



Neue Instrumente für die FINMA – 16 Gesetzeskosmetik im Prüfwesen?

Urs Zulauf

Anders als in anderen Staaten prüfen Prüfgesellschaften von nach den Finanzmarktgesetzen beaufsichtigten Unternehmen nicht nur deren Jahresrechnung («Rechnungsprüfung»), sondern auch die Einhaltung des Aufsichtsrechts («Aufsichtsprüfung»). Diese Prüfgesellschaften werden dafür von den Beaufsichtigten gewählt und bezahlt. Vor allem bei den Banken tritt diese Aufsichtsprüfung teilweise an Stelle direkter Prüfungen durch die FINMA oder direkt durch sie beauftragter Prüfer. Dieses «duale Aufsichtssystem» mit den Prüfgesellschaften als «verlängertem Arm der FINMA» wird immer wieder kritisiert, vor allem durch Prüfer internationaler Organisation wie dem IWF. In ihren Augen sind direkte Prüfungen durch die Behörde unabhängiger und effektiver. Der Bundesrat wirft den Prüfgesellschaften der CS zwar kein Versagen vor. Er will aber trotzdem für alle Beaufsichtigten das Prüfsystem stärken. Es soll im Gesetz bekräftigt werden, dass die FINMA auch bei Banken zweifelsfrei jederzeit selbst Prüfungen vornehmen kann. Die Beaufsichtigten müssten die Prüfgesellschaft nach einer Höchstlaufzeit von 10 Jahren wechseln. Die Prüfgesellschaften sollen für die geprüften Gesellschaften neben der Prüfung höchstens noch «prüfungsnahen Dienstleistungen» anbieten dürfen. Die Prüfer dürften keine Verwaltungsratsmandate im beaufsichtigten Sektor annehmen. Diese Vorschläge erscheinen unnötig und kaum wirkungsvoll. Zu überlegen wäre hingegen, dass die FINMA versuchsweise die Aufsichtsprüfungen bei der UBS selbst übernimmt oder im Einzelfall für bestimmte Bereiche direkt eine Prüfgesellschaft beauftragt.

Unlike in other countries, audit firms do not only audit the annual financial statements of companies supervised under financial market legislation ("financial audit"), but also check compliance with supervisory law ("supervisory audit"). These audit firms are selected and paid by the supervised entities. In the banking sector in particular, this supervisory audit sometimes replaces direct audits by FINMA or auditors directly commissioned by it. This "dual supervisory system"

with audit firms acting as an "extension of FINMA" is repeatedly criticized, especially by auditors from international organizations such as the IMF. In their view, direct audits by the authorities are more independent and effective. The Federal Council does not accuse the CS audit firms of any failure. However, it still wants to strengthen the audit system for all supervised entities. The law should confirm that FINMA can also carry out its own audits of banks at any time without any doubt. Supervised entities would have to change their audit firm after a maximum period of 10 years. In addition to auditing, audit firms should only be allowed to offer "audit-related services" to the companies they audit. Auditors should not be allowed to accept board mandates in the supervised sector. These proposals appear unnecessary and unlikely to be effective. On the other hand, it would be worth considering whether FINMA could take over the supervisory audits at UBS on a pilot basis or, in individual cases, directly commission an audit firm for specific areas.

Prolog – Unlust am Thema

(1) Ich habe die Vorschläge zu den Änderungen im Prüfwesen bisher nur im zweiten Kommentar am Rand behandelt (Rz. 18). Eigentlich wollte ich sie gar nicht kommentieren. Der wahre Grund ist Unlust. Ich hatte nie allzu grosse Erwartungen an die Aufsichtsprüfungen der Prüfgesellschaften. Entsprechend mag ich das Thema nicht und halte es für überbewertet. Aber viele sehen das ganz anders. So auch der Bundesrat und die CS-PUK. Sie machen Änderungsvorschläge, welche nicht nur die SIBs, sondern alle von der Beaufsichtigten betreffen werden. Dies rechtfertigt den folgenden kurzen Kommentar. Um was geht es? Bei diesem Thema könnte man episch werden. Ich versuche es kurz:

Das «duale Aufsichtssystem» und «der verlängerte Arm der FINMA»

(2) In der Schweiz prüfen die Prüfgesellschaften bei Banken oder anderen beaufsichtigten Unternehmen nicht nur deren Jahresrechnung und internes Kontrollsystem («Rechnungsprüfung»). Wie die «Revisionsstellen» normaler unbeaufsichtigter Gesellschaften. Zum Beispiel von Aktiengesellschaften (Art. 728a OR). Vielmehr müssen von der FINMA beaufsichtigte Unternehmen ihre Prüfgesellschaften zwingend beauftragen, zusätzlich zur Rechnungsprüfung auch die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen

Bestimmungen zu prüfen («Aufsichtsprüfung», für die Banken Art. 18 BankG und Art. 24 FINMAG).

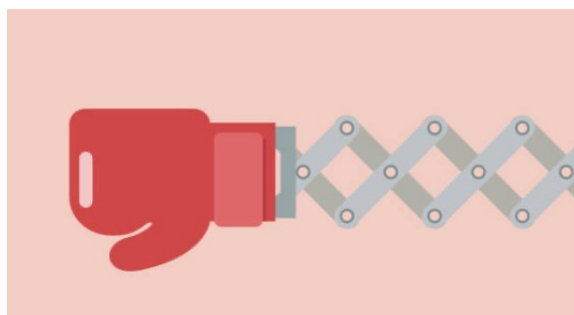
(3) Die Beaufsichtigten wählen die Prüfgesellschaft für eine Dauer von ein bis drei Geschäftsjahren. Eine Wiederwahl ist möglich, d.h. es besteht keine Pflicht, die Prüfgesellschaft periodisch zu wechseln («Rotationspflicht»). Der für die Prüfung einer Gesellschaft verantwortliche *leitende Prüfer* muss aber nach spätestens sieben Jahren abgelöst werden. Das gilt sowohl für die Rechnungsprüfung (Art. 730a OR) als auch für die Aufsichtsprüfung (Art. 8 Finanzmarktprüfverordnung). Die Beaufsichtigten wählen und bezahlen die Prüfgesellschaften, auch für die Aufsichtsprüfung. Der *Inhalt* der Aufsichtsprüfung wird aber durch die Finanzmarktprüfverordnung (FINMA-PV) und die Aufsichtsprüfverordnung der FINMA im Detail geregelt. Und die Erwartungen sind hoch. So müssen sich die Prüfer nicht nur prüfen, «*ob die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen eingehalten sind*», sondern auch, «*ob die Voraussetzungen bestehen, dass diese auch in absehbarer Zeit eingehalten werden können*» (Art. 2 FINMA-PV). Die FINMA erwartet also den Blick in die Kristallkugel. Eine schwer zu erfüllende Erwartung nicht nur der FINMA, sondern auch der Öffentlichkeit. Kein Wunder lamentiert die Prüferbranche seit Jahrzehnten über den «expectation gap», d.h. die Kluft zwischen den Erwartungen an die Prüfer und dem, was sie real leisten können.

(4) Nicht nur der *Inhalt* der Aufsichtsprüfungen ist in Verordnungen mikro-reguliert. Genaue und subtile Regeln bestehen auch zu zahlreichen anderen Punkten wie: Prüfgrundsätze, unvereinbare Beratungstätigkeit neben der Prüfung, Anforderungen und Aufbau des Prüfberichts, Ablieferungsfristen, Prüfgebiete, Risikoanalyse, Prüfstrategie. Allgemein und spezifisch für jeden Typ von Beaufsichtigten. Die FINMA ist auch in die Risikoanalyse als Grundlage der Prüfstrategie involviert. Die FINMA erstellt bei SIBs auch die Prüfstrategie, bei anderen Banken genehmigt sie diese und kann entsprechend Änderungen verlangen. Sie kann jederzeit intervenieren und auch Zusatzprüfungen verlangen.

(5) Die FINMA kann zudem direkt Untersuchungs- oder Prüfbeauftragte mit Prüfungen bei Beaufsichtigten mandatieren. Sie tat dies nach ihrem Jahresbericht (S. 93f.) im bewilligten Bereich im Jahr 2024 vier Mal, was die betroffenen Unternehmen insgesamt gut 18 Millionen Franken kostete.

Demgegenüber zahlten die insgesamt 571 Banken (inkl. die einzelnen Raiffeisenbanken) und Wertpapierhäuser für die Aufsichtsprüfung durch ihre ordentlichen Prüfgesellschaften total rund 61 Millionen Franken. So richtig teuer waren also die Direktaufträge der FINMA.

(6) Die Prüfgesellschaften werden ihrerseits beaufsichtigt und geprüft. Diese Aufsicht erfolgt für die Rechnungs- und (seit 2015) auch für die finanzmarktrechtliche Aufsichtsprüfung durch die Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB).



(7) Diese komplexe und austarierte Regelung für die Akteure im Finanzmarkt wird auch als «duales Aufsichtssystem» bezeichnet und die Prüfgesellschaften als «verlängerter Arm» der FINMA. Die FINMA liebt offensichtlich dieses Bild: ein Kapitel mit dem Titel «Prüfgesellschaften als verlängerter Arm der FINMA» bildet seit Jahren fester Bestandteil ihrer Jahresberichte.

Kritik am dualen Aufsichtssystem international...

(8) Dieses «duale Aufsichtssystem» wird seit Jahren aber seit Jahren und immer wieder durch Prüfer internationaler Standard Setter kritisiert. So letztmals im Juli 2025 durch den IWF: «*FINMA should reduce reliance on external auditors.*» Details dazu werden mit Sicherheit im nächsten Bericht des IWF im Rahmen des «Financial Sector Assessment Program» (FSAP) zu finden sein, welchen das EFD im Herbst 2025 erwartet. Wie schon im FSAP-Bericht vom Juni 2019. Die Prüfer misstrauen den Prüfgesellschaften zutiefst: bezahlt durch die Geprüften, nicht unabhängig. Wes Brot ich ess, des Lied ich sing. Sie sind zudem überzeugt, dass Aufsichtsprüfungen durch Personal der Aufsichtsbehörden qualitativ besser seien.

... und in der Schweiz

(9) Seit Jahrzehnten wird aber auch in der Schweiz bei jedem grösseren Problem einer Bank gefragt: wo waren die Prüfer? Weshalb haben sie das Problem nicht erkannt und eine Lösung erzwungen? So etwa nach den Problemen der UBS in der grossen Finanzkrise. Es geschah, was immer geschieht. Es gab Postulate des Parlaments, Expertengutachten, Anpassungen der Praxis der FINMA und einen Bericht des Bundesrates (vom Mai 2012).

(10) So nun auch nach dem Untergang der CS: Dabei stellt sich der Bundesrat in seinem 339seitigen Bericht vom April 2024 nicht einmal die Frage, ob ein anderes Prüfsystem bzw. die Abschaffung des dualen Prüfsystems zu Gunsten vermehrter direkter Aufsichtsprüfungen durch die FINMA etwas an den Ereignissen geändert hätten. Trotzdem öffnete der Bundesrat diese Wurmloch und machte einige Überlegungen zu allfälligen Anpassungen des dualen Aufsichtssystems. Denn schliesslich wollte und will er die Krise nutzen, um die Aufsicht generell etwas zu stärken. Nicht nur die über SIBs.

(11) Der Bundesrat sah wohl auch voraus, dass die Kritik an den Prüfgesellschaften und am dualen Aufsichtssystem nicht nur vom IWF, sondern auch vom Parlament kommen würde. Und sie kam. Auch die CS-PUK warf in ihrem Bericht vom Dezember 2024 der KPMG bzw. der PWC als Prüfgesellschaften der CS bis 2019 bzw. ab 2020 zwar nicht offen ein Versagen vor. Aber sie implizierte es irgendwie. Sie bemängelte nämlich, dass die Aufsicht der RAB «auch in den letzten Jahren vor der Notfusion zwischen der CS und der UBS im Normalmodus verblieb.» (S. 429). Die CS-PUK ging (m.E. zu Unrecht) nicht auf die Argumente der RAB ein, sie hätte die Prüfungen der Prüfer bei der CS ohnehin jährlich geprüft und es hätte «kein Anfangsverdacht auf Prüfversagen» vorgelegen.

Haltung der FINMA

(12) Wie steht die FINMA zum dualen Aufsichtssystem? Sie «*bekannt sich*» regelmässig dazu, oder tat dies jedenfalls. So in ihren Jahresberichten 2016 und 2018. Aber sie hatte immer auch so ihre Zweifel. So wollte sie nach ihrem Jahresbericht 2009 «*das duale Aufsichtssystem wo sinnvoll gezielt zu durchbrechen*». Im Jahre 2015 überprüfte sie das System erneut und erarbeitete offenbar einen Bericht mit dem Titel

«Qualitätsverbesserung im Prüfwesen – Bestandsaufnahme und Analyse, 23. Februar 2016». Mit einem Massnahmenpaket zur Stärkung der Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften. So jedenfalls schildert es die CS-PUK in ihrem Bericht vom Dezember 2024 (S. 131f.). Zentrales Element des Pakets sei die direkte Vergabe von Mandaten an Prüfgesellschaften durch die FINMA selbst gewesen. Daneben habe es weitere Massnahmen zur strikten Trennung von Aufsichts- und Beratungsmandaten oder zur Öffnung des geschlossenen Marktes für Prüfgesellschaften enthalten. Diese Ideen hätte die FINMA wegen starken politischen Widerstandes der Betroffenen aber nicht weiterverfolgt.

Was will der Bundesrat in seinen «Eckwerten»?

(13) Nun hat der Bundesrat ja im Juni 2025 neue «Eckwerten» seiner Vorstellungen zur künftigen Regulierung präsentiert. Auch zum Prüfwesen.

(14) Zuerst: was will er nicht? Er will die duale Aufsicht nicht abschaffen. Die FINMA müsste zusätzlich 100 Personen anstellen, was «herausfordernd» sei. Zudem sei der Nutzen einer «*Stärkung des Systems mit weniger invasiven Massnahmen*» grösser.

(15) Nun sind wir gespannt. Was sind diese weniger invasiven Massnahmen und was ist ihr Nutzen?

- Der Bundesrat will im Bankengesetz klar sagen, dass die FINMA «*jederzeit Prüfungen selbst vornehmen kann.*» M.E. folgt dies bereits für alle Beaufsichtigten aus dem Finanzmarktaufsichtsgesetz: die FINMA kann jederzeit «*eine unabhängige und fachkundige Person beauftragen, Prüfungen bei Beaufsichtigten durchzuführen.*» (Art. 24a FINMAG). Wenn sie jemanden beauftragen kann, kann sie es auch selbst machen. Sie kann «*direkte Prüfungen bei Beaufsichtigten im Ausland selber vornehmen*» (Art. 43 Abs. 1 FINMAG). Wenn sie es im Ausland tun kann, dann wohl auch in der Schweiz. Und sie tut es auch. So bei der UBS nach ihrem Jahresbericht 2024 (S. 58) «*40 Vor-Ort Kontrollen im In- und Ausland*». Eine gesetzliche Neuregelung ist also nicht nötig. Aber ja, man kann kosmetisch legiferieren. Man sollte nur nicht so tun, als wäre es etwas Neues und Grosses.
- Alle Beaufsichtigten (nicht nur Banken) sollen die Prüfgesellschaft nach einer Höchstlaufzeit von 10 Jahren wechseln müssen. Heute muss dies die FINMA im Einzelfall anordnen. Das wäre also neu.

Würde eine solche Regel die Prüfgesellschaft wirklich unabhängiger machen? Ich bezweifle es, bin aber gespannt auf die Argumente in der Vernehmlassungsvorlage.

- Prüfgesellschaften sollen künftig neben ihrem Prüfmandat den betroffenen Beaufsichtigten nur noch «*prüfungsnahe Dienstleistungen*» erbringen dürfen. Das steht heute mehr oder weniger schon in der Verordnung (Art. 7 FINMA-PV). Aber ja, man kann das gleich oder ähnlich im Gesetz regeln. Ändern dürfte nicht viel.
- Schliesslich sollen leitenden Prüferinnen und Prüfern «*weitere Tätigkeiten im Finanzmarkt*» insbesondere Verwaltungsratsmandate verboten werden. Das wäre, wenn ich das richtig sehe, rechtlich neu. Es entspricht m.W. aber bereits der geltenden internen Regeln der grossen Prüfgesellschaften. Die Beschränkung würde die ohnehin undankbare und stressige Aufgabe der Prüfer unattraktiver machen. Erhöht es wirklich die Unabhängigkeit eines Prüfers von Bank A, wenn er nicht Verwaltungsrat der Versicherung B sein kann? Auch da habe ich meine Zweifel.

Gesetzeskosmetik und eine mögliche Alternative

(16) Für mich sind die Vorschläge des Bundesrates bzw. seiner Verwaltung blosse Gesetzeskosmetik. Ohne Schaden, ohne Folgen, ohne Nutzen. Gäbe es Alternativen?

(17) Ich wiederhole diejenige zweiten Kommentars (Rz. 18). Sie wäre im Sinn eines Tests vorerst beschränkt auf G-SIBs, d.h. auf die UBS. Für sie würde die Aufsichtsprüfung nicht mehr durch die Prüfgesellschaft, sondern in erster Linie durch die FINMA selbst und bei Spezialfragen durch direkt durch die FINMA beauftragte Prüfgesellschaften erfolgen. Bei der Rechnungsprüfung würde sich nichts ändern. Nach einer Testphase von z.B. sechs Jahren würden die Vor- und Nachteile dieses Aufsichtsregimes evaluiert. Danach würde es allenfalls angepasst und endgültig G-SIBs übernommen, auf andere Banken ausgedehnt oder wieder abgeschafft.

(18) Eine solche Lösung wäre geeignet, der internationalen Kritik zu begegnen, die übrigen FINMA-Beaufsichtigten eine weitere Regulierung zu ersparen und unbefangen einen neuen Ansatz zu evaluieren. Auch die UBS könnte wohl damit leben. Aber das ist

nur meine Vermutung. Eine Regel im Gesetz könnte z.B. so aussehen:

Bankengesetz

Art. 18

³ Bei global systemrelevanten Banken führt die FINMA die Aufsichtsprüfungen selbst durch oder beauftragt im Einzelfall für ausgewählte Bereiche direkt eine Prüfgesellschaft.

Ausblick

Lesen Sie im nächsten und letzten Kommentar: **17 Die Eckwerte des Bundesrates: wie weiter?**