



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV
Rechtsdienst

Erläuterungsbericht zur Finanzmarktprüfverordnung (FINMA-PV)

6. März 2008

Erläuterungsbericht zur Finanzmarktprüfverordnung (FINMA-PV)

1. Grundzüge des Entwurfes

Das Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 22. Juni 2007 (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG; Referendumsvorlage BBl 2007 4625 ff.) harmonisiert die Aufsichtsinstrumente der Finanzmarktaufsicht. Zu diesen Aufsichtsinstrumenten gehören unter anderem die Prüfung der Beaufsichtigten sowie die Aufsicht über die Prüfgesellschaften.

Der vorliegende Entwurf der Finanzmarktprüfverordnung hat zum Ziel, die Zulassungsvoraussetzungen, die spezialgesetzliche Aufsicht, die Koordination mit der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (Revisionsaufsichtsbehörde) sowie die Prüfung der Beaufsichtigten zu konkretisieren und in einer einzigen Verordnung zusammenzufassen. Die Verordnungsbestimmungen zum Prüfungswesen im Finanzmarktbereich sollen dadurch so weit als möglich harmonisiert werden.

Wo es sich aufdrängt, sind für die verschiedenen Aufsichtsbereiche Differenzierungen vorgesehen. So werden in dieser Verordnung im Bereich der Prüfung nach dem Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz, KAG; SR 951.31) erleichterte Zulassungsvoraussetzungen für Prüfgesellschaften verankert. Weiter gelangen im Versicherungsbereich die Bestimmungen zur Prüfung nur teilweise zur Anwendung und es wird auf die besonderen Regelungen des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG; SR 961.01) verwiesen.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Abschnitt: Gegenstand

Artikel 1

Die vorliegende Finanzmarktprüfverordnung konkretisiert:

- die spezialgesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen, die die Prüfgesellschaften sowie die leitenden Prüferinnen und Prüfer neben den Anforderungen nach dem Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG; SR 221.302) erfüllen müssen;
- die spezialgesetzliche Aufsicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) über die Prüfgesellschaften;
- die Koordination zwischen der FINMA und der Revisionsaufsichtsbehörde; sowie
- die Prüfung der Beaufsichtigten nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a, c - e und g FINMAG¹.

Nicht unter den Geltungsbereich dieser Verordnung fallen die Prüfgesellschaften nach Artikel 19b des Bundesgesetzes vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG; SR 955.0). Diese Prüfgesellschaften prüfen die Selbstregulierungsorganisationen von Anwältinnen und Anwälten sowie Notarinnen und Notaren (Art. 18 Abs. 3 GwG) sowie die der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediäre nach

¹ Es handelt sich um die Prüfung der Beaufsichtigten nach Pfandbriefgesetz, Kollektivanlagengesetz, Bankengesetz, Börsengesetz und Versicherungsaufsichtsgesetz. Das Versicherungsvertragsgesetz ist ein privatrechtlicher Erlass und kein Aufsichtsgesetz, weshalb es hier nicht erwähnt wird.

Artikel 2 Absatz 3 GwG. Weiter ist auch die Prüfung nach Artikel 19a GwG nicht in dieser Verordnung geregelt².

2. Abschnitt: Zulassung

Artikel 2 Grundsätze

Absatz 1

Wer Prüfungen nach einem oder mehreren der Finanzmarktgesetze nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a, c - e und g FINMAG durchführen will, braucht eine Zulassung der FINMA. Bei dieser Zulassung handelt es sich um eine spezialgesetzliche Zulassung im Sinne von Artikel 21 der Verordnung vom 22. August 2007 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsverordnung, RAV; SR 221.302.3).

Absatz 2

Die Zulassung kann für einzelne, mehrere oder für alle Aufsichtsbereiche erteilt werden. Bei den Prüfgesellschaften richtet sich der Umfang der Zulassung unter anderem nach der inneren Organisation: Diese muss so ausgestaltet sein, dass die Prüfgesellschaft die Prüfung in der geforderten Qualität durchführen kann.

Bei den leitenden Prüferinnen oder Prüfern wird nach den Kenntnissen und Erfahrungen der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers festgelegt, welche Aufsichtsbereiche geprüft werden dürfen.

Absatz 3

In Absatz 3 wird klargestellt, dass jede Zulassung auch zur Prüfung der Einhaltung der Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes im jeweiligen Aufsichtsbereich berechtigt.

Artikel 3 Prüfgesellschaften

Nach Artikel 26 Absatz 1 FINMAG wird eine Prüfgesellschaft zugelassen, wenn sie nach dem Revisionsaufsichtsgesetz beaufsichtigt ist, für die Prüfungen nach den Finanzmarktgesetzen ausreichend organisiert ist und keine nach den Finanzmarktgesetzen bewilligungspflichtige Tätigkeit ausübt. Nach Artikel 26 Absatz 3 FINMAG sind die Prüfungen mit der Sorgfalt einer ordentlichen und sachkundigen Prüferin oder eines ordentlichen und sachkundigen Prüfers durchzuführen.

Absatz 1

Buchstabe a

Die leitenden Organe der Prüfgesellschaft, welche nicht zwingend leitende Prüferinnen und Prüfer sein müssen, haben deshalb Gewähr dafür zu bieten, dass die Beaufsichtigten sorgfältig und ordentlich geprüft werden. Ein solches Gewährserfordernis findet sich z. B. auch in Artikel 4 Absatz 1 RAV³.

Buchstabe b

Eine Prüfgesellschaft muss über genügend Mandate von Beaufsichtigten verfügen, um glaubwürdig und kompetent prüfen zu können. Damit soll verhindert werden, dass eine Prüf-

² Vgl. Art. 41 GwG: Im Gegensatz zu allen übrigen Finanzmarktgesetzen ist in Art. 41 GwG vorgesehen, dass nicht der Bundesrat, sondern die Aufsichtsbehörden die für den Vollzug notwendigen Bestimmungen erlassen. Im Rahmen der Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) soll diese Bestimmung geändert werden. Dem Bundesrat wird dadurch in gewissen Bereichen wie z. B. im Prüfungswesen neu die Kompetenz erteilt, das Geldwäschereigesetz umzusetzen (vgl. BBl 2007 6269).

³ Art. 4 Abs. 1 RAV: Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller wird zugelassen, wenn sie oder er über einen unbescholtenen Leumund verfügt und wenn sich aus keinen anderen persönlichen Umständen ergibt, dass die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller nicht Gewähr für eine einwandfreie Prüftätigkeit bietet.

gesellschaft zu stark von einem Beaufichtigten abhängig wird und dadurch ihr unabhängiges Prüfurteil in Frage gestellt sein könnte.

Mit „genügend“ Mandaten für Prüfungen im Bankenbereich oder im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen sind entsprechend der bisherigen Praxis der Eidgenössischen Bankenkommision (EBK) fünf Mandate gemeint (vgl. der geltende Art. 35 Abs. 2 Bst. e BankV). In begründeten Einzelfällen kann diese Zahl ausnahmsweise mit Einwilligung der FINMA vorübergehend unterschritten werden.

Die FINMA hat ein Interesse daran, dass für die Beaufichtigten eine gewisse Anzahl von Prüfgesellschaften zur Verfügung steht und die Eintrittshürde nicht allzu hoch gestellt wird. So wird die FINMA bei der Zulassung prüfen, ob zum Zeitpunkt der Zulassung nicht weniger Mandate ausreichen können. In einem solchen Fall muss allerdings absehbar sein, dass auf Dauer eine Mandatsbasis erarbeitet werden kann, welche dem oben erwähnten Erfordernis von mindestens fünf Mandaten entspricht. In jedem Fall muss zudem sichergestellt sein, dass die Prüfgesellschaft in der Lage ist, unabhängig und kompetent ihre Prüfmandate zu erfüllen.

Wie viele fest zugesagte Mandate im Versicherungsbereich als „genügend“ erachtet werden, muss offen bleiben. Das Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) ist zur Zeit daran, erste Erfahrungen mit dem Einsatz von Prüfgesellschaften zu sammeln. Es ist daher verfrüht, für den Versicherungsbereich genaue Zahlen zu nennen. Die FINMA wird eine Praxis entwickeln müssen, die unter anderem der Anzahl von Anbieterinnen und Anbietern von Prüfungsdienstleistungen im Versicherungsbereich Rechnung trägt.

Buchstabe c

Eine Prüfgesellschaft muss über mindestens zwei leitende Prüferinnen und Prüfer verfügen, damit im Finanzbereich eine wirksame Prüfung möglich ist.

Absatz 2

Gemäss Artikel 8 Absatz 2 RAV dürfen Revisionsunternehmen mit Sitz im Ausland nur dann Revisionsdienstleistungen nach schweizerischem Recht erbringen, wenn sie eine im Handelsregister eingetragene Zweigniederlassung in der Schweiz haben. Artikel 3 Absatz 2 FINMA-PV setzt zudem für die spezialgesetzliche Zulassung im Finanzmarktbereich voraus, dass die Zweigniederlassung so organisiert und personell und finanziell so ausgestattet sein muss, dass sie die Zulassungsvoraussetzungen dauernd erfüllt. Die organisatorische Ausstattung der Zweigniederlassung muss insbesondere die Aufbewahrung der Arbeitsunterlagen in der Schweiz gewährleisten.

Artikel 4 Leitende Prüferinnen und Prüfer

Die Zulassung der leitenden Prüferinnen und Prüfer erfolgt analog zu derjenigen der Prüfgesellschaften: Sie müssen als Erstes die Anforderungen des Revisionsaufsichtsgesetzes erfüllen, d. h. sie müssen gemäss Artikel 26 Absatz 2 Buchstabe a FINMAG als Revisionsexpertinnen oder -experten nach Artikel 4 RAG zugelassen sein. Weiter haben sie nach Artikel 26 Absatz 2 Buchstabe b FINMAG das nötige Fachwissen für die Prüfung nach einem der Finanzmarktgesetze aufzuweisen. Die Prüfungen sind sodann mit der Sorgfalt einer ordentlichen und sachkundigen Prüferin oder eines ordentlichen und sachkundigen Prüfers durchzuführen (Art. 26 Abs. 3 FINMAG).

Buchstabe a

Wie bei den leitenden Organen der Prüfgesellschaft wird auch bei den leitenden Prüferinnen und Prüfern verlangt, dass sie Gewähr für eine ordentliche und sorgfältige Prüftätigkeit bieten. Damit wird verdeutlicht, dass die FINMA die Zulassung nur dann erteilen wird, wenn sie davon ausgehen kann, dass die leitenden Prüferinnen und Prüfer ordentlich und sorgfältig prüfen. Sofern dies nach erteilter Zulassung nicht mehr der Fall ist, ist die FINMA befugt, die Zulassung zu entziehen (vgl. auch Art. 37 FINMAG).

Buchstabe b

Die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller müssen das nötige Fachwissen für die Prüfung und damit auch über genügend Erfahrung in der Prüfung nach einem der Finanzmarktgesetze aufweisen (vgl. Art. 26 Abs. 2 Bst. b FINMAG), d.h. sie müssen vor allem in demjenigen Aufsichtsbereich über Erfahrung verfügen, für welchen sie eine Zulassung beantragen. Die FINMA wird die konkreten Anforderungen an das Fachwissen sowie die Erfahrung für die Prüfung der einzelnen Aufsichtsbereiche in einem Rundschreiben aufzeigen.

Buchstabe c

Buchstabe c sieht als weiteres Zulassungserfordernis vor, dass die leitenden Prüferinnen und Prüfer seit mindestens sechs Monaten in einem Arbeitsverhältnis mit einer Prüfgesellschaft stehen müssen. Dieses Erfordernis entspricht der heutigen Praxis der EBK (vgl. EBK-RS 05/3, Rz. 8). Die Anforderungen an leitende Prüferinnen und Prüfer sind somit höher als bei den leitenden Revisorinnen und Revisoren von staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen: Nach Artikel 29 Absatz 2 RAV dürfen Personen als leitende Revisorinnen oder leitende Revisoren von staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen bezeichnet werden, gegenüber denen diese Revisionsunternehmen ein *Weisungsrecht* besitzen. Das bedeutet, dass die leitenden Revisorinnen und Revisoren auch lediglich im Auftragsverhältnis für die Revisionsunternehmen tätig sein dürfen.

Die höheren Anforderungen im Finanzmarktbereich lassen sich wie folgt begründen: Die Prüfungen bei Beaufsichtigten sind viel umfangreicher als die Prüfungen nach Obligationenrecht (OR; SR 220), was deren Komplexität zusätzlich erhöht. Im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses ist die Prüfgesellschaft besser in der Lage, ihre Vorgaben und Erwartungen zur Durchführung von Prüfungen bei Beaufsichtigten zu vermitteln. Die leitenden Prüferinnen und Prüfer werden als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer während mindestens sechs Monaten mit der Organisation, den Abläufen sowie dem Prüfansatz der Prüfgesellschaft in unmittelbarer Weise vertraut gemacht und haben sich somit vertiefter damit auseinandergesetzt, als wenn sie lediglich in einem Auftragsverhältnis stehen würden. Externe Dritte können zudem nicht in dem Masse wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Tätigkeit dauernd von der Arbeitgeberin Prüfgesellschaft überwacht wird, in die Pflicht genommen werden. Weiter sind die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gegenüber der Prüfgesellschaft auch an die Treuepflicht gebunden (Art. 321a OR). Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass das Arbeitsvertragsrecht geeignetere Instrumente als das Auftragsrecht bietet, um die Sorgfalt der leitenden Prüferinnen und Prüfer im Finanzmarktbereich zu gewährleisten.

Artikel 5 Erleichterte Zulassungsvoraussetzungen für die Prüfung nach KAG

Nach Artikel 127 Absatz 1 KAG richten sich die Zulassungsvoraussetzungen für Prüfgesellschaften und leitende Prüferinnen und Prüfer grundsätzlich nach Artikel 26 FINMAG. Nach Artikel 127 Absatz 2 KAG wird der Bundesrat überdies ermächtigt, zusätzliche oder erleichterte Zulassungsvoraussetzungen zu erlassen. In Artikel 5 macht der Bundesrat von dieser Kompetenz Gebrauch, indem er in abschliessender Weise erleichterte Zulassungsvoraussetzungen für die Prüfgesellschaften der Vermögensverwalterinnen und Vermögensverwalter und Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen verankert.

Absatz 1

Die Prüfgesellschaften, die Vermögensverwalterinnen und Vermögensverwalter und Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen prüfen, müssen nicht nach Revisionsaufsichtsgesetz beaufsichtigt, sondern lediglich als Revisionsexpertinnen nach Artikel 6 Absatz 1 RAG zugelassen sein (vgl. auch den geltenden Artikel 136 der Verordnung vom 22. November 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen [Kollektivanlagenverordnung, KKV; SR 951.311]).

Absatz 2

In Absatz 2 sind die erleichterten Zulassungsvoraussetzungen für die leitenden Prüferinnen und Prüfer, welche Vermögensverwalterinnen und Vermögensverwalter sowie Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen prüfen, geregelt. Diese müssen einerseits als Revisionsexpertinnen oder -experten nach Artikel 4 RAG zugelassen sein. Andererseits müssen sie über eine Fachpraxis von mindestens fünf Jahren in der Prüfung von Vermögensverwalterinnen und Vermögensverwaltern oder von Finanzintermediären nach Artikel 2 Absatz 3 GwG, die in der Vermögensverwaltung oder Anlageberatung tätig sind, verfügen oder sich auf andere Weise über gute Kenntnisse im Prüfwesen und Vermögensverwaltungsgeschäft ausweisen.

Artikel 6 Nachweis nach Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe c KAG

Investmentgesellschaften in Form von Aktiengesellschaften unterstehen dem Kollektivanlagengesetz unter anderem dann nicht, wenn ausschliesslich qualifizierte Anlegerinnen und Anleger im Sinne von Artikel 10 Absatz 3 KAG beteiligt sein dürfen und die Aktien auf Namen lauten (Art. 2 Abs. 3 Bst. a und b KAG). Gemäss Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe c KAG muss eine zugelassene Prüfgesellschaft der FINMA jährlich den Nachweis über die Einhaltung dieser Voraussetzungen erbringen. Mit Artikel 6 FINMA-PV wird nun festgelegt, dass die zugelassene Prüfgesellschaft nach Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe c KAG ein nach Revisionsaufsichtsgesetz zugelassenes Revisionsunternehmen sein muss (vgl. Art. 6 RAG). Auch hier macht der Bundesrat von seiner Kompetenz, erleichterte Zulassungsvoraussetzungen erlassen zu können, Gebrauch. Diese Prüfgesellschaften müssen keine staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen sein.

Artikel 7 Prüfgesellschaft für Gruppen und Konglomerate

Absatz 1

Unternehmen, die zu einer von der FINMA beaufsichtigten Finanz- oder Versicherungsgruppe oder zu einem von der FINMA beaufsichtigten Finanz- oder Versicherungskonglomerat gehören, müssen die gleiche Prüfgesellschaft beauftragen wie die anderen Unternehmen der Gruppe beziehungsweise des Konglomerats⁴. Infolgedessen ist dafür zu sorgen, dass die Unternehmen der Gruppe oder des Konglomerats, die nicht von der FINMA beaufsichtigt werden, dieselbe Prüfgesellschaft beauftragen. Nur so ist ein einheitlicher Überblick der Prüfgesellschaft über die Gruppe oder das Konglomerat gewährleistet.

Absatz 2

Die Einheit der Prüfgesellschaft der Gruppe oder des Konglomerats kann allerdings in Ausnahmefällen nicht praktikabel sein. So können insbesondere Unabhängigkeitsüberlegungen der Einsetzung einer einzigen Prüfgesellschaft entgegenstehen, etwa wenn bei einer Gruppengesellschaft personelle Verbindungen von Organen zur Prüfgesellschaft der Gruppe bestehen. In solchen Fällen muss die FINMA die Möglichkeit haben, von diesem Grundsatz auf Gesuch hin abzuweichen.

Artikel 8 Dokumentation und Aufbewahrung

Die Prüfgesellschaften müssen sich an die Dokumentations- und Aufbewahrungsvorschriften nach Artikel 730c OR halten, unabhängig davon, ob sie Aktiengesellschaften nach Artikel

⁴ Vgl. auch im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen: Art. 126 Abs. 3 KAG.

620 OR prüfen oder nicht⁵. Somit haben sie sämtliche Prüfungsdienstleistungen zu dokumentieren und Prüfberichte sowie alle wesentlichen Unterlagen mindestens während zehn Jahren aufzubewahren. Elektronische Daten müssen während der gleichen Zeitperiode wieder lesbar gemacht werden können. Die Unterlagen müssen es zudem ermöglichen, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften in effizienter Weise zu prüfen (Art. 730c Abs. 2 OR).

Artikel 9 Unabhängigkeit

Die Prüfgesellschaften müssen bei der Prüfung der Beaufsichtigten die Vorschriften zur Unabhängigkeit nach Artikel 11 RAG einhalten⁶. Solange die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaft gegenüber dem Beaufsichtigten nicht in Frage gestellt ist, ist die Prüfgesellschaft befugt, neben dem Prüfauftrag andere Aufträge des Beaufsichtigten anzunehmen. Allerdings gibt es auch Aufträge, die mit dem Prüfauftrag unvereinbar sind. So wäre es z. B. im Versicherungsbereich undenkbar, dass eine Prüfgesellschaft gleichzeitig als verantwortliche Aktuarin oder als interne Revision des geprüften Versicherungsunternehmens tätig ist.

3. Abschnitt: Aufsicht und Koordination mit der Revisionsaufsichtsbehörde

Artikel 10 Aufsicht über die Prüfgesellschaften

Nach Artikel 28 Absatz 1 FINMAG überprüft die FINMA die Erfüllung der Zulassungsvoraussetzungen und die Prüftätigkeit der Prüfgesellschaften bei den Beaufsichtigten. Die Prüfgesellschaften unterstehen somit in Bezug auf ihre Prüftätigkeit nach den Finanzmarktgesetzen der Aufsicht durch die FINMA. Zur Erfüllung dieser Aufsichtsaufgabe kann die FINMA insbesondere Qualitätskontrollen durchführen. Weiter kann sie die Prüfgesellschaften bei ihrer Prüftätigkeit begleiten. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Prüfgesellschaft alleine für das Ergebnis der Prüfung verantwortlich ist.

Artikel 11 Koordination mit der Revisionsaufsichtsbehörde

Absatz 1

Das Zusammenspiel der Grundzulassung durch die Revisionsaufsichtsbehörde und der spezialgesetzlichen Zulassung durch die FINMA als sog. spezialgesetzliche Aufsichtsbehörde wird durch Artikel 21 RAV geregelt. Bei der Festlegung und Beurteilung der Voraussetzungen für die spezialgesetzliche Zulassung im Finanzmarktbereich stellt die FINMA auf die Zulassung der Revisionsaufsichtsbehörde ab: Entzieht die Revisionsaufsichtsbehörde eine Zulassung, so entzieht die FINMA auch die spezialgesetzliche Zulassung. Die FINMA meldet der Revisionsaufsichtsbehörde ihre spezialgesetzlichen Zulassungen von Personen und Unternehmen. Schliesslich teilen die FINMA und die Revisionsaufsichtsbehörde einander den befristeten oder unbefristeten Entzug und jede andere Änderung einer Zulassung mit.

⁵ Art. 727 Absatz 1 OR:

Folgende Gesellschaften müssen ihre Jahresrechnung und gegebenenfalls ihre Konzernrechnung durch eine Revisionsstelle ordentlich prüfen lassen:

1. Publikumsgesellschaften; als solche gelten Gesellschaften, die:
 - a. Beteiligungspapiere an einer Börse kotiert haben,
 - b. Anleiheobligationen ausstehend haben,
 - c. mindestens 20 Prozent der Aktiven oder des Umsatzes zur Konzernrechnung einer Gesellschaft nach Buchstabe a oder b beitragen;
2. Gesellschaften, die zwei der nachstehenden Grössen in zwei aufeinander folgenden Geschäftsjahren überschreiten:
 - a. Bilanzsumme von 10 Millionen Franken,
 - b. Umsatzerlös von 20 Millionen Franken,
 - c. 50 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt;
3. Gesellschaften, die zur Erstellung einer Konzernrechnung verpflichtet sind.

⁶ Gemäss Art. 11 Abs. 1 RAG sind neben den Vorschriften nach Art. 11 RAG auch die Unabhängigkeitsvorschriften nach Art. 728 OR zu beachten.

Die FINMA und die Revisionsaufsichtsbehörde werden bei der Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben eng zusammenarbeiten. Während die Revisionsaufsichtsbehörde die Einhaltung der Voraussetzungen der Grundzulassung überwacht, zielt die Aufsicht der FINMA darauf ab, sicherzustellen, dass in ihrem Zuständigkeitsbereich mit der nach Artikel 26 Absatz 3 FINMAG geforderten Sorgfalt sowie mit dem notwendigen Fachwissen geprüft wird. Die Aufsichtstätigkeit der FINMA über die Prüfgesellschaften wird sich auf die konkrete Kontrolle der mandatsbezogenen Prüftätigkeit vorab bei Banken und Effektenhändlern, Versicherungsunternehmen und den Beaufsichtigten nach dem Kollektivanlagengesetz beschränken, während sich die Revisionsaufsichtsbehörde auf allgemeine unternehmens- und mandatsbezogene Fragen und die stichprobenweise Kontrolle der Prüftätigkeit bei Publikumsgesellschaften konzentrieren wird. Sobald die FINMA auf grundsätzliche Probleme bei der Prüfgesellschaft oder der Prüftätigkeit einer leitenden Prüferin oder eines leitenden Prüfers stösst, wird sie dies der Revisionsaufsichtsbehörde umgehend mitteilen. Um die Koordination der beiden Behörden sicherzustellen, ist es ausserdem denkbar, dass die FINMA gemeinsam mit der Revisionsaufsichtsbehörde Qualitätskontrollen bei Prüfgesellschaften durchführen wird.

Absatz 3

Um die Zusammenarbeit zu erleichtern und Doppelspurigkeiten zu vermeiden, sieht Absatz 3 vor, dass die FINMA und die Revisionsaufsichtsbehörde einander elektronischen Zugriff auf bestimmte Daten wie z. B. Zulassungsgesuche gewähren können, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Diese Bestimmung entspricht materiell Artikel 26 Absatz 1 RAV⁷.

4. Abschnitt: Prüfung

Artikel 12 Ordentliche Revision

Absatz 1

Wie bereits in der Botschaft zum FINMAG ausgeführt, ist die eingeschränkte Revision der Beaufsichtigten in jedem Fall unzulässig⁸. Im Finanzmarktbereich ist somit nach den Grundsätzen der ordentlichen Revision zu prüfen.

Absatz 2

Gemäss Artikel 728a Absatz 3 OR würde die Geschäftsführung des Verwaltungsrats nicht Gegenstand der ordentlichen Revision bilden. Es ergibt sich allerdings aus der Natur der Sache, dass im Bereich der Finanzmarktaufsicht auch die Geschäftsführung des Verwaltungsrats z. B. hinsichtlich Kontrolltätigkeiten Gegenstand der Prüfung durch die Prüfgesellschaften sein muss, was mit Absatz 2 verdeutlicht wird.

Artikel 13 Prüfungsstandards

Absatz 1

Die Prüfungen nach den Finanzmarktgesetzen sind mit der Sorgfalt einer ordentlichen und sachkundigen Prüferin oder eines ordentlichen und sachkundigen Prüfers durchzuführen (Art. 26 Abs. 3 FINMAG). Damit dieses Erfordernis erfüllt ist, müssen sich die Prüfgesellschaften an die von der Revisionsaufsichtsbehörde anerkannten Prüfungsstandards halten (vgl. Art. 28 RAV).

Absatz 2

Sollten diese Standards im Zuständigkeitsbereich der FINMA nicht ausreichen, wird der FINMA die Kompetenz eingeräumt, ergänzend zur Revisionsaufsichtsbehörde national und

⁷ Die FINMA ist allerdings befugt, die Aktenherausgabe nach den in Art. 40 FINMAG genannten Gründen zu verweigern (vgl. auch Art. 26 Abs. 2 RAV).

⁸ Botschaft zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz; FINMAG) vom 1. Februar 2006 (BBI 2006 2904).

international anerkannte Standards als verbindlich zu erklären oder eigene Standards zu erlassen oder bestehende Standards abzuändern oder zu ergänzen.

Artikel 14 Leitung der Prüfung

Die Prüfgesellschaften müssen leitende Prüferinnen oder leitende Prüfer mit der Leitung der Prüfung betrauen. Sie dürfen die Leitung der Prüfung nicht an Dritte delegieren. Abgesehen davon sind die Prüfgesellschaften aber frei, wie sie ihr Prüfteam zusammensetzen. So dürfen sie unter anderem für spezifische Prüfhandlungen externe Hilfspersonen beiziehen.

Artikel 15 Kostenvorschuss

Die Beaufsichtigten haben den Prüfgesellschaften auf deren Verlangen einen Kostenvorschuss zu leisten. Diese Pflicht gilt nur für Aufträge, die einer Prüfgesellschaft gestützt auf die Finanzmarktgesetze erteilt werden.

Artikel 16 Prüfgegenstand der Rechnungsprüfung

Die Prüfung der Prüfgesellschaften erstreckt sich einerseits auf die finanziellen Aspekte (Rechnungsprüfung) sowie auf die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften (Aufsichtsprüfung)⁹. Prüfgegenstände der Rechnungsprüfung sind die Jahresrechnung und, soweit vorgesehen, die Konzernrechnung sowie darauf basierende Ausweise, die nach den aufsichtsrechtlichen Vorschriften erforderlich sind¹⁰. Bei der Rechnungsprüfung wird geprüft, ob die Beaufsichtigten die Jahresrechnung und die darauf basierenden aufsichtsrechtlichen Ausweise nach den anwendbaren Vorschriften ablegen und somit die finanzielle Situation des Beaufsichtigten korrekt wiedergeben.

Artikel 17 Prüfgegenstand der aufsichtsrechtlichen Prüfung

Absatz 1

Ziel der Aufsichtsprüfung ist es zu prüfen, ob der Beaufsichtigte während der Prüfperiode die aufsichtsrechtlichen Vorschriften eingehalten hat. Da die Themen der Aufsichtsprüfung praktisch die gesamte Organisation und Geschäftstätigkeit des Beaufsichtigten umfassen können, legt die FINMA fest, was die Prüfgesellschaften im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Prüfung jedes Jahr prüfen müssen (sog. Pflichtprüfgegenstände).

Über diese Pflichtprüfgegenstände hinaus kann sie Jahr für Jahr Prüfgegenstände festlegen, die zusätzlich geprüft werden müssen. Damit wird der FINMA die Kompetenz erteilt, zielgerichtet und mit Blick auf das Geschehen auf den Finanzmärkten, Geschäftsfelder der Beaufsichtigten oder Kategorien von Beaufsichtigten zusätzlich einer vertieften Überprüfung unterziehen zu lassen. So kann die FINMA z. B. vorsehen, dass in einem Jahr die Bildung von Rückstellungen im Kreditgeschäft und im darauffolgenden Jahr die Kommissionsstruktur im Vermögensverwaltungsgeschäft geprüft werden müssen.

Absatz 2

In Ergänzung dazu legen die Prüfgesellschaften, welche über die Eigenheiten der Geschäftstätigkeit ihrer Auftraggeber am Besten im Bild sind, für die aufsichtsrechtliche Prüfung zusätzliche Prüfungsschwerpunkte fest. Je nachdem wird die Festlegung dieser Prüfungsschwerpunkte in Absprache mit der FINMA erfolgen. Da die Prüfgesellschaften den risikoorientierten Prüfungsansatz verfolgen (vgl. dazu Abs. 3), müssen sie sich bei der Festlegung der Prüfungsschwerpunkte grundsätzlich an den Risiken des jeweiligen Beaufsichtigten orientieren. Daneben haben die Prüfgesellschaften die Prüfungsschwerpunkte aber auch so

⁹ Art. 18 Abs. 1 BankG.

¹⁰ Aufsichtsrechtliche Ausweise sind periodische Meldungen an die Schweizerische Nationalbank und an die FINMA (vgl. z. B. EBK-RS 05/4 Aufsichtsreporting).

festzulegen, dass über einen Zyklus von mehreren Jahren alle Aspekte der Geschäftstätigkeit eines Beaufsichtigten geprüft werden.

Absatz 3

Die Prüfung eines Beaufsichtigten kann nie flächendeckend erfolgen: Planung, Durchführung sowie Festlegung der Prüfungsschwerpunkte der aufsichtsrechtlichen Prüfung müssen sich an den Risiken der Beaufsichtigten orientieren. Der Bundesrat bekennt sich daher in Absatz 3 zum risikoorientierten Prüfansatz. Die Prüftätigkeit hat zielgerichtet bei denjenigen Geschäftsaktivitäten eines Beaufsichtigten zu erfolgen, bei welchen die grössten Risiken liegen. Dabei ist eine Auswahl von verschiedenen Prüffeldern zu treffen und die Prüftiefe festzulegen. Die Prüftätigkeit wird daher nicht bei allen Beaufsichtigten gleich sein, sondern kann je nach Risikoprofil des jeweiligen Beaufsichtigten variieren.

Artikel 18 Prüfurteil

Die Prüfgesellschaften müssen sich im Prüfbericht darüber aussprechen, ob die Jahresrechnung und allfällige sonstige Abschlüsse wie Zwischenabschlüsse mit den anwendbaren Vorschriften übereinstimmen und die aufsichtsrechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Der Bericht darf infolgedessen nicht nur aus Feststellungen bestehen, sondern muss auch Wertungen enthalten.

Artikel 19 Koordination zwischen Prüfgesellschaft und interner Revision

Absatz 2

Damit die Prüfgesellschaft ihre Aufgabe wirkungsvoll wahrnehmen kann, haben ihr die Beaufsichtigten vollen Zugang zu den Arbeitspapieren der internen Revision zu verschaffen. Die Prüfgesellschaft berücksichtigt diese Papiere im Rahmen ihrer Prüfung, trägt allerdings weiterhin die Verantwortung für das Ergebnis ihrer Prüfung. Die interne Revision hat ihrerseits ein Anrecht darauf, Einsicht in den Prüfbericht der Prüfgesellschaft zu nehmen.

Artikel 20 Einzelheiten der Berichterstattung und der Durchführung der Prüfung

Mit dieser Bestimmung erhält die FINMA die Kompetenz, die Einzelheiten der Berichterstattung wie Form, Inhalt, Periodizität, Fristen und Adressaten sowie der Durchführung der Prüfung in einer Verordnung zu regeln.

5. Abschnitt: Zusätzliche Bestimmungen für die Prüfung nach KAG

Artikel 22 Prüfung der Depotbank

Bei den Beaufsichtigten nach dem Kollektivanlagengesetz gilt es zu beachten, dass hier ein Zusammenspiel verschiedenster Beaufsichtigter notwendig ist. So sind etwa bei der Verwaltung und Verwahrung von Anlagen eines bewilligten Anlagefonds mindestens eine Fondsleitung und eine Depotbank involviert. Entsprechend müssen nicht nur Fondsleitungen, Investmentgesellschaft mit variablem Kapital (SICAV) und Investmentgesellschaft mit festem Kapital (SICAF) sowie Anlagefonds oder andere kollektive Kapitalanlagen geprüft werden, sondern auch die Depotbanken. Bei diesen ist zu prüfen, ob sie ihre Pflichten nach dem Kollektivanlagengesetz, den Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz sowie den vertraglichen Bestimmungen einhalten.

Artikel 24 Zusammenarbeit von Prüfgesellschaften

Um eine möglichst lückenlose Überprüfung im Fall der Auslagerung von Aufgaben wie der Administration oder Vermögensverwaltung von einem Beaufichtigten auf andere Beaufichtigte nach dem Kollektivanlagengesetz sicherzustellen, müssen die Prüfgesellschaften der verschiedenen Beaufichtigten unter anderem die für die jeweiligen Prüfungen relevanten Informationen untereinander austauschen können.

6. Abschnitt: Besondere Bestimmungen für die Prüfung von Börsen

Artikel 25

Absatz 1

Auch die Börse hat eine Prüfgesellschaft zu beauftragen, welche jährlich prüft, ob die Börse die Verpflichtungen, die sich aus dem Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz, BEHG; SR 954.1), der Verordnung vom 2. Dezember 1996 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsenverordnung, BEHV; SR 954.11) und aus den eigenen Reglementen ergeben, erfüllt.

Absatz 2

Artikel 12 - 21 FINMA-PV sind sinngemäss auf die Prüfung der Börsen anwendbar. Dabei wird allerdings auf ihre Besonderheiten Rücksicht genommen werden müssen.

7. Abschnitt: Besondere Bestimmungen für die Prüfung von Versicherungsunternehmen

Artikel 26

Absatz 1

Im Versicherungsbereich müssen auf Verordnungsstufe gewisse Differenzierungen gemacht werden, so dass nicht sämtliche Bestimmungen, welche für andere Beaufichtigte gelten, auch für die Prüfung von Versicherungsunternehmen zur Anwendung gelangen. So hält der Gesetzgeber bereits in Artikel 29 Absatz 1 VAG fest, dass die Prüfgesellschaft prüft, ob die Jahresrechnung hinsichtlich Form und Inhalt den gesetzlichen Vorschriften, den Statuten und den Reglementen entspricht. Ausserdem überprüft sie, *nach Massgabe der Weisungen der Aufsichtsbehörde*, die Einhaltung der Bestimmungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes und der Vollzugsverordnungen. Nach dieser Bestimmung ist der Bundesrat somit nicht befugt, den Prüfungsgegenstand bei Versicherungsunternehmen in einer Verordnung festzulegen. Es ist an der FINMA, entsprechende Weisungen zu erlassen.

Absatz 2

Die Prüfgesellschaften und die interne Revision der Versicherungsunternehmen stimmen ihre Prüftätigkeiten aufeinander ab. Wie im Bankenbereich soll somit auch im Versicherungsbereich eine Koordination der Prüfgesellschaft mit der internen Revision stattfinden.

8. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Artikel 27 Übergangsbestimmungen

Absatz 1

Die vom BPV spezialgesetzlich zugelassenen Prüfgesellschaften sowie leitenden Prüferinnen und Prüfer gelten mit Inkrafttreten dieser Verordnung als zugelassen und müssen bei der FINMA kein Zulassungsgesuch mehr stellen. Gleiches gilt grundsätzlich auch für die von der EBK vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung zugelassenen Prüfgesellschaften und leitenden Prüferinnen und Prüfer.

Absatz 2

Sofern gewisse Prüfgesellschaften und leitende Prüferinnen und Prüfer nicht über die erforderliche Zulassung der Revisionsaufsichtsbehörde verfügen, müssen sie diese innert vier Monaten ab Inkrafttreten dieser Verordnung einholen und der FINMA den entsprechenden Nachweis erbringen.

Absatz 3

Die vorliegende Verordnung ist auf Prüfungen anwendbar, die nach dem 1. Januar 2009 beginnen. Sofern der Prüfzyklus für das Geschäftsjahr 2008 bereits vor Ende 2008 beginnt, findet die vorliegende Verordnung daher noch keine Anwendung.

3. Richtlinien für Finanzmarktregulierung

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hat im September 2005 Richtlinien für Finanzmarktregulierung erlassen. Die darin statuierten Grundsätze werden mit dieser Vorlage folgendermassen berücksichtigt:

Vorab ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber mit Artikel 24 ff. FINMAG den Grundsatzentscheid zur Regulierung des Prüfwesens bereits auf höherer Stufe getroffen hat. Die Frage, ob eine Regulierung des Prüfwesens überhaupt nötig ist, muss daher gar nicht gestellt werden. Sie ist bereits vom Gesetzgeber bejaht worden.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass Bestimmungen zum Prüfwesen notwendig sind, um die Aufsicht der FINMA im In- und Ausland glaubwürdig erscheinen zu lassen. Mit der Regulierung des Prüfwesens im Finanzmarktbereich sollen qualitativ gute Prüfungen bei Beaufsichtigten erreicht werden. Qualitativ gute Prüfungen leisten wiederum einen wichtigen Beitrag zur Verfolgung der Aufsichtsziele wie Funktionsfähigkeit oder Effizienz des Finanzsektors. So kommt insbesondere im Bankenbereich oder im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen der griffigen Regulierung des Prüfwesens herausragende Bedeutung zu, da in diesen Bereichen hauptsächlich auf die Prüfung der Beaufsichtigten durch Prüfgesellschaften abgestellt wird (sog. dualistisches Aufsichtssystem).

Was die direkten Kosten der Aufsichtsbehörde für die Prüfgesellschaften anbelangt, so kann auf die diesbezüglichen Ausführungen zur FINMA-Gebührenverordnung verwiesen werden. Zu den indirekten Umsetzungskosten kann gesagt werden, dass ein bestehendes Aufsichtsregime weitgehend weitergeführt wird. Es sind demnach auch keine volkswirtschaftlichen Umverteilungswirkungen zu erwarten. Die vorliegende Regulierung des Prüfwesens wird damit auch keine einschneidenden Auswirkungen auf die Marktstrukturen haben.

Die Vorlage ist mit der Revisionsaufsichtsgesetzgebung koordiniert. Mit der Finanzmarktprüfverordnung soll eine sinnvolle Koordination mit der Revisionsaufsichtsbehörde erreicht werden, so dass Doppelspurigkeiten möglichst verhindert werden. So gehen die hier vorgeschlagenen spezialgesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen nur in dem Masse über diejenigen der Revisionsaufsichtsgesetzgebung hinaus, als dies für die Qualität der Prüfungen nach den Finanzmarktgesetzen zwingend erforderlich ist.

Auf die Differenzierung bei der Prüfung der verschiedenen Kategorien von Beaufsichtigten ist ein besonderes Augenmerk gerichtet worden: Im Entwurf finden sich erleichterte Zulassungsvoraussetzungen für Prüfgesellschaften, welche nach dem Kollektivanlagengesetz Vermögensverwalterinnen und Vermögensverwalter sowie Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen prüfen. Um auf die Besonderheiten des Versicherungssektors Rücksicht zu nehmen, wurden Regelungen getroffen, welche von anderen Aufsichtsbereichen abweichen.

Unsicherheiten oder Risiken durch die Regulierung des Prüfwesens sind nicht absehbar. Im Gegenteil: Es besteht das Risiko, dass das dualistische Aufsichtssystem im Ausland nicht als gleichwertige Aufsicht anerkannt wird, wenn keine wirksame Regulierung des Prüfwesens vorgesehen ist.

Der Entwurf der Finanzmarktprüfverordnung ist möglichst prinzipienbasiert ausgestaltet. Er enthält Grundsätze und verzichtet darauf, jeden erdenklichen Sachverhalt im Detail zu regeln. Weiter ist der Entwurf auf Verständlichkeit ausgerichtet. Die Betroffenen werden im Rahmen einer Anhörung zum Verordnungsentwurf zur Stellungnahme eingeladen. Sie erhalten somit Gelegenheit, ihre Anliegen aus der Praxis einzubringen.

Die Umsetzung der Finanzmarktprüfverordnung erfolgt im Rahmen der Schaffung der FINMA. Sie wird durch den Verwaltungsrat der FINMA begleitet. Dieser kann unter anderem in Rundschriften nähere Angaben zu den Anforderungen nach Gesetz und Finanzmarktprüfverordnung machen (vgl. z. B. Erläuterungen zu Art. 4 Bst. b FINMA-PV).