

Verordnung der FINMA über die Aufsichtsprüfung und neues Rundschreiben „Prüf- wesen“

Erläuterungen

31. Oktober 2024

Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte.....	3
Abkürzungsverzeichnis	4
1 Inhalt und Ziel der Vorlage.....	5
2 Handlungsbedarf	5
3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	6
3.1 Vorbemerkungen.....	6
3.2 Zu den einzelnen Verordnungsbestimmungen	7
3.3 Erläuterungen zum neuen FINMA-Rundschreiben „Prüfwesen“	15
3.4 Überführung der bisherigen Rundschreibenanhänge in Vorlagen	16
4 Regulierungsprozess	17
4.1 Vorkonsultation.....	17
4.2 Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten	17
4.3 Öffentliche Konsultation	17
5 Regulierungsgrundsätze.....	18
6 Wirkungsanalyse	18
7 Weiteres Vorgehen	18

Kernpunkte

1. Die FINMA überführt das Rundschreiben 2013/3 „Prüfwesen“ in eine neue Aufsichtsprüfverordnung FINMA. Sie stützt sich dabei auf Regulierungskompetenzen, die in der Finanzmarktprüfverordnung vom 5. November 2014 an sie delegiert werden. Die Anpassung des Regulierungsgefässes folgt aus der Überprüfung der FINMA-Regulierungen auf ihre Stufengerechtigkeit nach Art. 16 der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz.
2. Vereinzelt Themen sind keiner Delegationsnorm aus der Finanzmarktprüfverordnung zuzuordnen, namentlich die Konkretisierungen zur Unabhängigkeit der Prüfgesellschaft. Sie werden teilweise leicht aktualisiert und in einem neuen FINMA-Rundschreiben konkretisiert.
3. Die Anhänge des aufzuhebenden FINMA-RS 13/3 werden abgekoppelt und künftig als Vorlagen weitergeführt. Damit wird ermöglicht, dass Anpassungen rascher vorgenommen werden können, wobei die Betroffenen bei wesentlichen Anpassungen weiterhin angehört werden. Im Übrigen sind mit der Überführung keine materiellen Anpassungen im Prüfwesen vorgesehen.

Abkürzungsverzeichnis

FINIG	Finanzinstitutsgesetz vom 15. Juni 2018 (FINIG; SR 954.1)
FINMAG	Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (SR 956.1)
FINMA-PV	Finanzmarktprüfverordnung vom 5. November 2014 (SR 956.161)
KAG	Kollektivanlagengesetz vom 23. Juni 2006 (KAG; SR 951.31)
PH 70	Schweizer Prüfungshinweis 70: Aufsichtsprüfung der EXPERTsuisse

1 Inhalt und Ziel der Vorlage

Die Finanzmarktprüfverordnung (FINMA-PV) enthält punktuelle Delegationen von Rechtsetzungskompetenzen für technische Umsetzungsfragen an die FINMA. Diese sollen neu mit der vorliegenden Verordnung der FINMA über die Aufsichtsprüfung (Aufsichtsprüfverordnung FINMA) ausgeschöpft und das bisherige Rundschreiben 2013/3 „Prüfwesen“ aufgehoben werden. Weitere wesentliche Aspekte der FINMA-Praxis im Prüfwesen werden in einem FINMA-Rundschreiben festgehalten. Zudem werden die Anhänge des FINMA-RS 13/3 vom Rundschreiben abgekoppelt und als Vorlagen weitergeführt.

2 Handlungsbedarf

Der Handlungsbedarf für die Regulierung durch die FINMA in Form einer Verordnung ergibt sich aus der Überprüfung ihrer Regulierungen auf ihre Stufengerechtigkeit gemäss Art. 16 der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 13. Dezember 2019 (SR 956.11) im Zusammenhang mit den Delegationsdelegationen aus der FINMA-PV.

Die FINMA-PV enthält vier Delegationsnormen für die Prüfung der Beaufsichtigten nach Art. 24 Abs. 1 Bst. a FINMAG:

- Art. 3 Abs. 1 FINMA-PV ermächtigt und verpflichtet die FINMA, für die Basisprüfung pro Aufsichtsbereich die Prüfgebiete, die Prüfperiodizität und die Prüftiefe zu regeln.
- Art. 5 Abs. 5 FINMA-PV ermächtigt und verpflichtet die FINMA, die Einzelheiten der anzuwendenden Prüfgrundsätze zu regeln.
- Art. 10 Abs. 1 FINMA-PV ermächtigt und verpflichtet die FINMA, den Aufbau des Prüfberichts zu regeln und die einzureichenden Beilagen zu bezeichnen.
- Art. 12 FINMA-PV ermächtigt und verpflichtet die FINMA, die Fristen für die Berichterstattung zu regeln.

Diese delegierten Regulierungskompetenzen werden neu in Form einer FINMA-Verordnung ausgeschöpft (Art. 7 Abs. 1 Bst. a FINMAG), welche die entsprechenden Themenbereiche zum Gegenstand hat.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Vorbemerkungen

Die FINMA hat bei der Überführung darauf geachtet, dass die Struktur des bestehenden Rundschreibens soweit möglich auch im Verordnungsgewand erhalten bleibt. So unterteilt sich die Aufsichtsprüfverordnung FINMA ebenfalls in gemeinsame Bestimmungen sowie besondere Anforderungen an die Prüfung von Bewilligungsträgern gemäss der unterschiedlichen Finanzmarktgesetze. Gemeinsame Bestimmungen, die für die Aufsichtsprüfung von Versicherungsunternehmen nicht anwendbar sind, wurden mit einem entsprechenden Absatz gekennzeichnet.

Gewisse erläuternde Präzisierungen aus dem Rundschreiben, die auf Stufe Verordnung nicht mehr in diesem Detaillierungsgrad abgebildet werden können, werden künftig in den Vorlagen (vgl. Kap. 3.4) weitergeführt. Die entsprechenden Inhalte haben keinen regulierenden Charakter, sondern sind Teil der indirekten Aufsichtstätigkeit der FINMA, die diese mittels der Prüfgesellschaften wahrnimmt (Art. 24 FINMAG).

Die FINMA erstellt Vorlagen insbesondere für die Risikoanalyse, die Standardprüfstrategie und die Berichterstattung. Bei wesentlichen Anpassungen dieser Vorlagen, z.B. Aufnahme neuer Prüfgebiete oder Anpassung der Prüfperiodizität, werden die Betroffenen (insbesondere die Prüfgesellschaften) vorgängig konsultiert. Die FINMA wird die Betroffenen auch bei wesentlichen Anpassungen der Prüfpunkte vorgängig konsultieren.

Die FINMA teilt die Beaufsichtigten nach transparenten Kriterien in Aufsichtskategorien ein.¹ Sie gewährleistet damit eine risikoorientierte und proportionale Aufsicht. Die Kategorien reichen von 1 bis 5, wobei die Aufsichtintensität in Richtung Kategorie 1 zunimmt. In der Aufsichtsprüfverordnung FINMA werden die Aufsichtskategorien zum selben Zweck in den Bestimmungen zur reduzierten Prüfkadenz und Prüfstrategie verwendet. Im ersten Quartal 2024 hat die FINMA im Aufsichtsbereich Asset Management die Granularität der Aufsichtskategorisierung um die Aufsichtskategorie 3 (verwaltete Vermögen > CHF 300 Mrd.) erhöht. Diese Anpassung wurde in der Aufsichtsprüfverordnung FINMA berücksichtigt.

Für die Bestimmung der Prüfstrategie (insb. Prüfperiodizität und Prüftiefe) ist, ausser im Versicherungsbereich, auch die institutsspezifische Risikoanalyse, also die Ermittlung der inhärenten Risiken, die sich aus der Geschäftstätigkeit der oder des Beaufsichtigten ergeben, sowie der Kontrollrisiken, relevant. Das Kontrollrisiko beschreibt die Anfälligkeit, dass die oder der Be-

¹ Abrufbar unter www.finma.ch/de/dokumentation/finma-publikationen/kennzahlen-und-statistiken/statistiken/aufsicht/.

aufsichtigte keine angemessenen und wirksamen Massnahmen zur Begrenzung des inhärenten Risikos getroffen hat oder dass die getroffenen Massnahmen fehlerbehaftete Transaktionen oder Verletzungen der Finanzmarktregulierung nicht verhindern bzw. nicht aufdecken.

Die kritische Grundhaltung der Prüferinnen und Prüfer sowie die Ausübung des pflichtgemässen Ermessens stellen Grundvoraussetzungen für die ordnungsgemässe Durchführung der Aufsichtsprüfung dar. Dabei ist kritische Grundhaltung die Einstellung, zu der eine hinterfragende Haltung, eine Würdigung für Umstände, die auf mögliche Nichteinhaltung von Vorgaben der Finanzmarktregulierung hindeuten, und eine kritische Beurteilung von Prüfungsnachweisen gehören. Das pflichtgemässe Ermessen umfasst das Anwenden relevanter Aus- und Fortbildung, Kenntnisse und Erfahrungen im Zusammenhang mit Prüfungs- und beruflichen Standards sowie der Finanzmarktregulierung, um fundierte Entscheidungen über die Vorgehensweisen zu treffen, die unter den Umständen des Prüfungsauftrags angemessen sind.

In den Erläuterungen zu den einzelnen Verordnungsbestimmungen wird bei Bedarf auf den PH 70 verwiesen. Der PH 70 wurde vom Ausschuss des Vorstands von EXPERTsuisse am 11. November 2019 verabschiedet und von der FINMA am 29. Januar 2020 als verbindlich anzuwendende Selbstregulierung bestimmt. Er behandelt die Pflichten des Aufsichtsprüfers zur Umsetzung der Vorgaben des Gesetzgebers und der FINMA zum aufsichtsrechtlichen Prüfwesen, insbesondere gemäss FINMAG, FINMA-PV sowie FINMA-RS 13/3.

Die FINMA kann Erläuterungen über spezifische Aspekte im Zusammenhang mit einem bestimmten Prüfprogramm (bzw. Prüfungspunkten), z.B. betreffend die Stichprobenauswahl, den Prüfgesellschaften zur Verfügung stellen, die den allgemeinen Vorgaben des PH 70 vorgehen.

3.2 Zu den einzelnen Verordnungsbestimmungen

In der nachfolgenden Konkordanztafel werden die bisherigen Bestimmungen aus dem FINMA-RS 13/3 den einzelnen Artikeln der Aufsichtsprüfverordnung FINMA zugeordnet. Die Zuordnungen werden, soweit erforderlich, erläutert und können so detailliert nachvollzogen werden. Sofern nicht explizit erwähnt, ist mit der Überführung keine Anpassung der bestehenden Aufsichtspraxis beabsichtigt. Zudem werden weiterführende Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln in der Aufsichtsprüfverordnung FINMA angebracht.

Verordnung	FINMA-RS 13/3	Erläuterungen
------------	------------------	---------------

1. Kapitel: Gegenstand

Art. 1	-	Die Verordnung regelt, wie die Prüfgesellschaften nach Art. 24 Abs. 1 Bst. a FINMAG die Beaufsichtigten prüfen müssen. Die gesetzliche Grundlage für die Aufsichtsprüfung findet sich in Art. 3 FINMA-PV.
--------	---	---

2. Kapitel: Gemeinsame Bestimmungen für die Aufsichtsprüfung in allen Aufsichtsbereichen

1. Abschnitt: Prüfgebiete

Art. 2	-	In der Aufsichtsprüfverordnung werden die Prüfgebiete, für die eine Aufsichtsprüfung durchzuführen ist, aufgeführt. Diese Prüfgebiete werden in der Risikoanalyse und Prüfstrategie weiter in Prüffelder unterteilt.
--------	---	--

2. Abschnitt: Risikoanalyse

Art. 3 Grundsatz Art. 4 Erstellung der Risikoanalyse Art. 5 Einreichung der Risikoanalyse Art. 6 Ermittlung des inhärenten Risikos, des Kontrollrisikos und des Netto- risikos Art. 7 Ermittlung des Kontrollrisikos im Falle eines Mandatswechsels Art. 8 Vorlagen für die Erstellung der Risikoanalyse	9–27, 79–85, 112.2, 148.1	<p>Bestehende Bestimmungen zur Periodizität, zum Vorgehen bei einer Anpassung, Bestimmungen für Gruppen und Konglomerate sowie zu Ausnahmen für FINIG/KAG-Institute werden in den Vorlagen geregelt. Zudem wurde bei der Aufzählung der Anforderungen an die Risikoanalyse auf die ergänzenden Erläuterungen verzichtet. Diese werden bei Bedarf in die Vorlagen übernommen. Weiterführende Instruktionen, z.B. die Rangordnung der Brutto- risiken, werden ebenfalls in den Vorlagen erwähnt.</p> <p>Rz 79 (Besondere Bestimmungen für die Prüfung von Banken und Wertpapierhäusern - Risikoanalyse) wird nicht in die Verordnung übernommen, da der dort genannte Grundsatz im Kontext der Verordnung klar genug ist. Zudem entfällt der bisher referenzierte Anhang, welcher neu als Vorlage geführt wird. Die materiellen Bestimmungen zur Festlegung des Kontrollrisikos finden sich im Anhang 2 und die Bestimmungen zur Festlegung des Netto- risikos im Anhang 3 der Aufsichtsprüfverordnung FINMA.</p> <p>Die Risikoanalyse hat, je nach Zulassung, wie bisher auf Einzelstufe, Einzel- und Konzernstufe (Stammhausstruktur) oder auf Gruppenstufe (Holdingstruktur / atypische Struktur) zu erfolgen.</p> <p>Unter Entwicklungen und Neuerungen nach Art. 4 Abs. 1 sind beispielsweise Anpassungen in der Geschäftstätigkeit, der Organisation oder der Kundenstruktur zu verstehen und Entwicklungen des wirtschaftlichen Umfelds.</p> <p>Der Aufsichtsprüfer basiert seine Beurteilung zur Bestimmung des inhärenten Risikos auf den ihm vorliegenden Informationen. Diese Informationen können auch aus Prüfungen der Internen Revision stammen, dafür müssen die Bestimmung nach Art. 19 nicht angewandt werden. Dieses Vorgehen kann der Prüfgesellschaft in Bezug auf jene Prüfgebiete und -felder helfen, in denen sie selber seit längerem keine eigenen Prüfhandlungen mehr durchgeführt hat.</p>
--	------------------------------	--

Verordnung	FINMA-RS 13/3	Erläuterungen
Anhang 1 Bestimmung der Höhe des inhärenten Ri- sikos		Die Prüfgesellschaft nimmt für die Beurteilung der Risiken beim Beaufsichtigten eine vorausschauende Perspektive ein und berücksichtigt dabei u.a. die Marktverhältnisse und das wirtschaftliche, wie auch das politische Umfeld. Die Risikoanalyse stellt die Basis für eine angemessene Definition der Prüfstrategie dar.
Anhang 2 Bestimmung der Höhe des Kontrollrisikos		Nach Art. 7 Abs. 1 kann sich die neue Prüfgesellschaft beim Wechsel eines Prüfmandats bei der Ermittlung des Kontrollrisikos auf die Prüfergebnisse der vorhergehenden Prüfgesellschaft abstützen, sofern sie die Prüfergebnisse kritisch würdigt. Die FINMA will mit dieser Bestimmung verhindern, dass die neue Prüfgesellschaft die Prüfergebnisse ohne eigene Überlegungen übernimmt. Es werden keine umfassenden Prüfhandlungen (z.B. <i>Reperformance</i>) erwartet.
Anhang 3 Bestimmung der Höhe des Nettorisikos		Vielmehr ist zu beurteilen, ob die Prüfergebnisse der vorhergehenden Prüfgesellschaft weiterhin aktuell, plausibel und nachvollziehbar sind.

3. Abschnitt: Institutsspezifische Prüfstrategie

Art. 9		In Bezug auf die Erstellung der institutsspezifischen Prüfstrategie bestehen Unterschiede sowohl zwischen den Aufsichtsbereichen als auch zwischen den Aufsichtskategorien. Diese werden im 2. Kapitel der Verordnung beschrieben.
--------	--	--

4. Abschnitt: Prüfperiodizität und Prüftiefe

Art. 10	32–34	Die Inhalte werden aus dem Rundschreiben übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst. Dabei wird auf ergänzende Erläuterungen, z.B. bei Rz 34 „(Durchsicht von Dokumenten, Befragung usw.)“, verzichtet. Diese sind bereits im PH 70 aufgeführt.
---------	-------	--

5. Abschnitt: Prüfgrundsätze

Art. 11 Allgemeine Vorgehens- weise	35–36, 40	<p>Der Inhalt der Rz 35 wird nicht in die Verordnung übernommen. Es handelt sich um Grundsätze, die bereits im PH 70 geregelt werden. Die restlichen Inhalte des Rundschreibens werden übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst.</p> <p>Die allgemeine Vorgehensweise präzisiert die Prüfgrundsätze aus Art. 5 Abs. 1 und 2 FINMA-PV. Sie sind mit dem Ziel der prinzipienorientierten Regulierung schlank gehalten und definieren die für die Aufsichtsprüfung anwendbaren Standards. Die Prüfgesellschaften stellen bei ihren Arbeiten zudem die Anwendung des PH 70 sicher.</p> <p>Eine objektive Beurteilung setzt voraus, dass die Prüfgesellschaft die Unabhängigkeitsanforderungen einhält und sich eine eigene Meinung über den zu prüfenden Sachverhalt bildet.</p>
--	-----------	---

Verordnung	FINMA-RS 13/3	Erläuterungen
		<p>Unter aktuellen, aufsichtsrechtlich relevanten Entwicklungen sind zum Beispiel Marktentwicklungen, Entwicklungen in der Geschäftstätigkeit oder der Organisation zu verstehen.</p>
<p>Art. 12 Qualitätssi- cherung</p>	<p>37–38</p>	<p>Aus der Rz 37 werden gewisse Präzisierungen aufgrund ihres fehlenden regulierenden Charakters nicht in die Verordnung übernommen. Der PH 70 führt die Qualitätssicherung weiter aus.</p> <p>Beim Beizug von Fachspezialisten oder Fachspezialistinnen stellt die Prüfungsgesellschaft insbesondere sicher, dass ein angemessenes Fachwissen sowie die notwendige Erfahrung vorhanden sind.</p>
<p>Art. 13 Prüfnachweis</p>	<p>41, 43</p>	<p>Die Inhalte aus dem Rundschreiben werden übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst. Auf die ergänzenden Erläuterungen wird verzichtet. Diese sind im PH 70 festgehalten oder werden bei Bedarf in die Vorlagen übernommen.</p> <p>Die Prüferinnen oder Prüfer erlangen hinreichende und angemessene Prüfnachweise, indem sie im Hinblick auf das Prüfziel ihr Ermessen bei der Prüfungsdurchführung und -dokumentation gezielt einsetzen.</p> <p>Die FINMA versteht unter kritischem Hinterfragen, dass die Prüfungsgesellschaft von der oder dem Beaufsichtigten erstellte Unterlagen nicht ohne eigene Würdigung übernimmt. Es werden keine umfassenden Prüfhandlungen (z.B. <i>Reperformance</i>) erwartet. Vielmehr ist zu beurteilen, ob die korrekte Erstellung plausibel und nachvollziehbar ist.</p>
<p>Art. 14 Stichproben- prüfungen</p>	<p>42</p>	<p>Die Inhalte aus dem Rundschreiben werden übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst. Auf die ergänzenden Erläuterungen wird verzichtet. Diese sind im PH 70 festgehalten oder werden bei Bedarf in die Vorlagen übernommen.</p>
<p>Art. 15 Nachprüfung</p>	<p>110, 112.15, 121.2, 148.8</p>	<p>Die Inhalte aus dem Rundschreiben werden übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst.</p> <p>Im PH 70 wird das Vorgehen bezüglich den Nachprüfungen detailliert beschrieben. Die FINMA behält sich zudem vor, eine separate Bestätigung betreffend die Erledigung von Prüffeststellungen zu verlangen.</p>
<p>Art. 16 Prüfpunkte</p>	<p>4</p>	<p>Die Inhalte aus dem Rundschreiben werden übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst.</p> <p>Die Prüfpunkte sind zusätzliche Instruktionen an die Prüfungsgesellschaft und geben Prüfungshandlungen für ein Prüffeld vor, die bei jeder Aufsichtsprüfung anzuwenden sind. Es liegt in der Verantwortung der Prüfungsgesellschaft, die Prüfpunkte an die spezifische Situation (Grösse, Geschäftsmodell, Organisation, Prozesse, Risikoexposition usw.) der Beaufsichtigten anzupassen.</p>

Verordnung	FINMA-RS 13/3	Erläuterungen
		Aktuell bestehen unter anderem Prüfpunkte in den Bereichen GwG, IKS oder IT. Diese sind auf der FINMA-Webseite abrufbar.
Art. 17 Prüfdokumentation	39	Die Inhalte aus dem Rundschreiben werden übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst.
Art. 18 Trennung der Aufsichtsprüfung und der Rechnungsprüfung	45–46	Die Inhalte aus dem Rundschreiben werden übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst. Bei der Anordnung einer Trennung bezieht die FINMA neben den Anforderungen an die Unabhängigkeit auch wirtschaftliche Überlegungen mit ein.
Art. 19 Abstützung auf die interne Revision	47–49	Die Inhalte aus dem Rundschreiben werden mit Ausnahme der Rz 47.1, die bereits implizit in den Bestimmungen vorhanden ist, übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst. Der PH 70 führt die Nutzung der Arbeiten der internen Revision weiter aus.
Art. 20 Aufsichtsprüfung bei grenzüberschreitend tätigen Finanzgruppen und Finanzkonglomeraten	50–52	Die Inhalte aus dem Rundschreiben werden übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst. Als verbundene Prüfgesellschaften gelten demselben Netzwerk angehörige Prüfgesellschaften.
Art. 21 Prüfhandlungen im Rahmen von Bewilligungsverfahren	1.1	Die Inhalte werden aus dem Rundschreiben übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst.

6. Abschnitt: Berichterstattung

Art. 22 Grundsatz	53–77, 108, 112.11, 148.4	Die Inhalte aus dem Rundschreiben werden übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst. Auf die ergänzenden Erläuterungen wird verzichtet. Diese werden bei Bedarf in die entsprechenden Vorlagen übernommen. Dies betrifft auch die Bestimmung, dass bei Adressierung einer Beanstandung mit Klassifizierung hoch oder mittel die Prüfbestätigung mit „Nein“ zu beantworten ist.
Art. 23 Mindestinhalt		
Art. 24 Beanstandungen und Empfehlungen		

Verordnung	FINMA-RS 13/3	Erläuterungen
Art. 25 Klassifizierung der Beanstan- dungen Art. 26 Klassifizierung der Empfeh- lungen Art. 27 Berichterstat- tung bei kon- solidiert beauf- sichtigten Fi- nanzgruppen und Finanz- konglomera- ten Art. 28 Vorlagen für die Erstellung des Prüfber- ichts		

3. Kapitel: Besondere Anforderungen an die Aufsichtsprüfung in den einzelnen Aufsichtsbereichen

1. Abschnitt: Banken, Wertpapierhäuser, Pfandbriefzentralen, Finanzmarktinfrastrukturen und Personen nach Artikel 1b BankG

Art. 29 Geltungsbe- reich	6, 28–31, 78– 78.1, 86–107, 109–109.2, 111, 112, 112.1,	Das Vorgehen bei einer Anpassung der Prüfstrategie ist in den Vorlagen zu regeln. Am bisherigen Vorgehen wird sich aufgrund dieser formellen Anpassung nichts ändern.
Art. 30 Prüfperiodizi- tät und Prüf- tiefe	112.3–112.14, 148.2–148.3, 148.5–148.7	Die institutsspezifische Prüfstrategie hat, je nach Zulassung, wie bisher auf Einzelstufe, Einzel- und Konzernstufe (Stammhausstruktur) oder auf Gruppenstufe (Holdingstruktur / atypische Struktur) zu erfolgen.
Art. 31 Reduzierte Prüfkadenz		Aus den Rz 78–78.1 werden einzig die Meldepflichten bei reduzierter Prüfkadenz in die Verordnung übernommen. Die übrigen Bestimmungen sind im FINMAG und in der FINMA-PV geregelt.
Art. 32 Erstellung der		Die Inhalte aus den Rz 86–90 werden übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst. Die abweichenden Bestimmungen für gewisse Prüfgebiete (Rz 91–102) werden nicht in die Verordnung übernommen und werden neu in den Vorlagen geregelt.

<p>institutsspezifischen Prüfstrategie</p> <p>Art. 33 Einreichung der institutsspezifischen Prüfstrategie</p> <p>Art. 34 Fristen für Risikoanalyse, Prüfstrategie und Prüfbericht</p> <p>Art. 35 Genehmigung der institutsspezifischen Prüfstrategie</p> <p>Art. 36 Rechnungsprüfung von Banken, Wertpapierhäusern, Pfandbriefzentralen und Finanzmarktinfrastrukturen</p>		<p>Die Bestimmungen für Modellprüfungen (Rz 107.1) werden nicht in die Verordnung übernommen.</p> <p>Die FINMA kann verlangen, dass die institutsspezifische Prüfstrategie angepasst wird. Die FINMA wird davon insbesondere bei erhöhter Risikolage, spezifischen Vorkommnissen beim Beaufsichtigten oder weiteren Erkenntnissen resultierend aus ihrer Aufsichtstätigkeit Gebrauch machen. .</p> <p>Die übrigen Inhalte aus dem Rundschreiben werden übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst.</p> <p>Für die Prüfung von Pfandbriefzentralen gelten sinngemäss die Anforderungen für die Prüfung von Banken und Wertpapierhäusern. Die Rz 111 ist somit bereits in den Bestimmungen für Banken und Wertpapierhäuser enthalten. Eine separate Aufzählung erübrigt sich.</p> <p>Für die Prüfung von Finanzmarktinfrastrukturen gelten sinngemäss die Anforderungen für die Prüfung von Banken und Wertpapierhäusern. Die Rz 112.1–112.15 sind somit bereits in den gemeinsamen Bestimmungen sowie den Anforderungen für Banken und Wertpapierhäusern enthalten. Eine separate Aufzählung erübrigt sich. Die zusätzlichen Anforderungen für systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastrukturen, die bisher als Fussnoten im Rundschreiben aufgeführt wurden, werden leicht angepasst ins neue Rundschreiben übernommen. Die abweichenden Bestimmungen für gewisse Prüfgebiete (Rz 112.4–112.9) werden nicht in die Verordnung übernommen und werden neu in den Vorlagen geregelt.</p> <p>Für die Prüfung von Personen nach Art. 1b BankG gelten sinngemäss die Anforderungen für die Prüfung von Banken und Wertpapierhäusern. Die Rz 148.1–148.8 sind somit bereits in den gemeinsamen Bestimmungen sowie den Anforderungen für Banken und Wertpapierhäusern enthalten. Eine separate Aufzählung erübrigt sich. Die Ergänzung, dass die Besonderheiten für Personen nach Art. 1b BankG bei der Risikoeinschätzung zu berücksichtigen sind sowie für gewisse Prüfgebiete (Rz 148.3) abweichende Bestimmungen bestehen, werden nicht in die Verordnung übernommen. Sie werden in den Vorlagen abgedeckt.</p>
<p>Art. 37 Rechnungsprüfung von Personen nach Artikel 1b BankG</p>	<p>-</p>	<p>Die bestehenden Vorgaben gelten auch für Personen nach Art. 1b BankG und werden neu explizit erwähnt. Die Abweichung liegt darin, dass aufgrund einer möglichen eingeschränkten Revision kein umfassender Bericht vorliegt.</p>

2. Abschnitt: Fondsleitungen, Verwalter von Kollektivvermögen, SICAV, KmGK, SICAF, Depotbanken und Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen

<p>Art. 38 Geltungsbereich</p>	<p>-</p>	<p>-</p>
------------------------------------	----------	----------

<p>Art. 39 Erstellung der Risikoanalyse</p>	<p>113</p>	<p>Die Inhalte aus dem Rundschreiben werden übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst. Auf die ergänzenden Erläuterungen wird verzichtet. Diese werden bei Bedarf in den entsprechenden Vorlagen vorgenommen.</p> <p>Die bisherige Bestimmung gemäss Rz 113 FINMA-RS 13/3 zur Berücksichtigung der jeweils von einem Institut verwalteten kollektiven Kapitalanlagen bei der Risikoeinschätzung wird unverändert übernommen. Dies umschliesst ebenfalls die Beurteilung der Risiken bei allfälligen von einem Institut verwalteten <i>Limited Qualified Investor Funds</i> (L-QIF).</p>
<p>Art. 40 Prüfperiodizität und Prüftiefe</p> <p>Art. 41 Reduzierte Prüfkadenz</p> <p>Art. 42 Erstellung der institutsspezifischen Prüfstrategie</p> <p>Art. 43 Einreichung der institutsspezifischen Prüfstrategie</p> <p>Art. 45 Genehmigung der institutsspezifischen Prüfstrategie</p>	<p>6, 113.1–118, 119–120</p>	<p>Das Vorgehen bei einer Anpassung der Prüfstrategie ist in den Vorlagen zu regeln. Am bisherigen Vorgehen wird sich aufgrund dieser formellen Anpassung nichts ändern.</p> <p>Die Inhalte aus den Rz 113.1–117 werden übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst. Die abweichenden Bestimmungen für gewisse Prüfgebiete (Rz 117.1–117.8) werden nicht in die Verordnung übernommen und werden neu in den Vorlagen geregelt.</p> <p>Die FINMA kann in begründeten Fällen die institutsspezifische Prüfstrategie jederzeit anpassen. Solche Anpassungen werden jedoch nur in Ausnahmefällen angewandt. In der Regel soll die Aufsichtsprüfung nach der genehmigten Prüfstrategie erfolgen.</p>
<p>Art. 44 Fristen für Risikoanalyse, Prüfstrategie und Prüfbericht</p>	<p>121–121.1</p>	<p>Die Inhalte aus dem Rundschreiben werden übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst. Der Wegfall der Berichterstattung wird unter Art. 41 zur reduzierten Prüfkadenz abgehandelt.</p> <p>Zur operativen Vereinheitlichung wird die Einreichung der Risikoanalyse auch für Depotbanken und Vertreter ausländischer kollektiver Kapitalanlagen eingeführt.</p>
<p>Art. 46 Rechnungsprüfung</p>	<p>122</p>	<p>Die Inhalte aus dem Rundschreiben werden übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst.</p> <p>Die von der FINMA verlangten ergänzenden Angaben werden wie bisher in einer separaten Wegleitung aufgeführt.</p>

3. Abschnitt: Versicherungsunternehmen

Art. 47 Geltungsbe- reich	-	-
Art. 48 Erstellung der Risikoanalyse	122.1–127	Die Inhalte aus dem Rundschreiben werden an die aktuelle Praxis und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst.
Art. 49 Erstellung der institutsspezi- fischen Prüfstrategie	128	Die Inhalte aus dem Rundschreiben werden übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst.
Art. 50 Fristen für Ri- sikoanalyse und Prüfber- richt	129	Die Inhalte aus dem Rundschreiben werden übernommen und an die aktu- elle gesetzliche Grundlage angepasst.
Art. 51 Rechnungs- prüfung	130	Die Inhalte aus dem Rundschreiben werden übernommen und sprachlich an die Verordnungsstufe angepasst. Die von der FINMA verlangten ergänzenden Angaben werden wie bisher in einer separaten Wegleitung aufgeführt.

3.3 Erläuterungen zum neuen FINMA-Rundschreiben „Prüfwesen“

Neben der neuen Aufsichtsprüfverordnung FINMA wird es weiterhin ein FINMA-Rundschreiben sowie neu sogenannte Vorlagen geben. Nachfolgend wird auf die einzelnen Gefässe eingegangen.

Bestimmungen zu folgenden Themen, die als FINMA-Praxis im heutigen Rundschreiben (inkl. der Anhänge) festgehalten sind und keiner Delegationsnorm aus der FINMA-PV zuzuordnen sind, werden teilweise leicht aktualisiert und in das neue FINMA-Rundschreiben überführt. Es handelt sich um die Themenbereiche:

- Wahl der Prüfgesellschaft;
- Zusatzprüfungen;
- Meldepflichten bei reduzierter Prüfkadenz;
- Ergebnis der Revision (Rz 7 des RS 1/2009 RAB);
- Unvereinbarkeit mit einem Prüfmandat;

- Information und Involvierung der SNB bei der Prüfung von systemisch bedeutsamen Finanzmarktinfrastrukturen.³

Die entsprechende Aufsichtspraxis soll weiterhin auf Rundschreibenstufe beschrieben werden. Zudem wird die sinngemässe Anwendung der Aufsichtsprüfverordnung FINMA für Zusatz- und Bewilligungsprüfungen festgehalten.

3.4 Überführung der bisherigen Rundschreibenanhänge in Vorlagen

Die bisherigen Anhänge des FINMA-RS 13/3 (Risikoanalysen, Standardprüfstrategien und ergänzende Angaben in der Berichterstattung zur Rechnungsprüfung) sind Instrumente, um die Arbeit der Prüfgesellschaften granular zu steuern. Sie werden periodisch in Absprache mit EXPERTsuisse angepasst, namentlich um aktuelle regulatorische Themen berücksichtigen zu können. Damit sind sie Instrumente der Aufsicht und keine Regulierungsfässer. Entsprechend sind die Anhänge im Sinn der Stufengerechtigkeit vom Rundschreiben abzukoppeln und als Vorlagen, z.B. Formulare der EHP⁴-Plattform der FINMA bzw. Wegleitungen oder Anleitungen weiterzuführen. Die Vorlagen werden zu Informationszwecken ebenfalls auf der FINMA-Webseite aufgeschaltet. Dies betrifft auch bestimmte Abweichungen zur Prüfperiodizität im Bereich der Prüfung von Banken und Wertpapierhäusern bzw. FINIG und KAG, die bisher im Rundschreiben geregelt werden (siehe Rz 95–102, 112.4–112.9 bzw. 117.1–117.8 FINMA-RS 13/3).

Die Abkoppelung ermöglicht es, dass Anpassungen in Koordination mit den relevanten Stakeholdern rascher vorgenommen werden können, ohne einen formellen Regulierungsprozess durchlaufen zu müssen. Die damit erreichte Flexibilisierung des Prüfwesens entspricht einem Bedürfnis sowohl der Prüfgesellschaften als auch der FINMA. In der Aufsichtsprüfverordnung FINMA wird die rechtzeitige Information bzw. Konsultation in den Art. 8 Abs. 2, 23 Abs. 2, 31 Abs. 5 und 41 Abs. 4 festgehalten.

Im Rahmen dieser Abkoppelung werden keine Änderungen an den aktuellen Risikoanalysen und Standardprüfstrategien vorgenommen. Die bisherigen Abweichungen zur Prüfperiodizität (insb. gemäss Rz 95–102, 112.4–112.9 und 117.1–117.8 FINMA-RS 13/3) bleiben gültig und werden neu in den Vorlagen geregelt.

³ Gemäss Art. 83 Abs. 3 Finanzmarktinfrastrukturgesetz (SR 958.1) wirken FINMA und SNB bei ihrer Aufsichts- und Überwachungstätigkeit über systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastrukturen zusammen.

⁴ Erhebungs- und Gesuchsplattform der FINMA, digitale Austauschplattform der FINMA zur Übermittlung von Daten, Stellung von Gesuchen oder Erstattung von Meldungen

4 Regulierungsprozess

Die FINMA steht für einen transparenten, berechenbaren und glaubwürdigen Regulierungsprozess unter frühzeitigem Einbezug der Betroffenen sowie der interessierten Kreise, wie Behörden und allenfalls der Wissenschaft. Für Änderungen an Verordnungen und Rundschreiben (ausser bei rein formalen Anpassungen) wird prinzipiell eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen dieser Anhörungen wird von den Betroffenen rege genutzt. Der FINMA-Verwaltungsrat als zuständiges Organ wertet die Stellungnahmen aus, gewichtet sie und legt jeweils in einem Bericht (Ergebnisbericht) dar, inwiefern diese umgesetzt werden. Sämtliche Unterlagen zu Anhörungen, einschliesslich des Ergebnisberichts, werden veröffentlicht.⁵

4.1 Vorkonsultation

Ziff. 12 der FINMA Leitlinien zur Finanzmarktregulierung erklärt, dass die FINMA grundsätzlich vor der Eröffnung der Anhörung Vorkonsultationen mit den Betroffenen und interessierten Kreisen durchführt. Sie klärt dabei die relevanten Sachverhalte bzw. erhebt die notwendigen Informationen, erläutert die Stossrichtungen des Regulierungsvorhabens und nimmt Einschätzungen dazu entgegen. Im vorliegenden Fall hat die FINMA eine schriftliche Vorkonsultation durchgeführt.

4.2 Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten

Vom 22. Januar bis 9. Februar 2024 und vom 2. Juli bis 23. Juli 2024 führte die FINMA eine Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten durch.

4.3 Öffentliche Konsultation

Die vorliegenden Regelungen sind nicht von grosser Tragweite im Sinne des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 (SR 172.061). Entsprechend führte die FINMA dazu vom 13. März bis 22. Mai 2024 eine Anhörung nach Art. 10 Abs. 2 Verordnung vom 13. Dezember 2019 zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (SR 956.11) durch (siehe den separaten Anhörungsbericht).

⁵ Unterlagen betreffend die Anhörungen zu Revisionen von FINMA-Verordnungen und Rundschreiben sind auf der FINMA-Webseite publiziert (www.finma.ch > Dokumentation > Anhörungen und Evaluationen).

5 Regulierungsgrundsätze⁶

Die Möglichkeiten von Varianten bei der Ausgestaltung der Regulierung auf Stufe FINMA waren eingeschränkt. Wo solche bestanden haben, werden diese in den obenstehenden Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen diskutiert. Dabei hat die FINMA jene Varianten verfolgt, die dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit am besten entsprochen haben. Soweit einschlägig, hat sie dabei die Auswirkungen auf die Zukunftsfähigkeit und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes berücksichtigt. Die getroffenen Regulierungen sind wettbewerbs- und technologieneutral ausgestaltet. Die Differenzierung einer Regulierung nach Art. 7 Abs. 2 Bst. c FINMAG ist bereits im bestehenden Prüfwesen gegeben (Proportionalität); insofern orientiert sich die Regulierung weiterhin am angestrebten Ziel und am Risiko.

6 Wirkungsanalyse⁷

Grundsätzlich sind die Auswirkungen von Regulierungen bereits auf Gesetzesstufe umfassend aufzuzeigen. Da vorliegend lediglich eine Überführung in ein anderes Regelungsgefäss erfolgt, sind keine materiellen Auswirkungen zu erwarten.

7 Weiteres Vorgehen

Die Aufsichtsprüfverordnung FINMA und das totalrevidierte FINMA-Rundschreiben treten per 1. Januar 2025 in Kraft; das FINMA-RS 13/3 wird zum selben Zeitpunkt aufgehoben.

⁶ Gemäss Art. 6 Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz

⁷ Gemäss Art. 7 Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz