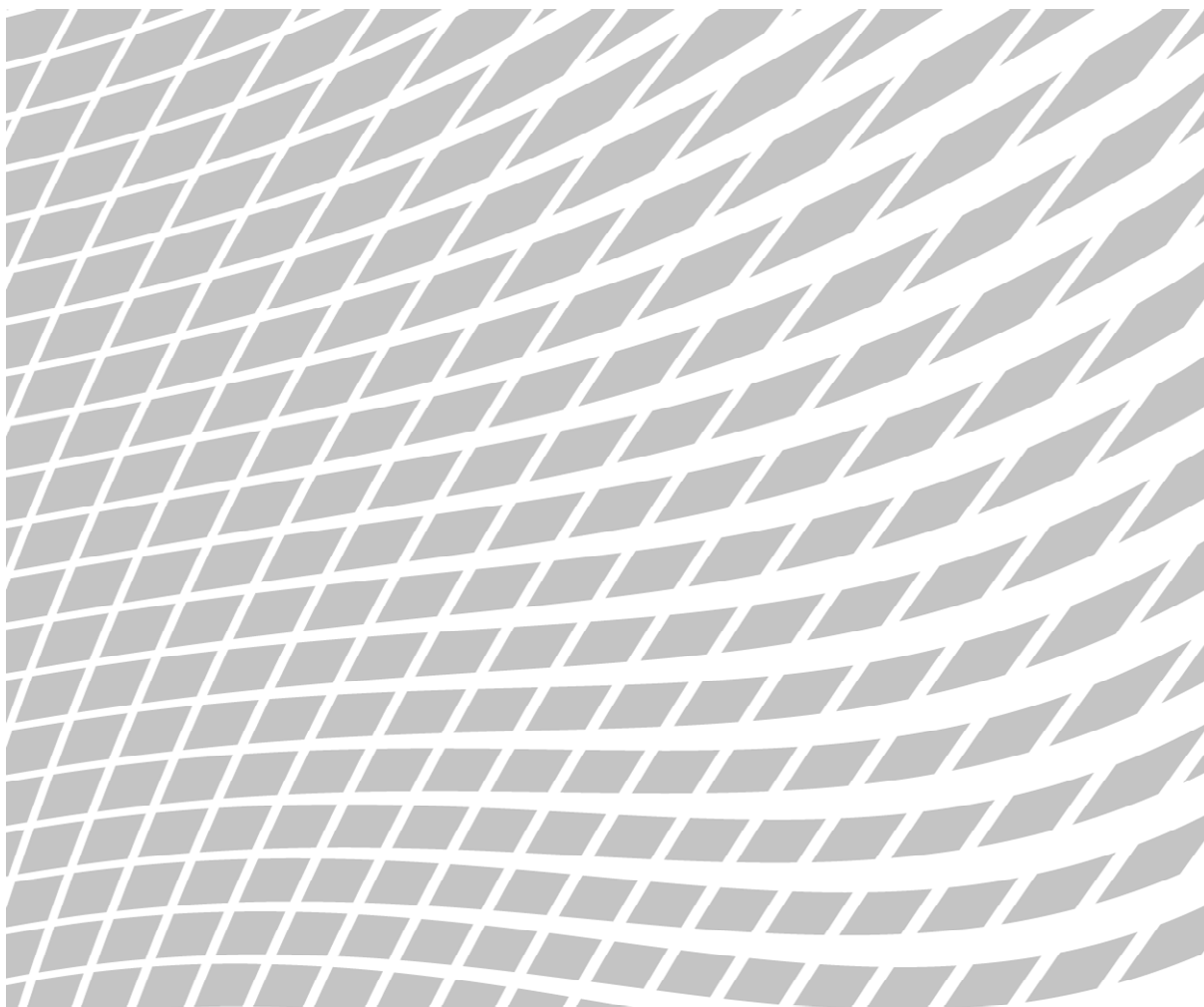


7. August 2012

Rundschreiben Prüfwesen

Rundschreiben Prüfungsgesellschaften und leitende Prüfer

Erläuterungsbericht



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Kernpunkte	6
1 Einleitung	7
1.1 Analyse des Prüfwesens durch die FINMA.....	7
1.2 Ziele der Revision des Prüfwesens.....	8
2 Grundsätzliches zu den beiden Rundschreiben	9
A) Erläuterungen zum Rundschreiben Prüfwesen	9
1 Grundsätzliches	9
2 Allgemeine Bestimmungen	9
Ziff. 1 Zweck und Geltungsbereich	9
Ziff. 3 Inhalt der Aufsichtsprüfung: Modularartige Prüfung und Struktur der Prüfung	10
Ziff. 3.1 Basisprüfung.....	10
Ziff. 3.2 Zusatzprüfung.....	10
Ziff. 3.3 Fallbezogene Prüfungen	10
Ziff. 4 Risikoanalyse.....	11
Ziff. 5 Prüfstrategie	11
Ziff. 6 Prüftiefe	12
Ziff. 7 Prüfstandards der Aufsichtsprüfung	12
Ziff. 8 Trennung Rechnungs- und Aufsichtsprüfung.....	12
Ziff. 11 Berichterstattung.....	13

3	Besondere Bestimmungen.....	13
Ziff. 1	Besondere Bestimmungen für die Prüfung von Banken und Effektenhändlern.....	13
Ziff. 2	Besondere Bestimmungen für die Prüfung nach KAG	14
Ziff. 4	Besondere Bestimmungen für die Prüfung von DUFI	14
B)	Erläuterungen zum Rundschreiben Prüfgesellschaften und leitende Prüfer ...	14
Ziff. 3.1	Zulassungsvoraussetzungen: Anpassungen bei den Prüfgesellschaften der DUFI	14
Ziff. 4	Mindestanzahl der jährlich zu leistenden Prüfstunden	15
Ziff. 5	Grundsatz der Unabhängigkeit.....	15
4	Weiteres Vorgehen.....	15

Abkürzungsverzeichnis

BankG	Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz; SR 952.0)
BEHG	Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz; SR 954.1)
BPV	Bundesamt für Privatversicherungen
DUFI	Direkt unterstellte Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG
EBK	Eidgenössische Bankenkommission
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FINMAG	Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz; SR 956.1)
FINMA-PV	Finanzmarktprüfverordnung vom 15. Oktober 2008 (FINMA-PV; SR 956.161)
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
GwG	Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz; SR 955.0)
GwV-FINMA	Verordnung vom 8. Dezember 2010 der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereiverordnung-FINMA; SR 955.033.0)
KAG	Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz; SR 951.31)
KKV-FINMA	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 21. Dezember 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagenverordnung-FINMA; SR 952.312)
Kst GwG	Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei
OR	Obligationenrecht (SR 220)

RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
RAG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz; SR 221.302)
VAG	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz; SR 961.01)

Kernpunkte

Die Aufsichtsprüfung ist ein zentrales Element der Finanzmarktaufsicht. Als verlängerter Arm der FINMA unterstützen die Prüfgesellschaften die laufende Aufsicht. Um die Qualität der Prüfungen der Prüfgesellschaften zu verbessern und damit ihre Bedeutung und ihren Mehrwert für die Aufsicht zu steigern, hat sich die FINMA entschieden, Anpassungen im Prüfwesen vorzunehmen. Der Einsatz der Prüfgesellschaften soll künftig einheitlicher, wirksamer und risikoorientierter erfolgen sowie sich an den spezifischen Geschäftsmodellen der Beaufsichtigten orientieren.

Die FINMA eröffnet die Anhörung zum Rundschreiben Prüfwesen sowie zum Rundschreiben Prüfgesellschaften und leitende Prüfer. Während das Rundschreiben Prüfwesen die Aufsichtsprüfung regelt, legt das Rundschreiben Prüfgesellschaften und leitende Prüfer die Zulassungsvoraussetzungen und Anforderungen an die Prüfgesellschaften und (leitenden) Prüfer fest. Beide Rundschreiben sollen am 1. Januar 2013 in Kraft treten und das FINMA-Rundschreiben 2008/41 (Prüfwesen), die EBK-Rundschreiben 05/1 (Prüfung), 05/2 (Prüfbericht), 05/3 (Prüfgesellschaften), 07/1 (Prüfung nach KAG), 07/2 (Prüfbericht nach KAG), die Richtlinien des Bundesamtes für Privatversicherungen BPV 2/2007 (Richtlinie zur spezialgesetzlichen Zulassung externer Revisionsstellen sowie leitender Revisoren und Revisorinnen für den Bereich der Versicherungen), 6/2007 (Rahmenrichtlinie Revisionstätigkeit) und das Rundschreiben der Kontrollstelle für die Bekämpfung von Geldwäscherei 2004/1 (Akkreditierung von externen GwG-Revisionsstellen) ersetzen.

Die wichtigsten Neuerungen im Überblick:

- Die Aufsichtsprüfung wird wie folgt aufgebaut:
 1. Basisprüfung: Im Rahmen der Basisprüfung erfolgt die regelmässige Überprüfung von aufsichtsrechtlichen Grundanforderungen, die bei allen Beaufsichtigten eines Aufsichtsbereichs oder einem klar definierten Kreis Beaufsichtigter geprüft werden müssen. Die FINMA legt für sämtliche Aufsichtsbereiche eine minimale Standardprüfstrategie für die Basisprüfung fest.
 2. Zusatzprüfungen: Im Rahmen der Zusatzprüfungen werden Prüfgebiete je nach Geschäftsmodell oder Risikosituation eines Beaufsichtigten geprüft.
 3. Fallbezogene Prüfungen: Die FINMA betraut im Bedarfsfall Beauftragte mit fallbezogenen Prüfungen.
- Neu erstellt die Prüfgesellschaft für sämtliche prudentiell Beaufsichtigten eine Risikoanalyse. Im Rahmen der Risikoanalyse erwartet die FINMA von den Prüfgesellschaften eine vorausschauende Sicht in Bezug auf die Risikosituation des geprüften Beaufsichtigten.
- Auch im Rahmen der Prüfung und der Berichterstattung ist diese vorausschauende Sicht sowie eine Fokussierung auf die Risikosituation des zu prüfenden Beaufsichtigten erforderlich. Die

FINMA hat entsprechende Regelungen formuliert, welche ihre Erwartungen an eine aussagekräftige Berichterstattung zum Ausdruck bringen.

- Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Anwendung von nationalen wie internationalen Prüfungsstandards der Rechnungsprüfung für die Aufsichtsprüfung nicht geeignet ist. Diese Standards finden daher in der Aufsichtsprüfung keine Anwendung mehr.
- Um die Sorgfalt einer ordentlichen und sachkundigen Prüfung zu gewährleisten, wird von den Prüfenden eine Mindestanzahl an jährlichen Prüfstunden verlangt.

Punktuell sind Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe erforderlich. Die FINMA wird entsprechende Vorschläge in geeigneter Form in den Gesetzgebungsprozess einbringen. Zudem ist geplant, die Aufsicht über die Prüfgesellschaften von der FINMA an die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde zu übertragen. Ziel dieses Vorhabens ist es, in der Aufsicht über Prüfgesellschaften Doppelspurigkeiten zu vermeiden, Strukturen effizienter zu gestalten, Fachwissen zu bündeln sowie die Qualität der Aufsicht zu steigern. Stimmt der Gesetzgeber dieser Aufgabenübertragung zu, wird die RAB künftig die Einhaltung der beiden Rundschreiben bei den Prüfgesellschaften überprüfen.

1 Einleitung

1.1 Analyse des Prüfwesens durch die FINMA

Prüfgesellschaften kommt in der schweizerischen Finanzmarktaufsicht eine wichtige Rolle zu. Sie nehmen nicht nur die Rechnungsprüfung nach OR vor, sondern prüfen auch die Einhaltung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen bei Finanzinstituten (Aufsichtsprüfung). Sie sind als verlängerter Arm der FINMA tätig.

Im September 2009 veröffentlichte die FINMA sieben strategische Ziele mit einem Zeithorizont von drei Jahren. Eines dieser strategischen Ziele ist die Steigerung von Effektivität und Effizienz in der Aufsicht und das Prüfwesen zu vereinheitlichen. In diesem Zusammenhang untersuchte die FINMA die folgenden Punkte:

- die Rolle der Prüfgesellschaften im Rahmen der Aufsichtsprüfung;
- mögliche Zielkonflikte der Prüfgesellschaften; sowie
- die Möglichkeiten zu einer gezielten, auf das Geschäftsmodell der Beaufsichtigten bezogenen Steuerung der Aufsichtsprüfung durch die FINMA.

Die Analyse in den genannten Bereichen führte die FINMA vor dem Hintergrund folgender Entwicklungen durch:

Lehren aus der Finanzmarktkrise: Die Finanzkrise war Gegenstand des GPK-Berichts vom 30. Mai 2010¹. Dieser Bericht fordert unter anderem, dass die vom Gesetz definierte Rolle der Revisionsfirmen bei Prüfungen von Grossbanken untersucht und über mögliche gesetzliche oder andere Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Revisionsfirmen zugunsten der Bankenaufsicht Bericht erstattet wird. Die FINMA hat in einer umfassenden Form die Konsequenzen aus der Finanzmarktkrise gezogen (vgl. Bericht der FINMA über Effektivität und Effizienz in der Aufsicht vom 21. April 2011²) und entsprechende Anpassungen in der Aufsicht vorgenommen. Hierzu gehört auch die grundsätzliche Überprüfung des Einsatzes von Prüfgesellschaften in der Aufsicht.

Veränderte Anforderungen an die Aufsicht und die Prüfgesellschaften: Die Anforderungen, welche die FINMA an die Prüfgesellschaften und deren leitende Prüfer stellt, sind aufgrund der allgemeinen Entwicklungen in der Finanzbranche und den Finanzmärkten in den letzten Jahren allgemein gestiegen. Im dynamischen Umfeld der Finanzmärkte muss die Aufsichtstätigkeit heute viel stärker zukunftsorientiert ausgerichtet sein als dies noch vor einigen Jahren der Fall war. Die Prüfung enthält erheblich mehr prospektive Elemente und die Prüfgesellschaften sind aufgefordert, im Rahmen ihrer Prüfung vermehrt auch eine vorausschauende Sicht einnehmen.

1.2 Ziele der Revision des Prüfwesens

Die Qualität der Prüfung ist für die Wirksamkeit der Aufsicht von grosser Bedeutung. Um die Qualität der Prüfungen der Prüfgesellschaften zu verbessern und damit ihre Bedeutung und ihren Mehrwert für die Aufsicht zu steigern, hat sich die FINMA entschieden, Anpassungen im Prüfwesen vorzunehmen.

Ziel der FINMA ist es, am Einsatz von Prüfgesellschaften grundsätzlich festzuhalten. Jedoch sollen die Prüfgesellschaften wirksamer in der Aufsichtsprüfung eingesetzt werden. Die FINMA beabsichtigt daher, die Bestimmungen zum Prüfinhalt, zu den Prüfungsstandards sowie zur Berichterstattung zu optimieren. Daneben soll auch mittels Änderung der Bestimmungen über die Zulassung von Prüfgesellschaften und leitenden Prüfer eine Qualitätssteigerung erreicht werden.

Ein wichtiges Element der Aufsicht sowie der Prüfung ist die konsequente Verfolgung eines risikobasierten Ansatzes. Das Finanzmarktaufsichtsgesetz sowie die Finanzmarktgesetze räumen der FINMA Handlungsspielraum in der Gewichtung der Intensität der Überwachung und Prüfung der einzelnen Beaufsichtigten ein. Dieser Handlungsspielraum soll unter Berücksichtigung der von den Beaufsichtigten ausgehenden Risiken konsequenter genutzt werden.

Die Revision bedingt teilweise ein neues Rollenverständnis der Prüfgesellschaften. Essentiell ist zudem die zielorientierte Implementierung der neuen Instrumente bei allen Beteiligten.

¹ Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates: Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (<http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-GPK/berichte-2010/Documents/bericht-gpk-ns-ubs-kundendaten-usa-2010-05-30-d.pdf>).

² Abrufbar unter: <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/br-aufsicht-20110421-d.pdf>.

2 Grundsätzliches zu den beiden Rundschreiben

Im Prüfwesen stützt sich die FINMA derzeit auf die Rundschreiben der Vorgängerbehörden EBK, der Kst GwG sowie den Richtlinien des BPV und das FINMA-Rundschreiben 2008/41 ab.³ Diese regulatorischen Grundlagen sind veraltet und Änderungen im übergeordneten Recht (FINMAG, FINMA-PV) wurden teilweise noch nicht umgesetzt. Mit den vorliegenden zwei Rundschreiben werden die oben dargestellten Ziele der Revision des Prüfwesens umgesetzt. Gleichzeitig wird dem übergeordneten Recht Rechnung getragen.

Im Sinne einer schlanken Regulierung wird in den vorliegenden Rundschreiben grundsätzlich auf Wiederholungen von übergeordnetem Recht wie Bestimmungen des FINMAG, des Finanzmarktgesetzes oder der FINMA-PV verzichtet. Die Rundschreiben sind zudem prinzipienbasiert formuliert. Die Details zur Risikoanalyse, zur Berichterstattung sowie den Zulassungsgesuchen bei Prüfgesellschaften und leitenden Prüfern werden im Rahmen einer Wegleitung verankert. Diese Wegleitung soll den Prüfgesellschaften in der praktischen Umsetzung als Hilfestellung dienen.

A) Erläuterungen zum Rundschreiben Prüfwesen

Grundsätzliches

Das Rundschreiben gliedert sich in einen allgemeinen Teil, der für sämtliche Aufsichtsbereiche Anwendung findet, und einen Teil mit besonderen Bestimmungen für die einzelne Aufsichtsbereiche.

Allgemeine Bestimmungen

Ziff. 1 Zweck und Geltungsbereich

Das Rundschreiben Prüfwesen soll die Prüfung von Beaufsichtigten durch die Prüfgesellschaften in sämtlichen Aufsichtsbereichen regeln. Adressat dieses Rundschreibens sind die Prüfgesellschaften als auch die Beaufsichtigten, welche die Prüfgesellschaften mit Prüfungen mandatieren.

³ Die beiden Rundschreiben ersetzen das FINMA-Rundschreiben 2008/41 (Prüfwesen), die EBK-Rundschreiben 05/1 (Prüfung), 05/2 (Prüfbericht), 05/3 (Prüfgesellschaften), 07/1 (Prüfung nach KAG), 07/2 (Prüfbericht nach KAG), die Richtlinien des Bundesamt für Privatversicherungen BPV 2/2007 (Richtlinie zur spezialgesetzlichen Zulassung externer Revisionsstellen sowie leitender Revisoren und Revisorinnen für den Bereich der Versicherungen), 6/2007 (Rahmenrichtlinie Revisionstätigkeit) und das Rundschreiben der Kontrollstelle für die Bekämpfung von Geldwäscherei 2004/1 (Akkreditierung von externen GwG-Revisionsstellen).

Ziff. 3 Inhalt der Aufsichtsprüfung: Modularartige Prüfung und Struktur der Prüfung

Die Aufsichtsprüfung wird in verschiedene Module eingeteilt. Neben der jährlichen Basisprüfung können Zusatzprüfungen oder fallbezogene Prüfungen erfolgen. Diese modularartige Prüfung erlaubt es, die Effektivität in der Aufsichtsprüfung zu erhöhen sowie die Prüfgesellschaften ziel- und risikoorientierter einzusetzen.

Die Prüfgebiete können in Prüffelder und diese in Prüfpunkte unterteilt werden. Als Prüfgebiete gelten durch aufsichtsrechtliche Bestimmungen geregelte Bereiche aufbau- oder ablauforganisatorischer Art. Der Begriff „Prüffeld“ bezieht sich auf einzelne Felder innerhalb der Prüfgebiete und Prüfpunkte sind einzelne, innerhalb eines Prüffeldes zu unterscheidende bzw. separat zu prüfende Punkte.

Ziff. 3.1 Basisprüfung

Im Rahmen der Basisprüfung erfolgt eine regelmässige Überprüfung von durch die Prüfstrategie definierten aufsichtsrechtlichen Grundanforderungen bei allen Beaufsichtigten eines Aufsichtsbereichs oder einem klar definierten Kreis Beaufsichtigter.

Die Basisprüfung wird jene Prüfgebiete umfassen, die zwingend in einem durch die FINMA festzulegenden Rhythmus – jährlich oder in mehrjährigen Intervallen – pro Aufsichtskategorie abzudecken sind (vgl. dazu die Ausführungen zur Prüfstrategie in Ziff. 5).

Ziff. 3.2 Zusatzprüfung

Im Rahmen der Zusatzprüfungen werden diejenigen Prüfgebiete geprüft, welche neben der Basisprüfung zusätzlich je nach Geschäftsmodell bzw. Versicherungszweig mit Blick auf die Risikosituation geprüft werden müssen. Während die Prüfgebiete der Basisprüfung einen statischen Charakter haben, wird im Rahmen der Zusatzprüfungen auch auf aktuelle Entwicklungen und somit auch auf Veränderungen der Risikosituation reagiert. Die Anordnung der Zusatzprüfungen durch die FINMA erfolgt im Einzelfall ergänzend zur Basisprüfung.

Ziff. 3.3 Fallbezogene Prüfungen

Fallbezogene Prüfungen mit entsprechenden Prüfgebieten erfolgen bedarfsweise dort, wo der gezielte Einsatz von Spezialisten erforderlich ist, oder wo ein Beaufsichtigter von einem aussergewöhnlichen Ereignis betroffen ist. Die FINMA kann gestützt auf Art. 36 FINMAG und Art. 46 Abs. 2 VAG derartige Prüfungen anordnen. Mit fallbezogenen Prüfungen kann die FINMA zu wichtigen Aspekten einer Prüfung unabhängige Drittmeinungen eines Beauftragten einholen. Als Beauftragter kann je nach Mandat eine Prüfgesellschaft oder ein Experte im entsprechenden Fachgebiet (z.B. Aktuar) eingesetzt werden.

Ziff. 4 Risikoanalyse

Die Risikoanalyse wird als Instrument des Prüfwesens umgestaltet beziehungsweise für die Prüfung von Versicherungen neu eingeführt. Mittels der Risikoanalyse werden die Prüfgesellschaften verpflichtet, die Risikolage des Beaufsichtigten umfassend und vorausschauend zu beurteilen. Neben der Bedeutung der Risikoanalyse für die Prüfplanung wird die FINMA selber die Risikoanalysen der Prüfgesellschaften vermehrt in ihrer Aufsichtstätigkeit einsetzen. Damit wird gewährleistet, dass die FINMA zeitnah agieren kann, beispielsweise indem sie bei Bedarf Zusatzprüfungen anordnet.

Bei der Risikoanalyse handelt es sich um die Einschätzung von Risiken, die für die Aufsichtsprüfung von Relevanz sind. Die Risikoanalyse ist eine unabhängige Einschätzung der Risikolage durch die Prüfgesellschaft und soll nicht mit dem Beaufsichtigten vorbesprochen werden.

Für die abschliessende Bewertung im Rahmen der Risikoanalyse existieren zwei unterschiedliche Ansätze bei der Versicherungs- sowie Banken- und KAG-Aufsicht. Während die Prüfgesellschaft in der Versicherungsaufsicht einzig eine Bewertung der Brutto Risiken vornimmt, soll die Risikoanalyse in der Banken- und KAG-Aufsicht zusätzlich das beim Beaufsichtigten implementierte Kontrollumfeld berücksichtigen. Ein angemessenes Kontrollumfeld kann zu einer Risikominderung führen (sog. Netto-risiko). Der Unterschied der beiden Ansätze bei der Versicherungs- sowie Banken- und KAG-Aufsicht begründet sich im Wesentlichen darin, dass die Prüfgesellschaften bei den Versicherungen keine umfassende Institutsprüfung durchführen und dadurch nicht in der Lage sind, die Angemessenheit des Kontrollumfelds beim Beaufsichtigten adäquat zu beurteilen.

Die Risikoanalyse ist gemäss dem entsprechenden Anhang zum Rundschreiben zu erstellen (vgl. Anhang Risikoanalyse). Eine Wegleitung hierzu wird von der FINMA zur Verfügung gestellt.

Ziff. 5 Prüfstrategie

Neben der Risikoanalyse bildet die Prüfstrategie das zweite wichtige Instrument für die Steuerung des Einsatzes der Prüfgesellschaften. Wichtig ist hierbei nicht die formelle Neugestaltung, sondern die inhaltliche Ausgestaltung und die effektive Umsetzung durch die Prüfgesellschaft („substance over form“). Mit der Vorlage wird ein einheitlicher konzeptioneller Ansatz zur Festlegung der Prüfstrategie über alle Aufsichtsbereiche hinweg sichergestellt. Die Ausprägungen für die einzelnen Aufsichtsbereiche unterscheiden sich indessen teilweise, was auf die jeweiligen Aufsichts- und Prüfkonzepte der FINMA zurückzuführen ist⁴.

Im Rahmen der Basisprüfung definiert die FINMA für alle Aufsichtsbereiche und -kategorien je eine minimale Prüfstrategie (sog. Standardprüfstrategie; vgl. Anhang). Darin werden die minimalen Prüfgebiete, die minimalen Prüftiefen und minimalen Periodizitäten für die jährliche Aufsichtsprüfung vorgeschrieben. Die Standardprüfstrategie kommt zur Anwendung, wenn sowohl die Risikoanalyse der Prüfgesellschaft als auch die Risikobeurteilung durch die FINMA positiv ausfallen und keine weiteren

⁴ Während die Prüfgesellschaften im Rahmen der Aufsichtsprüfung der Banken, Effektenhändler oder KAG-Institute die Einhaltung sämtlicher aufsichtsrechtlicher Bestimmungen prüfen, prüfen die Prüfgesellschaften bei Versicherungen nur einzelne Prüfgebiete.

Beweggründe für eine Anpassung der Basisprüfung oder für Zusatzprüfungen gegeben sind. Die FINMA entscheidet abschliessend über die anzuwendende Prüfstrategie, wobei die Einschätzung der Prüfgesellschaft berücksichtigt wird.

Eine automatische Verknüpfung zwischen Risikoanalyse und Prüfstrategie findet allerdings nicht statt. Risikoanalyse und Prüfstrategie werden daher in zwei separaten Formularen abgebildet.

Ziff. 6 Prüftiefe

Um die Qualität der Prüfung zu steigern, ist die Prüftiefe „Plausibilisierung“ nicht mehr vorgesehen. Die Prüfung hat gemäss den Vorgaben der FINMA mit der Prüftiefe „Prüfung“ oder „kritische Beurteilung“ zu erfolgen.

Ziff. 7 Prüfstandards der Aufsichtsprüfung

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die nationalen wie internationalen Prüfungsstandards der Rechnungsprüfung für die Aufsichtsprüfung nicht geeignet sind. So dürfen Wesentlichkeitsüberlegungen, inwiefern aufsichtsrechtliche Bestimmungen eingehalten sind oder nicht, bei der Aufsichtsprüfung keine Rolle spielen. Die Prüfungsstandards der Rechnungsprüfung sollen daher in der Aufsichtsprüfung keine Anwendung finden. Im Rahmen des Rundschreibens definiert die FINMA die wichtigsten Standards, die in der Aufsichtsprüfung zum Einsatz gelangen.

Ziff. 8 Trennung Rechnungs- und Aufsichtsprüfung

Die Aufsichtsprüfung ist konzeptionell von der Rechnungsprüfung abzugrenzen. Die Rechnungsprüfung besteht im Wesentlichen aus einer detaillierten Analyse der vergangenen Rechnungsperiode. Das vorliegende und zu prüfende Zahlenmaterial gibt rückblickend Aufschluss darüber, wie sich die laufenden Geschäfte entwickelt haben, wie das beaufsichtigte Institut am Ende des Geschäftsjahrs finanziell dasteht, und ob auf dieser Basis das Weiterbestehen des Instituts im Folgejahr gewährleistet erscheint. Im Zentrum steht die Frage, ob der geprüfte Abschluss im Einklang mit den anwendbaren Vorschriften zur Buchführung und Rechnungslegung erstellt wurde.

Im Gegensatz dazu ist die Aufsichtsprüfung namentlich auf die organisatorischen Elemente und weitere aufsichtsrechtliche Aspekte der Institute ausgerichtet. Auch wenn sich die Aufsichtsprüfung teilweise ebenfalls auf die Analyse detaillierter Zahlen bezieht, steht sie immer im Verhältnis zur Geschäftstätigkeit des Instituts. Die Prüfgesellschaft ist somit aufgefordert, sich zu aktuellen Sachverhalten als auch künftigen Entwicklungen zu äussern. Sie muss somit mögliche Szenarien berücksichtigen und die Auswirkungen von strategischen Entscheidungen eines Beaufsichtigten abschätzen können.

Weil sich die Rechnungsprüfung und die Aufsichtsprüfung wesentlich unterscheiden und Zielkonflikte damit verbunden sind, soll die Aufsichtsprüfung grundsätzlich als eigenständige Prüfung verlaufen. Die Rechnungs- und Aufsichtsprüfung ist daher funktional und konzeptionell getrennt durchzuführen.

Wenn die Komplexität oder die Risikosituation des beaufsichtigten Instituts dies erfordern (wie z.B. bei der Prüfung von Grossbanken), kann die FINMA anordnen, dass die Rechnungsprüfung und Aufsichtsprüfung durch zwei unterschiedliche leitende Prüfer und Prüfteams erfolgt.

Ziff. 11 Berichterstattung

Die Berichterstattung zur Aufsichtsprüfung soll fokussierter als bisher ausfallen und dabei den Nutzen für die Aufsichtstätigkeit der FINMA erhöhen. Obwohl die Berichterstattung auf einen definierten Berichtszeitraum begrenzt ist und in erster Linie die Prüfergebnisse wiedergeben soll, erwartet die FINMA von den Prüfgesellschaften eine Einordnung der Prüfergebnisse in das ökonomische und rechtliche Umfeld des Beaufsichtigten. Die Berichterstattung soll aktuelle Entwicklungen berücksichtigen und auch zukunftsgerichtet auf mögliche Herausforderungen beim Beaufsichtigten hinweisen. Der Aufsichtsprüfung zugrunde liegend ist eine kritische Grundhaltung jedes Prüfers, die in der Berichterstattung zum Ausdruck kommen muss.

Ist ein Sachverhalt unklar oder bestreitet der Beaufsichtigte den einer Beanstandung oder Feststellung eines Missstandes zugrundeliegenden Sachverhalt, ist der Prüfer verpflichtet, weitere Untersuchungen durchzuführen und allenfalls die Prüfungshandlungen anzupassen oder zu ergänzen, damit eine Klärung des Sachverhalts sichergestellt werden kann. Ergibt die Untersuchung, dass der Sachverhalt von der Prüfgesellschaft nicht korrekt wiedergegeben wurde, so korrigiert die Prüfgesellschaft den Sachverhalt. Über diese Korrektur muss die FINMA nicht informiert werden.

Werden jedoch Beanstandungen sowie Feststellungen von Missständen mit dem Beaufsichtigten vorab besprochen, so ist dies der FINMA offenzulegen. Zudem ist offenzulegen, wenn der Beaufsichtigte mit einer Beanstandung oder der Feststellung eines Missstands nicht einverstanden ist.

Besondere Bestimmungen

Ziff. 1 Besondere Bestimmungen für die Prüfung von Banken und Effektenhändlern

1.2 Prüfstrategie

Die Standardprüfstrategie wird in der Praxis bei kleinen und risikoarmen Beaufsichtigten Anwendung finden. Bei komplexen und risikobehafteten Beaufsichtigten soll die Prüfgesellschaft - ausgehend von der Risikoanalyse - eine verschärfte Prüfstrategie vorschlagen können. Nähere Ausführungen zur Anwendung von Risikoanalyse und Prüfstrategie werden in der Wegleitung erfolgen. Die FINMA geht von einem insgesamt gleichbleibenden Umfang der Prüftätigkeiten aus. In Bezug auf den einzelnen Beaufsichtigten kann das neue Konzept zur Prüfstrategie allerdings zu Veränderungen führen.

Ziff. 2 Besondere Bestimmungen für die Prüfung nach KAG

Im KAG-Bereich besteht eine Vielfalt an Typen von Bewilligungsträgern, woraus sich teilweise unterschiedliche Anforderungen an die Prüfung dieser einzelnen Bewilligungsträger ableiten lassen. Dadurch ist grundsätzlich eine grössere Heterogenität als im Banken- oder Versicherungsbereich gegeben. Mit dem neuen Rundschreiben und den ausführenden Wegleitungen soll neu insbesondere auch ein Fokus der Prüfung auf produktorientierte Aspekte gelegt werden. Dies spiegelt sich entsprechend in der Ausgestaltung der Prüfgebiete im Rahmen der Standardprüfstrategie wieder, welche bei einzelnen Bewilligungsträgern zwischen institutspezifischen und produktspezifischen Basisprüfgebieten unterscheidet. Letztere bilden neu gleichzeitig den Inhalt von ergänzenden quartalsweisen Berichterstattungen bei Fondsleitungen nach Art. 105 Abs. 2 KKV-FINMA. Ferner werden durch die Prüfgebiete auch spezifische Geschäftsmodelle sowie die Eigenheiten der verschiedenen Typen von Bewilligungsträgern berücksichtigt.

Wie bei der Prüfung der Banken (vgl. oben Ziff. 1.2) wird die Standardprüfstrategie in der Praxis bei kleinen und risikoarmen Beaufsichtigten Anwendung finden. Bei grösseren und risikobehafteten Bewilligungsträgern soll die Prüfgesellschaft, ausgehend von der Risikoanalyse, eine verschärfte Prüfstrategie vorschlagen können.

Ziff. 4 Besondere Bestimmungen für die Prüfung von DUFI

4.2 Prüfstrategie

Damit die Qualität der Prüfstrategie sichergestellt werden kann, wird die FINMA zusätzliche Arbeitspapiere für Prüfgesellschaften von DUFI zur Verfügung stellen (insbesondere eine ausführlich kommentierte Fassung einer Prüfberichtsvorlage, welche auf der vorliegenden Prüfstrategie basiert).

4.5 Prüfungsrisiko

Um im Rahmen der Aufsicht über die DUFI einschätzen zu können, wie die Prüfungsergebnisse zu würdigen sind, hat der Prüfer eine Stellungnahme zum Prüfrisiko abzugeben. Damit soll sichergestellt werden, dass die DUFI ihren Pflichten nach GwG und GwV-FINMA nachkommen und den Prüfern sämtliche Unterlagen herausgeben und Auskünfte erteilen, welche für die Vornahme der Prüfung und auch für die Aufsicht von wesentlicher Bedeutung sind.

B) Erläuterungen zum Rundschreiben Prüfgesellschaften und leitende Prüfer

Ziff. 3.1 Zulassungsvoraussetzungen: Anpassungen bei den Prüfgesellschaften der DUFI

Nach Art. 19b GwG wird eine Prüfgesellschaft zur Prüfung eines DUFI zugelassen, wenn sie als Revisor nach Artikel 5 RAG oder als Revisionsunternehmen nach Artikel 6 RAG zugelassen ist und das nötige Fachwissen und die nötige Erfahrung für die Prüfung nach dem vorliegenden Gesetz aufweist. Damit das Erfordernis des Fachwissens sowie der nötigen Erfahrung der Prüfung nach GwG vorhan-

den ist, muss die Prüfgesellschaft über zwei Prüfer verfügen, die innerhalb der letzten fünf Jahre insgesamt 500 Prüfstunden in der Prüfung von DUFI oder Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen oder Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen nachweisen können.

Ziff. 4 Mindestanzahl der jährlich zu leistenden Prüfstunden

Damit die Sorgfalt der ordentlichen und sachkundigen Prüfung und die dafür erforderliche Fachpraxis gewährleistet sind, wird neu vorgesehen, dass die Prüfer jährlich eine Mindestanzahl Prüfstunden leisten müssen. Wird die Mindestanzahl an Prüfstunden unterschritten, so muss die FINMA beurteilen, ob trotz des Unterschreitens der Mindestanzahl die geforderte Fachpraxis noch vorhanden ist oder nicht. Ergibt die Beurteilung der FINMA, dass die geforderte Fachpraxis nicht mehr vorhanden ist, so fällt die Zulassung dahin und der leitende Prüfer hat ein Gesuch um Neuzulassung einzureichen.

Ziff. 5 Grundsatz der Unabhängigkeit

Die von den leitenden Prüfern einzuhaltenden Anforderungen an die Unabhängigkeit richten sich gemäss Art. 26 Abs. 2 FINMAG in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 FINMA-PV und Art. 11 Abs. 1 RAG unter anderem nach Art. 728 OR.

Gemäss Art. 728 Abs. 1 OR hat die Revisionsstelle unabhängig zu sein und sich ihr Prüfungsurteil objektiv zu bilden. Die Unabhängigkeit darf weder tatsächlich noch dem Anschein nach beeinträchtigt sein. Art. 728 Abs. 2 OR statuiert zudem einen nicht abschliessenden Katalog von mit der Unabhängigkeit unvereinbaren Tatbeständen. So ist mit der Unabhängigkeit unvereinbar, wenn die Prüfgesellschaft an der Buchführung mitwirkt oder eine andere Dienstleistung für den geprüften Beaufsichtigten erbringt, durch die das Risiko entsteht, dass die Prüfgesellschaft eigene Arbeiten überprüfen muss.

Die Unabhängigkeit ist im Rahmen der Aufsichtsprüfung von zentraler Bedeutung, da hier die Prüfgesellschaft als verlängerter Arm der Finanzmarktaufsicht fungiert. Es sind daher grundsätzlich gestiegene und zusätzliche Anforderungen an die Unabhängigkeit von Prüfgesellschaften und der Prüfenden zu stellen. Im vorliegenden Rundschreiben findet sich wie bereits im EBK-Rundschreiben ein nicht abschliessender Katalog, welche Dienstleistungen für einen geprüften Beaufsichtigten im Bereich der Aufsichtsprüfung mit dem Grundsatz der Unabhängigkeit unvereinbar sind.

Die Prüfgesellschaften ergreifen die notwendigen organisatorischen Massnahmen um sicherzustellen, dass die Unabhängigkeit in der Aufsichtsprüfung gewährleistet ist.

Weiteres Vorgehen

Zur Erreichung der Ziele der Revision des Prüfwesens sind auch punktuelle Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene erforderlich. Die FINMA wird entsprechende Vorschläge in geeigneter Form in den Gesetzgebungsprozess einbringen.

Schliesslich ist geplant, die Aufsicht über die Prüfgesellschaften von der FINMA an die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde zu übertragen. Ziel ist es, Doppelspurigkeiten zu vermeiden, Strukturen effizienter zu gestalten, Fachwissen zu bündeln sowie die Qualität der Aufsicht zu steigern. Stimmt der Gesetzgeber dieser Aufgabenübertragung zu, wird die RAB künftig die Einhaltung der beiden Rundschreiben bei den Prüfgesellschaften überprüfen.