

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA  
Herr Daniel Joos  
Laupenstrasse 27  
3003 Bern

Per Mail zugestellt an: [daniel.joos@finma.ch](mailto:daniel.joos@finma.ch)

Basel, 21. März 2018  
J.4.6 | RKU | +41 61 295 92 26

## **Stellungnahme der SBVg: Anhörung zur Teilrevision des FINMA-Rundschreibens 2013/3 „Prüfwesen“**

Sehr geehrter Herr Joos

Wir beziehen uns auf die am 30. November 2017 eröffnete Anhörung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) betreffend die Teilrevision des Rundschreibens 2013/3 „Prüfwesen“. Wir bedanken uns für die Konsultation in dieser für die Finanzbranche sehr wichtigen Angelegenheit und nehmen gerne die Gelegenheit wahr, Ihnen nachfolgend unsere Überlegungen und Anliegen zu unterbreiten.

Bekanntlich hat bereits im Vorfeld der Anhörung ein Austausch zwischen der FINMA und einer entsprechenden Bankendelegation stattgefunden. Für den frühzeitigen Einbezug unserer Vereinigung in die Vorbereitungsarbeiten und den konstruktiven Dialog möchten wir uns an dieser Stelle erneut ausdrücklich bedanken.

### **Executive Summary**

Wir anerkennen die Absicht der FINMA, eine Effizienzsteigerung und Kostensenkung im Rahmen der Aufsichtsprüfung zu bewirken.

Die vorgesehenen Massnahmen erachten wir mehrheitlich als sachgerecht und zielführend. Insbesondere begrüssen wir, dass sich Prüfgesellschaften künftig stärker auf die Arbeiten der internen Revision stützen dürfen.

Das Revisionsvorhaben birgt allerdings noch immer zahlreiche Unwägbarkeiten. Wir knüpfen deshalb unsere Zustimmung zu vorliegender Teilrevision an die Beibehaltung des dualistischen Aufsichtssystems sowie an die tatsächliche Verwirklichung der von der FINMA in Aussicht gestellten materiellen Kostensenkungen.

Wir fordern die FINMA daher auf, das dualistische Aufsichtssystem auch weiterhin zu respektieren und nicht durch einen Ausbau fallbezogener Prüfungen («Supervisory Reviews» und «Deep Dives») in Frage zu stellen.

Wir verstehen allerdings, dass im Sinne einer stärkeren Risikoorientierung das Instrument der Zusatzprüfungen an Bedeutung gewinnen wird. Letzteres muss aber auch weiterhin auf die Überwachung von Spezialfällen beschränkt bleiben.

Wir begrüssen, dass die FINMA in den Anhörungsunterlagen konkrete Zielsetzungen formuliert hat und explizit Kostenersparnisse in Höhe von 30 Prozent anstrebt. Vor dem Hintergrund der beschränkten Tragweite der Teilrevision ist allerdings zu befürchten, dass sich die markante Kostenreduktion, wenn überhaupt, ausschliesslich bei den Banken der Aufsichtskategorien 4 und 5 realisieren lassen werden.

Wir erwarten deshalb, dass die FINMA ihren Ermessensspielraum künftig im Sinne der kommunizierten Zielsetzungen ausüben wird. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Bankenbranche in ihrer Gesamtheit von materiellen Kostenersparnissen profitieren wird. Insbesondere ist zu gewährleisten, dass keine verdeckte Aufwandsverschiebung erfolgen wird. Die in Aussicht gestellten Kostenersparnisse müssen deshalb auch nach Ergreifung dieser kompensatorischen Prüfmassnahmen erheblich ausfallen.

Die Aufforderung an die Prüfgesellschaft, zusammen mit der Prüfstrategie eine Kostenschätzung einzureichen, unterstützen wir ausdrücklich. Zur Sicherstellung einer effektiven Kostenkontrolle schlagen wir darüber hinaus die Einführung und Publikation eines Benchmarkings betreffend Kosten für inhaltlich identische oder ähnliche Prüfungen bei verschiedenen Instituten vor.

Schliesslich kritisieren wir vehement, dass für Beaufsichtigte der Aufsichtskategorien 1 und 2 keine normierte Prüfstrategie mehr zur Anwendung gelangen soll. Der nun vorgeschlagene Mechanismus ist insbesondere aus Sicht der Oberaufsichtsorgane aufgrund mangelnder Kontinuität und Planbarkeit nicht erwünscht. Wir fordern deshalb die Beibehaltung eines „Basisteils“, welcher unter Ausschluss einer jährlichen Neufestlegung Prüfgebiete von besonderer Tragweite umfasst.

Aufgrund der grossen Bedeutung der nun vorgeschlagenen Neuerungen für das schweizerische Aufsichtssystem erachten wir es als zwingend notwendig, dass die FINMA zu gegebenem Zeitpunkt eine detaillierte Kosten- und Wirkungsanalyse erstellen wird.

Unsere Kommentare und Anliegen sind einerseits thematisch (I. Allgemeine Bemerkungen) und andererseits nach der jeweiligen Randziffer (II. Zu den einzelnen Bestimmungen) gegliedert. Zusätzliche redaktionelle Anmerkungen finden sich in einem separaten Dokument in der Beilage.

## I. Allgemeine Bemerkungen

### Stossrichtung

Wir anerkennen die Absicht der FINMA, eine Effizienzsteigerung sowie Kostensenkungen im Rahmen der Aufsichtsprüfung zu bewirken.

Wir teilen die Auffassung der FINMA, dass mit der letztmaligen Revision des Rundschreibens im Jahre 2013 „nicht die erhoffte Steigerung des Nutzens für eine wirksame Aufsicht“ (vgl. Erläuterungsbericht, S. 7) erzielt werden konnte. Die nun vorgeschlagenen Massnahmen erachten wir mehrheitlich als sachgerecht und zielführend. Sie gehen insofern weiter, als dem langjährigen Anliegen der Branche, den Prüfgesellschaften eine stärkere Abstützung auf die interne Revision zu erlauben, entsprochen wird. Diese Massnahme steigert die Effizienz und führt mit Blick auf die Kostenfolgen zu mehr Entscheidungsspielraum. Positiv hervorzuheben sind ferner die Reduktion der Prüfzyklen für Banken der Aufsichtskategorien 3 bis 5 sowie die Anpassungen bei der Berichterstattung.

Das Revisionsvorhaben birgt allerdings noch immer zahlreiche Unwägbarkeiten, welche auch in den Anhörungsunterlagen nur ungenügend adressiert werden. Insbesondere ist unklar, ob und in welchem Ausmass die FINMA im Zuge der Entschlackung der Basisprüfung die von ihr selbst wahrgenommenen oder in Auftrag gegebenen Prüfungen zu erhöhen beabsichtigt.

Einen Ausbau fallbezogener Prüfungen im grösseren Stil lehnen wir entschieden ab. Ein solcher würde dem gesetzten Ziel einer Effizienzsteigerung zuwiderlaufen und im Falle von Interventionen durch die FINMA selbst dem politisch erwünschten dualistischen Aufsichtssystem widersprechen. Wir verstehen allerdings, dass im Sinne einer stärkeren Risikoorientierung das Instrument der Zusatzprüfungen an Bedeutung gewinnen wird. Letzteres muss aber auch weiterhin auf die Überwachung von Spezialfällen beschränkt bleiben.

Nach alledem knüpfen wir unsere Zustimmung zu vorliegender Teilrevision an die Beibehaltung des dualistischen Aufsichtssystems sowie an die tatsächliche Verwirklichung der von der FINMA in Aussicht gestellten materiellen Kostensenkungen.

### Beibehaltung des dualistischen Aufsichtssystems

Es ist den Banken ein grosses Anliegen, das dualistische Aufsichtssystem mit der externen Revision als „verlängerter Arm“ der FINMA beizubehalten. Wir erachten es deshalb als überaus wichtig, der seit Jahren immer wieder artikulierten und inhaltlich unbegründeten internationalen Kritik am Prüfwesen entschieden entgegen zu treten. Die Politik hat mehrfach bestätigt, dass das bestehende System für die Schweiz als relativ kleines Land mit einem überproportional grossen und international vernetzten Finanzplatz die richtige Wahl ist. Wir fordern die FINMA daher auf, das

# • SwissBanking

dualistische Aufsichtssystem auch weiterhin zu respektieren und nicht durch einen Ausbau fallbezogener Prüfungen («Supervisory Reviews» und «Deep Dives») in Frage zu stellen.

## **Kostensenkungen**

Wir begrüssen, dass die FINMA in den Anhörungsunterlagen konkrete Zielsetzungen formuliert hat und explizit Kostenersparnisse in Höhe von 30 Prozent anstrebt (vgl. Medienmitteilung vom 30. November 2017 sowie Erläuterungsbericht, S. 22). Vor dem Hintergrund der nun dargestellten Neuerungen und mangels Offenlegung einer detaillierten Berechnungsbasis ist allerdings zu befürchten, dass sich markante Kostenreduktionen, wenn überhaupt, ausschliesslich bei den Banken der Aufsichtskategorien 4 und 5 realisieren lassen. Für alle anderen Institute könnten die Kosten weiterhin auf unerwünscht hohem Niveau verharren.

Wir erwarten deshalb, dass die FINMA ihren Ermessensspielraum künftig im Sinne der kommunizierten Zielsetzungen ausüben wird. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Bankenbranche in ihrer Gesamtheit von materiellen Kostenersparnissen profitieren wird. Insbesondere ist zu gewährleisten, dass keine verdeckte Aufwandsverschiebung erfolgen wird. Gemäss Medienmitteilung vom 30. November 2017 beabsichtigt die FINMA, lediglich einen „kleine[n] Teil der Einsparungen (...) für gezielte, fallbezogene Interventionen durch die FINMA oder durch Beauftragte“ einzusetzen. Die in Aussicht gestellten Kostenersparnisse müssen deshalb auch nach Ergreifung dieser kompensatorischen Prüfmassnahmen erheblich ausfallen.

Schliesslich ist zu betonen, dass wesentliche Kostentreiber nicht auf Stufe Rundschreiben geregelt sind, sondern sich aus den entsprechenden Anhängen und Formularen ergeben (z.B. durch die immer detaillierteren Mindestprüfvorgaben der FINMA pro Prüfgebiet). Um sowohl die angestrebte Kostensenkung als auch eine Qualitätssteigerung erreichen zu können, erscheint uns eine Entschlackung dieser Mindestprüfvorgaben unabdingbar, wobei hier den Prüfern im Sinne einer höheren Risikoorientierung durchaus mehr Ermessensspielraum eingeräumt werden dürfte.

## **Kostenschätzung**

Die Aufforderung an die Prüfgesellschaft, zusammen mit der Prüfstrategie eine Kostenschätzung sowohl für die Basis- als auch die Zusatzprüfung (vgl. Erläuterungsbericht, S. 18) einzureichen, unterstützen wir ausdrücklich. Noch nicht hinlänglich ausgereift ist dagegen die anschliessende Behandlung derselben durch die FINMA. Wir schlagen in diesem Zusammenhang die Einführung und Publikation eines Benchmarkings betreffend Kosten für inhaltlich identische oder ähnliche Prüfungen bei verschiedenen Instituten vor.

## **Effizienzsteigerung**

Die vorgesehene stärkere Differenzierung der Banken entlang ihrer Risikolage und Grösse ist ein Kernelement der Teilrevision. Die aufwandsmindernden Anpassungen bei der Standardprüfstrategie für Institute der Aufsichtskategorien 3 bis 5 sind zu begrüssen.

Unseres Erachtens können die Institute der Aufsichtskategorien 1 und 2 allerdings kaum von Effizienzsteigerungen profitieren. Die stärkere Abstützung auf Arbeiten der internen Revision wird sich nur minimal auf den Aufwand für Prüftätigkeiten auswirken und deshalb nicht zu einer wesentlichen Erhöhung der Prüfeffizienz beitragen.

Wir erwarten, dass für Banken der Aufsichtskategorien 1 und 2 zumindest im Rahmen der Ermittlung und Umsetzung der Prüfstrategie eine gewisse Effizienzsteigerung ermöglicht wird. Aus Gründen der Transparenz sind dabei Leitplanken im Rundschreiben zu definieren, welche eine Gleichbehandlung der Institute mit ähnlichem Risikoprofil sicherstellen.

## **Standardprüfstrategie**

Die risikoorientiertere Ausgestaltung der Standardprüfstrategie ist zu begrüssen. Wir kritisieren allerdings vehement, dass für Beaufsichtigte der Aufsichtskategorien 1 und 2 keine normierte Prüfstrategie mehr zur Anwendung gelangen soll. Der nun vorgeschlagene Mechanismus ist insbesondere aus Sicht der Obergerichtsorgane aufgrund mangelnder Kontinuität und Planbarkeit nicht erwünscht. Wir fordern deshalb die Beibehaltung eines „Basisteils“, welcher unter Ausschluss einer jährlichen Neufestlegung Prüfgebiete von besonderer Tragweite umfasst. Wir begrüssen jedoch, dass sich die Prüfgesellschaften bei der Definition der Prüfschwerpunkte wesentlich einbringen können, da diese durch ihre laufende Prüftätigkeit die Risikolage des Instituts kennen und somit wesentlich zur Erarbeitung einer sinnvollen und risikoorientierten Prüfstrategie beizutragen vermögen.

## **Reduzierte Prüfkadenz für Banken der Aufsichtskategorien 4 und 5**

Die vorgesehene Reduktion der Prüfkadenz für Banken der Aufsichtskategorien 4 und 5 entspricht einem risikoorientierten Ansatz und ist deshalb zu begrüssen. Im Rundschreiben ist allerdings zu verankern, dass das Oberleitungsorgan eines Instituts auch in Jahren, in denen keine Prüfungshandlung zu erfolgen hat, auf freiwilliger Basis externe Revisionsstellen mit entsprechenden Prüfungshandlungen beauftragen kann. Wir regen zudem an, die Verantwortlichkeiten von Prüfgesellschaften in den Zwischenjahren ohne Prüfungshandlung mit den betroffenen Kreisen klar zu definieren. Insbesondere fordern wir die FINMA auf, die reduzierte Prüfkadenz nicht mit einem Ausbau fallbezogener Prüfungen zu unterlaufen.

## Transparenz für Prüfhandlungen der FINMA

Das FINMA-Rundschreiben 2013/3 regelt lediglich die Aufgaben und Pflichten der Prüfgesellschaften. Für die von der FINMA wahrgenommenen oder in Auftrag gegebenen Prüfhandlungen finden sich demgegenüber kaum formelle Vorgaben. Die FINMA hat es auch im Rahmen der vorliegenden Teilrevision unterlassen, ihre internen Bestimmungen hinsichtlich der Instrumente «Supervisory Review», «Deep Dive» und Prüfbeauftragter offenzulegen. Aus Gründen der Transparenz und der Rechtssicherheit beantragen wir, genannte Prüfhandlungen im Rundschreiben selbst oder an anderer geeigneter Stelle zu verankern.

## Ausblick

Aufgrund der grossen Bedeutung der nun vorgeschlagenen Neuerungen für das schweizerische Aufsichtssystem ist es aus unserer Sicht zwingend notwendig, dass die FINMA zu gegebenem Zeitpunkt eine detaillierte Kosten- und Wirkungsanalyse erstellen und mit den betroffenen Kreisen besprechen wird. Dieser eigentliche «Review» soll nicht nur die Effekte auf die im Rundschreiben geregelten Interventionen der Prüfgesellschaften, sondern insbesondere auch mögliche Aufwandsverschiebungen hin zu den von der FINMA wahrgenommenen oder in Auftrag gegebenen Prüfhandlungen aufzeigen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse müssten ihrerseits die Basis für weitere korrigierende Massnahmen bilden.

## II. Zu den einzelnen Bestimmungen

### Rz 11: Ausweis der Abstützung auf Arbeiten der internen Revision in der Risikoanalyse

Eine Prüfgesellschaft muss ihr mögliches Abstützen auf Arbeiten der internen Revision im Rahmen der Risikoanalyse ausweisen. Es ist davon auszugehen, dass die Prüfgesellschaften in vielfältiger Weise von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden (z.B. mittels Durchsicht der internen Revisionsberichte). Die Frage, ob und inwiefern ein bestimmter Aspekt der Risikoanalyse auf Arbeiten der internen Revision zurückzuführen ist, dürfte deshalb schwierig zu beantworten sein. Wir regen folglich eine erneute kritische Prüfung der Bestimmung an.

Vgl. auch unsere Ausführungen zu den Randziffern 81 bis 83.

### Rz 23: Herleitung des inhärenten Risikos

Die Beurteilung des Ausmasses, des Umfangs sowie der Eintrittswahrscheinlichkeit der Risiken zur Herleitung des inhärenten Risikos erfolgt im Unterschied zum Kontrollrisiko (vgl. Rz 81 bis 85) nicht durch eine Beurteilungshilfe, sondern ausschliesslich durch das „*professionelle Urteilsver-*

# • SwissBanking

mögen“ des Prüfers. Um eine konsistente Handhabung unter den Prüfgesellschaften zu erwirken, regen wir die Aufnahme einer entsprechenden Beurteilungshilfe resp. Skalierung (analog Kontrollrisiko) im Rundschreiben an.

## **Rz 31: Zusatzprüfungen**

Wir anerkennen die Zusatzprüfung als Instrument zur Sicherstellung der korrekten Funktionsfähigkeit von Themengebieten mit besonderer Tragweite resp. eines erhöhten Kundenschutzes. Zusatzprüfungen für „herkömmliche“ Themen sind mit Blick auf die angestrebte Effizienzsteigerung strikt abzulehnen. Vor dem Hintergrund des möglichen Bedeutungsgewinns dieses Prüfinstruments ist eine Regelung im Rundschreiben aufzunehmen, wonach Zusatzprüfungen auch weiterhin auf die Überwachung von Spezialfällen beschränkt bleiben und einzig von Prüfgesellschaften durchgeführt werden können.

Im Übrigen gehen wir davon aus, dass Zusatzprüfungen durch die FINMA weiterhin möglichst frühzeitig geplant und angekündigt werden. Wir beantragen deshalb, von der beabsichtigten Streichung des nachfolgenden Satzes abzusehen: *„Sie plant und kommuniziert diese wenn möglich frühzeitig.“*

## **Rz 34: Verwendung des Begriffs „Prüfungshandlung“**

Der Begriff „Prüfungshandlung“ im Zusammenhang mit der Durchführung einer „kritischen Beurteilung“ kann verwirren, wenn damit „Prüfungshandlungen“ gemeint sind, die im Rahmen einer „positive assurance“ vorgenommen werden. Wir bitten diesbezüglich um Klarstellung.

## **Rz 37-38: Qualitätssicherung in Bezug auf Prüfbeauftragte**

Die FINMA kann u.a. sogenannte Prüfbeauftragte mit ergänzenden fallbezogenen Prüfungen mandatieren. Aufgrund der restriktiven Unabhängigkeitskriterien der FINMA sehen sich Institute vielfach mit Prüfbeauftragten konfrontiert, deren eigenes oder bei Drittfirmen bezogenes Personal nicht oder nur bedingt den oftmals komplexen Fragestellungen eines Prüfauftrages der FINMA genügt. Die Resultate solcher fallbezogener Prüfungen, die sich zumeist auf hochsensible Bereiche und Daten fokussieren, bleiben für die entsprechenden Banken häufig beschränkt und stehen daher in keinem Verhältnis zum anfallenden kostenintensiven internen Betreuungsaufwand (Wissenstransfer bzgl. Geschäftstätigkeit, Prozesse und IT). Mit Blick auf die angestrebte Effizienzsteigerung regen wir deshalb eine Überarbeitung der einschlägigen FINMA-Bestimmungen an, sodass Prüfbeauftragte zukünftig entsprechend den Herausforderungen des Prüfauftrags und im Einklang mit den Anforderungen an die Qualitätssicherung gemäss Rz 37 und 38 ausgewählt werden.



# • SwissBanking

## Rz 44.2: Meldung von Mandaten

Es ist nicht klar, über welchen Zeitraum die von Prüfgesellschaften wahrgenommenen Mandate der FINMA zu melden sind. Wir empfehlen die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in das Rundschreiben.

## Rz 44.3: Entwicklung von Geschäftsprozessen

Die Formulierung „*Entwicklung von Geschäftsprozessen*“ ist zu abstrakt. Sie sollte sich unseres Erachtens nur auf die Punkte der Risikoanalyse beziehen. Die korrigierte Bestimmung lautet sodann: „*die Entwicklung von Geschäftsprozessen zur Abdeckung der unter Rz 18 definierten Risiken (Risikoanalyse)*.“

Ferner lässt sich festhalten, dass die Unabhängigkeitsanforderungen sehr allgemein gehalten sind. Eine engere Anlehnung an das entsprechende Regelwerk der Europäischen Union ist deshalb zu prüfen.

## Rz 44.4: Freiwillige Zusatzprüfung

Es ist zu erwarten, dass zumindest einige Banken in den Zwischenjahren eine freiwillige Zusatzprüfung in Auftrag geben werden. Revisionsgesellschaften sollten die entsprechende Dienstleistung ohne Verletzung der Unabhängigkeitsvorschriften erbringen dürfen. Wir regen deshalb an, die Bestimmung wie folgt zu ergänzen: „(...) Weiter zulässig ist auch das Wahrnehmen von fakultativen Prüfungen, die durch das Oberleitungsorgan in Jahren, in denen aufgrund der reduzierten Prüfkadenz keine Prüfungen stattfinden müssen, in Auftrag gegeben wird.“

## Rz 47.1: Abstützung auf interne Revision

Wir begrüßen die stärkere Abstützung auf die interne Revision. Wir merken allerdings an, dass dies die einzige Effizienzsteigerungsmassnahme für Beaufichtigte der Kategorien 1 und 2 im Rahmen dieser Teilrevision ist.

## Rz 49: Beurteilung der internen Revision

Die Beurteilung der internen Revision durch die Prüfgesellschaft sollte sich nur auf aufsichtsrechtliche Belange beziehen. Die Randziffer lautet sodann: „*Die Prüfgesellschaft beurteilt die Prüfungshandlungen der internen Revision im Sinne von Rz 1 in Bezug auf Qualität und Aussagekraft.* (...)“



## Rz 53ff.: Wesentlichkeit von Beanstandungen

Die Berichterstattung betreffend aufsichtsrechtliche Prüfung folgt dem Ansatz, dass der Fokus auf den zu rapportierenden Beanstandungen und Empfehlungen liegt. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die FINMA vor zwei Jahren die Definition einer Beanstandung geändert hat, was zu einem unmittelbaren Anstieg in der Anzahl derselben führte. Wir stellen fest, dass vermehrt auch eher unwesentliche Vorkommnisse (z.B. eine um einen Tag zu spät eingereichte Meldung) zu einer Beanstandung führen. Dies widerspricht dem Charakter einer Beanstandung und resultiert in der Konsequenz darin, dass die Prüfgesellschaft keine Beurteilung von Wesentlichkeit mehr erbringen kann. Bedeutende oder gar schwerwiegende Mängel werden somit zu wenig deutlich hervorgehoben, was auch die Arbeit des „*Audit Committee*“ einer Bank erschwert.

Vgl. auch unsere Ausführungen zu den Randziffern 75.1-9.

## Rz 67.1: Darstellung von materiellen Schwachstellen

Die Bestimmung ist in mehrfacher Hinsicht unpräzise. So ist die interne Revision kein „Dritter“, sondern Teil des Kontrollsystems der geprüften Bank. Zudem ist der Anwendungsbereich unklar. Wir gehen davon aus, dass die Randziffer den Revisionsstandard „*Verwendung von Arbeiten von Dritten*“ betrifft. Dieser zielt ausschliesslich auf Arbeiten von Prüfgesellschaften, welche ihrerseits auf Arbeiten Dritter anstelle eigener umfangreicher Prüfungen basieren. Wir schlagen deshalb folgende Präzisierung der Randziffer vor: „Darstellung der durch Dritte (z.B. interne Revision) aufgetragenen von materiellen Schwachstellen, welche die Prüfungsgesellschaft im Rahmen der Verwendung von Arbeiten Dritter identifiziert hat.“

## Rz 75.1: Verneinung

Wir begrüßen, dass die Anwendung der Verneinung bei Prüfbestätigungen in das Rundschreiben übernommen wird, da dies zu einer konsistenten Handhabung unter den Prüfgesellschaften beiträgt.

## Rz 75.4: Klassifizierung von Beanstandungen

Die Klammerbemerkung „*punktuelle Fehler*“ ist ungenau und würde in der Praxis zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten führen. Es besteht gar die Gefahr, dass die erwünschte erhöhte Risikoorientierung resp. -gewichtung im neuen System mit den Abstufungen „*hoch*“, „*mittel*“ und „*tief*“ unterlaufen wird, da auch kleine Fehler mit lediglich geringen oder keinen Auswirkungen in einer „*Beanstandung mittel*“ resultieren könnten. Wir schlagen deshalb die ersatzlose Streichung der Klammerbemerkung „*punktuelle Fehler*“ vor.

## Rz 75.1-9: Klassifizierung von Beanstandungen und Empfehlungen

Eine Beanstandung wird als „*tief*“ klassifiziert, „*wenn die Feststellung keine Auswirkung auf die Risikolage des geprüften Unternehmens hat.*“ In der Praxis führen bereits geringste Veränderungen des Risikos – obschon für die Risikolage des gesamten Unternehmens vernachlässigbar – dazu, dass Prüfgesellschaften derartige Feststellungen nicht als „*Empfehlung hoch*“, sondern als „*Beanstandung tief*“ oder gar „*mittel*“ klassifizieren. Unseres Erachtens unterläuft dieses Vorgehen die im neuen Risikogewichtungssystem vorgesehene Differenzierung. Wir fordern die FINMA daher auf, gegenüber den Prüfgesellschaften auf die korrekte Anwendung des Klassifizierungssystems zu pochen.

Vgl. auch unsere Ausführungen zur Randziffer 53ff.

## Rz 76: Besprechen von Beanstandungen und Empfehlungen

Unseres Erachtens stellt das vorgängige Besprechen von Beanstandungen und Empfehlungen mit dem Beaufichtigten eine Selbstverständlichkeit dar. Dies ergibt sich im Übrigen auch aus Randziffer 67. Eine Offenlegung von getroffenen oder zu treffenden Massnahmen aufgrund von Beanstandungen und Empfehlungen macht nur Sinn, wenn auch mit dem Beaufichtigten darüber gesprochen werden kann. Wir empfehlen deshalb die ersatzlose Streichung des nachfolgenden Satzes: ~~„*Werden Beanstandungen oder Empfehlungen mit dem Beaufichtigten vorab besprochen, so ist dies offenzulegen.*“~~

## Rz 81 – 83: Umsetzung der Abstützung auf Arbeiten der internen Revision

Den Prüfern wird neu die Möglichkeit eröffnet, sich im Rahmen der Risikoanalyse auf die Arbeiten der internen Revision abzustützen (vgl. auch unsere Ausführungen zu Rz 11). Die Randziffern 81 bis 83 schweigen sich allerdings über die konkrete Umsetzung aus. Unseres Erachtens sollten die Erkenntnisse der Prüfungen der internen Revision insbesondere zur Einschätzung des Kontrollrisikos verwendet werden können.

Wenn ein Prüfbericht der internen Revision zum Kontrollsystem eines Prüfgebiets herangezogen wird, soll unter Ausweis der Abstützung zumindest eine „*mittlere*“ Beurteilung der Kontrollrisiken resultieren, und zwar auch dann, wenn eine Änderung im Kontrollsystem vorliegt, diese aber durch die interne Revision explizit geprüft wurde.

Zudem werden sich voraussichtlich einige Banken auch in den Zwischenjahren dazu entscheiden, auf freiwilliger Basis eine Beurteilung durch die externe Revision in Auftrag zu geben. Um einen entsprechenden Anreiz zu schaffen, sollten diese Resultate ebenfalls berücksichtigt werden dürfen (vgl. auch unsere Ausführungen zu Rz 44.4). Wir schlagen deshalb vor, die Randziffern 80 bis 82 wie folgt zu ergänzen:

# • SwissBanking

Rz 80: „(...) Die externe Revision kann dazu auch Prüfergebnisse von Zusatzprüfungen (z.B. freiwillige Prüfungen bei reduzierter Prüfkadenz) berücksichtigen.“

Rz 81: „(...) oder es gibt Hinweise, dass das Kontrollsystem seit der letzten Intervention der externen oder internen Revision wesentlich angepasst wurde.“

Rz 82: „(...) keine Hinweise, dass die Kontrollen nicht angemessen und wirksam sind und dass diese seit der letzten Intervention der internen oder externen Revision wesentlich angepasst wurden.“

## **Rz 86.1: Reduzierte Prüfkadenz für Beaufsichtigte der Aufsichtskategorien 4 und 5**

Wir begrüßen die Stossrichtung der Randziffer 86.1, erachten aber die darin enthaltenen Definitionen als zu unpräzise. Es sollte klargestellt werden, dass sich die Anforderung „keine erhöhte Risikolage“ auf eine erhöhte Risikolage des Unternehmens in seiner Gesamtheit und nicht nur auf ein einzelnes Prüfgebiet bezieht. Zudem regen wir an, die Formulierung „erhebliche Schwachstellen“ im Sinne von Randziffer 75.3 als einer „Beanstandung hoch“ vorhergehendes Element zu definieren.

Nach alledem schlagen wir folgende Anpassungen an der Randziffer vor: „(...) sofern diese keine erhöhte Risikolage des Gesamtunternehmens und keine erheblichen Schwachstellen im Sinne von Rz 75.3 vorliegen aufweisen. (...)“

## **Rz 87: Definition der Prüfstrategien für Banken der Aufsichtskategorien 1 und 2**

Wir kritisieren vehement, dass für Beaufsichtigte der Aufsichtskategorien 1 und 2 keine normierte Prüfstrategie mehr zur Anwendung gelangen resp. die Definition der Prüfstrategie durch die FINMA – wenn auch im Austausch mit der Prüfgesellschaft – erfolgen soll.

Die vorgeschlagene Regelung schweigt sich darüber aus, welche Gebiete in welcher Kadenz geprüft werden sollen. Dies lässt insbesondere den Verwaltungsrat über den Umfang der externen Prüfungshandlungen im Unklaren, was wiederum die Planung der Arbeiten der internen Revision erschwert.

Wir fordern die FINMA daher auf, eine auf die Banken der Aufsichtskategorien 1 und 2 angepasste normierte Prüfstrategie zu entwickeln. Zur Sicherstellung einer gewissen Kontinuität und Planbarkeit soll diese einen „Basisteil“ enthalten, der unter Ausschluss einer jährlichen Neufestlegung Prüfgebiete von besonderer Tragweite umfasst (u.a. Eigenmittel, Liquidität, Compliance-Funktionen und Geldwäschereivorschriften). Eine solche Ausgestaltung der Prüfstrategie würde auch zu einer besseren Vergleichbarkeit der Prüfkosten bei den einzelnen Instituten beitragen (vgl. auch unsere Ausführungen zu Rz 106).

## **Rz 100: Statistische Angaben zur Geldwäschereibekämpfung**

Gemäss Erläuterungsbericht (S. 17) sind die statistischen Angaben aus dem Erhebungsformular für die Geldwäschereiprüfung weiterhin jährlich einzureichen. Diese Sicht verkennt, dass diese zu einem wesentlichen Teil auf den Resultaten der Geldwäscherei-Prüfungen basieren. Da insbesondere kleinere Institute aufgrund der reduzierten Kadenz in den Zwischenjahren keine Prüfungshandlungen mehr durchzuführen haben, ist das Erhebungsformular dahingehend anzupassen, dass Prüfergebnisse nur in denjenigen Jahren einzureichen sind, in denen eine Prüfung stattfindet. Wir bitten diesbezüglich um Klarstellung.

## **Rz 103 i.V.m. Rz 103.1: Prüfgebiete mit abweichender Behandlung**

Es erschliesst sich uns nicht, weshalb sowohl für die Prüfgebiete „*Intragroup-Finanzierungsstrukturen und Eventualverpflichtung*“ und „*konzernweite Massnahmen zur Einhaltung von weiteren schweizerischen und ausländischen aufsichtsrechtlichen Vorschriften*“ vom Standardvorgehen abweichende Behandlungen vorgesehen sind. Wir sind der Auffassung, dass die in Frage stehenden Bereiche – im Unterschied zu jenen gemäss Rz 92 bis 102 – keine intensivere aufsichtsrechtliche Prüfung erfordern. Wir regen deshalb eine Streichung der entsprechenden Bestimmungen an.

## **Rz 106: Kostenschätzung**

Die Aufforderung an die Prüfgesellschaft, zusammen mit der Prüfstrategie eine Kostenschätzung sowohl für die Basis- als auch die Zusatzprüfung (vgl. Erläuterungsbericht, S. 18) einzureichen, unterstützen wir ausdrücklich. Leider schweigt sich die FINMA im Erläuterungsbericht darüber aus, was die Zielsetzung und Strategie hinter dieser Massnahme ist und inwiefern dies tatsächlich zu einer Effizienzsteigerung resp. zu tieferen Kosten führen soll.

Wir würden gerne verstehen, wie die FINMA auf die Kostenschätzung der Prüfgesellschaft Einfluss nimmt oder diese gar überwacht. Ferner stellt sich die Frage, wie der Informationsfluss zwischen Prüfgesellschaft, geprüftem Institut und FINMA erfolgen soll.

Darüber hinaus schlagen wir die Einführung und Publikation eines Benchmarkings betreffend Kosten für inhaltlich identische oder ähnliche Prüfungen bei verschiedenen Instituten vor. Dieses soll sicherstellen, dass Institute mit ähnlichen Risiken in ähnlicher Intensität geprüft werden. Das Benchmarking sollte mit den betroffenen Prüfgesellschaften besprochen werden und im Falle von markanten Abweichungen für ähnliche Prüfungen zu einer Anpassung der Kostenschätzung führen.

Im Übrigen regen wir an, die Kostenschätzung direkt in das Formular „*Risikoanalyse*“ einzuarbeiten, so dass für alle Parteien entsprechende Transparenz herrscht.

## Rz 107.1: Zusätzliche Prüfungshandlungen zur Modellbewilligung resp. -änderung

Wir sind der Meinung, dass die von der FINMA verlangten zusätzlichen Prüfungshandlungen betreffend Modellbewilligung resp. -änderung ebenfalls in den Formularen „*Risikoanalyse*“ und „*Darstellung der Prüfstrategie*“ abzubilden sind. Wir bitten um eine entsprechende Ergänzung der Randziffer.

## Anhang: Reduktion der Prüffelder

Wir erachten es als verpasste Chance, dass im Rahmen der vorliegenden Teilrevision keine konsequente Reduktion der Prüfgebiete angestrebt wird.

Grundsätzlich sind wir der Auffassung, dass eine spezifische Betrachtung von einzelnen Produktkategorien (z.B. kollektive Kapitalanlagen oder Treuhandanlagen) nicht sachgerecht ist. Vielmehr sind diese in die Prüfung der generellen Anlageberatungs- und Vermögensverwaltungsprozesse zu integrieren. Wir regen deshalb an, das Prüfgebiet „*Einhaltung von Verhaltensregeln gegenüber Kunden im Zusammenhang mit Execution-only*“ mit jenem „*im Zusammenhang mit Anlageberatung*“ zu vereinen. Eventualiter sind die Felder „*Execution-only*“ und „*Brokerage und Depotgeschäft*“ zusammenzufassen. Auch zwischen Letzteren sind die Übergänge fließend. Ferner weisen wir darauf hin, dass die Betrachtung „*anderer Risiken in Zusammenhang mit Compliance-Fragen*“ weitgehend redundant ist resp. in die Prüfung der Compliance-Funktion sowie in jene der relevanten Prozesse eingebracht werden kann.

Schliesslich beantragen wir, das Prüfgebiet „*Einhaltung von weiteren aufsichtsrechtlichen Vorschriften*“ ersatzlos zu streichen, da mit jenem in der Wegleitung zum Rundschreiben keine regulatorischen Vorschriften verknüpft sind.

\*\*\*

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unserer Kommentare und Anliegen. Für allfällige Rückfragen oder eine vertiefte Erörterung unserer Stellungnahme stehen wir Ihnen selbstverständlich jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
Schweizerische Bankiervereinigung



Rolf Brüggenmann  
Mitglied der Geschäftsleitung  
Leiter Tax, Legal & Compliance und  
Regulatory



Markus Staub  
Mitglied der Direktion  
Leiter Prudenzielle Regulierung

# • SwissBanking

## Beilage: Redaktionelle Anmerkungen

### Rz 23: Ergänzung der Bezeichnung von Spalte 1

Wir regen an, die erste Spalte der in Randziffer 23 normierten Tabelle mit „Ausmass/Umfang“ – entsprechend den Ausführungen in Randziffer 21 – zu bezeichnen.

### Rz 47.1: Orthografie

„Die Prüfungsgesellschaft koordiniert ~~Ihre~~ ihre Prüfungshandlungen (...)“.

### Rz 96: Orthografie

„(...) sowie ~~Gruppeninterne~~ gruppeninterne Revision (Gruppenstufe): (...)“.

### Rz 100: Orthografie

„(...) sowie ~~Konzernweite~~ konzernweite Massnahmen zur (...)“.

### Rz 112: Orthografie

„(...) und iii) Finanzgruppen und ~~Finanzkonglomerat~~ Finanzkonglomerate, die als (...)“.