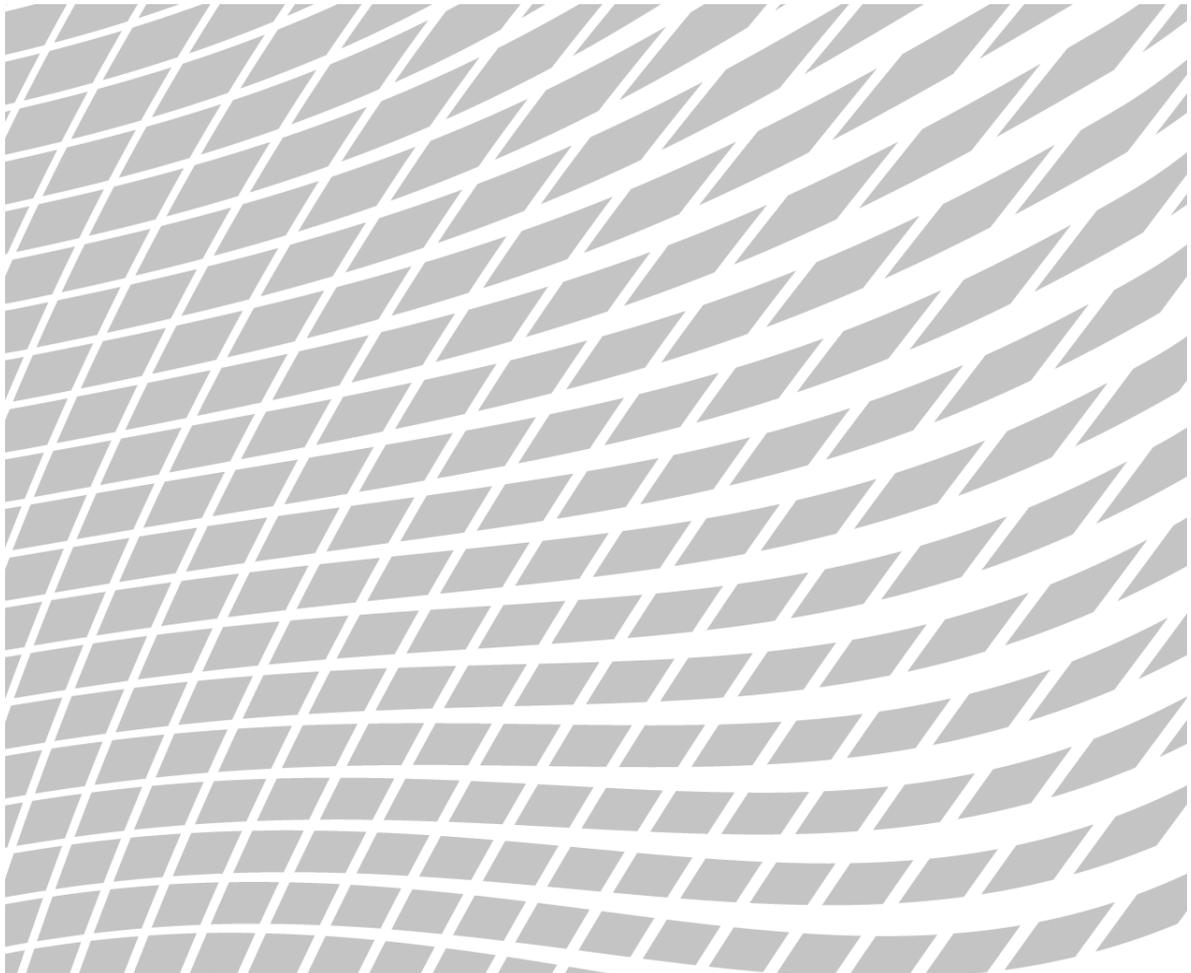


1. Dezember 2014

Teilrevision FINMA-Rundschreiben 2013/3 „Prüfwesen“

Bericht über die Anhörung vom 8. September 2014 bis 6. Oktober 2014 zum Entwurf des teilrevidierten Rundschreibens „Prüfwesen“



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Eingegangene Stellungnahmen	3
3	Ergebnisse der Anhörung und Beurteilung durch die FINMA	4
3.1	Allgemeines	4
3.2	Begrifflichkeiten	4
3.3	Risikoanalyse	4
3.4	Prüfgrundsätze	5
3.5	Unvereinbarkeit mit einem Prüfmandat.....	6
3.6	Interne Revision	7
3.7	Berichterstattung	7
3.8	Besondere Bestimmungen Banken.....	8
3.9	Besondere Bestimmungen Versicherungen.....	9
4	Weiteres Vorgehen	10

1 Einleitung

Vor zwei Jahren wurde das aufsichtsrechtliche Prüfwesen überarbeitet. Für die Umsetzung des neuen Regimes setzte die FINMA per 1. Januar 2013 die beiden Rundschreiben 13/3 „Prüfwesen“ und 13/4 „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“ in Kraft. Infolge der Revision des RAG und des damit verbundenen Übergangs der Aufsicht über die Prüfgesellschaften an die RAB wurde ebenfalls die Finanzmarktprüfverordnung (FINMA-PV) revidiert. Mit der FINMA-PV erlässt der Bundesrat Umsetzungsbestimmungen zur aufsichtsrechtlichen Prüfung. In der FINMA-PV werden, beruhend auf Art. 24 Abs. 4 FINMAG, die Grundzüge für den Inhalt und die Durchführung der aufsichtsrechtlichen Prüfung sowie die Form der Berichterstattung geregelt. In der Folge wurde auch das FINMA-RS 13/3 „Prüfwesen“ revidiert, das sich auf die Rechtsgrundlagen des Prüfwesens stützt. Dabei wurden Prinzipien des Prüfwesens auf Verordnungsstufe in der FINMA-PV verankert. Das revidierte Rundschreiben tritt am 1. Januar 2015 in Kraft. Das FINMA-RS 13/4 „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“ kann dagegen mit dem Übergang der Aufsicht über die Prüfgesellschaften auf die RAB per 31. Dezember 2014 aufgehoben werden.

Die Anhörung zur Revision des FINMA-RS 13/3 „Prüfwesen“ wurde zwischen dem 8. September und 6. Oktober 2014 durchgeführt. Die Einladung zur Stellungnahme im Rahmen der Anhörung erfolgte auf der Webseite der FINMA und wandte sich an alle interessierten Kreise. Zudem wurden die betroffenen Kreise (von der FINMA zugelassenen Prüfgesellschaften, die Verbände, der von der FINMA beaufsichtigten Branchen und die Treuhandkammer) direkt zur Stellungnahme eingeladen.

2 Eingegangene Stellungnahmen

Während der Anhörung gingen Stellungnahmen von den folgenden Anhörungsteilnehmern ein, die zur Veröffentlichung bestimmt sind (in alphabetischer Reihenfolge):

- Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)
- Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg)
- Schweizerischer Verband für Interne Revision (SVIR)
- Schweizerischer Versicherungsverband (SVV)
- Treuhand-Kammer (THK)
- Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB)

3 Ergebnisse der Anhörung und Beurteilung durch die FINMA

3.1 Allgemeine Stellungnahmen

Die SBVg erachtet in Anbetracht der Revision der FINMA-PV die Anpassung beziehungsweise die Streichung der entsprechenden Randziffern im Rundschreiben als folgerichtig und begrüssenswert.

Die RAB begrüsst infolge der Übertragung der Zulassungskompetenzen von der FINMA an die RAB die ersatzlose Aufhebung des FINMA-RS 2013/4 „Prüfgesellschaften und leitende Prüfer“.

3.2 Begrifflichkeiten

Stellungnahmen

Die THK schlägt vor, dass an der ursprünglichen Bezeichnung „Rechnungsprüfung“ festgehalten werden soll, da der Begriff in der Prüfbranche etabliert sei und die gesetzliche Terminologie „Revision“ als zu unspezifisch erachtet wird.

Würdigung

Der Begriff der Rechnungsprüfung nach den Grundsätzen der ordentlichen Revision des Obligationenrechts, bzw. kurz Rechnungsprüfung, ist allgemein verständlich und in der Branche etabliert. In der totalrevidierten FINMA-PV (Art. 5) wird der Begriff eingeführt.

Fazit

Der Vorschlag der THK wird aufgenommen. Anstelle des Begriffs „Revision“ wird im gesamten Rundschreiben konsequent der Begriff „Rechnungsprüfung“ verwendet.

3.3 Risikoanalyse

Stellungnahmen

Die THK schlägt vor, Rz 11 insofern zu präzisieren, als dass eine Abstimmung der Risikoanalyse mit dem Beaufsichtigten vor deren Einreichung an die FINMA nicht zulässig sei.

Der VSKB ist der Ansicht, dass eine Abstimmung der Risikoanalyse mit dem Beaufsichtigten die Qualität der Prüfung steigern und daher erlaubt sein sollte. Er fordert aus diesem Grund eine Umformulierung von Rz 11.

Für den SVV ist es unverständlich, dass das Ausmass und die Eintrittswahrscheinlichkeit weiter auf Bruttostufe erhoben werden soll. Er schlägt vor, diese Informationen nur auf Nettobasis zu erheben.

Würdigung

In Rz 10 wird klargestellt, dass die Risikoanalyse eine unabhängige Einschätzung der Risikolage des Beaufsichtigten durch die Prüfgesellschaft zu Handen der FINMA ist. Die Unzulässigkeit einer Abstimmung der Risikoanalyse mit dem Beaufsichtigten ist eine logische Konsequenz. Damit soll vermieden werden, dass eine Einflussnahme erfolgt und die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaft in ihrer Einschätzung beeinträchtigt wird. Für die Erstellung der Risikoanalyse greift die Prüfgesellschaft auf verschiedene Quellen zurück. Hierzu gehören beispielsweise Gespräche mit den verantwortlichen Funktionsträgern des Beaufsichtigten. In diesem Zusammenhang stellt Rz 11 klar, dass die Risikoeinschätzung durch den Beaufsichtigten selber und durch die Prüfgesellschaft zwei verschiedene Produkte sind, welche nicht miteinander abgestimmt werden sollen.

Das zur Zeit implementierte Konzept der Risikoanalyse beruht auf dem üblicherweise standardisierten Prozess, dass Risiken erhoben, deren Eintrittswahrscheinlichkeit bestimmt und in der Folge entsprechende Massnahmen zur Reduktion der Risiken berücksichtigt werden (vgl. bspw. COSO-Standard). Im Bereich der Banken- und KAG-Aufsicht hat sich das Konzept der Ermittlung von Brutto- und Nettoisiken in den vergangenen zwei Jahren bewährt.

Fazit

Die geltenden Vorgaben zur Risikoanalyse haben sich in der Praxis vor dem Hintergrund einer unabhängigen Einschätzung bewährt und werden beibehalten.

3.4 Prüfgrundsätze

Stellungnahmen

Die THK schlägt vor, die bestehende Formulierung in Rz 35 beizubehalten.

Die RAB regt an, bei der Definition von Prüfgrundsätzen in direkter Form auf nationale oder internationale Qualitäts- und Prüfstandards zu verweisen.

Würdigung

Mit der Änderung in Rz 35 wird präzisiert, dass nationale und internationale Prüfstandards für die Rechnungsprüfung nicht massgebend sind (bisher: nicht anwendbar). Die Prüfungen haben sich nach den Grundsätzen im Rundschreiben zu richten, wobei die Anwendung fallbezogen zu erfolgen hat. Wo dies zweckdienlich erscheint, können die Anwendungshinweise der Prüfstandards für die Rechnungsprüfung herangezogen werden.

Da die Schweizer Prüfstandards der THK sowie die International Standards on Auditing insbesondere für die Prüfung von Jahresabschlüssen konzipiert sind, hat die FINMA bei der Neukonzeption des Rundschreibens im Jahr 2012 auf eine Übernahme dieser Standards für Zwecke der Aufsichtsprüfung verzichtet. Bei den überwiegend qualitativen Elementen in der Aufsichtsprüfung sind die auf die Prüfung von quantitativen Angaben und unter Berücksichtigung von Wesentlichkeitsüberlegungen konzipierten Prüfstandards wenig zweckdienlich. Gleichwohl wurden einzelne Prüfgrundsätze als Anforderungen im Rundschreiben aufgenommen. Es handelt es sich um prinzipienbasierte Vorgaben, welche

in Anlehnung an ausgewählte Schweizer Prüfstandards der THK mit entsprechender Eignung für die Zwecke der Aufsichtsprüfung formuliert wurden.

Fazit

Die vor zwei Jahren dargelegte Argumentation zur prinzipienorientierten Formulierung von Prüfgrundsätzen behält ihre Gültigkeit. Es werden deshalb keine Änderungen an der Anhörungsvorlage vorgenommen.

3.5 Unvereinbarkeit mit einem Prüfmandat

Stellungnahmen

Der VSKB ist der Ansicht, dass die Regelung nicht zielführend ist, wonach ein Prüfobjekt zum Zeitpunkt der Beurteilung im Rahmen eines Pre-Audits weitestgehend abgeschlossen sein muss. Weiter sollte gemäss VSKB der Begriff «begleitende Dienstleistungen» spezifiziert werden. Zudem erachtet der VSKB die Zusammenarbeit mit der Prüfgesellschaft ausschliesslich im Rahmen von „Secondments“ als zu stark einschränkend und schlägt vor, dass ein Personalaustausch zwischen interner Revision und Prüfgesellschaft stattfinden können soll.

Ähnlich argumentiert der SVIR, dass mit einer Zusammenarbeit von interner Revision und Prüfgesellschaft insgesamt eine für das geprüfte Unternehmen effizientere Prüfung und ein fundierteres Ergebnis erzielt wird.

Die RAB schlägt vor, die Bedingungen für „Secondments“ restriktiver zu gestalten.

Die THK wendet ein, dass der Begriff „Coaching“ unterschiedlich verstanden werden kann und regt eine Präzisierung durch die Verwendung „umfassendes oder personenbezogenes Coaching“ an. Auch sollte bei längerfristigen Projekten je nach Abschluss der Entwicklung der jeweiligen Phase des Prüfobjekts ein sogenannter Pre-Audit zulässig sein. Weiter regt die THK an, dass Mitarbeitende der internen Revision die Prüfgesellschaft direkt unter deren Anleitung, Überwachung und Qualitätskontrolle unterstützen können.

Würdigung

Ein Pre-Audit sollte grundsätzlich möglich sein, sofern das Prüfobjekt entsprechend fertiggestellt und bereit zur Implementierung ist. Die weitgehende Entwicklungsstufe bei solchen Projekten ist erforderlich, um dem Charakter einer Prüfung gerecht zu werden. Hinsichtlich der von einigen Anhörungsteilnehmern vorgeschlagenen stärkeren Zusammenarbeit zwischen der internen Revision und der aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft beurteilt die FINMA den Nutzen beider Kontrollorgane je nach ihrem Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich. Die interne Revision ist ein Organ des Verwaltungsrats eines Beaufichtigten. Die Prüfgesellschaft soll als verlängerter Arm der FINMA unabhängig und objektiv agieren können. Aufgrund dieser unterschiedlichen Konzeption kann eine stärkere Zusammenarbeit beider Instrumente, als diese im Entwurf vorgeschlagen wird, die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaft beeinträchtigen.

Fazit

Um die von den Organen des Beaufsichtigten unabhängige Stellung der Prüfgesellschaft als verlängerter Arm der FINMA sicherzustellen, sind bezüglich Unvereinbarkeiten hohe Anforderungen an die Prüfgesellschaften gerechtfertigt. Tätigkeiten, welche die objektive Urteilsfähigkeit der Prüfgesellschaft einschränken, sind konsequenterweise nicht erlaubt. Es werden deshalb keine Änderungen an der Anhörungsvorlage vorgenommen.

3.6 Interne Revision

Stellungnahmen

Die RAB regt an, die Ausführungen zur Abstützung auf Arbeiten der internen Revision im Rundschreiben spezifischer zu regeln. Im Einzelnen schlägt die RAB vor, Regelungen einzuführen betreffend die Beurteilung der Objektivität und der fachlichen Kompetenz der internen Revision durch den Prüfer, den Umfang der Arbeiten der internen Revision, die verwendet werden können, die Zusammenarbeit mit dem Prüfer und die Beurteilung und Verwendung der Arbeiten der internen Revision.

Würdigung

Die Objektivität und fachliche Kompetenz der internen Revision wird, wo vorgesehen, als separates Prüffeld im Rahmen der Basisprüfung geprüft.

Im Rundschreiben wird bewusst auf den Begriff „Zusammenarbeit“ verzichtet, da die reine Abstützung auf Fakten der internen Revision keine Zusammenarbeit darstellt. Aus Rz 44.8 wird ersichtlich, dass eine gegenseitige Zurverfügungstellung von Personal nicht zulässig ist. Daraus kann abgeleitet werden, dass die interne Revision nicht Teil des Prüfteams der Prüfgesellschaft sein darf (*direct assistance*).

Die Beurteilung der Arbeiten der internen Revision durch die Prüfgesellschaft hat sich an den Anforderungen der FINMA an die Prüfgesellschaft zu orientieren. Diese sind in inhaltlicher Hinsicht die Vorgaben aus den Standardprüfstrategien und in qualitativer Hinsicht die im Rundschreiben verankerten Prüfgrundsätze. Diese Präzisierung wurde in die FINMA-PV aufgenommen (Art. 5 Abs. 3). Welche Prüfhandlungen der Prüfer zusätzlich zu den Arbeiten der internen Revision noch zu leisten hat, um zu einem eigenen Urteil zu gelangen, muss im Einzelfall beurteilt werden.

Fazit

Auf eine weitergehende Regelung zur Abstützung auf Arbeiten der internen Revision wird verzichtet.

Die Rz 47 wird aufgehoben, da die Ausführung zusätzlich in die FINMA-PV aufgenommen wird (Art. 5 Abs. 2).

3.7 Berichterstattung

Stellungnahmen

Der VSKB schlägt vor, Rz 54 ersatzlos zu streichen, da diese im Widerspruch zu Art. 9 Abs. 1 der FINMA-PV stehe, der besagt, dass der Prüfbericht die Resultate der Prüfung umfassend, eindeutig und objektiv darstellen muss.

Die THK bringt ein, dass bei Stammhausstrukturen im Bereich Banken und Effekthändler die Aspekte betreffend der konsolidierten Aufsicht zur Zeit im Bericht des Stammhauses berücksichtigt werden und kein separater Bericht erstellt wird. Dies sollte in Rz 77 entsprechend reflektiert werden.

Würdigung

Die Rz 54 steht nicht im Widerspruch zu Art. 9 FINMA-PV und steht im Einklang mit Art. 2 FINMA-PV. Der Umstand, dass einzelne Risiken die zukünftige Einhaltung regulatorischer Bestimmungen gefährden könnte, führt im Bericht zu Kommentaren und Empfehlungen, was im Sinn von Art. 2 FINMA-PV ist.

Der Einwand der THK ist berechtigt.

Fazit

Die Rz 54 bleibt unverändert. Die Rz 77 wird insofern ergänzt, als dass grundsätzlich eine separate Berichterstattung zum Einzelinstitut und zum Konzern zu erfolgen hat.

3.8 Besondere Bestimmungen Banken

Stellungnahmen

In Bezug auf Rz 106 merkt die THK an, dass die Vorlage der Prüfstrategie zwei Unterschriften seitens der Prüfgesellschaft vorsieht. Es wird empfohlen die Rz 106 sinngemäss wie Art. 9 Abs. 1 FINMA-PV umzuformulieren.

Zu Rz 109 schlägt die THK vor, dass die Prüfberichte 4 Monate nach Jahresabschluss einzureichen seien. Die Risikoanalyse und die Prüfstrategie hingegen seien einen Monat später einzureichen. Die leicht verschobene Einreichungsfrist würde sicherstellen, dass die Erkenntnisse aus der letztjährigen Prüfung vollständig in die Planungsdokumente einfließen könnten und die hohe Arbeitsbelastung etwas gebrochen würde.

Würdigung

Die von der THK aufgezeigte Inkonsistenz in der Anwendung von Rz 106 kann korrigiert werden.

Auf eine Anpassung der Fristen für die Risikoanalyse und die Prüfstrategie in Rz 109 wird verzichtet. Die zusammengefasste Einreichfrist von Prüfbericht, Risikoanalyse und Prüfstrategie ist bewusst so gewählt, weil die Dokumente untereinander abgestimmt sein sollen. Die Erstellung der Risikoanalyse und Standardprüfstrategie wird nach der erstmaligen Anwendung weniger Ressourcen beanspruchen, da sich Prüfgesellschaften auf die im Vorjahr zusammengestellten Dokumente sowie die Mehrjahresplanung abstützen können.

Fazit

Die Rz 106 (Banken) und die Rz 119 (KAG) werden insofern angepasst, als dass die Prüfstrategie mit Doppelunterschrift signiert werden muss.

Von einer Anpassung der Fristen für die Einreichung der Risikoanalyse und der Prüfstrategie in Rz 109 wird abgesehen.

3.9 Besondere Bestimmungen Versicherungen

Stellungnahmen

Bezüglich Rz 122.1 – 127 (Risikoanalyse) vermerkt die THK, dass keine Deckungsgleichheit zwischen den Prüfgebieten und den Themen der Risikoanalyse bestehe. Mit den zur Zeit anwendbaren Mindestprüfvorgaben sei es zudem schwierig eine konkrete Aussage zu risikomindernden Massnahmen zu machen. Dies würde insgesamt eine grosse Schwierigkeit zur Bestimmung von Nettorisiken mit sich bringen.

Die THK schlägt vor, die obligatorische Beurteilung der Nettorisiken in Konsistenz mit den Mindestprüfvorgaben IKS einzuführen und das Rundschreiben mit einer entsprechenden Übergangsbestimmung zu ergänzen. Mit der Einführung der Nettorisiken in der Risikoanalyse sollte gemäss THK zudem eine Angleichung der Themen mit der Standardprüfstrategie erfolgen und eine standardisierter Evaluation der Nettorisiken wie in der Bankenprüfung eingeführt werden (vgl. Tabelle in Rz 85).

Die THK beantragt des Weiteren in Rz 122.1 den Satzteil „... oder im Laufe der kommenden sechs Monate als sicher betrachtet werden können.“ zu streichen, da sich insbesondere in Bezug auf die risikomindernden Massnahmen keine Aussage in die Zukunft gemacht werden könne.

In Bezug auf Rz 127 bringt die THK ein, dass die Abgrenzung „Rückversicherungscaptives mit einer geringen Grösse und einer einfacher Risikostruktur“ unklar sei und ein Verweis auf klar bestimmbares Kriterium gemacht werden könnte (bspw. Aufsichtskategorie).

Würdigung

Die Prüfgesellschaften konnten bereits im vergangenen Jahr optional eine Einschätzung der risikomindernden Massnahmen und der Nettorisiken vornehmen. Aufgrund der positiven Erfahrungen – viele Prüfgesellschaften nutzten diese Möglichkeit – und mit dem Ziel einer einheitlichen Anwendung für alle Aufsichtsbereiche soll an einer obligatorischen Einführung der Einschätzung der Nettorisiken im Versicherungsbereich festgehalten werden. Weil die Risikoanalyse im Versicherungsbereich keine explizite Verknüpfung zur Standardprüfstrategie vorsieht, ist für die Anwendung auch keine vollständige Kohärenz der Prüfgebiete und der Themen der Risikoanalyse notwendig.

Festzuhalten ist, dass die Risikoanalyse keine Prüfungshandlung ist, sondern eine unabhängige Einschätzung der Risikolage des Beaufsichtigten durch die Prüfgesellschaften zuhanden der FINMA. Ziel der Risikoanalyse ist es, dass die Prüfgesellschaft aus ihrer Sicht die Risikolage aus einer Gesamtpolitik und die grössten Schwachstellen aufzeigt, denen der Beaufsichtigte ausgesetzt ist. Die Prüfgesellschaft kommt aufgrund ihrer laufenden Einsicht in das Geschäft des beaufsichtigten Instituts zu Informationen, die auch über aktuelle und künftige Entwicklungen einen guten, wenn auch nicht abschliessenden, vollständigen und gesicherten Überblick verschaffen. Hierzu gehören unter anderem Informationen zu risikomindernden Massnahmen. Damit leisten die Prüfgesellschaften einen Mehrwert in der Finanzmarktaufsicht.

Die Formulierung betreffend Rückversicherungscaptives lehnt an Art. 2 Abs. 2 AVO an; auf eine weitergehende Präzisierung im Rundschreiben soll verzichtet werden.

Fazit

Es werden bezüglich Rz 122.1 und Rz 127 sowie Anhang 14 Risikoanalyse keine Änderungen an der Anhörungsvorlage vorgenommen.

4 Weiteres Vorgehen

Das teilrevidierte Rundschreiben tritt auf den 1. Januar 2015 in Kraft.