

Geschäftsstelle

Wallstrasse 8
Postfach
CH-4002 Basel

Telefon 061 206 66 66
Telefax 061 206 66 67
E-Mail vskb@vskb.ch



Verband Schweizerischer Kantonalbanken
Union des Banques Cantionales Suisses
Unione delle Banche Cantionali Svizzere

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Daniel Joos
Laupenstrasse 27
CH-3003 Bern

daniel.joos@finma.ch

Datum 31. Januar 2018
Kontaktperson Marilena Corti
Direktwahl 061 206 66 21
E-Mail m.corti@vskb.ch

Stellungnahme der Kantonalbanken zur Revision des Rundschreibens Prüfwesen

Sehr geehrter Herr Joos

Am 30. November 2017 hat die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) die Anhörung betreffend Revision des Rundschreibens «Prüfwesen» eröffnet.

Experten aus unserer Bankengruppe haben den Entwurf (E-RS Prüfwesen) eingehend geprüft. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, unsere Positionen und Anliegen im Rahmen dieser Anhörung einzubringen.

Wir anerkennen die Absicht der FINMA, das Prüfwesen effizienter zu machen die Kosten der Aufsichtsprüfung zu senken. Eine Unterscheidung der Banken bezüglich Risikolage und Grösse sowie der verbesserte Einbezug der internen Revision aber auch eine gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen FINMA und Prüfgesellschaft sind für uns Kernelemente für Verbesserungen im Prüfwesen. Allerdings haben wir mit Blick auf den vorliegenden Revisionsentwurf gewichtige Vorbehalte. Die beabsichtigten Kosteneinsparungen stellen wir angesichts der verfolgten Massnahmen in Frage. Ebenso ist im Bereich Prüfwesen dringend eine Gesamtschau notwendig, die verschiedene Bereiche und Instanzen der Aufsichtsprüfung umfasst. Ansonsten drohen neue Ineffizienzen und möglicherweise auch Effektivitäts- und Qualitätsverluste.

Zusammenfassung der Hauptanliegen der Kantonalbanken:

- Die Kantonalbanken begrüssen die Absicht der FINMA, die Effizienz im Prüfwesen zu erhöhen und Kosten zu senken. Wir sind jedoch skeptisch, ob dies mit den beabsichtigten Massnahmen tatsächlich gelingen wird. Wir erwarten, dass auch die FINMA selbst ihren

Teil dazu beiträgt und dass die beabsichtigten Kostensenkungen letztlich auch tatsächlich realisiert werden, ohne dass die Qualität der Aufsichtsprüfung gesenkt wird. Wir fordern, dass die Auswirkungen dieser Revision auf Kosten und Nutzen des Prüfwesens innert nützlicher Frist überprüft werden.

- Wir erwarten, dass die FINMA das vorliegende Revisionsvorhaben eng mit den weiteren involvierten Instanzen (RAB, Bundesrat u.a.) koordiniert und dieses in ein stimmiges und konsistentes Gesamtkonzept integriert wird. Es ist wichtig, dass eine umfassendere Gesamtschau vorgenommen wird. Ansonsten drohen neue Ineffizienzen und Doppelspurigkeiten im Prüfwesen.
- Die Vereinfachungen für Banken der Kategorien 4 und 5, die keine erhöhte Risikolage und keine erheblichen Schwachstellen aufweisen, werden ausdrücklich begrüsst. Hingegen lehnen wir den Verzicht auf Standardprüfstrategien für systemrelevante Banken klar ab, da er Unsicherheiten und Ineffizienzen zur Folge hätte.
- Wir begrüssen die Stärkung der Rolle der internen Revision (IR) ausdrücklich. Eine gut austarierte Zusammenarbeit zwischen IR und den Prüfgesellschaften erhöht die Effizienz und Qualität der Prüfung.
- Unklar bleibt allerdings, welche Verantwortlichkeiten den Prüfgesellschaften in den Jahren, in denen sie keine aufsichtsrechtlichen Prüfungen vornehmen, zukommt. Wir fordern, dass der Grundsatz der «Verantwortlichkeit der Prüfgesellschaften» eingehalten. Es ist aus Sicht der Kantonalbanken unbedingt sicherzustellen, dass das bewährte duale Aufsichtssystem respektiert und gestärkt und das übergeordnete Recht beachtet wird. Es darf nicht durch einen einseitigen Ausbau der direkten Prüfungen durch die FINMA unterlaufen werden.
- Schliesslich fordern wir aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit, dass die FINMA klare und nachvollziehbare Regeln für ihre eigenen Prüfhandlungen veröffentlicht.

A. Generelle Bemerkungen

- **Proportionalitätsprinzip: Vereinfachungen für Banken der Kategorien 4 und 5 sind begrüssenswert, der Verzicht auf Standardprüfstrategien bei Banken der Kategorien 1 und 2 hingegen wird abgelehnt**

Die FINMA beabsichtigt, die Beaufsichtigten der Aufsichtskategorien 4 und 5, die keine erhöhte Risikolage und keine erheblichen Schwachstellen aufweisen, von einer jährlichen aufsichtsrechtlichen Prüfung zu befreien (Rz 86.1). Prüfhandlungen sollen bei Banken der Kategorie 5 nur noch alle drei Jahre, bei Banken der Kategorie 4 nur noch alle zwei Jahre durchgeführt werden. Prüfzyklen bleiben weiterhin bestehen, was Prüfhandlungen nicht überflüssig macht, sondern nur zeitlich verschiebt. Eine Risikoanalyse muss jedoch jährlich erfolgen. **Wir**

begrüssen diesen risikoorientierten Ansatz und die damit einhergehenden Vereinfachungen für Banken der Kategorien 4 und 5. Wir stellen jedoch in Frage, ob die beabsichtigten Kosteneinsparungen durch die vorliegende Revision tatsächlich erreicht werden können (vgl. unten).

Im Gegenzug erhöht die FINMA bei Banken der Aufsichtskategorien 1 und 2 ihre direkte Einflussnahme auf die Prüfstrategie, wobei auf Standardisierungen im heutigen Sinn weitgehend verzichtet werden soll. Dadurch entstehen aus unserer Sicht zu grosse, nicht mehr zu rechtfertigende Unterschiede bei der Aufsichtsprüfung zwischen den Aufsichtskategorien. Wir kritisieren in diesem Zusammenhang insbesondere, dass für Beaufsichtigte der Aufsichtskategorien 1 und 2 keine Normierung resp. keine Standardprüfstrategie mehr zur Anwendung gelangen und die Definition der Prüfstrategie ausschliesslich durch die FINMA erfolgen soll. Dies ist mit grossen Unsicherheiten für die betroffenen Banken verbunden. Die Banken und insbesondere deren Oberaufsichtsorgane sind gerade im Basisbereich auf eine gewisse Kontinuität und Berechenbarkeit der grundlegenden Prüfungen angewiesen. Gerade dies wird durch eine zweckmässige Standardprüfstrategie, die nicht jedes Jahr neu festgelegt wird, sichergestellt. Ohne Standardprüfstrategie ist zudem zu befürchten, dass die Aufsicht zu sehr von den subjektiven Erwartungen und Einschätzungen des verantwortlichen Key Account Managers seitens FINMA abhängt, was für eine zielführende Aufsicht nicht erstrebenswert ist.

Wir fordern deshalb, dass bei Banken der Aufsichtskategorien 1 und 2 weiterhin eine auf sie angepasste Standardprüfstrategie zur Anwendung kommt.

- **Gesamtschau: Zusammenspiel der verschiedenen Instanzen im Aufsichtsbereich muss ganzheitlich betrachtet und konsistent geregelt werden**

Die Aufgabenteilung im Prüfwesen wurde vor rund 10 Jahren durch die Gesetzgeberin neu geordnet. Prüfgesellschaften, Banken sowie die FINMA spielen seit jeher eine wichtige Rolle. Mit der Schaffung der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) im Jahr 2007 hat die Legislative eine weitere Instanz dem Prüfwesen hinzugefügt. Rechtliche Grundlage für die RAB bildet das Revisionsaufsichtsgesetz (RAG). Diese Aufgabenteilung hat die Gesetzgeberin untermauert, indem der RAB sämtliche Kompetenzen der FINMA im Bereich Revisionsaufsicht bzw. der Aufsicht über Prüfgesellschaften übertragen wurden (Bündelungsvorlage, per 1. Januar 2015). Auch der Bundesrat hat Einfluss genommen und entsprechende Prüfgrundsätze in der [Finanzprüfverordnung](#) (FINMA-PV; 956.161) festgehalten. Vor diesem Hintergrund stellen wir kritisch fest, dass die FINMA im Prüfwesen eine Revision anstrebt, deren angemessene Abstimmung mit anderen Instanzen, insbesondere mit der RAB und dem Bundesrat, unseres Erachtens zumindest fraglich ist. Eine gesamtheitliche Betrachtung und eine enge Abstimmung zwischen den involvierten Akteuren ist für ein effizientes Funktionieren der Aufsichtsprüfung aber zentral. **Wir erwarten in Bezug auf die vorliegende Revision, dass die FINMA sich eng mit den massgeblichen Instanzen wie der RAB und dem Bundesrat koordiniert, damit die Revision Teil eines stimmigen, konsistenten Gesamtkonzepts ist.** Gegebenenfalls sind diese Arbeiten in Zusammenhang mit der Beantwortung der Motion 17.3317 von Nationalrat Landolt vorzunehmen.

- **Die Stärkung der Rolle der internen Revision wird begrüsst; das bewährte duale Aufsichtssystem darf nicht geschwächt werden, eine hinreichende Klärung der Verantwortlichkeiten ist wichtig**

Wir erachten einen verbesserten Einbezug der internen Revision (IR) in die Aufsichtsprüfung als positiv und effektiv. Damit wird die Rolle der IR wieder gestärkt. Bei der Planung und der Festlegung der Prüfstrategie ermöglicht das E-RS Prüfwesen eine verbesserte Kommunikation zwischen Prüfgesellschaft und IR. Dies schafft einen Mehrwert, denn die IR verfügt über wichtiges Detailwissen zu Produkten, Prozessen und Systemen einer Bank. Eine gut austarierete Zusammenarbeit zwischen IR und den Prüfgesellschaften erhöht damit die Prüfqualität. Die IR wird weiterhin eine risikoorientierte Prüfstrategie im Einklang mit den einschlägigen globalen Berufsstandards (SVIR; IIA) umsetzen. **Wir regen an, dass die FINMA klarstellt, dass die IR nicht dazu verpflichtet wird, Mindestprüfprogramme der FINMA anzuwenden, und sich die Prüfgesellschaft trotzdem vollständig auf Arbeiten der IR abstützen kann.**

Was die reduzierte Prüfkadenz der Prüfgesellschaften für Banken der Kategorien 4 und 5 anbelangt, so scheinen uns die Verantwortlichkeiten der Prüfgesellschaften in den Jahren, in denen sie keine aufsichtsrechtlichen Prüfungen vornehmen, nicht klar geregelt zu sein. Angesichts unklarer Verantwortlichkeiten in den Jahren ohne Prüfhandlungen sowie einer stärkeren Abstützung auf die IR sehen wir die Gefahr, dass das «duale Aufsichtssystem» vermehrt geschwächt wird. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn die FINMA ersatzweise vermehrt direkte Prüfungen bei den Beaufsichtigten vornehmen würde. Dies liefe auf eine Abkehr des vom Bundesrat festgelegten Grundsatzes der Verantwortlichkeit der Prüfgesellschaft hinaus (Art. 5 Abs. 2 FINMA-PV).¹ **Wir verlangen eine Klärung der Verantwortlichkeiten der Prüfgesellschaften während der Jahre, in denen keine Prüfhandlungen vorgenommen werden. Es ist sicherzustellen, dass das übergeordnete Recht respektiert und das bewährte duale Aufsichtssystem nicht durch vermehrte direkte Prüfungen durch die FINMA unterlaufen wird. Ebenso muss nicht zuletzt aus Gründen der Reputation unseres Finanzplatzes darauf geachtet werden, dass die Qualität und Effektivität der Aufsicht nicht gesenkt wird.**

Schliesslich ist aus unserer Sicht zentral, dass die IR weiterhin eine interne und unabhängige Instanz bleibt, die den Verwaltungsrat in der Führung und Steuerung des Instituts unterstützt. Sie kann als verlängerter Arm der Prüfgesellschaften fungieren, nicht aber als deren direkte «Berichterstatterin». **Wir verlangen, dass die FINMA klarstellt, dass die IR in den Jahren, in welchen keine Prüfhandlungen vorgenommen werden, weder eine Basisprüfung in**

¹ Eine solche Entwicklung im Prüfwesen erachten wir als nicht konform mit besagter Verordnung. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Empfehlung des Bundesrats aus dem Jahr 2014 (Bericht des Bundesrats vom 14. Dezember 2014; [Die FINMA und ihre Regulierungs- und Aufsichtstätigkeit](#)), welche besagt, dass die FINMA «mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen [hat], dass Verordnungen und Rundschreiben eine genügende rechtliche Grundlage im übergeordneten Gesetzes- oder Verordnungsrecht haben (Empfehlung 6).»

Prüfgebieten mit geringem Risiko vornehmen muss, noch dass Erkenntnisse der IR automatisch in den aufsichtsrechtlichen Revisionsbericht einfließen. Es ist wichtig, dass die aufsichtsrechtlichen Vorgaben eine effiziente und kostenschonende Aufgabenteilung zwischen den Prüfgesellschaften und der IR ermöglichen.

- **Mehr Transparenz über die Aufgaben und Pflichten der FINMA bezüglich ihrer eigenen Prüfhandlungen ist notwendig**

Während das FINMA-Rundschreiben «Prüfwesen» die Aufgaben und Pflichten der Prüfgesellschaften sehr detailliert festlegt, bestehen für die FINMA selbst im Prüfwesen kaum formelle Vorgaben bezüglich ihrer «Supervisory Reviews», «Deep Dives» oder dem Einsatz von Prüfbeauftragten durch die FINMA. Die FINMA hat es leider auch bei dieser Revision unterlassen, ihre eigenen aufsichtsrechtlichen Aufgaben und Pflichten im Bereich der Prüfung transparent und nachvollziehbar zu regeln. Dies ist angesichts der klaren und ausführlichen Regelungen für Prüfgesellschaften nicht nachvollziehbar. **Wir fordern aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit, dass die FINMA klare und nachvollziehbare Regeln für ihre eigenen Prüfhandlungen veröffentlicht. Die Auflagen bezüglich Mindestanforderungen und Weiterbildungsmassnahmen für Prüfer müssen zwingend auch auf FINMA-Mitarbeiter, welche in Prüfungshandlungen involviert sind, ausgedehnt werden. Nur so sind qualitativ einheitliche Prüfungshandlungen auf allen Stufen (Externe Revision, Interne Revision, FINMA) sichergestellt.**

- **Beabsichtigte Kostensenkungen werden begrüsst, gleichzeitig aber auch in Frage gestellt; auch die FINMA selbst ist hier in der Pflicht, ebenso darf die Nutzenseite nicht ausser Acht gelassen werden; eine entsprechende Review ist zwingend nötig**

Auch die Kantonalbanken stellen kritisch fest, dass die letzte Revision des Rundschreibens «Prüfwesen» (2013), entgegen der von der FINMA kommunizierten Erwartungen, nicht zu einem besseren Kosten/Nutzen-Verhältnis geführt hat (vgl. auch Erläuterungsbericht, S. 7). Wir erachten eine Verbesserung des Kosten-/Nutzen-Verhältnisses, wie es von der FINMA mit vorliegender Revision beabsichtigt ist, für dringend geboten. Gerade die in Aussicht gestellte Reduktion des Prüfaufwands sowie eine durch verstärkte Risikoorientierung erreichte Kostenreduktion wären aus unserer Sicht sehr zu begrüßen. Diese erwünschte Reduktion des Aufwands bzw. der Kosten darf aber nicht zur Folge haben, dass im Gegenzug die Kosten für Zusatzprüfungen und direkte Interventionen resp. sog. «Supervisory Reviews» (Vor-Ort-Prüfungen) ansteigen. Wir erwarten, dass auch die FINMA- ihren Beitrag zur Reduktion des Prüfaufwands bzw. der Prüfkosten leistet. Eine (Über-) Kompensation der Kosteneinsparungen bei der externen Prüfung durch höhere Kosten von FINMA-Direktprüfungen oder Zusatzprüfungen würde dem Revisionsziel zuwiderlaufen und wäre dezidiert abzulehnen. Grund zur Skepsis ist insofern angezeigt, als VSKB-interne Erhebungen für die Jahre 2013-2015 zeigen, dass die Kosten für FINMA-Prüfungen über die Jahre stärker zugenommen haben als die relativ konstanten Kosten für externe Prüfgesellschaften. **Wir erwarten, dass auch die FINMA ihren Beitrag zur Kostensenkung leistet und die Instrumente der Zusatzprüfungen und Supervisory Reviews sehr sparsam und kosteneffizient einsetzt. Wir erwarten,**

dass die FINMA sicherstellt, dass die in Aussicht gestellte Senkung der Kosten (finanziell und in Zeitaufwand gemessen) um mindestens 30% ganzheitlich für alle Prüfhandlungen zu verstehen ist und nicht durch höhere Kosten in anderen Bereichen (über-)kompensiert wird und so eine leere Zielsetzung bleibt. Die Zielerreichung ist deshalb innert nützlicher Frist zwingend zu überprüfen (Review).

Neben dem starken und berechtigten Fokus auf Kosteneffizienz darf schliesslich die Nutzen- seite nicht völlig ausser Acht gelassen werden. Der Verzicht auf die jährliche Prüfung birgt – angesichts des hohen Fachwissens bei den Prüfgesellschaften und erhöhter Personalfluktu- ation - das Risiko eines Qualitätsverlusts, der sich nachteilig auf den Nutzen der Prüfung aus- wirken kann. Es ist zu befürchten, dass Prüfgesellschaften etwa in Randregionen wegen zu wenig Prüfstunden ihre Vor-Ort-Präsenz nicht aufrechterhalten können, was für Banken in diesen Gebieten nachteilig wäre. Auch aus Sicht der Aufsichtsorgane besteht ein Zielkonflikt zwischen Kosteneinsparungen und Assurance. Aus einer übergeordneten Sicht sollte nebst der Effizienz auch die Effektivität der Aufsicht im Kontext der übergeordneten Ziele der Ban- kenregulierung, Beachtung geschenkt werden (Schutz der Kunden und des Finanzsystems mittels kostengünstiger Aufsicht). **Wir regen an, Nutzenüberlegungen im Anhörungsbe- richt entsprechend aufzuführen und geeignete Anpassungen am E-RS Prüfwesen vor- zunehmen, welche auf Nutzen- und Effektivitätssteigerungen abzielen.**

B. Bemerkungen zu den einzelnen Randziffern

- **Rz 1:** Sowohl für die Bezeichnung der Prüfung nach Art. 24 Abs. 1 Bst. a FINMAG als auch für die Bezeichnung der Prüftiefe wird der identische Begriff «Prüfung» verwendet. Diese undifferenzierte Begrifflichkeit ist nicht sinnvoll und könnte zu Unklarheiten bzw. Missverständnissen führen (siehe z.B. Rz 49). **Wir bitten Sie um eine entsprechende Präzisierung.**
- **Rz 9:** Der Verweis «vgl. Anhänge und Rz 121 und 131» macht u.E. keinen Sinn. **Wir bit- ten Sie um Anpassung/Präzisierung.**
- **Rz 11:** Wir begrüssen die Abstützung auf Erkenntnisse der IR. Es wird in der Praxis aller- dings schwierig sein, ein Heranziehen von Erkenntnissen auszuweisen, da die IR und die aufsichtsrechtliche Prüfgesellschaft unterschiedliche Risiko-Assessment-Methoden an- wenden. Hier wird Augenmass von der FINMA und der RAB nötig sein, um den an sich sinnvollen Gedanken nicht im Keim zu ersticken. **Wir bitten Sie, eine entsprechende Praxis zu etablieren.**
- **Rz 16:** Die Randziffer sollte aus naheliegenden Gründen wie folgt **ergänzt werden:**
«...eine vorausschauende Perspektive einnehmen, das heisst mögliche Auswirkungen von aktuellen Entwicklungen in Bezug auf den Beaufsichtigten berücksichtigen, soweit diese zum Zeitpunkt der Erstellung der Risikoanalyse abschätzbar sind.»

- **Rz 23:** Die erste Spalte der Tabelle sollte konsequenterweise analog zu Rz 21 mit «**Ausmass/Umfang**» bezeichnet werden, anstatt nur mit «Umfang».

Die Beurteilung des Ausmasses/Umfangs sowie die Eintrittswahrscheinlichkeit zur Herleitung des sogenannten «Inhärenten Risikos» erfolgt im Gegensatz zum Kontrollrisiko (Rz 81-85) nicht mittels Beurteilungshilfe, sondern liegt ausschliesslich im Ermessen des Prüfers («professional judgement»). **Um eine gewisse Einheitlichkeit zwischen den Prüfgesellschaften sicherzustellen, wäre eine im Rundschreiben festgelegte Beurteilungshilfe/Skalierung wie beim Kontrollrisiko vorteilhaft. Wir regen deshalb an, eine entsprechende Bestimmung im Rundschreiben zu verankern.**

- **Rz 31:** Wir anerkennen die Zusatzprüfung als Instrument zur Prüfung des korrekten Funktionierens in speziellen Bereichen. Zusatzprüfungen durch Prüfbeauftragte oder direkte Interventionen der FINMA, welche für «normale» Themen der Basisprüfung erfolgen, sehen wir jedoch nicht als taugliches Mittel für weitere Effizienzsteigerungen. Wir erwarten dadurch vielmehr höhere Kosten, weil dafür jeweils ein bedeutender Wissenstransfer über Prozesse und IT erfolgen muss (hoher Aufwand ohne Nachhaltigkeit). Im Erläuterungsbericht ist die Absicht dargelegt, Zusatzprüfungen noch stärker am Risiko auszurichten. **Wir fordern, sowohl die Risikoorientierung der Zusatzprüfungen wie auch die Möglichkeit der direkten Intervention durch die FINMA auf Spezialfälle zu begrenzen und beides im Rundschreiben explizit zu verankern.**
- **Rz 44.3:** Der neue Aspekt «Entwicklung von Geschäftsprozessen» sollte weniger generell gehalten werden resp. sich nur auf die Punkte der Risikoanalyse beziehen. **Wir regen daher folgende Formulierung an:** «*die Entwicklung von Geschäftsprozessen zur Abdeckung der unter Rz 18 definierten Risiken (Risikoanalyse).*»
- **Rz 47.1:** Wir begrüssen die Möglichkeit der (wieder) verstärkten Abstützung auf die Prüftätigkeiten der IR (vgl. Kommentar in Teil A). Eine verbesserte Koordination zwischen der internen und der externen Revision steigert die Effizienz der Prüfungen und vermeidet Doppelspurigkeiten. In kritischer Perspektive weisen wir jedoch darauf hin, dass in der Praxis das erlaubte Abstützen auf die Arbeiten der IR vermehrt durch die RAB verhindert wird, indem die RAB den Prüfgesellschaften zunehmend höhere Reperformance- und Dokumentationspflichten auferlegt. Dies steht im Widerspruch zu den Erkenntnissen des [Expertenberichts über den allfälligen Handlungsbedarf im allgemeinen Revisions- und Revisionsaufsichtsrecht](#), welcher keinen Bedarf an einer Ausweitung der Verantwortlichkeiten und Tätigkeiten der RAB sieht. Diesbezüglich sollte in einer Gesamtschau ein abgestimmtes Verständnis und Vorgehen erarbeitet werden.
- **Rz 49:** Der Wegfall der Einschränkung zur Abstützung in zwei aufeinanderfolgenden Prüfzyklen auf die Arbeit der IR wird ausdrücklich begrüsst. Die Beurteilung der IR durch die Prüfgesellschaft soll sich nur auf die aufsichtsrechtlichen Belange beziehen, daher **sollte die Formulierung wie folgt lauten:** «*Die Prüfgesellschaft beurteilt die Prüfung der internen Revision in Bezug auf Qualität und Aussagekraft. Sind diese ungenügend, so*

~~nimmt die Prüfgesellschaft eigene oder ergänzende Prüfungshandlungen vor~~ im Sinne von Rz 1.

- **Rz 52 ff.:** Wir begrüßen eine effizientere Berichterstattung mit Fokus auf ein «Exception Reporting» (u.a. Verzicht auf ausführliche Prozessbeschreibungen). Was die immer aufwändigeren qualitativen Fragebogen anbelangt, welche in die aufsichtsrechtliche Berichterstattung integriert werden müssen, wie bspw. der Geldwäscherei-Erhebungsbogen (Gw-Erhebungsbogen), so erachten wir es als inkonsistent, dass die FINMA den Prüfgesellschaften auferlegt, den Fokus ihrer Berichterstattung auf Beanstandungen und Empfehlungen zu legen (sog. Exception Reporting), gleichzeitig aber ein eigenes sehr aufwändiges Reporting-System (qualitativer Fragebogen/Gw-Erhebungsbogen) aufrechterhält. **Es wäre wünschenswert, wenn diese Formen/Umfragen transparent im Rundschreiben aufgenommen werden und die FINMA den von ihr ausgehenden Reporting-Aufwand kritisch hinterfragen würde. Zudem ist weiterhin ein «Executive Summary» notwendig, damit sich das Oberleitungsorgan einfach und effizient ein Bild machen kann.**
- **Rz 67.1:** Der Begriff «materielle Schwachstelle» muss klar definiert werden, da sich das Rating der IR für einzelne Feststellungen oft an der Relevanz der geprüften Einheit, und nicht an der ganzen Bank ausrichtet. **In Rz 67.1 ist entsprechend die Definition gemäss Rz 75.3 zu übernehmen**, um die aufsichtsrechtlichen Berichte nicht unnötig aufzublähen und den Blick auf die echten Risiken nicht zu verbauen.
- **Rz 75 ff.:** Gemäss dieser Systematik führen auch Beanstandungen «tief» zu einer negativen Bestätigung des Prüfpunktes, obwohl die entsprechende Beanstandung formeller Natur sein kann und möglicherweise auf die Risikolage des Instituts keine Auswirkung hat. Diese absolute Auslegung/Betrachtung entspricht nicht einem risikoorientierten Ansatz und kann zu falschen Aussagen respektive Interpretationen führen. U.a. deswegen stehen wir der Klassifizierung von Beanstandungen und Empfehlungen sehr kritisch gegenüber. Insbesondere erachten wir die Gleichsetzung von Weisungsverstössen mit Reglementsverstössen als wenig empfänger- und risikoorientierte Berichterstattung (Rz 75). Unseres Erachtens sollten Verstösse gegen Reglemente, Weisungen etc. nur zur einer Beanstandung führen, falls es sich nicht um Einzelfälle handelt und die Risikosituation der Bank sich aufgrund der Verstösse signifikant verschlechtert. Die aktuelle Formulierung birgt das Risiko, dass die Beaufsichtigten Reglemente und Weisungen inhaltlich auf ein Minimum begrenzen, um die Anzahl von Beanstandungen aufgrund von Reglements- und Weisungsverstössen gering zu halten. Ein solches Vorgehen ist nicht im Sinne eines effektiven und effizienten Kontrollsystems und sollte nicht durch dieses Rundschreiben gefördert oder begünstigt werden. **Die Beanstandungskategorie «tief» gehört unseres Erachtens nicht in den aufsichtsrechtlichen Bericht. Wir fordern daher, die Beanstandungskategorie «tief» vom Reporting auszunehmen. Ferner erachten wir die Gleichsetzung von Aufsichtsrecht, Statuten, Reglementen und Weisungen als nicht sachgerecht. Wir bitten um entsprechende Differenzierung.**

- **Rz 75.4:** Punktuelle Fehler können auch einen formellen Hintergrund haben. Daraus eine Beanstandung «mittel» abzuleiten, ist nicht immer sachgerecht und steht unseres Erachtens auch im Widerspruch zu Rz 42, in welcher im letzten Satz eine Beurteilung/Bewertung und allenfalls eine Hochrechnung auf die Grundgesamtheit von festgestellten Fehlern gefordert wird. **Wie schlagen vor, den Begriff «punktuelle Fehler» genauer zu definieren oder ganz zu streichen.**
- **Rz 81:** Gemäss aktueller Formulierung gehen wir davon aus, dass wesentliche Anpassungen des Kontrollsystems in jedem Fall zu einem höheren Kontrollrisiko führen. Eine Anpassung könnte jedoch ebenso eine Verminderung des Kontrollrisikos bewirken. Dieser Möglichkeit wird durch die aktuelle Formulierung nicht Rechnung getragen. **Wir regen an, Rz 81 entsprechend anzupassen und schlagen folgende Umformulierung vor:**

«Hoch: Die Prüfgesellschaft hat bisher keine Prüfungshandlungen zum Vorhandensein und Funktionieren von Kontrollen durchgeführt oder hat keine Klarheit, dass Kontrollen bestehen oder hat die Kontrollen als nicht wirksam beurteilt ~~oder es gibt Hinweise, dass das Kontrollsystem seit der letzten Intervention wesentlich angepasst wurde. Bestehen Hinweise, dass relevante, wesentliche Prozesse nicht durch das interne Kontrollsystem abgedeckt werden oder dass das interne Kontrollsystem dahingehend angepasst wurde, dass von einem höheren Kontrollrisiko ausgegangen werden muss, so ist das Nettorisiko ebenfalls als hoch zu berücksichtigen.~~»

- **Rz 82 und RZ 83:** Gemäss aktueller Formulierung wird nicht berücksichtigt, dass sich in drei Jahren die Prozesse/Risiken als solche dermassen geändert haben könnten, dass das Kontrollsystem, obwohl es keiner Anpassung unterzogen wurde, insgesamt zu einem höheren Risiko führen könnte. **Für Rz 82 und RZ 83 schlagen wir daher folgende Umformulierungen vor:**

«Rz 82

Mittel: Die Prüfgesellschaft hat aufgrund der Prüfungshandlungen in Form einer kritischen Beurteilung, welche in den letzten 3 Jahren vorgenommen wurde, festgestellt, dass Kontrollen existieren. Des Weiteren verfügt sie über keine Hinweise, dass die Kontrollen nicht angemessen und wirksam sind ~~und dass diese seit der letzten Intervention wesentlich angepasst wurden. Das aktuelle Kontrollumfeld ist in die Einschätzung mit einzubeziehen. Wurde das Kontrollsystem wesentlich angepasst, so muss eine entsprechende erste Beurteilung ergeben, dass sich das Kontrollrisiko nicht erhöht hat. Wurden relevante, wesentliche Prozesse verändert, so muss eine erste entsprechende Beurteilung ergeben, dass dies im Kontrollsystem grundsätzlich berücksichtigt wurde.~~»

«Rz 83

Tief: Die Prüfgesellschaft hat aufgrund der Prüfungshandlungen in Form einer Prüfung, welche in den letzten 3 Jahren vorgenommen wurde, festgestellt, dass die Kontrollen angemessen und wirksam sind ~~und dass sie seit der letzten Intervention nicht wesentlich angepasst wurden. Das aktuelle Kontrollumfeld ist in die Einschätzung mit einzubeziehen.~~»

Wurde das Kontrollsystem wesentlich angepasst, so muss eine entsprechende erste Beurteilung ergeben, dass sich das Kontrollrisiko nicht erhöht hat. Ferner ist keine Anpassung relevanter, wesentlicher Prozesse zu verzeichnen, welche im Kontrollsystem zu berücksichtigen wäre.»

- **Rz 87: Wir fordern eine Normierung/Standardprüfung für die Beaufsichtigten der Aufsichtskategorien 1 und 2 (vgl. dazu Kommentar in Teil A).**
- **Rz 100:** Wir begrüssen, dass im Bereich der «Geldwäscherei» nicht jährlich eine Pflichtprüfung durchzuführen ist, sondern dass auch dieses Prüfgebiet risikoorientiert zu prüfen ist.
- **Rz 106:** Bemerkenswert ist die Anforderung an die Prüfgesellschaft, zusammen mit der Prüfstrategie eine Kostenschätzung einzureichen. Leider gibt die FINMA im Erläuterungsbericht keine Rechenschaft darüber, was die Zielsetzung und Strategie hinter dieser Massnahme ist und inwiefern dies tatsächlich zu einer höheren Effizienz oder tieferen Kosten – und nicht etwa zum Gegenteil – führen soll. Wir befürchten eher, dass Prüfgesellschaften dadurch geneigt sein könnten, die notwendigen Arbeiten zu früh zu beenden. Das Schätzen der Kosten für Zusatzprüfungen hat sich bisher als eine sehr ungenaue «Wissenschaft» erwiesen. Deshalb erachten wir Kostenschätzungen nur sehr bedingt als taugliches Mittel zur Kostensenkung. **Wir regen an, im Erläuterungsbericht auszuführen, was genau der Zweck einer solchen «Kostenschätzung» ist und wie diese effektiv umgesetzt werden kann. Ansonsten bitten wir um Anpassung der entsprechenden Randziffer resp. um Streichung der entsprechenden Anforderung.**
- **Rz 109: Wir schlagen vor, die Darstellung der Fristen in Tabellenform zu gestalten.**
- **Rz 109.2:** Um Konsistenz mit Rz 112.6 herzustellen, **fordern wir folgende Anpassung der Randziffer:** «Die Prüfstrategie für Beaufsichtigte der Aufsichtskategorien 3 bis 5 ist 45 Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres einzureichen. ...»
- **Rz 110:** Zeitnahe Nachprüfungen sind essentiell. Hier ist zu präzisieren, dass diese nicht erst bei der nächsten Intervention erfolgen dürfen (insbesondere, wenn lediglich alle 3 Jahre bei kleinen Banken geprüft wird). **Wir regen an, die Rz 110 entsprechend anzupassen.**
- **Rz 112 Ibis.:** «Besondere Bestimmungen für die Prüfung von Finanzmarkinfrastrukturen» sollte als Untertitel hervorgehoben werden, damit die dazugehörigen Rz logisch eingeordnet werden können.
- **Rz 112.6: Wir schlagen auch hier vor, die Darstellung der Fristen in Tabellenform zu gestalten.**

- **Rz 113 ff. generelle Bemerkungen:** Um einzelne Fonds zu testieren, ist auf das Kontrollumfeld der Gesellschaft, welches bisher durch jährliche aufsichtsrechtliche Prüfungen abgedeckt wurde, abzustützen. Sollen die aufsichtsrechtlichen Aspekte der Fondsprüfungen – Einhaltung Anlagerichtlinien, Berechnung NAV etc. – ebenfalls auf Basis eines reduzierten Rotationszyklus geprüft werden, führt dies zwangsläufig zu jährlichen Mehrkosten im Rahmen der Fondsprüfungen. Dies führt zu Mehrkosten seitens der Anleger, da die Revisionskosten bei den meisten Fonds direkt dem Fondsvermögen belastet werden.

Für den Grossteil der KAG-Institute gäbe es keine regelmässige Aufsichtsprüfung mehr (>95% der Beaufsichtigten sind in Kategorie 5). Das Sicherheitsniveau würde sinken, da nur noch Vermögensverwalter mit Assets under Management > CHF 30 Mia. einer regelmässigen Prüfung unterzogen würden.

Die Möglichkeit der Prüfgesellschaft, Risiken auf Ebene Gesellschaft zu identifizieren und daraus ein Prüfthema abzuleiten, setzt u.E. falsche Anreize.

- **Rz 114 resp. 114.1: Die Reihenfolge dieser Randziffern sollte geändert** werden, da Rz 114.1 den «Normalfall» beschreibt, während Rz 114 die Ausnahme regelt.
- **Rz 117.3:** «*Informatik: Für Institute der Aufsichtskategorie 4: graduelle Abdeckung der Themen über 6 Jahre*». Soll dies wirklich nur für die Banken der Kategorie 4 gelten? **Wir bitten Sie, dies zu überprüfen.**

Wir bedanken uns für die wohlwollende Prüfung unserer Kommentare und Anliegen. Für allfällige Rückfragen stehen wir Ihnen zusammen mit unserem Experten, Matthias Stöckli (ZKB) gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Kantonalbanken



Hanspeter Hess
Direktor



Dr. Adrian Steiner
Leiter Public Affairs