjahresübersicht ergänzt werden, um die Einhaltung der minimalen Vorgaben (Periodizität und Prüftiefe) nachzuweisen.										
	<b>KAG</b>												
78	Die Risikoanalyse ist nach den allgemeinen Bestimmungen sowie nach den besonderen Bestimmungen über die Risikoanalyse bei Banken und Effektenhändlern (vgl. Rz 64ff.) durchzuführen.												
79	Die Standardprüfstrategie kommt zur Anwendung, wenn aufgrund der Risikoanalyse der Prüfgesellschaft sowie der Risikobeurteilung durch die FINMA kein Bedarf für die Anpassung der Standardprüfstrategie besteht.		Die Fondsleitung und die von ihr verwalteten vertragsrechtlichen kollektiven Kapitalanlagen weisen unterschiedliche Abschlussdaten auf. Es ist zu klären, wie die Periodizität auf die kollektiven Kapitalanlagen anzuwenden ist.										
80	Die Prüfgesellschaft unterbreitet der FINMA gestützt auf die Risikoanalyse einen begründeten Vorschlag für eine strengere Prüfstrategie, wenn die Komplexität und die Risikosituation eines Beaufsichtigten dies erfordern. Die Prüfgesellschaft stützt sich dabei auf die besonderen Vorgaben ab, die in einer Wegleitung der FINMA festgehalten werden.		Wie im Begleitbrief erwähnt sind wir der Meinung, dass alle wesentlichen Fragen auf der Ebene der Rundschreiben zu regeln sind. Die Wegleitung kann nicht weitergehende Bestimmungen enthalten als im Rundschreiben festgehalten sind.										
81	Die FINMA kann die Prüfstrategie im Rahmen ihrer Intervention anpassen.		Vgl. Bemerkungen zu Rz 73.										
82	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Dokument:</th> <th>Frist:</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Prüfbericht</td> <td>6 Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres</td> </tr> <tr> <td>Risikoanalyse des Folgejahres<sup>1</sup></td> <td>6 Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres</td> </tr> <tr> <td>Prüfbericht Fondsleitung, bei unterjährigen Produktabschlüssen (Auszug des Prüfberichtes mit nur den produktbezogenen Aspekten)<sup>2</sup></td> <td>6 Monate nach Abschluss des Rechnungsjahres der Produkte (quartalsweise)</td> </tr> <tr> <td>Prüfbericht Depotbanken</td> <td>3 Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres der Fondsleitung oder SICAV</td> </tr> </tbody> </table>	Dokument:	Frist:	Prüfbericht	6 Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres	Risikoanalyse des Folgejahres <sup>1</sup>	6 Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres	Prüfbericht Fondsleitung, bei unterjährigen Produktabschlüssen (Auszug des Prüfberichtes mit nur den produktbezogenen Aspekten) <sup>2</sup>	6 Monate nach Abschluss des Rechnungsjahres der Produkte (quartalsweise)	Prüfbericht Depotbanken	3 Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres der Fondsleitung oder SICAV	<b>Die FINMA genehmigt die Standardprüfstrategie innerhalb von zwei Monaten ab Eingang der Unterlagen.</b>	Die Prüfgesellschaften sind auf eine zeitgerechte Bewilligung der Standardprüfstrategie angewiesen. Die Dreimonatsfrist bei den Prüfberichten der Depotbanken geht nicht einher mit den Prüfperiodizitäten gemäss den Prüfstrategien. Gleiches gilt für die Quartalsberichte.
Dokument:	Frist:												
Prüfbericht	6 Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres												
Risikoanalyse des Folgejahres <sup>1</sup>	6 Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres												
Prüfbericht Fondsleitung, bei unterjährigen Produktabschlüssen (Auszug des Prüfberichtes mit nur den produktbezogenen Aspekten) <sup>2</sup>	6 Monate nach Abschluss des Rechnungsjahres der Produkte (quartalsweise)												
Prüfbericht Depotbanken	3 Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres der Fondsleitung oder SICAV												
Anh	Risikoanalyse Banken / KAG												
Anh	Prüfstrategie KAG Fondsleitung		Die Prüfung kollektiver Kapitalanlagen (nach KAG) ist in die Prüfstrategie zu integrieren. Doppelspurigkeiten und/oder divergierende Prüfhandlungen bzw. Periodizitäten sind zu eliminieren.										

Rz	Text	Textvorschlag	Bemerkungen														
			Verwendete Begriffe wie „Compliance“ und „Risikomanagement“, sind mangels klarer rechtlicher Grundlagen zu definieren. Im Weiteren erachten wir die Zuteilung der rechtlichen Grundlagen zu den genannten Prüffeldern für erläuterungsbedürftig.														
Anh	Prüfstrategie KAG Vermögensv.		Es fehlt eine Unterscheidung Risikomanagement Unternehmung und Risikomanagement kollektive Kapitalanlagen.														
Anh	Prüfstrategie KAG Vertreter		Wir gehen davon aus, dass die Prüfstrategie nur für jene Vertreter anzuwenden ist, die einer Bewilligung bedürfen.														
Anh	Prüfstrategie KAG SICAF																
Anh	Prüfstrategie KAG SICAV		Analog der Kommentare zur Fondsleitung ist die Abgrenzung der genannten „Produkte“-prüfungen erläuterungsbedürftig.														
Anh	Prüfstrategie KAG KGK																
Anh	Prüfstrategie KAG Depotbank																
Anh	Anhänge 2 bis 8		Eine Fussnote 1 („die Standardprüfstrategie findet Anwendung...“) wie sie bei den Banken erwähnt ist, scheint in diesen Anhängen zu fehlen.														
	<b>VERSICHERUNGEN</b>																
83	Die FINMA kann je nach Aufsichtskategorie des Versicherungsunternehmens vorsehen, dass die Risikoanalyse nicht jährlich erfolgen muss.		Vgl. Bemerkungen zu Rz 9, 13, 20 und 22.														
84	der FINMA unterliegen, wird auf eine Risikoanalyse verzichtet. Dazu gehören insbesondere:																
85	<input type="checkbox"/> Niederlassungen von ausländischen Versicherungsgesellschaften in der Schweiz, die gemäss Art. 15 Abs. 1 Bst. c und e VAG in der Schweiz nur eine Kautions- und ein gebundenes Vermögen stellen müssen, Kapital und Solvabilität aber im Ausland gestellt und beaufsichtigt wird;																
86	<input type="checkbox"/> umhüllende Krankenkassen, die institutionell vom Bundesamt für Gesundheit beaufsichtigt werden (Art. 25 KVV in Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 Bst. b VAG); und		Umhüllend Krankenkassen sind Bestandteil von aufsichtsrechtlichen Prüfungen (z.B. Gebundenes Vermögen). Die umhüllenden Krankenkassen sind aber auch dem BAG unterstellt. Wenn jedoch bestimmte Grössenkriterien gemäss BPV-RS 11/2006 und RS 08/32 überschritten sind, unterstehen die umhüllenden Krankenkassen zusätzlich der FINMA. Die alten Rundschreiben werden alle ersetzt durch das/die neuen Rundschreiben. Es stellt sich die Frage nach der aufsichtsrechtlichen Prüfung und der Risikoanalyse in Abhängigkeit der „Grösse“ einer Kasse und unter Berücksichtigung der bisherigen Kriterien. Die FINMA sollte in diesem Rundschreiben eingehend auf die bisherige Praxis eingehen.														
87	<input type="checkbox"/> Rückversicherungscaptives nach Art. 2 AVO, sofern es sich nicht um Rückversicherungscaptives nach Art. 2 Abs. 2 AVO handelt.																
88	Im Rahmen ihrer Intervention legt die FINMA die Prüfstrategie fest.		Wir gehen davon aus, dass die von den Rz 73 und 81 abweichende Formulierung bewusst so gewählt ist. Ferner gehen wir davon aus, dass die Rz 70 – 72 für den Versicherungsbereich nicht relevant sind und aus diesem Grund keine diesbezüglichen Bestimmungen enthalten sind.														
89	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Dokument</th> <th>Frist</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Prüfberichte über die Aufsichtsprüfungen der Versicherungsunternehmen (ohne Rückversicherungen)</td> <td>30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres</td> </tr> <tr> <td>Prüfberichte über die Aufsichtsprüfungen der Versicherungsunternehmen, die einzig die Rückversicherung betreiben</td> <td>30. Juni des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres</td> </tr> <tr> <td>Prüfberichte über die Aufsichtsprüfungen der Versicherungsgruppen und Versicherungskonglomerate</td> <td>30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres</td> </tr> <tr> <td>Risikoanalyse für Versicherungsunternehmen (ohne Rückversicherungen)</td> <td>30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres</td> </tr> <tr> <td>Risikoanalyse für Versicherungsunternehmen, die einzig die Rückversicherung betreiben</td> <td>30. Juni des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres</td> </tr> <tr> <td>Risikoanalyse für Versicherungsgruppen und Versicherungskonglomerate</td> <td>30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres</td> </tr> </tbody> </table>	Dokument	Frist	Prüfberichte über die Aufsichtsprüfungen der Versicherungsunternehmen (ohne Rückversicherungen)	30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres	Prüfberichte über die Aufsichtsprüfungen der Versicherungsunternehmen, die einzig die Rückversicherung betreiben	30. Juni des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres	Prüfberichte über die Aufsichtsprüfungen der Versicherungsgruppen und Versicherungskonglomerate	30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres	Risikoanalyse für Versicherungsunternehmen (ohne Rückversicherungen)	30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres	Risikoanalyse für Versicherungsunternehmen, die einzig die Rückversicherung betreiben	30. Juni des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres	Risikoanalyse für Versicherungsgruppen und Versicherungskonglomerate	30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres		
Dokument	Frist																
Prüfberichte über die Aufsichtsprüfungen der Versicherungsunternehmen (ohne Rückversicherungen)	30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres																
Prüfberichte über die Aufsichtsprüfungen der Versicherungsunternehmen, die einzig die Rückversicherung betreiben	30. Juni des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres																
Prüfberichte über die Aufsichtsprüfungen der Versicherungsgruppen und Versicherungskonglomerate	30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres																
Risikoanalyse für Versicherungsunternehmen (ohne Rückversicherungen)	30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres																
Risikoanalyse für Versicherungsunternehmen, die einzig die Rückversicherung betreiben	30. Juni des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres																
Risikoanalyse für Versicherungsgruppen und Versicherungskonglomerate	30. April des auf das Geschäftsjahr folgenden Jahres																
Anh	Risikoanalyse Versicherungen		Vgl. Bemerkung zu Rz 9. Die in den Anhängen 12 und 13 aufgeführten Prüfgebiete sind entweder primär finanzieller (quantitativer) oder qualitativer Natur (z.B. Corporate Governance oder GwG Vorschriften). Eine fachmännische Bestimmung des „Risikos“ unter Berücksichtigung der Faktoren Umfang/Aussmass und Eintretenswahrscheinlichkeit bedarf einer weiteren Anleitung bezüglich der zu verwendenden Methoden. Die in beiden Anhängen enthaltenen Begriffsklärungen lassen keine abschliessende Beurteilung zu, wie die Risikoanalyse durchzuführen ist. Der Begriff „inhärentes Risiko“ ist aus der Revisionslehre entnommen und in diesem Zusammenhang nicht sachrichtig. Nach unserem Verständnis sollte deshalb nur vom Bruttoisiko gesprochen werden. Der Begriff „kombiniertes Risiko“ im Anhang 12 ist														

Rz	Text	Textvorschlag	Bemerkungen
			<p>unseres Erachtens auch zu überdenken. Damit wird unterstellt, dass ein Internes Kontrollsystem als risikomindernde Massnahme nicht wirksam ist. Das als „netto“ bezeichnete Zwischenresultat ist irreführend.</p> <p>Für die Festlegung der Rangierung würden wir ein Äquivalenzziffersystem vorschlagen, welches sich aus der Multiplikation des ermittelten Brutto Risikos und der Einschätzung der Kontrollmassnahmen (z.B. IKS, BCM etc.) ergibt.</p> <p>Wir schlagen deshalb vor, für die Risikoanalyse weitere Instruktionen als Bestandteil dieses RS zu erarbeiten und diese im Rahmen einer Pilotphase in der Praxis zu testen.</p> <p>Prüfung Geldwäscherei: Die Prüfung der Identifizierung des Vertragspartners und des wirtschaftlich Berechtigten soll mit der Prüftiefe „kritische Beurteilung“ erfolgen. Für diese Prüfung ist die Durchsicht der Dokumentation notwendig, d.h. es handelt sich um die Prüftiefe „Prüfung“.</p> <p>Die Regelung betreffend Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken, Wrappern und Kreditgeschäfts ist bezüglich der Auswirkung auf die Prüftiefe nicht klar. Aus der Regelung lässt sich ableiten, dass mit Ausnahme der drei vorerwähnten Gebiete auf alle anderen Gebiete die Prüftiefe „kritische Beurteilung“ anwendbar ist.</p>
Anh	Prüfstrategie Vers.-unternehmen		Vgl. Bemerkung zu Rz 9
Anh	Prüfstrategie Vers Gr und Kongl.		
	<b>DUFI</b>		
90	Es ist grundsätzlich keine Risikoanalyse zu erstellen. Bei Bedarf kann die FINMA anordnen, bei einem DUFI eine Risikoanalyse nach den allgemeinen Bestimmungen dieses Rundschreibens zu erstellen.		
91	Die von der FINMA definierte Standardprüfstrategie kommt bei allen DUFI-Prüfungen zur Anwendung. Die FINMA kann jederzeit Zusatzprüfungen anordnen.		Für eine effiziente und effektive personelle Planung bei den Prüfgesellschaften ist eine frühzeitige Mitteilung solcher Zusatzprüfungen wichtig.
92	Stellt die Prüfgesellschaft fest, dass die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind oder die Umsetzung der Sorgfaltspflichten durch den DUFI mangelhaft ist, so ist sie verpflichtet, diese Feststellung im Prüfbericht darzulegen.		
93	Die Prüfungen sind vor Ort in den Geschäftsräumlichkeiten des DUFI vorzunehmen. Der DUFI stellt der Prüfgesellschaft einen angemessenen Arbeitsplatz sowie sämtliche für die Vornahme der Prüfung notwendigen Unterlagen, Dokumente und Belege zur Verfügung.		
94	Nach Vornahme der Prüfung hat die Prüfgesellschaft im Rahmen des Prüfberichts zum Prüfungsrisiko Stellung zu nehmen und eine Stellungnahme abzugeben. Dabei hat die Prüfgesellschaft insbesondere auszuführen:	Nach Vornahme der Prüfung hat die Prüfgesellschaft im Rahmen des Prüfberichts <del>zum Prüfungsrisiko</del> <b>zur Prüfungsdurchführung und den Prüfungsergebnissen</b> Stellung zu nehmen und eine Stellungnahme abzugeben. Dabei hat die Prüfgesellschaft insbesondere auszuführen:	Herstellung der Kongruenz zu den nachfolgenden Rz.  Wir gehen davon aus, dass die heute bestehenden Arbeitspapiere und die Anforderungen an den Revisionsbericht weitergeführt werden (Rundschreiben 2004/2).
95	<input type="checkbox"/> ob bei der Prüfung Schwierigkeiten aufgetreten sind;		
96	<input type="checkbox"/> ob ihr vom DUFI sämtliche von ihr verlangten Unterlagen und Belege (inkl. Buchhaltungsunterlagen) vorgelegt wurden und sie diese geprüft hat;		Falls die GwG Prüfung von einer Prüfgesellschaft durchgeführt wird, welche nicht gleichzeitig die Rechnungsprüfung vornimmt ist festzuhalten, in welchem Umfang Buchhaltungsunterlagen einzusehen sind.
97	<input type="checkbox"/> ob die Geschäftstätigkeit und die Betriebsorganisation durch den DUFI transparent und vollständig dargestellt wurden.		
98	Ebenfalls hat die Prüfgesellschaft darzulegen:		
99	<input type="checkbox"/> wie sie die Prüfung vorgenommen hat;		
100	<input type="checkbox"/> welche Unterlagen und Belege eingesehen wurden;		
101	<input type="checkbox"/> die Anzahl der geprüften Dossiers und Transaktionen; und		
102	<input type="checkbox"/> die Dauer der Prüfung.		
103	Die Prüfung ist innerhalb von 6 Monaten nach Abschluss des Geschäftsjahres durchzuführen und der Prüfbericht ist spätestens 7 Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres einzureichen.		
104	Die Vorlagen zu den Standardprüfstrategien sowie den Risikoanalysen sind den Anhängen zu entnehmen.		
	<b>Weitere Hinweise / Bemerkungen</b>		Im Verlaufe des Überwachungsprozesses verlangt die FINMA fallbezogene Bestätigungen ein (z.B. bei Banken im Rahmen von Fusionen oder im KAG-Bereich im Falle von Vereinigungen von Anlagefonds). Nach der Neukonzeption erfolgen nicht mehr zwingend jährliche Prüfungen. Falls fallbezogene Bestätigungen in einem nicht geprüften Bereich abgegeben werden müssen, müssen zusätzliche Abklärungen vorgenommen

Rz	Text	Textvorschlag	Bemerkungen
			werden. Dies hat Folgen in zeitlicher wie auch finanzieller Hinsicht.
	<b>Hinweise zur französischen Version</b>		
23			La version française indique « étendue de l'audit » : l'étendue se réfère en général à l'objet audité, mais non à la profondeur avec laquelle les travaux sont réalisés. Nous proposons de remplacer « étendue d'audit » dans le reste du texte par « intensité d'audit ».
30			Nous proposons de remplacer le terme « infraction » par celui d' « irrégularité ». Les « manquements » n'ont a priori pas de portée pénale, ce que le concept d'infraction sous-entend.

## foreign banks . in switzerland .

Esther Widmer  
FINMA  
Einsteinstrasse 2  
3003 Bern

PER EMAIL

[esther.widmer@finma.ch](mailto:esther.widmer@finma.ch)

Zürich, 18. September 2012

RS 2012/ xx Prüfwesen - Stellungnahme des Verbands der Auslandsbanken in der Schweiz

Sehr geehrte Frau Widmer

Am 7. August 2012 hat die FINMA den obgenannten Rundschreiben-Entwurf zur Vernehmlassung veröffentlicht. Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, Ihnen unsere Bemerkungen und Bedenken gegenüber dem Entwurf zur Kenntnis zu bringen.

Der Erläuterungsbericht führt den Revisionsbedarf auf die Lehren der Finanzkrise zurück. Wir leiten aus diesen Lehren weder eine Notwendigkeit für eine prinzipielle Überarbeitung noch eine Dringlichkeit ab: Das Prüfverfahren – sowohl der duale Ansatz wie auch die Zusammenarbeit zwischen internen und externen Prüfern – hat sich in der Finanzkrise mit Ausnahme der Grossbankenaufsicht als robust und sehr gut funktionierend erwiesen. Dies anerkennt auch der im Erläuterungsbericht angeführte GPK-Bericht implizit, da er sich ausschliesslich mit dem Fall UBS auseinandersetzt. Ein Blick über die Grenzen bestärkt diese Einschätzung. Denn die Prüfsysteme in den USA oder im UK können nicht annähernd ähnlich positiv beurteilt werden.

Allerdings unterstützen wir punktuelle Anpassungen, um Effizienz und Effektivität zu erhöhen.

Fehlende gesetzliche Basis

Der Erläuterungsbericht führt an, dass die gesetzliche Basis für das revidierte Rundschreiben nicht ausreichend ist. Weiter stellt das Rundschreiben an verschiedenen Stellen Wegleitungen (Rz 22) und gesonderte Bestimmungen (Rz 47) in Aussicht.

Da keine Dringlichkeit gegeben ist, schlagen wir vor, die Revision erst nach den nötigen Gesetzesanpassungen durchzuführen. Dann könnten auch die in Weisungen und speziellen Bestimmungen zu regelnden Punkte in das Rundschreiben integriert werden. Diese Details werden von der FINMA im Erläuterungsbericht nicht diskutiert, wohl weil sie erst erarbeitet werden müssen, was auch die Kommentierung des gesamten Prüfwesens wenn nicht verunmöglicht, so doch erschwert.

Die FINMA soll auf die Einführung des Rundschreibens verzichten, bis die notwendigen Anpassungen in Gesetz und Verordnung erfolgt sind. Zudem soll sie die in Wegleitung und weitere Bestimmungen

zu regelnden Punkte in das Rundschreiben integrieren. Damit wird das Regelwerk übersichtlich, was auch zur angestrebten erhöhten Effizienz und Effektivität beiträgt.

#### Aufsichtskategorien

Eine Form der Effizienzsteigerung ergibt sich aus den Grundsätzen, welche im FINMA Bericht vom 2. Mai 2011 veröffentlicht wurden und auf den der RS Entwurf Bezug nimmt: "Entlang der von der FINMA festgelegten Aufsichtskategorie gilt es, neue Prüfstrategien zu erstellen, ...". Wir verstehen "Aufsichtskategorien" als die im RS 2011/2 festgelegten Bankengruppen. Doch diese Vorgabe wurde im Entwurf des Rundschreibens nicht umgesetzt, denn weder im Rundschreiben noch im Anhang "Standardprüfung" finden sich neue Prüfstrategien entlang der Aufsichtskategorien. Gerade in der Standardprüfung besteht die Möglichkeit, Effektivität und Effizienz der Prüfung zu erhöhen.

Bei der Standardprüfstrategie soll - wie im FINMA-Bericht in Aussicht gestellt - eine Differenzierung nach unterschiedlichen Kategorien explizit eingeführt und offengelegt werden. Diese muss zu einer verbesserten Effizienz und Effektivität für die beaufsichtigten Institute führen.

Falls der im RS erwähnte Begriff "Aufsichtskategorien" eine andere Bedeutung hat (Banken, Versicherungen, Kollektivanlagen), dann schlagen wir vor, dass die FINMA die Standardprüfstrategie für die unterschiedlichen Bankengruppen zur Verbesserung von Effizienz und Effektivität differenziert.

#### Risikoanalyse

Die Risikoanalyse ist schon heute Teil der Prüfung. Die vorgeschlagenen Änderungen sollen als Präzisierung und Weiterführung der heutigen Praxis verstanden werden. Leider weicht der RS-Entwurf in einigen Punkten von der heutigen Praxis ab, ohne die vorgeschlagenen Neuerungen zu begründen. Insbesondere verlangt der RS-Entwurf, dass

- die Risikoanalyse nicht mit den Beaufsichtigten vorbesprochen werden darf.
- die Risikoanalyse für die Aufsichtstätigkeit der FINMA relevant wird.

Die Risikoanalyse der Prüfgesellschaft und die interne Risikoanalyse der Bank können und werden divergieren, vielleicht sogar grundlegend. Die bankinterne Analyse muss aber nicht zwingend weniger zutreffend sein. Wenn die FINMA ihre Aufsichtstätigkeit ausschliesslich oder doch prinzipiell auf die Risikoanalyse des externen Prüfers abstellt, kann dies zu inadäquaten aufsichtsrechtlichen Schritten führen.

Selbstverständlich muss die FINMA ihre Aufsichtstätigkeit auf die Risikoanalyse abstellen. Doch sollten die interne und die externe Risikoanalysen abgeglichen werden.

Die Risikoanalyse der Bank soll mit dem Beaufsichtigten zwar nicht vorbesprochen, aber das Resultat soll zwingend mit den Analysen der Bank abgeglichen werden. Letztlich ist die Bank verantwortlich für ihre Risikopolitik. Die Prüfung kann und soll nur beurteilen, ob die Bank ihre Entscheidungen auf einer realistischen Einschätzung der Risikolage fällt.

#### RZ 37ff: Zusammenarbeit mit der internen Revision

Der Entwurf scheint uns eine sehr starke Einschränkung der Zusammenarbeit der externen Prüfer mit der internen Revision einzuführen. Der wahre Grund für diesen weitgehenden Einschnitt in das System der Prüfung ist dem Erläuterungsbericht nicht zu entnehmen. Auf Grund der letzten Publikation zum Umfang der Prüfarbeiten bei Banken und Effektenhändlern, welche die FINMA leider einstellte, gehen wir aber davon aus, dass der in einer Bankengruppe doch sehr niedrige Anteil der externen Prüfung von 15% (2006) Anlass zu diesem Schritt ist. Dass die FINMA einem derart tiefen Anteil skeptisch gegenübersteht, verstehen wir. Doch rechtfertigt dies die drastische Einschränkung und die daraus folgenden Auswirkungen nicht. Immerhin ist der Anteil bei den Auslandsbanken annähernd 40% (und jener bei Zweigniederlassungen über 50%).

Die in RZ 38 geforderte Offenlegung scheint uns zwar nicht zwingend nötig, doch haben wir dagegen auch keine besonderen Vorbehalte. Unklar ist aber Intention und Formulierung von RZ 39. Soll die externe Revision nur auf Prüfungen, welche vom Verwaltungsrat in Auftrag gegeben wurden, nicht zurückgreifen dürfen oder darf sie auch Prüfhandlungen, welche die Interne Revision auf Grund ihres Arbeitsplans und der Risikoanalyse vornimmt, nicht benutzen? Hier ist eine Klärung unbedingt nötig.

Es erschliesst sich uns nicht, warum eine vom Verwaltungsrat in Auftrag gegebene Prüfung etwa zur Einhaltung der internen cross-border Weisungen für die aufsichtsrechtliche Prüfung nicht relevant sein soll. Die FINMA hat aus ihrer Erfahrung sicher Gründe für ihre Haltung. Man hätte im Erläuterungsbericht gerne mehr darüber erfahren.

Unbedingt in die Prüfung der externen Revision einfließen sollten die Prüfhandlungen und die Prüfergebnisse der internen Revision. Gegen eine tiefgreifende Trennung der beiden Prüfungen sprechen verschiedene Gründe:

- Erstens ist die Rückstufung der internen Revision gesetzlich problematisch. Das Gesetz verlangt explizit eine Koordination von externer und interner Revision. Der vorliegende Entwurf verunmöglicht aber diese geforderte Koordination. Wir bedauern, dass die FINMA diesen Grundsatz nicht im Sinne des Gesetzgebers respektiert.
- Zweitens hat die Aufsichtsbehörde selbst in den letzten Jahren in Rundschreiben Vorschriften erlassen, um die interne Revision zu stärken. Es ist widersprüchlich, wenn nun die Bedeutung dieses Organs im gesamten IKS in Frage gestellt wird.
- Drittens ändert die FINMA den Aufgabenbereich der internen Revision. Die Verwaltungsräte, welche als Oberaufsicht weitgehende Verantwortungen tragen, werden auf Grund des Kompetenzzugs ihres Organs dessen Arbeit und Funktion im gesamten IKS neu definieren müssen. Banken werden Doppelprüfungen meiden, und die Interne Revision nicht mehr für aufsichtsrechtlich relevante Tatbestände einsetzen. Dabei stehen nicht nur Kostenaspekte im Vordergrund, sondern auch die Befürchtungen, mit unterschiedlichen, in der Einschätzung inkompatiblen Berichten konfrontiert zu werden.
- Viertens unterschätzt die FINMA die Bedeutung der internen Revision für die Analyse des externen Prüfberichts. In vielen Bereichen kennt die interne Revision die Bank besser bzw. wurde schon früher auf mögliche Schwachstellen aufmerksam. Das Rundschreiben würde es der externen Revision verunmöglichen, Beanstandungen aus einer internen Revision in ihren Bericht einzufügen. Dabei ist der Beitrag der Internen Revision bei den Auslandsbanken auch für den Schlussbericht der externen Revision äusserst nützlich ist.

Anstelle der weitgehenden Trennung der beiden Prüfstellen, schlagen wir vor, dass die FINMA – nach Diskussionen mit den Betroffenen – einen pragmatischen Weg sucht. RZ 39 muss überarbeitet und präzisiert werden.

#### RZ 42: Information über ausländischen Aufsichtsrecht

Dass über die Prüfung ausländischer Bankstellen noch eine Art Bibliothek für ausländisches Aufsichtsrecht erstellt wird, geht über den Anwendungsbereich des Rundschreibens hinaus. Im Rahmen der supervisory colleges und ihrer Einsitznahme in den wichtigsten internationalen Gremien ist die FINMA besser positioniert, sich über die aufsichtsrechtlichen Neuerungen im Ausland zu informieren. Selbstverständlich muss die Prüfgesellschaft darlegen, wenn eine schweizerische Vorgabe auf Grund des ausländischen Aufsichtsrechts nicht oder nicht vollständig eingehalten werden kann.

RZ 42 ist zu ersetzen durch: "Die Prüfgesellschaft informiert die FINMA im Rahmen des Prüfberichts, falls das anwendbare schweizerische Recht auf Grund ausländischer gesetzlicher oder aufsichtsrechtlicher Bestimmungen nicht oder nicht vollständig umgesetzt werden kann."

Falls die FINMA die Idee einer Bibliothek weiterverfolgen möchte, wäre hier eine Diskussion mit Banken und Prüfgesellschaften angesagt. Grundsätzlich könnte eine öffentlich zugängliche Bibliothek des einschlägigen Aufsichtsrechts in verschiedenen Jurisdiktionen auf breites Interesse stossen. Eine solche Bibliothek muss auch den Banken und den Prüfern zur Verfügung stehen, insbesondere wenn die Sammlung durch diese Institute finanziert wird.

#### RZ 61: Besprechung von Missständen

Es ist unklar, warum Beanstandungen und Missstände nicht mit den Banken vorab besprochen werden sollen. Dies ist in den meisten Fällen auch unumgänglich. Denn für ein adäquates Risikoassessment durch den Prüfer muss dieser mit der jeweiligen Bank die ihm auffallenden Schwachstellen besprechen. Es wäre zielführender, wenn eine Besprechung der Beanstandungen und Missstände gefordert würde und Divergenzen in den Meinungen offengelegt werden müssten.

RZ 61 ist wie folgt zu formulieren: "Beanstandungen und Missstände werden mit dem Beaufsichtigten besprochen. Beanstandungen ... (und ein) Missstand, mit denen der Betroffene nicht einverstanden ist, werden offengelegt unter Angabe der Argumente des Betroffenen."

#### RZ 67: Anerkennung von Prüfungen

Rz 67 zementiert das faktische Verbot einer Zusammenarbeit mit der internen Revision. Die Randziffer sollte zumindest vorsehen, dass auch Prüfhandlungen der internen Revision und von Spezialisten anerkannt sind.

#### Anhang 1: Basisprüfung Banken

Neben der oben angeführten Differenzierung nach Bankenklassen schlagen wir vor, die Informatik und BCM Risiken von der Internen Organisation und dem IKS bzw. dem Outsourcing zu trennen und als besonderes Prüfgebiet anzuschauen. IT-Prüfung wird kaum von den gleichen Personen durchgeführt, welche das IKS prüfen – zudem kann das IT-System hervorragend funktionieren, das IKS jedoch nicht und umgekehrt.

#### Anhang 12: Berechnung des Inhärenten Risikos

Aus dem Rundschreiben wird nicht klar, wie die Verknüpfung von Ausmass/Umfang mit der Eintretenswahrscheinlichkeit zu geschehen hat. Die Überführung der qualitativen Einschätzungen auf einer Zehner-Skala mit der qualitativen Einschätzung mit vier Ausprägungen in eine Kennzahl mit drei Ausprägungen erschliesst sich nicht ohne Weiteres.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Vorschläge. Wie immer stehen wir Ihnen natürlich gerne für weitere Fragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

VERBAND DER AUSLANDSBANKEN IN DER SCHWEIZ



Dr. Martin Maurer  
Geschäftsführer



Raoul Wuergler  
stv Geschäftsführer



Eidgenössische Finanzmarktaufsicht  
FINMA  
Frau Esther Widmer  
Einsteinstrasse 2

CH-3003 Bern

esther.widmer@finma.ch

Basel, 16. September 2012

**Stellungnahme zu den Rundschreiben „Prüfwesen“ und  
„Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“**

Sehr geehrte Frau Widmer

Am 7. August 2012 hat die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) die Anhörung zu den Rundschreiben „Prüfwesen“ und „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“ gestartet und interessierte Kreise eingeladen, sich bis zum 18. September 2012 zu den Entwürfen zu äussern. Wir danken für die Möglichkeit, Stellung nehmen zu können. Gerne übermitteln wir Ihnen hiermit die Haltung der Kantonalbanken.

**Summary**

Die Kantonalbanken stellen fest, dass die vorgelegten Rundschreiben-Entwürfe eine Verbesserung gegenüber früheren, von der FINMA im Prüfwesen verfolgten Absichten darstellen. Wichtige Punkte in den Entwürfen sind aus unserer Sicht allerdings nach wie vor nicht zufriedenstellend gelöst und werden daher abgelehnt.

Die Kantonalbanken kritisieren in Bezug auf den Entwurf des Rundschreibens „Prüfwesen“,

- dass die von den Prüfgesellschaften erstellte Risikoanalyse neu nicht mit dem Beaufsichtigten vorbesprochen werden darf;
- dass die FINMA im Rahmen der Risikoanalyse ein Instrument (Wegleitung) vorsieht, zu dessen Einführung sie unseres Erachtens nicht legitimiert ist;
- dass durch den vorgesehenen späteren Erlass weiterer Vorschriften in einer Wegleitung die Konsequenzen des Rundschreibens „Prüfwesen“ heute (3 ½ Monate vor Inkrafttreten) nicht abschliessend beurteilt werden können;
- dass das Wesentlichkeitsprinzip nicht zur Anwendung gelangen soll;
- dass die Trennung von Rechnungsprüfung und Aufsichtsprüfung nicht nur, aber insbesondere bei den Instituten der Kategorie 3 bis 5 zu unverhältnismässigen Effizienzeinbussen und Kostensteigerungen führen wird;
- dass Revisionsgesellschaften ihre Prüfungen nicht an die Interne Revision übertragen dürfen und dass die Regelungen bezüglich Arbeitsteilung zwischen Interner und Externer Revision widersprüchlich sind und zu Doppelspurigkeiten und Kostensteigerungen führen werden;
- dass im Rahmen der Berichterstattung Beanstandungen, die mit dem Beaufsichtigten vorab besprochen wurden, im Bericht offenzulegen sind, obwohl die Besprechung der Normalfall sein sollte;
- dass Vorabbesprechungen mit dem Beaufsichtigten nicht zwingend vorgesehen werden;
- dass die Frist von 4 Monaten zur Abgabe des Berichtes zu kurz ist und mit der Frist für die Durchführung der Generalversammlung nach Aktienrecht (6 Monate) in Einklang gebracht werden sollte.

## 1. Generelle Bemerkungen zu beiden Rundschreiben-Entwürfen

Die vorgelegten Rundschreiben-Entwürfe stellen eine klare Verbesserung gegenüber früheren, von der FINMA im Prüfwesen verfolgten Absichten dar. Allerdings sind in Bezug auf das Rundschreiben Prüfwesen die Implikationen nicht genau abschätzbar, da die FINMA beabsichtigt, in einer Wegeleitung Präzisierungen anzubringen, deren Inhalt nicht bekannt ist (siehe dazu auch nachfolgend Ziffer 2.3).

Die Kantonalbanken sind der klaren Auffassung, dass die Auswirkungen der Rundschreiben nicht kostenneutral sind. Allein der Verzicht auf das Wesentlichkeitsprinzip lässt die Kosten steigen. Zudem werden die Kosten aufgrund der neuen Regeln in Bezug auf das Zusammenspiel zwischen Interner Revision und Externer Revision (Rz. 37-39) spürbar zunehmen. Es ist davon auszugehen, dass mehr externe, und damit teurere Prüfstunden für die Banken entstehen. Diesen Mehrkosten steht kein entsprechender Mehrnutzen gegenüber.

Unklar ist, wie sich die Unterstellung der Prüfer unter die Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) auf die beiden Rundschreiben (RS) auswirkt. Die RAB wird die Einhaltung der RS durch den Prüfer überwachen, womit die RAB indirekt die beaufsichtigte Bank überwacht. Es muss auf alle Fälle sichergestellt sein, dass die RAB gegenüber einem FINMA-beaufsichtigten Institut keinerlei Weisungen erteilen oder sonst wie aufsichtsrechtlich tätig werden kann. Eine Dualität von Aufsichtsbehörden ist klar abzulehnen. Die entsprechenden Gesetzes- oder Ordnungsänderungen müssen diesem Aspekt Rechnung tragen bzw. dies sicherstellen.

Die Inkraftsetzung ist per 1.1.2013 geplant. Unser Verständnis ist, dass damit die Regelungen zur Aufsichtsprüfung ab 1.1.2013 gelten, dass jedoch die Berichterstattung (Rz 74 ff.), die sich auf das Geschäftsjahr 2012 bezieht, noch nicht den neuen Gegebenheiten und Fristen folgen muss. Diese Auffassung geht nicht klar aus den Unterlagen hervor und ist daher ausdrücklich entsprechend zu verankern.

Im Übrigen ist es angezeigt, für Versicherungsgesellschaften die gleichen Kriterien vorzuschreiben wie für Banken und Händler. Die Versicherungsgesellschaften mit dem Argument „Prüfgesellschaften nehmen keine vollständige Prüfung der Gesellschaft vor und sind daher nicht in der Lage zu bewerten, ob die Umgebung bei der prüfpflichtigen Einrichtung angemessen ist“ vom Ansatz auszuschliessen, der für Banken, Händler und Fondsmanagementgesellschaften gilt, basiert auf einer unzeitgemässen Haltung bzw. einem Vorurteil.

## 2. Detailbemerkungen zum Rundschreiben „Prüfwesen“

### 2.1. Allgemeiner Teil

#### 2.2. Zweck und Begriffe; Rz 1, 2 und 3

Der Zweck (Rz 1) des Rundschreiben-Entwurfs „Prüfwesen“ ist zu allgemein und damit zu weitreichend formuliert. Da die Rechnungsprüfung (auf Gesellschaftsebene und konzernweit) ausgeschlossen ist, darf der Zweck nicht mit der allumfassenden Formulierung „regelt die Prüfung der Beaufsichtigten“ umschrieben werden. Es ist eine einschränkendere Formulierung zu wählen.

#### 2.3. Risikoanalyse; Rz 9-22

Gemäss Rz 9 haben die Prüfgesellschaften jährlich für jeden zu prüfenden Beaufsichtigten eine Risikoanalyse zu erstellen.

Betrachtet man das alte Rundschreiben „Prüfung“ der Eidgenössischen Bankenkommission vom 29.6.2005, so schrieb bereits damals Rz 55 ff. vor, die Prüfgesellschaft habe im Rahmen der jährlichen Prüfplanung eine Risikoanalyse des zu prüfenden Instituts durchzuführen. Dabei hatte sie schon dannzumal die spezifischen Eigenheiten eines Instituts und die gesamtwirtschaftlichen und branchenspezifischen Faktoren, welche die Tätigkeit des Instituts beeinflussen, zu berücksichtigen. Im nun vorliegenden Rundschreiben-Entwurf wie auch im Erläuterungsbericht wird ausgeführt, dass die Risikolage umfassend und, speziell erwähnt, vorausschauend zu analysieren ist. Unser Verständnis war schon bis jetzt, dass eine Risikoanalyse immer auf der Basis einer erwarteten zukünftigen Entwicklung gemacht werden muss. Wieso wird nun das Wort „vorausschauend“ derart herausgestrichen? Was muss jetzt mehr gemacht werden? Muss etwa beurteilt werden, ob die IT den Anforderungen in 5 Jahren auch noch genügen wird, oder heisst das, dass dargelegt werden muss, welche aufsichtsrechtlichen Entwicklungen international in den nächsten Jahren zu erwarten sind inklusive Ableitung ent-

sprechender Prüfungshandlungen oder Handlungsempfehlungen? Oder hat man Fälle, wie das aktuelle USA-Problem, im Auge, welches möglicherweise bei frühzeitigem Erkennen hätte verhindert werden können? Oder stehen im Zusammenhang mit „vorausschauend“ die strategischen Risiken im Zentrum? (Gerade in diesem letzteren Fall wäre übrigens die Diskussion zwischen Prüfer und Unternehmung speziell wichtig, doch ist diese offenbar nicht erwünscht – vgl. nachfolgend). Und was wären dann die abzuleitenden Prüfungshandlungen? Präzisierungen, welche diese offenen Fragen klären, müssen unseres Erachtens im Rundschreiben respektive im Erläuterungsbericht zwingend angebracht werden.

Laut Rz 10 soll die von den Prüfgesellschaften erstellte Risikoanalyse neu nicht mit dem Beaufichtigten vorbesprochen werden (siehe auch Erläuterungsbericht Seite 11, Abs. 2). Dies widerspricht der gegenwärtigen Praxis und auch der Praktikabilität, weshalb wir diese Regelung vehement ablehnen. Eine Vorbesprechung mit dem Beaufichtigten verhindert die letztlich durch die Prüfgesellschaft unabhängig vorzunehmende Risikoanalyse in keiner Weise. Unseres Erachtens dient die Vorbesprechung mit dem Beaufichtigten dazu, unter anderem auf Spezifika des Instituts und des Marktgebietes hinzuweisen, was für die Qualität und die Effizienz der Revisionsarbeit nur förderlich sein kann. Eine Vorbesprechung der Risikoanalyse mit dem Beaufichtigten hilft zudem Fehlplanungen bei der Festlegung der Prüfstrategie und Fehlinterpretationen durch den Regulator zu vermeiden. Sie dient zudem einem gemeinsamen Verständnis über die effektive Risikosituation. Rz 10 darf deshalb nicht allein nur eine Zustellung zur Kenntnisnahme an den Beaufichtigten vorsehen.

Weiter stellt sich die Frage, wer alles unter den Begriff „Beaufichtigter“ fällt. Wenn die Interne Revision auch dazu zählt, dann wird die effiziente und effektive Zusammenarbeit beträchtlich erschwert. Das ist nicht sinnvoll. Zudem: Die Externe Revision mag noch so sachkundig sein, die wertvolle Diskussion mit den Schlüsselpersonen der Bank lässt sich durch nichts ersetzen. Denn diese kennen ihr Institut sehr genau. Speziell die Beurteilung allfälliger strategischer Risiken durch die Prüfgesellschaft ist ohne eingehende vorgängige Diskussion mit der Bank nicht möglich. Dass die Verantwortung für die schlussendliche Risikoeinschätzung bei der Externen Revision verbleiben muss, ist unbestritten.

In Rz 11 ff. sind die Begrifflichkeiten in Bezug auf Holdings zu präzisieren. Wenn die FINMA bei Holdings eine doppelte Risikoanalyse (1 x Mutterhaus; 1 x Gruppe) erwartet, wäre eine Präzisierung im Sinne einer vernünftigen Grenzziehung einzuführen: Eine solche Doppelarbeit seitens der Prüfgesellschaften soll nur bei Gruppen ausgelöst werden, wo die Mutter (Eigenkapital; Liquidität; Ergebnis) weniger als 80% der Gruppe repräsentiert.

Rz 20 spricht von: „Ausgehend vom Umfang der Position ist....“ Hier ist nicht klar, was mit „Position“ gemeint ist. Vermutlich ist das „Prüfgebiet/Thema“ gemeint; oder ist eine einzelne Prüf-Feststellung angesprochen? Wir ersuchen darum, klare, einheitliche Begriffe zu verwenden.

Rz 22 sieht vor, dass weitere Vorgaben zur Risikoanalyse im Rahmen einer Wegleitung der FINMA erfolgen. Diese Wegleitung liegt in der vorliegenden Anhörung nicht vor. Um eine umfassende Beurteilung vornehmen zu können, ist die Einsicht in die Wegleitungen der FINMA zwingend erforderlich. Das Thema Risikoanalyse kann deshalb in der laufenden Anhörung nicht abschliessend beurteilt werden.

Mit der „Wegleitung“ führt die FINMA offensichtlich ein neues Instrument ein. Wir erachten dies als problematisch und lehnen dieses Instrument ab. Dies insbesondere aus folgenden Gründen:

- Wir erkennen keine rechtliche Grundlage, auf welche die FINMA das Instrument der Wegleitung abstützt. Das Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht hält in Art. 7 fest, dass die FINMA durch
  - Verordnungen, wo dies in der Finanzmarktgesetzgebung vorgesehen ist, und
  - durch Rundschreiben über die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung reguliert.Das Instrument „Wegleitung“ ist in Art. 7 FINMAG nicht vorgesehen, womit die FINMA unseres Erachtens nicht legitimiert ist, eine solche zu erlassen.
- Der Charakter bzw. die Positionierung einer Wegleitung in der Regulierungshierarchie ist unklar: Ist sie verbindlich, best practice oder nur anleitend/vorschlagend?

#### **2.4. Prüftiefe; Rz 26-28**

Das Rundschreiben hält in Rz 26-28 fest, dass es zwei Prüftiefen gibt. In Bezug auf Prüfungsumfang und Prüfungsfrequenz (Rz 26-28 und Anhänge 1 bis 8) ist der Ansatz nicht kohärent und berücksichtigt den entscheidenden Beitrag der Internen Revision nicht. Darüber hinaus ist die Frequenz zu hoch. Sie muss nach Massgabe der von der Internen Revision und der Prüfgesellschaft gemeinsam verfolgten Erfüllung der globalen Prüfziele verringert werden (Rundschreiben FINMA 2008/24, Rz 78).

#### **2.5. Prüfungsstandards der Aufsichtsprüfung; Rz 29**

Das Rundschreiben hält in Rz 29 fest, dass die Standards der Rechnungsprüfung für die Aufsichtsprüfung nicht anwendbar sind. Im Erläuterungsbericht auf Seite 12 wird insbesondere erwähnt, dass Wesentlichkeitsüberlegungen, inwiefern aufsichtsrechtliche Bestimmungen eingehalten sind oder nicht, bei der Aufsichtsprüfung keine Rolle spielen. Wenn nun das Aufsichtsrecht bestimmt, dass z.B. die Einhaltung der Selbstregulierung der Bankiervereinigung zu prüfen ist, dann würde dies bedeuten, dass z.B. jeder Bagatellverstoß gegen die VSB festzuhalten und zu erwähnen wäre. Dies würde jedes Mal zu einer Beanstandung führen. Das ist unverhältnismässig, weshalb das Wesentlichkeitsprinzip situativ zur Anwendung gelangen muss.

#### **2.6. Trennung Rechnungs- und Aufsichtsprüfung; Rz 35, 36**

Rz 35 stellt fest, dass die Rechnungsprüfung und die Aufsichtsprüfung funktionell und konzeptionell getrennt durchzuführen sind. Eine strikte Trennung dieser Prüfungen wird zwangsläufig zu Doppelspurigkeiten und einer Kostensteigerung führen, da Abhängigkeiten zwischen Rechnungslegung und Aufsichtsbestimmungen bestehen. Besonders drastisch wird es dann, wenn die FINMA in begründeten Fällen zusätzlich verlangen kann, dass die Rechnungsprüfung und die Aufsichtsprüfung durch zwei unterschiedliche leitende Prüfer und Prüfteams erfolgen. Aus diesem Grund bzw. im Sinne der Rechtssicherheit muss das Rundschreiben deshalb klar festlegen, unter welchen Umständen FINMA die Trennung der Prüfteams verlangen kann. Insbesondere soll festgehalten werden, dass diese Trennung der Prüfteams für Banken der Kategorie 3 bis 5 keine Anwendung findet. Gerade bei kleineren Instituten macht die Abgrenzung zwischen Rechnungsprüfung und Aufsichtsprüfung keinen Sinn. Der durch eine Trennung der Prüfteams erlittene Effizienzverlust steht in keinem Verhältnis zu den Risiken, die bei kleineren Instituten bestehen bzw. von denselben ausgehen. Zudem könnten die vorhandenen Risiken durch die vorgeschlagene Neuordnung weder besser erkannt, noch gemindert werden.

#### **2.7. Abstützung auf Prüfungen der Internen Revision; Rz 37-39**

Laut Rz 37 dürfen Prüfgesellschaften ihre Prüfungen nicht an die Interne Revision übertragen.

Unklar ist, wie weit dieses Delegationsverbot geht. Fallen (Teil-) Prüfungen, bzw. Prüfungshandlungen, welche die Interne Revision in Zusammenarbeit/Koordination mit der Prüfgesellschaft durchführt (z.B. im Bereich von VSB, IT, Compliance etc.), auch darunter? Oder geht es hier – wie bereits bis anhin – nur darum, dass von der FINMA direkt in Auftrag gegebene Prüfungen nicht an die Interne Revision übertragen werden dürfen?

Rz 37 wird aus folgenden Gründen von den Kantonalbanken in der vorliegenden Fassung abgelehnt:

- Das Delegationsverbot ist unbestritten, wenn gemeint ist, dass einmal der Prüfgesellschaft übertragene Aufgaben nicht an die Interne Revision rückübertragen werden können. Wenn jedoch gemeint ist, dass Basis- und Zusatzprüfungen (Rz 5 und 7), beide faktisch festgelegt von der FINMA, nicht auch im Sinne einer Arbeitsteilung durch die Interne Revision ausgeführt werden dürfen wird es problematisch. Gerade weil die Kantonalbanken früher keine externen Prüfgesellschaften hatten, verfügen sie tendenziell über grössere Interne Revisionen. Statt diese abzubauen, haben sich die externen Prüfgesellschaften bisher zu gewissen Teilen auf die Interne Revision abgestützt bzw. der Internen Revision gewisse Prüfaufgaben übertragen. Die Interne Revision verfügt als grosser Pluspunkt über sehr gute unternehmensspezifische Kenntnisse, die weiterhin sollten genutzt werden können. Uns sind aus diesem Zusammenspiel aus der jüngeren Vergangenheit keine gewichtigen Unzulänglichkeiten bekannt, die eine Praxisänderung erfordern würden. Sollte die FINMA bei anderen Instituten andere Erfahrungen gemacht haben, dürften die Konsequenzen daraus nicht undifferenziert auf alle Banken übertragen werden.

- Das bestehende duale Prüfsystem hat sich in jahrelanger Praxis bestens bewährt und überzeugt insbesondere auch bezüglich Qualität der Revisionsarbeit. Der geltend gemachte Qualitätszugewinn durch die Trennung Interne Revision / Externe Revision wird von der FINMA nicht substantiiert und wird von uns bezweifelt.
- Da die Prüfungen der Internen Revision in der Regel weiter gehen als die Prüfungen der Externen Revision, können die Kantonalbanken auf Erstere nicht einfach verzichten. Mit der von der FINMA vorgeschlagenen Rz 37 ist zu befürchten, dass der Aufwand auf Seiten der Externen Revision massiv steigen und dem keine entsprechenden Einsparmöglichkeiten auf Seiten der Internen Revision gegenüber stehen. Ein Delegationsverbot würde damit zu einem wesentlichen Mehraufwand (finanziell und zeitlich) führen. Eine Ausweitung der Kosten beim Beaufsichtigten wäre unabwendbar. Die Einführung der Trennung zwischen Interner Revision und Externer Revision überzeugt daher unter keinem Blickwinkel und wird abgelehnt.

Die Kantonalbanken fordern, dass Delegationen an die Interne Revision weiterhin möglich sind, wenn die Interne Revision die erforderlichen fachlichen Qualifikationen aufweist. Eine Delegation hat selbstverständlich nach entsprechender Beurteilung und in der Verantwortung der externen Revisionsstelle zu erfolgen. Die Verantwortung für die Prüfstrategie, die Qualitätssicherung der Prüfungshandlungen sowie die Berichterstattung bleibt bei der Prüfgesellschaft und kann selbstredend nicht delegiert werden. In diesem System bleibt gewährleistet, dass ein effizienter Informations- und Wissensaustausch stattfindet. Andernfalls gehen Synergien verloren, was zu einem Kostenanstieg führt, ohne einen Mehrwert zu erzielen. Im Gegenteil: Es besteht das Risiko eines Qualitätsverlustes.

Laut Rz 38 hat die Prüfgesellschaft dies im Prüfbericht auszuweisen, wenn sie sich auf vorhandene Prüfungen der Internen Revision abstützt. Rz 37 und Rz 38 stehen damit in einem Widerspruch. Sieht Rz 37 das Delegationsverbot vor, sieht Rz 38 vor, dass auf vorhandene Prüfungen zurückgegriffen werden kann. Wir interpretieren diesen Widerspruch so, dass das Delegationsverbot in Rz 37 nicht absolut ist und entsprechend zu präzisieren wäre. Zudem ist unklar, wie detailliert die Externe Revision die Prüfungen der Internen Revision im aufsichtsrechtlichen Bericht abhandeln muss. Dies unter dem Aspekt, dass die FINMA bereits heute Berichte der Internen Revision einverlangen kann.

Rz 39 besagt: Prüfgesellschaften dürfen sich nicht auf Prüfberichte der Internen Revision abstützen, die diese im Rahmen vereinbarter Prüfungshandlungen im Auftrag des Beaufsichtigten erstellt hat. Es stellt sich die Frage, was mit "im Auftrag des Beaufsichtigten" gemeint ist. Die Interne Revision muss gemäss FINMA RS 08/24 die Prüfziele und die Prüfplanung durch den Verwaltungsrat oder den zuständigen Verwaltungsrats-Ausschuss genehmigen lassen. Die Prüfungshandlungen erfolgen in diesem Sinne immer im Auftrag des Beaufsichtigten. Damit stehen auch Rz 38 und Rz 39 im Widerspruch: Zwar soll es nach Rz 38 gleichwohl möglich sein, dass sich die externe Prüfgesellschaft unter Offenlegung auf Prüfungen der Internen Revision abstützen kann, Rz 39 schliesst dies de facto jedoch wieder aus, weil der Prüfplan der Internen Revision auf Stufe Verwaltungsrat genehmigt wird.

Auch hier sind wir der Meinung, dass eine Zusammenarbeit zwischen Prüfgesellschaft und Interner Revision weiterhin möglich sein muss, um Doppelspurigkeiten und einen damit verbundenen Effizienzverlust/Kostenanstieg zu vermeiden. Rz 39 sollte aus Sicht der Kantonalbanken ersatzlos gestrichen oder wesentlich präziser formuliert werden. Wir fordern klare Regelungen, was die Arbeitsteilung zwischen Interner und Externer Revision anbelangt, und dass eine Zusammenarbeit zwischen beiden Institutionen weiterhin möglich bleibt. Es gibt genügend Vorschriften, welche einerseits die Unabhängigkeit der Internen Revision und andererseits die unabhängige Berichterstattung der Externen Revision sicherstellen.

## **2.8. Aufsichtsprüfung bei grenzüberschreitend tätigen Gruppen und Konglomeraten; Rz 42**

Laut Rz 42 informiert die Prüfgesellschaft die FINMA, ob zwischen dem anwendbaren schweizerischen und ausländischen Aufsichtsrecht wesentliche Unterschiede bestehen. Dass diese Aufgabe der Prüfgesellschaft und nicht der FINMA selbst zukommen soll, ist fragwürdig. Darüber hinaus ist gerade bei stark inlandorientierten Banken unklar, zu welchen ausländischen Aufsichtsrechten die Prüfgesellschaft über Unterschiede informieren muss. Wir fordern die ersatzlose Streichung von Rz 42 oder eine Differenzierung nach Wesentlichkeitskriterien.

## **2.9. Berichterstattung; Rz 43-62**

Laut Rz 43 muss der Prüfbericht die Resultate der Prüfung klar, umfassend und objektiv darstellen. Der leitende Prüfer bestätigt dies mit seiner Unterschrift.

Werden Beanstandungen sowie Missstände mit dem Beaufsichtigten vorab besprochen, so ist dies laut Rz 61 offenzulegen. Zudem ist offenzulegen, wenn der Beaufsichtigte mit einer Beanstandung oder der Feststellung eines Missstands nicht einverstanden ist. Die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands ist von der Prüfgesellschaft systematisch zu prüfen.

Unseres Erachtens ist es zwingend und gehört zu den Gepflogenheiten, dass die Beanstandungen vor Berichterstellung mit dem Beaufsichtigten besprochen werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass nur effektive Beanstandungen in den Bericht einfließen. Insbesondere können allfällige Missverständnisse ausgeräumt werden und zwar bevor eine Intervention der FINMA erfolgt.

Rz 61 ist in dem Sinne zu präzisieren, dass in jedem Fall das beaufsichtigte Institut vor Abgabe des Prüfberichtes zu den Resultaten des Berichtes anzuhören ist. Der erste Satz „Werden Beanstandungen.....ist dies offenzulegen“ ist ersatzlos zu streichen, weil in einem ordentlichen Prozess eine Vorbesprechung unbedingt erforderlich ist.

Rz 47 sieht vor, dass der aufsichtsrechtliche Berichtszeitraum grundsätzlich ein Jahr umfasst und dass in der Regel die Aufsichtsprüfperiode der Rechnungsprüfperiode entspricht. Dies widerspricht der heutigen Praxis, in der die Aufsichtsprüfung zeitlich versetzt zur Rechnungsprüfperiode stattfindet und in „ruhigeren Zeiten“ durchgeführt wird. Eine zeitliche Überlappung beider Prüfungen hätte – gerade für die kleineren Institute – Kostensteigerungen zur Folge, ohne dass daraus ein Nutzen entstünde.

## **2.10. Besondere Bestimmungen**

In Bezug auf Rz 72 und 80 sollte im Rundschreiben präzisiert werden, was unter einer „strengeren Prüfstrategie“ zu verstehen ist.

Unter den Rz 73 und 81 kann die FINMA die Prüfstrategie anpassen. Die konkreten Modalitäten für die Institute müssen präzisiert werden.

Rz 75 sieht eine Frist von 4 Monaten für die Abgabe des Berichts vor. Dies erachten wir als zu kurz. Eine Frist von 6 Monaten – im Einklang mit der Frist für die Durchführung der Generalversammlung nach Aktienrecht – ist anzustreben.

## **3. Zwei Hinweise zum Rundschreiben „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“**

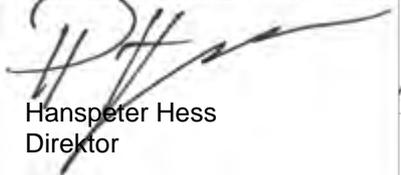
Zu Rz 11: Sowohl das benötigte Fachwissen und die Kompetenz als auch die in Randziffer 12 geäusserten Ansprüche erscheinen nicht sichergestellt, wenn die Prüfgesellschaft nur über minimal zwei leitende Prüfer verfügen muss. Wenn die FINMA anstrebt, dass kleine Prüfgesellschaften ihr Aufgabengebiet auf die Beaufsichtigung ausbreiten sollen, sollten minimal 3 bis 4 leitende Prüfer verlangt werden.

Die in Rz 30-35 beschriebenen Grundsätze der Unabhängigkeit haben eine Ausnahmeregelung in Bezug auf Mergers&Acquisitions vorzusehen. Aufgrund der heutigen Marktsituation ist das vorgesehene Beratungsverbot im Rahmen von Übernahmen in der Praxis schwierig umzusetzen.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unserer Überlegungen und Anliegen sowie deren angemessene Berücksichtigung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Kantonalbanken

  
Hanspeter Hess  
Direktor

  
Dr. Thomas Hodel  
Vizedirektor



Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA  
Frau Esther Widmer  
Einsteinstrasse 2  
3003 Bern

FINMA		
ORG	19. SEP. 2012	SB
SZ		
Bemerkung:		<i>Ch</i>

Ihre Referenz  
Unsere Referenz Bac  
Datum 18. September 2012

**Stellungnahme der Zurich Insurance Group zum Entwurf der FINMA zu den Rundschreiben 2012/xx „Prüfwesen“ und 2012/xx „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“**

Zürich Versicherungs-  
Gesellschaft AG

Mythenquai 2  
Postfach  
CH-8022 Zürich

Telefon +41 (0)44 625 25 25  
<http://www.zurich.com>

Tel. direkt 044 625 20 23  
Fax direkt 044 625 00 77

Sehr geehrte Frau Widmer  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die laufende Anhörung und nehmen Stellung zum Entwurf des Rundschreibens „Prüfwesen“ sowie den dazugehörigen spezifischen Anhängen für Versicherungsunternehmen und Versicherungsgruppen und -konglomerate sowie zum Entwurf des Rundschreibens „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“.

**Allgemein**

Grundsätzlich begrüßen wir eine klare Definition der Prüfpflichten durch eine Prüfgesellschaft. Allerdings ist die Abschätzung des Ausmasses des Entwurfes ohne Vorliegen der entsprechenden Wegleitung auf welche im Entwurf mehrfach hingewiesen wird, nur sehr schwer möglich. Wir gehen davon aus, dass bei Vorliegen der Wegleitungen diese ebenfalls der Vernehmlassung unterliegen. Generell sind wir der Ansicht, dass auf die zusätzliche Regulierungsebene der Wegleitung zu verzichten ist, da dies zu fehlender Transparenz führt. Das Gleiche gilt auch für die Leitfäden insb. zum Risikobericht und zur Risikodokumentation und damit zum Inhalt der Prüfungen. Wir behalten uns vor ebenfalls innerhalb der den Prüfgesellschaften gesetzten Frist Stellung zu nehmen.

**Inhalt der Aufsichtsprüfung**

Die FINMA unterscheidet zwischen Basisprüfung, Zusatzprüfung und fallbezogener Prüfung. Es wird dabei nicht weiter ausgeführt, wann und wie FINMA die Kriterien für Zusatzprüfungen festlegt. Es wird lediglich auf die Risikosituation verwiesen. Eine klare Differenzierung wäre wünschenswert.

### **Trennung Rechnungs- und Aufsichtsprüfung**

Rz. 36 schlägt vor, dass die FINMA in begründeten Fällen verlangen kann, dass die Rechnungsprüfung und Aufsichtsprüfung durch zwei unterschiedliche leitende Prüfer und Prüfteams erfolgt. Unseres Erachtens kann dies zu erheblichen Mehrkosten führen, da diese Aufteilung zu Doppelspurigkeiten auf Seite der Prüfer führt. Beispielsweise ist in komplexen Unternehmen ein gutes Verständnis der Systemapplikationen unabdingbar, um Prüfungen effizient durchführen zu können. Unter Umständen müssten sich künftig zwei Prüfteams ein vertieftes Verständnis aneignen, um die Prüfungen durchzuführen. Gruppeninterne Transaktionen werden vielfach bereits im Rahmen der regulären Prüftätigkeit analysiert. Für einen Prüfer, der lediglich die Aufsichtsprüfung vornimmt, ist es weitaus schwerer, eine Aussage zur vollständigen Auflistung aller gruppeninternen Transaktionen zu machen, es sei denn er führt einen Teil jener Prüfungen nochmals durch, welche der Rechnungsprüfer schon durchgeführt hat.

Eine Regelung wie die Koordination zwischen den beiden Teams zu erfolgen hat und in wie fern sich der Aufsichtsprüfer auf den Rechnungsprüfer abstützen darf, wäre wichtig. Des weiteren sollte die Wegleitung zusätzliche Ausführungen enthalten wann ein „begründeter Fall“ vorliegt, welcher zu einer funktionellen Trennung führen könnte.

### **Abstützung auf Prüfungen der internen Revision**

Sie halten einerseits fest, dass Aufsichtsprüfungen nicht an die Interne Revision übertragen werden dürfen. Andererseits ist aber eine Abstützung auf die Resultate der Internen Revision weiterhin möglich, sofern diese die Prüfung nicht im Auftrag des Beaufsichtigten erstellt hat. Da die Interne Revision immer im Auftrag des Verwaltungsrates und damit im Auftrag des Beaufsichtigten handelt, wäre hier eine zusätzlich Klärung hilfreich. Die Randziffern sind aus unserer Sicht zur Zeit widersprüchlich.

### **Berichterstattung**

Ziffer 59 weist darauf hin, dass die Berichterstattung jeweils in einer Landessprache zu erfolgen hat und Ausnahmen der Zustimmung der FINMA bedürfen. Eine Auflistung möglicher Kriterien unter welcher eine Ausnahmegewilligung erteilt wird, wäre hilfreich.

### **Standardprüfstrategie – Versicherungsgruppen und -konglomerate**

Wir nehmen zur Kenntnis, dass es bei den aufgeführten Basisprüfungen lediglich eine kritische Beurteilung gefordert ist. Allerdings sind wir der Ansicht, dass eine jährliche Prüfung der Organisation und Struktur aufgrund des unterliegenden Risikos nicht angebracht ist.

Seite 3

### Standardprüfstrategie – Versicherungsunternehmen

Eine Stellungnahme ist durch die fehlende Wegleitung nicht möglich.

### Grundsatz der Unabhängigkeit

In den Rz31-35 des Rundschreibens „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“ werden nebst den allgemein gültigen Unabhängigkeitsvorschriften weiterführende Bestimmungen aufgelistet. Künftig soll es nicht mehr erlaubt sein, dass die Prüfgesellschaft aufsichtsrechtliche Beratung oder Beratungen bei bewilligungspflichtigen Transaktionen vornimmt. Eine klare Definition des Begriffs „Aufsichtsrechtliche Beratung“ wäre wünschenswert um künftigen Missverständnissen vorzubeugen.

Für Fragen im Zusammenhang mit unserer Stellungnahme stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Irene Klauer  
Head Regulatory Affairs



Claudia Backenecker  
Head Financial Reporting & Policy