

Zentralsekretariat
Monbijoustrasse 20
Postfach 8520
3001 Bern
Tel. +41 31 380 64 30
Fax. + 41 31 380 64 31

TREUHAND|SUISSE, Postfach 8520, 3001 Bern
Eidgenössisches Finanzdepartement
Generalsekretariat EFD
Daniel Roth
Bundesgasse 3
3003 Bern

Bern, 08.09.2014

Vernehmlassungsantwort

Revision der Finanzmarktprüfverordnung (FINMA-PV) und der Revisionsaufsichtsverordnung (RAV)

Sehr geehrter Herr Roth
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Treuhandverband TREUHAND|SUISSE bezieht sich auf das Schreiben vom 8. August 2014, mit welchem Sie bzw. das EFD die Anhörung zur Änderung der Finanzmarktprüfverordnung (nachfolgend FINMA-PV) und zur Revisionsaufsichtsverordnung (RAV) eröffneten und bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Diese Anpassung ist die Folge der am 20. Juni 2014 verabschiedeten Revision des Bundesgesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz), der sog. Bündelung der Aufsicht über Revisionsunternehmen und Prüfgesellschaften.

I. Allgemeine Haltung TREUHAND|SUISSE

Als Folge der Bündelungsvorlage wird u.a. die Aufsichtsprüfung gemäss den Finanzmarktgesetzen neu der Aufsicht der RAB unterstellt. Das gilt auch für die Aufsicht über Prüfer und Prüfgesellschaften, die nach dem Bundesgesetz über die Geldwäscherei und die Terrorismusbekämpfung (GwG) Aufsichtsprüfungen bei direkt unterstellten Finanzintermediären, sog. DUFIs durchführen. U.a. dieser Punkt wird in den erwähnten Anpassungen in der FINMA-PV und der RAV genauer geregelt.

Die nachfolgende Stellungnahme von TREUHAND|SUISSE, dem eine SRO zur Bekämpfung der Geldwäscherei angeschlossen ist, weist auf ausgewählte Punkte hin, die nach Ansicht von TREUHAND|SUISSE geändert bzw. klargestellt werden sollten. In Anbetracht der kurzen Frist während den Sommerferien, werden lediglich diejenigen für TREUHANDSUISSE massgeblichen Punkte behandelt, welche die Tätigkeit der Treuhänder als Prüfer massiv und unverhältnismässig einschränken. Auf eine detailliertere Stellungnahme wird verzichtet.

II. Grundsätzliche Bemerkungen

Gemäss Art. 24 Abs. 2 lit. d. rev.GwG müssen die SRO sicherstellen, dass die von Ihnen mit der Kontrolle ihrer angeschlossenen Finanzintermediäre betrauten Prüfgesellschaften gleich wie die Prüfgesellschaften von der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediäre (DUFİ) nach Art. 19a rev.GwG zugelassen sind. Daraus folgt, dass diese nur von Prüfgesellschaften geprüft werden können, die von der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) nach Art.9a RAG (neu) zugelassenen wurden. Der gleiche Artikel 9a RAG sieht aber auch vor, dass der Bundesrat erleichterte Voraussetzungen für die Zulassung von Prüfgesellschaften sowie von leitenden Prüferinnen und Prüfern vorsehen kann, die ausschliesslich DUFİ's (und damit Finanzintermediäre gemäss GwG) prüfen. Diese Bestimmungen sind wiederum in Art. 11g E-RAV vorzufinden. Daraus kann gefolgert werden, dass alle Finanzintermediäre gemäss Art. 24 Abs. 1 lit. d rev.GwG sich der ordentlichen Revision gemäss den Bestimmungen in der E-RAV unterziehen müssen, ungeachtet dessen, ob es sich um DUFİ oder um Mitglieder einer SRO handelt. Einzig die leitende Prüferin oder leitende Prüfer, welche zur Prüfung von Anwältinnen und Anwälten sowie Notarinnen und Notaren nach dem GwG zugelassen sind, dürfen wegen des Anwaltsgeheimnisses als Ausnahme von dieser allgemein geltenden Regelung abweichen.

Die SRO TREUHAND|SUISSE ist eine sog. Branchenorganisation, der Mitglieder von TREUHAND|SUISSE und der Treuhandkammer als Finanzintermediäre angeschlossen sind. Die Mehrzahl der Finanzintermediäre sind KMU oder gar Kleinfirmen. Die Prüfung erfolgt durch bei der RAB schon heute registrierte Revisionsexperten, die Mitglieder von TREUHAND|SUISSE sind. Auch sie sind mehrheitlich kleinere und mittlere Unternehmen. Die vorgeschlagene Revision mit den gestiegenen Anforderungen setzen gerade für solche kleinen und mittleren Unternehmen eine hohe Eintrittshürde, die wie nachfolgend ausgeführt wird, gerade für Prüfer gemäss SRO nicht in allen Punkten gerechtfertigt erscheinen.

Obwohl auch die SRO das Anliegen unterstützt, dass die Qualitätssicherung von GwG-Prüfer gewährleistet ist, möchten wir nachfolgende Überlegungen anbringen, die aus Sicht von TREUHAND|SUISSE weder dem GwG noch dem Konzept von SRO's gerecht wird. Dazu gehört die Einschränkung, dass eine SRO – ausser diejenige der Anwälte und Notare – nur noch Prüfer einsetzen kann, die auch für die Prüfung von DUFİ's zugelassen werden (Vgl. Botschaft RAG, S. 6898). Das führt zu einer massiven Einschränkung der möglichen Prüfer und damit zu einer Machtkonzentration, was wiederum durch die in Art. 9a RAG vorgesehen Erleichterungen im Bereich der sog. „übrigen Finanzintermediäre“ gemäss Art. 2 Abs. 3 GwG nur teilweise abgedeckt werden kann. Wir sind der Ansicht, dass diese Nebenwirkung nicht gewollt war und ganz generell an der Konzeption der Selbstregulierung im Bereich des GwG rüttelt. Dies ist umso bedauerlicher, als das auch im Lichte der zurzeit noch hängigen GAFI-Revision des GwG eine völlig unnötige Verschärfung und Schwächung der SRO darstellt, die der endlich auf formell erfolgten Anerkennung des Konzepts der SRO bei der Revision der GAFI-Richtlinien 2012 geradezu zuwiderläuft.

Es kommt hinzu, dass die Beschränkung der GwG-Revisionen bei allen SRO ausser den Anwälten und Notaren durch die Prüfer gemäss bereinigter Liste der FINMA schon gar nicht praktikabel wäre. Rund 20-30 zugelassene Prüfer müssten in allen Sprachregionen der Schweiz mehrere tausend Finanzintermediäre prüfen. Kommt hinzu, dass das Konzept der SRO unter anderem auch deshalb geschaffen wurde, um branchentypisches Know how zu gewährleisten. Auch dieses Element ginge unnötigerweise verloren.

Aus diesem Grund sollten die Anforderungen an Prüfer der SRO, wie sie in den Art. 11a E-RAV vorgesehen sind, erleichtert werden. Kritisch sind aus Sicht von TREUHAND|SUISSE und des stark von kleinen und mittleren Revisionsunternehmen beherrschten Markts im KMU-Bereich folgende Bestimmungen:

- **Art. 11b lit. a. E-RAV:** Eine Prüfgesellschaft muss über mindestens zwei zugelassene leitende Prüfer/Prüferinnen verfügen. Zumindest bei Inkrafttreten der neuen Bestimmungen sollten diese Anforderungen im Sinne einer Übergangsbestimmung gesenkt werden, dass nur ein leitender Prüfer nötig ist, der im Sinne einer Nachwuchsförderung seine Mitarbeitenden zu leitenden Prüfer heranziehen kann. Ferner sollte die Möglichkeit geschaffen werden, dass sich Prüfer in Zusammenarbeitsformen und Netzwerken ergänzen und so eine Qualitätskontrolle gewährleistet werden kann. Es bleibt trotz den Ausführungen im Anhörungsbericht, S. 10, festzuhalten, dass staatlich beaufsichtigte Revisionsunternehmen gemäss Art. 9a revRAG einen Sonderstatus haben, was bedeutet, dass Art. 12 RAG nur sinngemäss angewendet werden kann. Sonst würde die Ausnahme, die mit Art. 9a revRAG geschaffen wurde, toter Buchstabe. Für DUFİ-Prüfer und für Prüfer von Finanzintermediären, die einer SRO angeschlossen sind, sollte deshalb eine analoge Regelung wie in lit. b. bezüglich der Prüfmandate getroffen werden. Lit. a. sollte am Schluss wie folgt ergänzt werden: *„Prüfer, die lediglich DUFİ's oder Finanzintermediäre prüfen, die einer SRO angeschlossen sind, müssen innert 3 Jahren seit Zulassung über einen zweiten leitenden Prüfer bzw. leitende Prüferin verfügen.“*
- Die fixe Übergangsfrist, die in Art. 51a E-RAV, die spätestens vom 1. Jan. 2017 spricht, sollte auf *3 Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung* angepasst werden.
- **Art. 11g Abs. 1 lit. b E-RAV** (Zulassung zur Prüfung: 200 Prüfstunden im Aufsichtsbereich dieses Artikels). Hier wäre im Lichte von Art. 9a revRAG deutlich zu machen, dass nicht nur Prüfstunden, welche Prüfer bei den DUFİ's geleistet haben, sondern auch Prüfstunden im Rahmen von Prüfungen bei Finanzintermediären, die einer SRO angeschlossen sind, mitgezählt werden. Dies ist insbes. für die Spezifika von branchentypischen Finanzintermediären, die eben deshalb in einer brancheneigenen SRO angeschlossen sind, sinnvoll. Nebenbei sei vermerkt, dass es widersprüchlich ist, wenn die FINMA einerseits darauf hin arbeitet, dass es immer weniger DUFİ's geben soll, dass andererseits bei der Anrechnung der Prüfstunden nur noch Prüfungen bei DUFİ's zählen sollen. Das kann ja wohl konzeptionell nicht sein; zudem entbehrt es jeder Praktikabilität. Die weiteren Voraussetzungen, Berufserfahrung und Weiterbildung sind sinnvoll. Abs. 1 lit. b. sollte deshalb durch einen zweiten Satz ergänzt werden: *„Dazu zählen auch Prüfstunden, die bei der Prüfung von Finanzintermediären geleistet werden, die einer SRO angeschlossen sind.“* Der Gleiche Zusatz ist bei Abs. 2 lit. a. anzufügen: *„Dazu zählen auch Prüfstunden, die bei der Prüfung von Finanzintermediären geleistet werden, die einer SRO angeschlossen sind.“*

- **Art. 11h E-RAV (Weiterbildung):** Dass die Weiterbildung pro Aufsichtsbereich massgebend ist, ist sinnvoll. Allerdings sollte Abs. 1, der formuliert, dass sich die Weiterbildung nach den Richtlinien der Treuhand Kammer richten soll, im Sinne der Erwägungen im Erläuterungsbericht, S. 13, auch in der Verordnung klargestellt sein. DUFI- und SRO-Prüfer müssen durch die SRO selber geschult werden können. Eine Monopolstellung der Treuhand Kammer im Ausbildungssektor ist abgesehen von den Marktverzerrungen auch in fachlicher Hinsicht nicht optimal. Gerade im Bereich der GwG-Schulung verfügt die Treuhand-Kammer, die vor bald 10 Jahren bewusst auf eine eigene SRO verzichtet hat, in fachlicher Hinsicht über weniger Schulungserfahrung als jede SRO, die jährlich mehrmalige Schulungen durchführt. Die Erfahrung im Bereich Rechnungsprüfung kann angesichts der Besonderheiten der Aufsichtsprüfung eben gerade nicht massgebend sein. Art. 11h Abs. 1 E-RAV sollte deshalb wie folgt ergänzt werden: „...in den Richtlinien zur Weiterbildung der Treuhand-Kammer bzw. der jeweiligen SRO“.
- **Art. 8 Abs. 1 E-FINMA-PV:** Das Rotationsprinzip stammt aus dem Revisionswesen (Art. 730 ff. OR) und macht bei der extra in dieser Gesetzesvorlage getrennten Aufsichtsprüfung fachlich wenig Sinn. Im Gegenteil, durch diesen Verweis erfolgt eine Vermischung von Aufsichtsprüfung und Revision, die eben gerade vermieden werden wollte. Kommt hinzu, dass diejenigen Revisionsunternehmen, die gemäss Art. 9a E-RAG zu einer Sonderform von staatlich beaufsichtigten Revisionsunternehmen werden, keine ordentlichen Revisionen im Sinne von Art. 730a OR machen. Entsprechend sollen sie auch nicht der Rotationspflicht nach OR unterliegen. Die Begründung im Erläuternden Bericht (S. 7) geht überhaupt nicht auf die Situation bei der Aufsichtsprüfung ein.

III. Zusammenfassung der Position von TREUHAND|SUISSE

Generell sei abschliessend noch einmal auf folgende Punkte hingewiesen:

Die Vorlage führt zu einer indirekten Aushöhlung der in der GAFI anerkannten SRO-Konzeption, indem die Anforderung der Prüfer so hoch angesetzt werden, dass letztendlich nur die für DUFI zugelassenen Prüfer auch Prüfer einer SRO sein können und die FINMA deren Ausbildungsanforderungen ohne Rücksprache mit den jeweiligen SRO festlegen kann. Das widerspricht der im GwG den SRO zugestandenem eigenständigen Aufsichtskompetenzen, wozu auch die Schulung und Weiterbildung zählt. Auch die den Finanzintermediären zugestandene Selbstbestimmung, ob sie sich direkt von der FINMA beaufsichtigen oder einer SRO anschliessen wollen, wird dadurch materiell ausgehöhlt. Da die FINMA gemäss GwG die SRO anerkennen kann, steht ihr auch zu, diese Anerkennung wieder zu entziehen, falls die Prüfer die Erfordernisse betreffend Fachwissen und Praxiserfahrung für die Prüfung sowie die Weiterbildung nicht erfüllen. Eine Einflussnahme auf die Ausbildung und die einseitige Bevorzugung eines Ausbildungskonzepts einer privaten Vereinigung für den gesamten Markt ist jedoch mit der Wirtschaftsfreiheit nicht vereinbar.

Das Konzept der Selbstregulierung wird zusätzlich ausgehöhlt, da letztlich nur noch die grossen Revisionsunternehmen diese Erfordernisse erfüllen können. Ob diese Marktkonzentration wirklich gewollt sein kann, ist fraglich. Nicht ausser Acht gelassen zu lassen sind auch die Kosten,

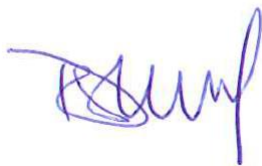
welche die Finanzintermediäre für die jeweilige Prüfung tragen müssen, da letztendlich nur noch die grossen Revisionsunternehmen diese Prüfungen vornehmen können, deren Kosten einiges höher ausfallen werden, als wenn diese von einer kleineren Unternehmung bewerkstelligt werden könnte. Damit wird die Förderung von KMU's, die vom Bund angestrebt wird, über die Kostenfrage unterlaufen. Die erleichterten Voraussetzungen für die Zulassung zur Prüfung von direkt der FINMA unterstellten Finanzintermediären sehen in Art. 11 rev.RAV lediglich eine Herabsetzung der zu versichernden Deckungssumme vor. Entscheidend sind aber die Anforderungen an die zwei leitenden Prüfer/Prüferinnen, an die Anzahl Prüfstunden und das Rotationsprinzip.

Schliesslich ist auch nicht einzusehen, aus welchem Gründen den Anwältinnen und Anwälte sowie Notarinnen und Notare erleichterte Voraussetzungen eingeräumt werden konnte und diese kurzfristige, in letzter Minute eingeführte Gesetzesänderung nicht gerade genutzt wurde, um die Anforderungen an die Prüfer für alle SRO gleichermassen klarzustellen.

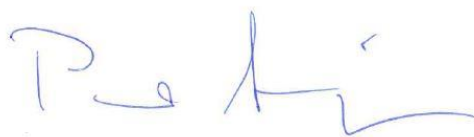
Abschliessend hoffen wir, dass diese Anliegen wohlwollend in die Überlegungen eingebracht werden und danken Ihnen für die Gelegenheit hierzu.

Freundliche Grüsse

TREUHAND|SUISSE Schweizerischer Treuhänderverband



Daniela Schneeberger
Präsidentin TREUHAND|SUISSE



Paolo Losinger
Geschäftsführer, SRO TREUHAND|SUISSE