

Per E-Mail:  
Daniel.Joos@finma.ch  
Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA  
Daniel Joos  
Laupenstrasse 27  
3003 Bern

Zürich, 31. Januar 2018

### **Stellungnahme zur Anhörung der Revision des FINMA-RS 2013/3 „Prüfwesen“**

Sehr geehrter Herr Joos

Wir danken für die Zustellung der Unterlagen zur eingangs erwähnten Anhörung. Der Fachbereich Finanzmarkt von EXPERTsuisse hat sich intensiv mit der für unsere Branche wichtigen Vorlage befasst.

#### **Kernpunkte:**

Wir **lehnen** die Revision des FINMA-RS 2013/3 „Prüfwesen“ aus folgenden Gründen **ab**:

- a) das breit akzeptierte duale Aufsichtssystem wird einem Systemwechsel unterzogen und schleichend verstaatlicht, wofür ein Rundschreiben eine ungenügende Rechtsgrundlage bildet;
- b) die Änderungen führen zu einer massiven Qualitätseinbusse;
- c) die Änderungen und die Folgen sind ungenügend durchdacht und nicht in eine noch durchzuführende Gesamtschau über das Aufsichtssystem eingebettet;
- d) die suggerierten Kosteneinsparungen lassen sich so nicht erzielen;
- e) die Gesetzeskonformität von aufsichtsprüfungsfreien Jahren ist fraglich und im Lichte der Verantwortlichkeitsbestimmungen für Prüfungsgesellschaften nicht akzeptabel.

Stattdessen schlagen wir vor, Änderungen am Prüfwesen in eine Gesamtschau über das Aufsichtssystem im Finanzmarkt einzubetten und bis zu deren Durchführung die bestehende Fassung des FINMA-RS 2013/3 „Prüfwesen“ unverändert weiterzuführen.

Vorab möchten wir klarstellen, dass die Vorschläge dieses revidierten FINMA-Rundschreibens einschneidende Veränderungen in Bezug auf das derzeitige Finanzmarktaufsichtssystem zur Folge haben. Obwohl die vorgeschlagenen Änderungen auf den ersten Blick eher pragmatisch anmuten, stellen sich in diesem Zusammenhang grundlegende Fragen, weshalb wir im ersten Abschnitt über die Hintergründe informieren und unsere Sichtweise darlegen:

## **I. Grundsätzliche Sichtweise der EXPERTsuisse zum aufsichtsrechtlichen Prüfwesen**

Die FINMA kündigt in ihrer Mitteilung vom 30. November 2017 an, dass die Anpassungen im Rundschreiben „Prüfwesen“ primär die Aufsichtsprüfung effizienter machen sollen und wesentliche Kosteneinsparungen beinhalten. Bei genauer Betrachtung der vorgeschlagenen Änderungen stellen diese jedoch vor allem einen weiteren Schritt in eine Verstaatlichung der Finanzmarktaufsicht dar. Nachdem die FINMA die von ihr im Jahre 2016 geäusserte Idee der Direktmandatierung der Prüfgesellschaften „auf Eis gelegt“ hat, sind unseres Erachtens wichtige Elemente wiederzuerkennen (z.B. vermehrte Einsätze durch die FINMA selbst oder deren Beauftragte). Die Abkehr vom etablierten Prinzip jährlicher Interventionen mit der Einführung von Prüfzyklen für gewisse Beaufsichtigte mit dem Resultat von aufsichtsprüfungsfreien Jahren, ist betreffend Gesetzeskonformität in Frage zu stellen.

Folgende Argumente werden von der FINMA zur Rechtfertigung der geplanten Anpassungen verwendet:

- Das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Aufsichtsprüfung wird durch die FINMA öffentlich kritisiert. Sowohl Kosten wie auch der Nutzen werden direkt durch die Vorgaben der FINMA und (im Rahmen der Überwachung) auch von der Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde RAB getrieben. Die Prüfgesellschaften dafür verantwortlich zu machen, ist deshalb falsch. Die geäusserte Kritik an der Effektivität der Prüfgesellschaften steht im Widerspruch zu den formellen Feedbacks, welche diese von den zuständigen Stellen der FINMA im Rahmen von Jahresgesprächen und/oder direkten institutsspezifischen Kontakten erhalten. Dabei wurde über die letzten Jahre wiederholt bestätigt, dass die Prüfungsarbeit und Berichterstattung bei über 95 Prozent der beurteilten Prüfungsmandate als gut oder sehr gut bewertet werden.
- Immer wieder wird seitens der FINMA auch der internationale Druck auf das schweizerische System erwähnt. Dieser Druck – sofern er tatsächlich besteht respektive relevant ist – könnte nur eliminiert werden, wenn das duale Aufsichtssystem grundsätzlich abgeschafft würde. Das heutige Aufsichtssystem wurde vor und nach der Finanzkrise aufgrund von Intervention der Politik mehrfach hinterfragt und bereits, wo angezeigt, angepasst. Die Politik hat dabei mehrfach bestätigt, dass das schweizerische Aufsichtssystem mit der Abstützung auf Prüfgesellschaften für ein relativ kleines Land mit einem überproportional

grossen und international vernetzten Finanzplatz die richtige Wahl sei. Auch Luxemburg oder Singapur haben ein sehr ähnliches System. Ferner gibt es keine Nachweise, dass das schweizerische System im Vergleich zu anderen Systemen die Aufgaben nicht sachgerecht wahrnimmt oder schlechter abschneidet.

Die Aktivitäten und damit die Relevanz und der Nutzen der Prüfgesellschaften werden seit Jahren negativ durch die gegebenen Rahmenbedingungen beeinflusst. Die Erwartung an die durch den Prüfer wahrzunehmende Verantwortung bleibt jedoch unverändert hoch, obwohl die Prüfgesellschaften immer weniger Einfluss auf das „Was, Wann und Wie“ ihrer Tätigkeit haben. Die Funktion der Prüfgesellschaft wird dadurch zusehend zu der eines reinen „Erfüllungsgehilfen“ degradiert. Da dies nach aussen jedoch nicht oder nur ungenügend zum Vorschein kommt, wird dies durch Dritte nicht wahrgenommen, was zu einer Ausweitung des „Expectation Gap“ führt.

Wir haben der FINMA in der Vergangenheit Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt, die einen positiven Einfluss auf die Qualität und das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Aufsichtsprüfung aufweisen. Diese Vorschläge umfassten beispielsweise:

- Aufwertung des Instruments der Zusatzprüfungen zulasten der bisher flächendeckenden Basisprüfung. Dies gäbe Gelegenheit, risikoorientiert spezifische Sachverhalte im Interesse der FINMA und der Institute vertiefter zu analysieren.
- Ermöglichung von mehr vorausschauenden, pro-aktiven Prüfungen (z.B. vor Implementierung neuer Prozesse oder Systeme) durch den Abbau heute geltender Restriktionen.
- Fokussierte Berichterstattung auf relevante Sachverhalte und (Wieder-)Einführung des Konzepts der Wesentlichkeit in der Aufsichtsprüfung.

Die im Entwurf des Rundschreibens enthaltenen Massnahmen berücksichtigen zwar einzelne unserer Vorschläge zu einer stärkeren Risikoorientierung und grösseren Effizienz, zielen aber lediglich darauf ab, Prüfkosten einzusparen. Unsere vorgeschlagenen Massnahmen zur Steigerung der Qualität und des Nutzens blieben weitgehend unberücksichtigt.

Die angekündigten Einsparungen der Prüfkosten sind als Teil der gesamten Aufsichtskosten und im Kontext des Gesamtanteils der durch die FINMA generierten Regulierungskosten zu sehen. Die seitens FINMA kommunizierte Zielsetzung der Kostenreduktion sehen wir mit den Vorschlägen als nicht erreichbar an. Stattdessen führen die Vorschläge der FINMA in dieser Form mehrheitlich zu einer Aufwandverschiebung, da bisherige Synergien aus der Kombina-

tion von Aufsichts- und Rechnungsprüfung nicht länger genutzt werden können und gegebenenfalls zusätzliche Ressourcen in der internen Revision aufgebaut werden müssen. Eine relevante Kostenreduktion lässt sich mit den Massnahmen jedoch nicht erzielen.

Das bestehende System mit Prüfgesellschaften als verlängertem Arm der FINMA hat sich in der Schweiz bewährt und ermöglicht eine schlanke Aufsichtsbehörde. Die Prüfgesellschaften leisten einen wesentlichen Beitrag zur Stabilität und Qualität des Aufsichtssystems, wie beispielsweise durch hochstehende Ausbildung der Prüfer, zusätzliche Aussensicht, hohe Qualitäts- und Unabhängigkeitsanforderungen, zyklisch verfügbare Ressourcen, globale Vernetzung und Wettbewerb.

Die gegenwärtige und bewährte Aufsichtsordnung mit privatrechtlich organisierten, miteinander im Wettbewerb stehenden Prüfgesellschaften wird durch die FINMA mit den geplanten Anpassungen grundlegend in Frage gestellt. Überdies stellt sich die Frage, ob die gemachten Vorschläge im Entwurf des Rundschreibens durch die gesetzlich fixierte Regulierungskompetenz der FINMA ausreichend gedeckt sind. Verschiedene Vorschläge, wie z.B. die Abkehr von jährlichen Interventionen bei ausgewählten Instituten, verstossen unseres Erachtens gegen die gesetzliche Ordnung, wonach die Festlegung der Grundzüge des aufsichtsrechtlichen Prüfwesens dem Gesetzgeber vorbehalten ist. Im Rahmen der letzten Anpassung der Finanzmarktprüfverordnung (FINMA-PV) hat der Bundesrat im Erläuterungsbericht zu Art. 3 die Erwartung geäussert, dass die aufsichtsrechtliche Basisprüfung in der Regel jährlich durchzuführen sei.

Aufgrund der im Parlament pendenten politischen Vorstösse, welche die Rolle der FINMA thematisieren, erwarten wir, dass die heutige Situation (Aufsichtssystem) vorerst umfassend analysiert wird und – sofern dies angemessen scheint – dem Parlament auch Massnahmen zu dessen weiteren Stärkung vorgeschlagen werden. So hat der Bundesrat beispielsweise beantragt, die Motion Landolt anzunehmen. Da Veränderungen im Prüfwesen einen wesentlichen Einfluss auf das gesamte Finanzmarktaufsichtssystem haben, muss unseres Erachtens die Rolle der Prüfgesellschaften in die kommende politische Gesamtschau zur FINMA miteinbezogen werden. Eine vorgängige Anpassung des Rundschreibens ist der falsche Ansatz.

Aber nicht nur die Politik, sondern der Finanzplatz Schweiz als Ganzes muss sich die Frage stellen, welche Aufsichtsordnung gewünscht wird. Soll der Finanzplatz – basierend auf einem bewährten Aufsichtssystem unter massgeblicher Beteiligung privatrechtlich mandatierter Prüfgesellschaften – seine internationale Wettbewerbsfähigkeit wahren können, oder wird eine Verstaatlichung der Aufsicht als sachgerecht empfunden?

Die von der FINMA vorgelegten Massnahmen sind darauf ausgelegt, das Finanzmarktaufsichtssystem weiter zu verstaatlichen. Sie sind zudem unausgegoren und – wie nachfolgend

exemplarisch aufgezeigt – nicht mit anderen Vorgaben abgestimmt. Die Prüfgesellschaften und die Leitenden Prüfer haben hohe Anforderungen an die Zulassung zu erfüllen. Leitende Prüfer haben zudem für die Aufrechterhaltung der Zulassung die in der Revisionsaufsichtsverordnung (RAV) festgelegten Kriterien an die Praxiserfahrung und die Weiterbildung zu erfüllen. Mit der angestrebten Kostenreduktion, die mit einer Reduktion der aufsichtsrechtlichen Prüfstunden korreliert, werden die in der RAV festgelegten Anforderungen in vielen Fällen nicht mehr erfüllt werden können. Dies wird vor allem kleine Prüfgesellschaften treffen und sie werden sich aus der Aufsichtsprüfung zurückziehen müssen. Wir hätten erwartet, dass dieser Punkt rechtzeitig erkannt wird und gleichzeitig eine Revision der RAV in die Anhörung gegeben worden wäre.

Die FINMA sollte anstelle einer voreiligen Anpassung eines Rundschreibens sich auf eine Verbesserung des Gesamtsystems im Dialog mit dem Gesetzgeber, der RAB, der Branche und den Prüfgesellschaften konzentrieren und dabei ein gemeinsames Verständnis für die Finanzmarktaufsicht festlegen. Dies ist auch unter Berücksichtigung der umfassenden gesetzlichen Verantwortung der Prüfgesellschaft zu beurteilen. Das Revisionsaufsichtsgesetz (Art. 36a Abs. 2bis RAG) weist dem aufsichtsrechtlichen Prüfer die gleiche Verantwortlichkeit und Haftung als Organ der Gesellschaft zu, wie bei der Revision der Jahresrechnung. Bei der Rechnungsprüfung plant der Revisor alle Prüfungshandlungen eigenständig und führt diese entsprechend durch. Aufgrund dieser Eigenständigkeit kann der Revisor seine umfassende Verantwortung wahrnehmen. Im Rahmen der Aufsichtsprüfung trägt die Prüfgesellschaft zwar die gleiche Verantwortung; die FINMA greift jedoch bereits heute mit der vorgegebenen Systematik zur Aufsichtsprüfung erheblich in die Prüfungsautonomie ein. Dies wird durch die geplanten Änderungen am Rundschreiben weiter verstärkt, indem Prüfintervalle erheblich verlängert und für gewisse Institute Prüfzyklen eingeführt werden. Der Aufsichtsprüfer kann zur Abdeckung seiner Verantwortung die von ihm als notwendig erachteten Prüfungen nicht mehr im notwendig erachteten Umfang planen und vornehmen. Ein derartiger Eingriff in die Prüfungsautonomie auf Stufe eines FINMA-Rundschreibens zu regeln, ist nicht sachgerecht.

Wir sind dezidiert der Meinung, dass die vorgeschlagenen Änderungen am Rundschreiben im jetzigen Zeitpunkt nicht umgesetzt werden dürfen und die bestehende Fassung des FINMA-RS 2013/3 „Prüfwesen“ in unveränderter Form weiterzuführen ist.

## **II. Stellungnahme zum Entwurf des Rundschreibens**

Nachfolgend (und in den Beilagen 1 und 2) lassen wir Ihnen weitere Bemerkung und Anregungen zum Entwurf des Rundschreibens, insbesondere auch zu technischen Aspekten zukommen.

### *Basisprüfung – Verpasste Chance für eine weitere Fokussierung*

Wir erkennen in den geplanten Anpassungen der Basisprüfung keine massgeblichen Veränderungen, welche zu einer weiteren Verbesserung der Qualität des Aufsichtssystems beitragen. So wurde u.a. der Vorschlag der Prüfgesellschaften die Basisprüfung in Abhängigkeit von der Geschäftstätigkeit eines Instituts individueller zu gestalten nur sehr eingeschränkt aufgenommen. Eine auf die Geschäftstätigkeit des zu prüfenden Instituts zugeschnitten(ere) Basisprüfung, welche von den generischen Vorgaben in der von der FINMA vorgegebenen Prüfstrategie abweichen kann, ist nur für Banken der Aufsichtskategorie 1 und 2 vorgesehen.

Bei allen anderen Aufsichtskategorien haben sich die Prüfgesellschaften unverändert an der Standardprüfstrategie zu orientieren. Obwohl das Ausmass von Prüfgebieten, bei welchen bei einem Nettorisiko von „tief“ keine Prüfungshandlungen vorzunehmen sind, erweitert wurde, verbleiben doch relevante Aufwendungen für Prüfgebiete, die beim einzelnen Prüfkunden nur eine beschränkte Relevanz aufweisen. Dazu kommt, dass für zahlreiche Bereiche Mindestprüfvorgaben der FINMA anzuwenden sind, die eine sehr breite und detaillierte Abdeckung mit Prüfungshandlungen bewirken. Die Chance auch für diese Institute eine individuelle, auf das einzelne Institut zugeschnittene Prüfstrategie zu entwickeln, wird verpasst. Die hohen Anforderungen an die formelle Dokumentation einer Basisprüfung nach Rz 39 des Rundschreibens und die Überprüfung deren Einhaltung durch die RAB haben zur Folge, dass bedeutende Ressourcen und Kosten für diese Arbeiten beansprucht werden. Dies trifft auch auf Prüfgebiete von unverändert eingeschränkter Bedeutung zu. In bilateralen Gesprächen mit der FINMA werden die strengen Dokumentationsanforderungen, welche die FINMA bei Vorortprüfungen selbst nicht anwenden muss, als nicht wertgenerierend beurteilt. Anpassungen, welche je nach Ausgestaltung materielle Kostenreduktionen ohne eine Reduktion des Prüfungsumfangs zur Folge haben können, werden im revidierten Rundschreiben nicht adressiert.

### *Bedingte finanzielle Auswirkung der verlängerten Prüfzyklen in der Basisprüfung*

Eine reduzierte Kadenz von Prüfungshandlungen wird nicht zu einer linearen Kostenreduktion führen. Finden die Interventionen in grösseren Zeitabständen statt, dürften die Prüfungsarbeiten und -erkenntnisse aus der letzten Intervention aufgrund von Veränderungen in der Organi-

sation, den Prozessen oder von neuen regulatorischen Vorgaben nur noch von eingeschränktem Nutzen resp. eingeschränkter Aussagekraft für die neue Intervention sein. Entsprechend aufwändiger wird die erneute Prüfungsdurchführung sein.

Die zur Diskussion stehenden Neuerungen sehen unter anderem vor, dass bei Anwendung der Standardprüfstrategie und „mittlerem“ Nettorisiko alle sechs Jahre eine Intervention mit Prüftiefe „Prüfung“ stattfindet (bisher in der Regel zusätzlich nach drei Jahren eine Intervention mit Prüftiefe „kritische Beurteilung“). In diesen Fällen sind die Unterlagen der Prüfgesellschaft sechs Jahre alt und werden kaum noch der aktuellen Situation entsprechen. Vor der Durchführung der Intervention entsteht bei der Prüfgesellschaft daher ein beträchtlicher Initialaufwand, der praktisch dem Aufwand bei einer Erstprüfung (neues Mandat) entspricht. Das von der FINMA erwartete Kosteneinsparungspotenzial wird daher nur sehr bedingt erreicht werden.

#### *Risikoanalyse mit verminderter Aussagekraft*

Die Prüfgesellschaften erstellen jährlich eine Risikoanalyse und stellen diese der FINMA zu. Die Prüfgesellschaften sollen bei der Erstellung der jährlichen Risikoanalyse die Erkenntnisse der internen Revision heranziehen. Gleichzeitig soll die Risikoanalyse weiterhin eine unabhängige Einschätzung der Risikolage des Beaufsichtigten durch die Prüfgesellschaft darstellen. Es ist fraglich, wie die Prüfer ohne jegliche eigene Interventionen eine unabhängige Risikoanalyse erstellen können, insbesondere auch hinsichtlich der in Rz 80 zu berücksichtigenden „implementierten Kontrollen“ sowie deren allfälligen Anpassungen. Auch gilt es zu berücksichtigen, dass zahlreiche Themen der Aufsichtsprüfung nicht oder nur ansatzweise im Fokus der internen Revision stehen (z.B. Eigenmittelvorschriften). Demzufolge muss in diesen Bereichen die Prüfgesellschaft zwingend eine Selbsteinschätzung vornehmen.

Es ist selbstsprechend, dass eine auf den Erkenntnissen einer vorangehenden Intervention erstellte Risikoanalyse einen höheren Aussagewert aufweist als eine Risikoanalyse, die lediglich auf den Erkenntnissen der Rechnungsprüfung und von Befragungen beruht. Dies muss aus dem Formular „Risikoanalyse“ hervorgehen, d.h. das Formular ist diesbezüglich zu ergänzen.

#### *Ineffizienzen und Risiken bezüglich der Prüfstrategie*

Die FINMA hält im Erläuterungsbericht fest (Ziff. 4, 2. Abs., Seite 21), dass die Definition der Prüfstrategie einerseits durch die Risikoanalyse und andererseits verstärkt durch die neu von der Prüfgesellschaft einzureichende Kostenschätzung gesteuert wird. Wir sind der Ansicht, dass sich die Prüfstrategie vollständig von der Risikoanalyse abzuleiten hat und die Kosten

eine „Folge“ der definierten Prüfstrategie sind. Die Steuerung der Prüfstrategie über die Kosten widerspricht nicht nur diametral dem Grundgedanken der Finanzmarktaufsicht, sondern auch der erwarteten professionellen Vorgehensweise des Prüfers.

Die FINMA plant im Rundschreiben, dass auch für alle Institute der Aufsichtskategorien 4 und 5 jährlich eine Prüfstrategie und eine Kostenschätzung einzureichen sind. Das Rundschreiben sieht aber für ausgewählte Institute der Aufsichtskategorien 4 und 5 vor, dass die Prüfgesellschaft nicht mehr in jedem Jahr aufsichtsrechtliche Prüfungen vornimmt. Eine generelle Einreichung von Prüfstrategien und Kostenschätzungen für diese Institute verursacht unnötige Aufwendungen und Kosten. Die vorzeitige Einreichung einer Risikoanalyse für Institute dieser Aufsichtskategorien zur Bestimmung von Instituten, für welche aufsichtsprüfungsfreie Jahre anwendbar sind, wäre ein effizienter Prozess ohne unnötige Kostenfolgen.

#### *Berichterstattung wird nicht massgeblich schlanker*

Die Berichterstattung soll inhaltlich mit Fokus auf die beim Beaufsichtigten vorhandenen Schwachstellen erfolgen (Ziff. 3.1.7 erster Abschnitt im Erläuterungsbericht). Eine ähnliche Anforderung wurde schon bei der Einführung des Prüfwesens nach dem FINMA-RS 2013/3 gestellt und auch umgesetzt. Bereits seit diesem Zeitpunkt erwartet die FINMA aus konzeptioneller Sicht grundsätzlich keine Prozessbeschreibungen mehr. Dies stellt keine wesentliche Änderung zur aktuellen Situation dar, womit auch die Kosteneinsparungen lediglich minimal sein werden. Ungeachtet dessen zeigt sich aber bereits heute, dass diese Informationen den verantwortlichen Key Account Manager (KAM) der FINMA häufig nicht ausreichen, um ihnen ein umfassendes Gesamtbild des Instituts zwecks Erfüllung ihrer Aufsichtspflicht zu geben.

Die FINMA hält im Erläuterungsbericht fest (Ziff. 4, Seite 22), dass sie zwecks Effizienzsteigerung bestrebt ist, ihre Aufsichtstätigkeit vermehrt datenbasiert zu steuern. Sie verpasst es jedoch, bestehende Doppelspurigkeiten in der Berichterstattung (z.B. Qualitativer Fragebogen vs. Aufsichtsrechtlicher Bericht) zu vermeiden bzw. abzubauen. Eine weitere Effizienzsteigerung könnte zudem erreicht werden, wenn nicht-prüfungsrelevante Informationen resp. Daten konsequent direkt beim Beaufsichtigten eingefordert würden und nicht wie heute angewendet häufig über die Prüfgesellschaften.

#### *Instrument der Zusatzprüfung zur erhöhten Effektivität der Prüfung wird nicht umfassender eingesetzt*

Der von den Prüfgesellschaften mehrfach eingebrachte Vorschlag, dass die Zusatzprüfung vorzugsweise als effektives Instrument im Rahmen einer entschlackten, spezifisch auf die Gegebenheiten des einzelnen Instituts zugeschnittene Basisprüfung einzusetzen sei, wurde von der FINMA nicht aufgenommen. Dies würde den Prüfgesellschaften erlauben, spezifische

Sachverhalte – welche nicht ein ganzes Prüfgebiet umfassen müssen – zu adressieren. Mit solchen fokussierten Prüfungen könnten Sachverhalte intensiver und vorausschauend geprüft resp. adressiert werden. Dies im Interesse aller Beteiligten; der FINMA, dem geprüften Institut und dem Finanzplatz. Es versteht sich von selbst, dass aus solchen Zusatzprüfungen in der Regel mehr Feststellungen und Empfehlungen resultieren als bei einer flächendeckend durchgeführten Basisprüfung.

#### *Kostenintensive fallbezogene Prüfungen*

Aufsichtstätigkeiten sollen inskünftig vermehrt direkt durch die FINMA oder im Rahmen von sog. fallbezogenen Interventionen (Prüfungen durch andere Prüfgesellschaften oder Anwaltskanzleien etc.) erfolgen. Bisherige Erfahrungen mit fallbezogenen Interventionen haben gezeigt, dass solche Prüfungen wegen fehlender Kenntnisse über das Institut und des notwendigen Einarbeitungsaufwands zu erheblichen disproportionalen Kosten bei den Beaufsichtigten führen. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis wird weiter dadurch verschlechtert, dass die Interventionen teilweise durch Beauftragte wahrgenommen werden, die weder über die prüferische Erfahrung noch die dafür notwendige Ausbildung verfügen. Darüber hinaus sind solche Interventionen typischerweise auf die Vergangenheit fokussiert und bringen vielfach weder für die FINMA noch für das beaufsichtigte Institut einen zukunftsgerichteten Mehrwert.

#### *Neue Prüfungskadenz bei ausgewählten Instituten der Aufsichtskategorien 4 und 5 birgt viele Nachteile*

Die Basisprüfung hat eine bedeutende präventive und detektive Wirkung. Mit einer reduzierten Kadenz und der Abkehr von jährlichen aufsichtsrechtlichen Prüfungshandlungen für kleinere Institute wird das präventive Element massgeblich eingeschränkt, und der Zeitpunkt von Prüfungshandlungen wird für das geprüfte Institut voraussehbarer. Dies kann negative Anreize setzen.

Die Ausweitung der Prüfzyklen in der Basisprüfung auf mehrere Jahre wirkt sich zudem negativ auf die zeitgerechte Prüfung von aufsichtsrechtlichen Neuerungen aus.

Die neuen Vorschriften sehen vor, dass die Prüfgesellschaften die aufsichtsrechtlichen Prüfungen bei den von der FINMA bestimmten Instituten der Aufsichtskategorien 4 und 5 nur noch jedes zweite resp. dritte Jahr durchführen.

Wichtig erscheint uns zu präzisieren, dass die konzentrierte Durchführung der Prüfung keinen Einfluss auf den Umfang der Prüfungen (Prüfzyklen der einzelnen Prüfgebiete) haben wird. Hier bestehen offensichtlich unkorrekte Annahmen resp. ein falsches Verständnis. Der einzige

Unterschied ist, dass gemäss den Bestimmungen der FINMA die durchzuführenden Prüfungen im Sinne des risikoorientierten Vorgehens nicht mehr möglichst gleichmässig auf einzelne Jahre verteilt werden, mit dem Ziel eines jährlich möglichst gleichbleibenden Aufwandes für das Institut. Die Prüfungen, welche nach dem bisherigen Regime in der Regel über einen Horizont von zwei oder drei Jahren verteilt werden konnten, erfolgen bei diesen Instituten neu alle in einem Jahr.

In Rz 86.1 wird den Instituten der Aufsichtskategorien 4 und 5 suggeriert, dass sie unter sehr vage formulierten Bedingungen grundsätzlich Anspruch auf einen verlängerten Prüfzyklus haben, was zu falschen Erwartungen führen wird. Über die effektiv zur Anwendung gelangenden Kriterien ist nichts bekannt. Ferner geht weder aus dem Entwurf des Rundschreibens noch aus der Kommentierung zu dieser Rz im Kapitel 3.2.2 des Erläuterungsberichts hervor, wer den Entscheid über die Anwendung des verlängerten Prüfzyklus trifft. Informationen dazu findet man erst im Kapitel 4 „Auswirkungen“ am Schluss des Erläuterungsberichts. Die Bestimmung, dass die FINMA den Entscheid trifft und innert welcher Frist der Entscheid dem Institut und der Prüfgesellschaft schriftlich mitgeteilt wird, ist zwingend im Rundschreiben festzuhalten. Für die Prüfgesellschaften ist eine zeitnahe Information in Bezug auf die Ressourcen- und Einsatzplanung von besonderer Bedeutung.

Die Einführung einer von den bisherigen jährlichen Interventionen abweichenden Prüfkadenz beinhaltet nach unserer Einschätzung deutliche Nachteile:

- Hohe Prüfkosten in einem einzigen Jahr (da keine Reduktion des Umfangs an Prüfungen; nur eine zeitliche Aufschiebung deren Durchführung);
- Einzelne Geschäftsjahre werden von den Prüfungshandlungen der Prüfgesellschaften nicht abgedeckt;
- Verwaltungsrat, Audit Committee und Geschäftsleitung der Bank erhalten seitens der Prüfgesellschaft nur jedes zweite oder dritte Jahr Zusicherungen in Bezug auf die geprüften Prüfgebiete;
- Kenntnisse der Prüfgesellschaft über die aufsichtsrechtlichen Prozesse des geprüften Instituts werden weniger ausgeprägt sein; dies mit einem entsprechend negativen Einfluss auf die unabhängige Risikoeinschätzung und die Aufwendungen bei der Durchführung der Prüfung selbst;
- Der Leitende Prüfer der Aufsichtsprüfung wird aufgrund der anwendbaren Unabhängigkeitsvorschriften nur noch für zwei oder maximal drei Prüfungen für ein Institut im Einsatz sein können. Auch dieser Aspekt dürfte der Qualität einer Prüfung nicht zuträglich sein;

- Leitende Prüfer von mehrheitlich kleinen Instituten werden Mühe bekunden, die Vorgaben der Revisionsaufsichtsbehörde RAB in Bezug auf die Praxiserfahrung für die Aufrechthaltung der Lizenz zu erfüllen;
- Die Vorgaben können zu einer weiteren Strukturbereinigung bei den Prüfgesellschaften führen. Kleinere lizenzierte Prüfgesellschaften prüfen in der Regel vor allem Institute der Aufsichtskategorien 4 und 5.

Ferner stellt sich auch die Frage, ob die Abkehr von jährlichen aufsichtsrechtlichen Interventionen im Einklang mit der gesetzlich fixierten Regulierungskompetenz der FINMA steht.

#### *Kostenreduktion, Kostenverschiebung und fehlende Synergien*

Die seitens der FINMA kommunizierte Zielsetzung der Kostenreduktion von 30 Prozent ist für uns mangels Offenlegung einer detaillierten Berechnungsbasis nicht nachvollziehbar, und wir sehen sie mit den Vorschlägen als nicht erreichbar an. Stattdessen führen die Vorschläge der FINMA in dieser Form mehrheitlich zu einer Aufwandsverschiebung, jedoch realistischere Weise zu keiner markanten Kostenreduktion bei den Instituten, da bisherige Synergien aus der Kombination von Aufsichts- und Rechnungsprüfung nicht länger im gleichen Umfang genutzt werden können und gegebenenfalls zusätzliche Ressourcen in der internen Revision aufgebaut werden müssen, um die reduzierten Zusicherungen seitens der Prüfgesellschaften zu kompensieren.

Laut Erläuterungsbericht (Seite 21) dient die neu einzureichende Kostenschätzung dazu, dass sich die Prüfgesellschaften frühzeitig und stärker mit den Kostenfolgen einer Aufsichtsprüfung auseinandersetzen. Wir legen Wert auf die Feststellung, dass wir die Aufsichtsprüfung bereits in der Vergangenheit mit dem notwendigen Kostenbewusstsein durchgeführt haben, stehen doch die Prüfgesellschaften in direkter Konkurrenz zueinander. Der Aufwand und damit die Kosten der Aufsichtsprüfung ergeben sich aus der auf Basis der Risikoanalyse nach den Vorgaben des Rundschreibens (in der jeweils gültigen Fassung) erstellten Prüfstrategie. Wie bereits früher erwähnt (vgl. unter Prüfstrategie) sind die Kosten einzig eine Folge der Prüfstrategie, was auch weiterhin unter dem revidierten Rundschreiben zutreffen wird. Die erwartete Kostenreduktion kann somit einzig die Folge von verlängerten Prüfkadenzten oder Prüfzyklen sein. In welchem Ausmass die erwartete Kostenreduktion von 30 Prozent damit erreicht werden kann, können wir nicht beurteilen und im Erläuterungsbericht fehlt jegliche Transparenz, die eine Plausibilisierung dieser Zahl ermöglichen würde. Die entsprechenden Informationen wären durch die FINMA noch offenzulegen. Anhand der Kostenschätzungen will die FINMA offensichtlich eine stärkere Kostenkontrolle übernehmen. Die Kostenreduktion resultiert einzig aus den aktuellen Gegebenheiten und nicht aus einem (allenfalls höheren) Erwartungswert. Es kann nicht sein, dass zum Erreichen des (höheren) Erwartungswerts in die Prüfstrategie

(und damit letztendlich in die Vorgaben des Rundschreibens) eingegriffen würde. Aus grundsätzlichen Überlegungen lehnen wir die Einreichung einer Kostenschätzung ab. Das in der Finanzmarktprüfverordnung (FINMA-PV) des Bundesrats verankerte Verbot der Vereinbarung von Pauschalentschädigungen hat zum Zweck, dass der Prüfer die festgestellten Risiken mit ausreichenden Prüfungshandlungen und angemessenem Zeitbedarf abdeckt und sich nicht ausschliesslich am Honorar orientiert.

#### *Fehlende Nachvollziehbarkeit von Aussagen in der Medienmitteilung*

Einen massgeblich risikoorientierten Ansatz und Ansätze zur Adressierung von vorausschauenden Elementen, wie sie in der Medienmitteilung aufgeführt werden, können wir in der revidierten Version des FINMA-Rundschreiben nur eingeschränkt erkennen. Auch das heute anwendbare Rundschreiben hat den Anspruch risikoorientiert zu sein, und die Prüfgesellschaften sind angehalten, eine vorausschauende Sicht in der Planung, der Durchführung von Prüfungen (vergleiche diesbezüglich z.B. auch die heute anwendbare Definition von Empfehlungen) und in der Berichterstattung einzunehmen.

Aus der Formulierung in der Medienmitteilung könnte ferner abgeleitet werden, dass Gebiete mit erhöhten Risiken vertiefter geprüft werden sollen. Dies kann aus den Vorgaben im Rundschreiben aber nicht abgeleitet werden. Die Prüfvorgaben für Prüfgebiete mit einer Risikoeinschätzung „sehr hoch“ sind identisch mit den heutigen Vorgaben. Jene mit einer Einschätzung „hoch“ zum Teil weniger restriktiv.

#### *Stellung der Prüfgesellschaft*

In den Jahren, in denen die aufsichtsrechtliche Prüfgesellschaft bei ausgewählten Mandaten der Aufsichtskategorien 4 und 5 keine Interventionen vornimmt, muss sie vom Verwaltungsrat trotzdem mandatiert werden (Art. 18 BankG). Die konkreten Aufgaben wie auch die Auswirkungen auf die Verantwortung (z.B. Meldepflichten nach Art. 29 FINMAG) und die Haftung der Prüfgesellschaft in diesen Jahren sind weitgehend unklar.

#### *Zulassungsvoraussetzung für Leitende Prüfer*

Leitende Prüfer müssen neben qualitativen Anforderungen auch quantitative Anforderungen (z.B. Weiterbildung und Prüfstunden) erfüllen (Art. 11 RAV). Die Anforderungen an die Prüfstunden sind mit den erhöhten Prüfintervallen und der Einführung von Prüfzyklen kaum mehr erfüllbar. Eine Revision der RAV ist unerlässlich und muss sachlich und zeitlich mit der Revision des Prüfwesens abgestimmt erfolgen. Uns ist keine Vernehmlassung / Anhörung der RAV bekannt.

### ***Ergänzende Ausführungen zum Bereich der kollektiven Kapitalanlagen***

Wir stellen fest, dass die geplanten Anpassungen im vorliegenden Rundschreiben sich an bankenspezifischen Erfahrungen, Normen und Konstellationen orientieren und den Besonderheiten von Bewilligungsträgern nach Kollektivanlagengesetz (KAG) nicht Rechnung tragen. Ergänzend zu den vorangehenden Feststellungen gehen wir daher im Folgenden auf weitere, ausgewählte KAG spezifische Aspekte ein, auf deren Basis wir die geplante Revision des FINMA-RS 2013/3 in der vorliegenden Version für KAG-Bewilligungsträger gänzlich ablehnen:

#### *Umfassende Überarbeitung der Risikoanalyse und Prüfstrategie bereits per 2017*

Risikoanalyse und Prüfstrategien sowie die zugehörige aufsichtsrechtliche Berichterstattung für KAG-Bewilligungsträger wurden erst im Vorjahr umfassend überarbeitet, um dem Anliegen der FINMA nach stärkerer Risikoorientierung in der Aufsichtsprüfung Rechnung zu tragen. Es ist befremdend, dass noch bevor die Behörde erste aufsichtsrechtliche Berichterstattungen nach den neuen Vorlagen erhalten hat, geschweige denn Erfahrungen daraus auswerten konnte, bereits ein weiterer Systemwechsel vorgeschlagen wird.

#### *Reduktion der Prüfkadenz unter Beibehaltung einer jährlichen Risikoanalyse als Basis für die Definition der Prüfstrategie*

Für die Anpassungen in Rz 113 ff. des Rundschreibens verweist der Erläuterungsbericht auf E-Rz 86.1. Dort wird angemerkt „[...] auch bei nicht jährlich durchgeführten aufsichtsrechtlichen Prüfungshandlungen ist die Erstellung einer Risikoanalyse möglich, wenn man bedenkt, dass Erkenntnisse der Internen Revision verstärkt verwendet werden dürfen [...]“. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass KAG-Bewilligungsträger üblicherweise über keine interne Revision verfügen. Zwar könnte die FINMA gestützt auf Art. 12 Abs. 5 KKV eine solche verlangen, macht tatsächlich von dieser Möglichkeit jedoch kaum Gebrauch, insbesondere nicht bei den kleineren Instituten. Soweit auf Konzernstufe eine interne Revision existiert, werden zudem nur selten KAG-spezifische Aspekte in der Prüfplanung berücksichtigt und auch die fachliche Ausgestaltung einer solchen Konzernrevision richtet sich nicht nach den Ansprüchen des KAG.

Im Gegensatz zu den Banken fehlt somit bei den KAG-Instituten üblicherweise eine interne Revision. Dennoch wird eine reduzierte Prüfkadenz vorgeschlagen und in aufsichtsprüfungsfreien Jahren mangels Abstüzungsmöglichkeit auf die interne Revision in Kauf genommen, dass jegliche Kontrollinstanz fehlt. Wir erachten daher bereits die Erstellung einer jährlichen Risikoanalyse in der vorgeschlagenen Form für nicht zweckmässig umsetzbar.

#### *Einbezug von verwalteten kollektiven Kapitalanlagen bei der aufsichtsrechtlichen Prüfung / Besonderheiten von vertragsrechtlich organisierten kollektiven Kapitalanlagen*

Art. 20 KAG verlangt im Rahmen der Treuepflichten, dass Bewilligungsträger nach KAG und deren Beauftragte unabhängig handeln und ausschliesslich die Interessen der Anlegerinnen und Anleger wahren. Dies vor dem Hintergrund, dass ein Anleger einer vertragsrechtlich organisierten schweizerischen kollektiven Kapitalanlage kein Mitspracherecht hat. Er beteiligt sich bei Zeichnung eines Fondsanteiles am Kollektivanlagevertrag mit einer Fondsleitung und einer Depotbank und stützt sich auf die Einhaltung und Prüfung von besonderen Schutzvorschriften im Rahmen der Überwachung der Fondsleitung, der Depotbank sowie der kollektiven Kapitalanlage selbst.

Der Anlegerschutz ist ein zentrales Element der KAG-Regulierung. Wir erachten eine Schwächung desselben, wie er durch die vorgeschlagene massive Verlängerung der Prüfzyklen entstehen würde, als eine Grundsatzfrage, welche durch die der FINMA in Art. 126, Abs. 6 KAG eingeräumte Kompetenz für Belange von beschränkter Tragweite, namentlich vorwiegend für technische Angelegenheiten Ausführungsbestimmungen zu erlassen, nicht gedeckt ist.

Dies auch vor dem Hintergrund dass Art. 110 Abs. 2 KKV-FINMA für KAG-Bewilligungsträger bislang gar mindestens eine jährliche Zwischenprüfung fordert. Zudem regelt die FINMA gemäss Art. 3 FINMA-PV zwar für die Basisprüfung pro Aufsichtsbereich die Prüfgebiete, die Prüfperiodizität und die Prüftiefe; bei der Prüfung im Rahmen der laufenden Aufsicht entspricht die Prüfperiode dabei aber grundsätzlich derjenigen der Rechnungsprüfung nach den Grundsätzen der ordentlichen Revision des Obligationenrechts. Für offene kollektive Kapitalanlagen wird gemäss Art. 89 KAG ebenfalls eine jährliche Prüfung verlangt. Zu beachten ist im Weiteren, dass die Einteilung von Instituten in Aufsichtskategorien für Anleger nicht erkennbar ist. Aufsichtsrechtlich relevante Aspekte von kollektiven Kapitalanlagen würden jedoch je nach Aufsichtskategorie der verwaltenden KAG-Institute unterschiedlich adressiert. Ein differenzierender Aspekt, der geltenden Kollektivanlageverträgen nicht entnommen werden kann.

#### *Depotbanken und Schnittstellen zw. Bewilligungsträgern*

Die Depotbankfunktion nach KAG ist lediglich durch die aufsichtsrechtliche Prüfung erfasst. Eine finanzielle Prüfung existiert nicht. Im Erläuterungsbericht mehrfach hervorgehobene Synergien greifen daher für diese Prüfungen in keiner Weise. Gegenteiliges ist der Fall, wären die Ergebnisse der Prüfung von Depotbanken doch im Rahmen der Prüfungen der Fondsleitungen (oder SICAV's) zu berücksichtigen (Art. 135 KKV). Ergänzend fordert Art. 134 KKV „die Prüfung von vertraglichen Bestimmungen“, wobei hier im Wesentlichen auf Kollektivanla-

geverträge der vorwiegend vertragsrechtlich organisierten schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen Bezug genommen werden dürfte, welche ihrerseits eine wichtige Grundlage für produktbezogene Prüfhandlungen bilden.

Die Einführung unterschiedlicher Prüfzyklen und die Abstimmung der Prüfvorgaben (insbesondere auch mit den fondsvertraglichen Bestimmungen) verlangen entsprechend eher nach einer umfassenderen Neuregelung als der gemäss Erläuterungsbericht angekündigten Anpassungen von Art. 110 und 114 KKV-FINMA. Namentlich erwähnt seien an dieser Stelle die Behandlung von seitens der Aufsichtsbehörde regelmässig eingeforderten Bestätigungen von aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften im Zusammenhang mit Änderungen von Kollektivanlageverträgen oder Umstrukturierungstatbeständen.

#### *Sechs-Jahresprüfzyklen in der Aufsichtsprüfung vs. vollumfängliche Rechnungsprüfung*

Die im Entwurf des Rundschreibens vorgeschlagenen aufsichtsrechtlichen Prüfzyklen stehen in unverständlichem Missverhältnis zu den Anforderungen an die Rechnungsprüfung von Gesellschaften öffentlichen Interesses, zu denen die Bewilligungsträger nach KAG zählen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass verschiedene KAG-Institute die quantitativen Kriterien von Art. 727 Abs. 2 OR für eine ordentliche Revision nicht erreichen. Diese im Vergleich zur geplanten Neuordnung in der aufsichtsrechtlichen Prüfung ungleich hohen Anforderungen an die Rechnungsprüfung tragen in einer Gesamtbetrachtung nicht zu der von der FINMA geforderten Effizienz bei.

#### ***Ergänzende Ausführungen zum Aufsichtsbereich Versicherungen***

Das Thema Risikoanalyse ist industriespezifisch und sollte deshalb nicht im allgemeinen Teil geregelt werden. Für die Versicherungsindustrie sollte auf das Instrument der Risikoanalyse verzichtet und diese allenfalls durch weniger formelle und allgemeinere Anforderungen ersetzt werden. Für die Versicherungsindustrie ist die Risikoanalyse von untergeordneter Bedeutung, da die Prüfstrategie nicht von der durch den aufsichtsrechtlichen Prüfer bestimmten Risikoanalyse abhängig ist, sondern von der FINMA bestimmt wird. Werden die Anforderungen an die Risikoanalyse in den industriespezifischen Teil des Rundschreibens verschoben, kann besser auf die spezifischen Bedürfnisse für die einzelnen Industrien eingegangen werden. Sollte die Risikoanalyse für Versicherungen gestrichen werden, könnte unter Umständen dafür eine allgemeine Vorgabe, wie sie momentan in Rz 68 zusätzlich aufgenommen wurde, ein sinnvoller Instrument sein.

Abschliessend danken wir Ihnen nochmals für die gebotene Möglichkeit zur Stellungnahme sowie für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der weiteren Bearbeitung des Rundschreibens.

Gerne stehen wir für eine Besprechung unserer Anliegen bzw. für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
EXPERTsuisse



Dominik Bürgy  
Präsident



Thomas Romer  
Präsident Fachbereich Finanzmarkt

Beilage 1: Bemerkungen zu einzelnen Rz. (Banken und KAG)

Beilage 2: Bemerkungen zu einzelnen Rz. (Versicherungen)