

Ex-post-Evaluationsbericht

Bericht über die Ergebnisse der Ex-post-Evaluation zur Teilrevision des FINMA-Rundschreibens 2013/3 „Prüfwesen“

31. Mai 2023

Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte.....	4
1 Einleitung.....	5
2 Ex-post-Evaluationen der FINMA	5
2.1 Grundsatz.....	5
2.2 Gegenstand der vorliegenden Ex-post-Evaluation	5
2.3 Adressatenkreis	6
3 Ergebnisse der Ex-post-Evaluation und Beurteilung durch die FINMA.....	6
3.1 Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses im aufsichtsrechtlichen Prüfwesen.....	7
3.1.1 Einleitung	7
3.1.2 Stellungnahmen.....	7
3.1.3 Würdigung und Fazit	8
3.2 Effizienz und Effektivität der reduzierten Prüfkadenz	10
3.2.1 Einleitung	10
3.2.2 Stellungnahmen.....	11
3.2.3 Würdigung und Fazit	11
3.3 Angemessenheit und Vollständigkeit der Risikoanalyse und Prüfstrategie	12
3.3.1 Einleitung	12
3.3.2 Stellungnahmen.....	13
3.3.3 Würdigung und Fazit	13
3.4 Angemessenheit des Prüfverfahrens „graduelle Abdeckung“	14
3.4.1 Einleitung	14
3.4.2 Stellungnahmen.....	14
3.4.3 Würdigung und Fazit	15
3.5 Intensiverer Einsatz des Aufsichtsinstruments „Zusatzprüfungen“	16
3.5.1 Einleitung	16

3.5.2	Stellungnahmen.....	16
3.5.3	Würdigung und Fazit	16
3.6	Praktikabilität und Effizienz der Abstützung auf Arbeiten der internen Revision	17
3.6.1	Einleitung.....	17
3.6.2	Stellungnahmen.....	17
3.6.3	Würdigung und Fazit	18
4	Weiteres Vorgehen	18

Kernpunkte

1. Mit der Revision des Rundschreibens 2013/3 „Prüfwesen“, in Kraft seit 1. Januar 2019, führte die FINMA Massnahmen zur Effizienzsteigerung des aufsichtsrechtlichen Prüfwesens ein. Erklärtes Ziel war eine Kostenreduktion um 30 %. Es wurde in Aussicht gestellt, die Revision nach drei Jahren einer Wirkungsanalyse zu unterziehen.
2. Die FINMA legt ihre Evaluation nach Konsultation der betroffenen Kreise (Vertreter der Prüfgesellschaften und Beaufsichtigten sowie die Revisionsaufsichtsbehörde) sowie auf Basis eigener Erfahrungen und Daten vor.
3. Die angestrebte Effizienzsteigerung im aufsichtsrechtlichen Prüfwesen wurde erreicht: Im Bereich Banken und Asset Management konnten 30 % der Kosten für die Basis- und Zusatzprüfung eingespart werden. Durch die verstärkte Risikoorientierung konnte zudem der Nutzen der aufsichtsrechtlichen Prüfwesens für die Aufsicht der FINMA erhöht werden.
4. Die FINMA hat das Rundschreiben auch unter formaljuristischen Aspekten geprüft. Sie beabsichtigt, das Rundschreiben in eine Verordnung zu überführen, um den Anforderungen der FINMAG-Verordnung Genüge zu tun. Materielle Anpassungen sind aus dieser Überführung nicht zu erwarten. Die Konsultation ergab, dass eine erhöhte Flexibilität des aufsichtsrechtlichen Prüfwesens gewünscht ist. Zu diesem Zweck plant die FINMA, die Anhänge des Rundschreibens auszugliedern, womit eine dynamischere Anpassung möglich wird.

1 Einleitung

Am 1. Januar 2019 trat das teilrevidierte FINMA-Rundschreiben 2013/3 „Prüfwesen“ in Kraft. Mit dieser Teilrevision wurde das Konzept der aufsichtsrechtlichen Prüfung risikoorientierter ausgestaltet und die Grundlage für eine Verbesserung der Effizienz in Form einer höheren Aussagekraft der Prüfung bei tieferen Kosten geschaffen. Explizit hatten die mit der Revision getroffenen Massnahmen zum Ziel, die Kosten der Aufsichtsprüfung bei gleichbleibendem Nutzen um mindestens 30 % zu senken.

Wie im Anhörungsbericht vom 20. Juni 2018¹ zur Teilrevision des Rundschreibens angekündigt, führte die FINMA nach Ablauf von drei vollen Prüfjahren eine Ex-post-Evaluation mit Bezug zu den Hauptpunkten der Teilrevision, also zur Risikoorientierung und zum Kosten-Nutzen-Verhältnis, durch.

Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse der Ex-post-Evaluation zusammen und erläutert die Auffassung der FINMA zu den Vorschlägen der Ex-post-Evaluationsteilnehmenden.

2 Ex-post-Evaluationen der FINMA

2.1 Grundsatz

Art. 6 Abs. 6 der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 13. Dezember 2019 (SR 956.11) verpflichtet die FINMA dazu, ihre bestehende Regulierung periodisch auf Notwendigkeit, Wirksamkeit und Angemessenheit zu prüfen. Die FINMA hört die interessierten Kreise an und veröffentlicht die Ergebnisse der Überprüfungen.

2.2 Gegenstand der vorliegenden Ex-post-Evaluation

Die vorliegende Ex-post-Evaluation fokussiert auf die mit der Teilrevision des FINMA-RS 13/3 eingeführten Anpassungen, welche das Ziel einer Effizienzsteigerung verfolgten (vgl. dazu nachfolgend Ziff. 3.1). Diese Anpassungen umfassen im Wesentlichen:

- Eine verstärkte Risikoorientierung in der Prüfstrategie und damit weniger flächendeckende Basisprüfung;
- die Möglichkeit einer reduzierten Prüfkadenz bei Erfüllen bestimmter Mindestanforderungen, auf Gesuch des Oberleitungsorgans hin;

¹ Abrufbar unter www.finma.ch > Dokumentation > Archiv > Abgeschlossene Anhörungen > 2018 > Rundschreiben 2013/3 „Prüfwesen“

- den Verzicht auf einen Grossteil der beschreibenden Elemente und die Fokussierung auf Prüffeststellungen im Bereich der Berichterstattung (sog. *Exception Reporting*);
- eine breitere Abstützung auf Arbeiten und Erkenntnisse der internen Revision, um unter anderem Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Bei der Beurteilung von Notwendigkeit, Wirksamkeit und Angemessenheit sowohl der Anpassungen am Rundschreiben als auch der Vorschläge seitens der Evaluationsteilnehmenden orientiert sich die FINMA daran, ob die Massnahmen dem Ziel einer Effizienzsteigerung im beabsichtigten Mass zuträglich waren resp. wären.

2.3 Adressatenkreis

Die FINMA hat die betroffenen Anspruchsgruppen direkt adressiert und fokussiert die Konsultation auf die Aufsichtsbereiche, deren Prüfwesen durch die Revision des Rundschreibens die signifikantesten Änderungen erfahren hat und die auch finanziell mit Abstand am stärksten tangiert sind. Folgende interessierte Kreise wurden mit einem Fragebogen um Rückmeldung zu den Erfahrungen mit der Teilrevision des FINMA-RS 13/3 gebeten:

- Asset Management Association Switzerland (AMAS);
- Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB);
- Expertenverband für Wirtschaftsprüfung, Steuern und Treuhand (EXPERTsuisse);
- Schweizerische Bankiervereinigung (SwissBanking);
- Verband Schweizer Regionalbanken (VSRB).

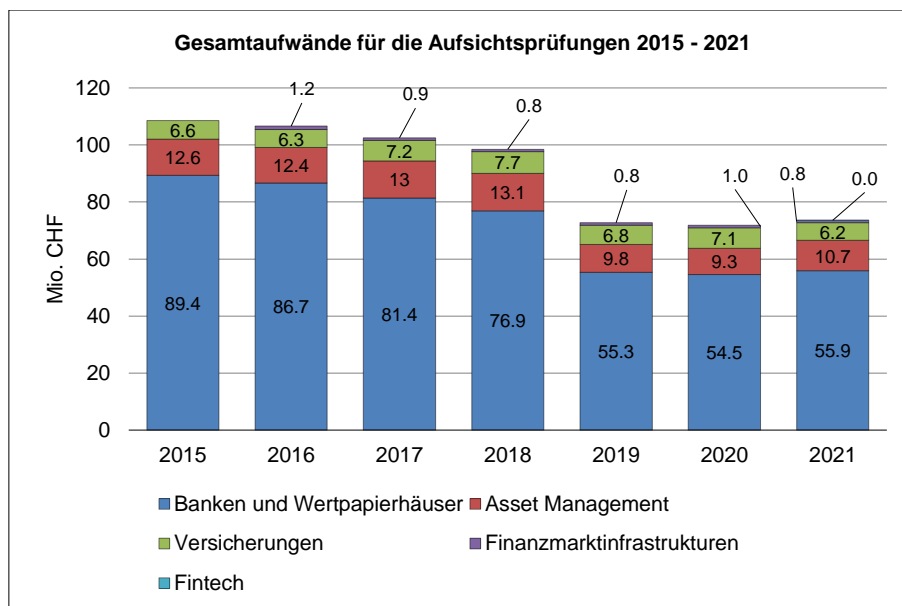
Zudem haben sich zwei weitere Interessierte geäussert:

- Institute of Internal Auditors (IIA Switzerland);
- Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB).

3 Ergebnisse der Ex-post-Evaluation und Beurteilung durch die FINMA

Generell wird die mit der Teilrevision des Rundschreibens verstärkte Risikoorientierung der aufsichtsrechtlichen Prüfungen begrüsst und dem Prüfwesen eine deutliche Effizienzsteigerung attestiert. Aus den eingereichten Stellungnahmen gehen jedoch auch – teilweise gegensätzliche – Verbesserungsvorschläge hervor. In der Folge werden konkrete Rückmeldungen und Vorschläge zusammenfassend dargestellt.

Durch die Teilrevision konnte eine deutliche Effizienzsteigerungen erreicht werden, die in den Bereichen Banken und Asset Management, die über 90 % der Kosten für die aufsichtsrechtlichen Basis- und Zusatzprüfungen auf sich vereinigen, zu den von der FINMA angestrebten Einsparungen von über 30 % geführt haben.



3.1 Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses im aufsichtsrechtlichen Prüfwesen

3.1.1 Einleitung

Die Evaluationsteilnehmenden konnten zur Fragestellung, ob aus ihrer Sicht das Kosten-Nutzen-Verhältnis im aufsichtsrechtlichen Prüfwesen durch die Teilrevision des FINMA-RS 13/3 optimiert wurde, Stellung nehmen und bei Bedarf Verbesserungsvorschläge einbringen.

3.1.2 Stellungnahmen

Sämtliche Evaluationsteilnehmenden bestätigen, dass die durch das aufsichtsrechtliche Prüfwesen verursachten Kosten reduziert werden konnten. Bezüglich der Beurteilung des Nutzens der Teilrevision zeigt sich hingegen ein differenziertes Bild. Vereinzelt wird kritisiert, dass die Teilrevision einen unzureichenden nutzensteigernden Effekt hatte, respektive ein solcher schwierig nachzuweisen sei. Die RAB ist zudem der Ansicht, dass sich das Nichtaufdeckungsrisiko erhöht hat. Sie spricht damit das Risiko an, dass Verstöße gegen Bestimmungen der Finanzmarktregulierung und/oder der Statuten, Reglemente und Weisungen oder wesentliche risikoerhöhende Transaktionen nicht erkannt werden.

Die Einführung des Schweizer Prüfungshinweises 70 – Aufsichtsprüfung (PH 70), der die Pflichten des Aufsichtsprüfers zur Umsetzung der Vorgaben des Gesetzgebers und der FINMA zum aufsichtsrechtlichen Prüfwesen, insbesondere gemäss Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG), Finanzmarkt-Prüferverordnung (FINMA-PV) sowie FINMA-RS 13/3 behandelt, und dessen Anerkennung als Selbstregulierung durch die FINMA, wird als wichtiger Schritt in die richtige Richtung betrachtet.

Um den Nutzen des Prüfwesens weiter zu steigern, werden folgende Verbesserungsvorschläge vorgetragen:

- Die Prüftiefe „kritische Beurteilung“, bei der sich die Prüfgesellschaft einen angemessenen Überblick über den zu prüfenden Sachverhalt verschafft, z.B. mit der Durchsicht von Dokumenten oder Befragungen, sei nach Ansicht der Mehrheit der Evaluationsteilnehmenden durch die Prüfgesellschaft weiterhin gezielt einzusetzen. Die RAB schlägt hingegen vor, die Prüftiefe „kritische Beurteilung“ zu Gunsten der Prüftiefe „Prüfung“ zu streichen.
- Aufgrund des Massengeschäftes in der Finanzbranche sollten gemäss RAB in der Aufsichtsprüfung Funktionsprüfungen gegenüber Stichprobenprüfungen bevorzugt werden. Die Prüfgesellschaften sollten also vermehrt anhand von Funktionsprüfungen, z.B. Einsichtnahmen oder Befragungen, die Wirksamkeit von Kontrollen beurteilen.
- Gemäss EXPERTsuisse sollen vorausschauende Beurteilungen durch die Prüfgesellschaften, z.B. bei der Implementierung neuer Geschäftsfelder, -prozesse und Systeme, den Nutzen aus der Tätigkeit der Prüfgesellschaften steigern.
- Um eine risikoorientierte und effiziente Prüfung sowie eine aussagekräftige Berichterstattung zu fördern, soll gemäss EXPERTsuisse die Einführung des Konzepts der Wesentlichkeit in der Aufsichtsprüfung erwägt werden. Das bedeutet, Sachverhalte, die unterhalb definierter Schwellen liegen, seien für die Prüfung sowie Berichterstattung nicht zu berücksichtigen.
- Ebenso wird angeregt, die enge Definition der Beanstandung oder der Vorgaben im Zusammenhang mit der Nachprüfung zu überprüfen, da die Überprüfung der Erledigung von Beanstandungen zu einer Variabilität der Prüfungskosten führe;
- Eine zeitliche Abstimmung und fachlich klare Abgrenzung der Aufsichtsprüfung und der direkt durch die FINMA vorgenommenen Prüfungen (z.B. Vor-Ort-Kontrollen, *Deep Dives* usw.) ist EXPERTsuisse wichtig.

3.1.3 Würdigung und Fazit

Aus Sicht der FINMA ist es durch die verstärkte Risikoorientierung gelungen, die Kosten stark zu reduzieren und die Prüfungen und Berichterstattungen risikoorientiert zu entschlacken, sodass der Nutzen für die Aufsicht erhöht

werden konnte. Die verstärkte Risikoorientierung in der Prüfstrategie und das *Exception Reporting* im Zusammenhang mit der Klassifizierung der Beanstandungen und Empfehlungen² werden als Fokussierung auf wesentliche Inhalte sowie als Erhöhung der Transparenz bei der Berichterstattung empfunden und geschätzt. Darüber hinaus ermöglichen die getätigten Einsparungen eine gezielte Reinvestition eines Teils in andere wichtige und effiziente Aufsichtsinstrumente, wie die datenbasierte Aufsicht sowie die direkten Vor-Ort-Kontrollen. Die Revision hat also den Nutzen der Prüfung für die FINMA-Aufsicht erhöht.

Die RAB plädiert für den vermehrten Einsatz von Funktionsprüfungen zur Beurteilung der Wirksamkeit von Kontrollen. Die FINMA teilt die Einschätzung, dass diese Prüfungshandlungen ein wichtiges Instrument sind. Der Entscheid über ihren Einsatz liegt bereits heute im pflichtgemässen Ermessen der verantwortlichen Prüfenden. Die diesbezüglichen Grundsätze werden im PH 70 abgebildet. Zudem decken die Funktionsprüfungen und Stichprobenprüfungen teilweise unterschiedliche Prüfziele respektive Schlussfolgerungen ab, weshalb sich diese nicht gegenseitig ausschliessen. Letztendlich hängt die Auswahl der geeigneten Prüfungshandlungen zum Erlangen der ausreichenden Prüfungsnachweise stark von den Besonderheiten des Einzelfalls ab, so dass eine weitere Beschränkung des pflichtgemässen Ermessens der verantwortlichen Prüfenden durch zusätzliche regulatorische Vorgaben nicht zweckmässig erscheint.

Die FINMA begrüsst grundsätzlich die vorausschauende Beurteilung neuer Geschäftsfelder, -prozesse und Systeme durch die aufsichtsrechtliche Prüfungsgesellschaft. Sie erlauben es den beaufsichtigten Instituten, Fehler und Risiken frühzeitig zu adressieren. Das aktuelle Rundschreiben fordert zudem die Einnahme einer vorausschauenden Perspektive bei der Risikoanalyse (Rz 16) unter Berücksichtigung der Unvereinbarkeitsvorschriften.

Der von der RAB vorgeschlagene Verzicht auf die Prüftiefe „kritische Beurteilung“ würde dazu führen, dass stattdessen entweder gar keine Intervention stattfindet oder in jedem Falle, unabhängig von der Risikoevaluation des jeweiligen Gebiets, die Prüftiefe „Prüfung“ zur Anwendung kommt. Ersteres würde eine Schwachstelle in der Aufsicht schaffen, da kein Update über eventuelle Prozess- und Risikoänderungen während einer langen Zeit vorgenommen würde. Letzteres würde zu einer nicht mehr risikoorientiert angelegten sowie teureren aufsichtsrechtlichen Prüfung führen. Diese Verringerung der Effizienz kann unseres Erachtens nicht durch qualitative Aspekte ausgeglichen werden.

Gemäss FINMA-RS 13/3 werden nach der Durchführung der risikoorientierten Prüfung die bei den Beaufsichtigten vorhandenen Schwachstellen bzw. Verbesserungspotentiale (Beanstandungen und Empfehlungen) an die FINMA rapportiert. Im PH 70 (Ziffer 132 und 139) werden diese gemäss ihrer

² Siehe PH 70 - Ziffer 132 und 139

Schwere (Hoch, Mittel, Tief) klassifiziert. Dieser Ansatz ermöglicht eine vollständige und gleichzeitig gezielte Information der FINMA. Die Einführung einer Wesentlichkeit würde dieses Konzept durchbrechen und dazu führen, dass ein ganzheitliches Bild von Schwachstellen bzw. Verbesserungspotentialen fehlt. Die FINMA sieht hier zudem das Risiko einer Degradierung des internen Kontrollsystems der Beaufsichtigten und der Aussagekraft des Prüfberichts.

Bezüglich der Vorgaben im Zusammenhang mit der Nachprüfung erachtet die FINMA eine gewisse Variabilität der Prüfkosten als akzeptabel, wenn sie sich aus der Nachprüfung von Beanstandungen ergibt und insofern verursachergerecht ist.

Die Abgrenzung der Aufsichtsprüfung und der direkt durch die FINMA vorgenommenen Prüfungen wird in der Praxis bereits so gelebt. Wo sinnvoll und möglich, findet auch eine vorgängige Koordination mit der Prüfgesellschaft statt. Häufig ersetzt eine Intervention der FINMA, beispielsweise aufgrund unterschiedlicher Ziele, Vorgehensweisen, Prüfpunkte usw., jedoch nicht eine aufsichtsrechtliche Prüfung in dem betreffenden Gebiet. Allenfalls können Prüfergebnisse der FINMA Auswirkungen auf Einschätzungen und Ergebnisse der Prüfgesellschaft haben. Die Schlussberichte der FINMA zu den Vor-Ort-Kontrollen werden der Prüfgesellschaft, zeitgleich mit dem Versand an das beaufsichtigte Institut, in Kopie zugestellt.

Fazit

Aus Sicht der FINMA ist es durch die verstärkte Risikoorientierung gelungen, die Kosten stark zu reduzieren und die Prüfungen sowie die Berichterstattungen risikoorientiert zu entschlacken, sodass der Nutzen für die Aufsicht erhöht werden konnte.

Die FINMA nimmt zur Kenntnis, dass die Evaluationsteilnehmenden bezüglich des Nutzens der Aufsichtsprüfung vereinzelt Verbesserungsvorschläge einbringen. Aufgrund der oben aufgeführten Gründe und der teilweise gegenseitlichen Rückmeldungen sieht die FINMA keinen unmittelbaren Handlungsbedarf für eine Anpassung des FINMA-RS 13/3.

3.2 Effizienz und Effektivität der reduzierten Prüfkadenz

3.2.1 Einleitung

Die reduzierte Prüfkadenz ermöglicht die Durchführung der Aufsichtsprüfung auf mehrjähriger Basis, wonach die Prüfungshandlungen beim Beaufsichtigten aufgeschoben werden. Beaufsichtigte, die für eine reduzierte Prüfkadenz qualifizieren, können diese bei der FINMA beantragen. Wird der Antrag von

der FINMA gutgeheissen, so führt die Prüfgesellschaft ihre Prüfungshandlungen nur alle zwei oder drei Jahre beim Beaufsichtigten vor Ort aus. Dieses Konzept wurde mit der Teilrevision des Rundschreibens erstmals eingeführt.

Die Evaluationsteilnehmenden waren eingeladen, zur reduzierten Prüfkadenz, insbesondere im Hinblick auf Effizienz, Koordinationsaufwand, Komplexität sowie rechtzeitiges Erkennen und Adressieren von Risiken, Stellung zu nehmen.

3.2.2 Stellungnahmen

Die Evaluationsteilnehmenden beurteilen den Nutzen der reduzierten Prüfkadenz als gering. Aufgrund der blossen Aufschiebung von Prüfungshandlungen seien die Kosteneinsparungen für die Jahre ohne eine Intervention, sogenannte Zwischenjahre, insgesamt gering. Teilweise wird argumentiert, dass der Aufwand für die Koordination mit der internen Revision steige und auch in Zwischenjahren Kosten der Prüfgesellschaft anfielen, z.B. für die Aufrechterhaltung eines gewissen Informationsstandes. Letztendlich wird das Risiko erwähnt, dass die Konzentration von Prüfungshandlungen in den Jahren mit Intervention einen Mehraufwand generieren würde, der für bestimmte Institute ressourcenmässig schwer zu bewältigen sei.

Die Prüfgesellschaften ergänzen, dass lediglich die Kosten für die Erstellung einer Prüfstrategie sowie für die Berichterstattung in Zwischenjahren wegfielen. Im Gegenzug gingen sowohl für die Institute als auch die Prüfgesellschaften zeitnahe Informationen verloren, was insbesondere in Zwischenjahren die Erkennung und Einschätzung von Risiken und Risikoveränderungen erschwere.

Aus Sicht der RAB werden die Vorhersehbarkeit von Prüfungshandlungen und das Nichtaufdeckungsrisiko, insbesondere von dolosen Handlungen, erhöht. Zudem werde die präventive Wirkung der aufsichtsrechtlichen Prüfung aufgeweicht.

3.2.3 Würdigung und Fazit

Die durch die FINMA erhobenen Zahlen zeigen, dass die Behauptung der fehlenden Kostenreduktion empirisch nicht belegbar ist. Institute mit reduzierter Prüfkadenz weisen über die Zeitspanne von zwei respektive drei Jahren durchschnittlich klar tiefere Prüfkosten auf, als die nach Risikoprofil und Aufsichtskategorie vergleichbare Population von Banken und Wertpapierhäusern ohne eine reduzierte Prüfkadenz, und stellen somit einen erfreulichen Erfolgsfaktor der Rundschreibenrevision dar. Die Voraussetzungen zur Qualifikation für eine reduzierte Prüfkadenz sind ausserdem im Einklang mit dem Zweck einer verstärkten Risikoorientierung.

Das FINMA-RS 13/3 trägt dem unternehmerisch bedingten Informationsbedürfnis bei Banken mit einer Kann-Bestimmung Rechnung. Kein Institut ist also verpflichtet, dieses Instrument zu nutzen. Für Verwalter von Kollektivvermögen, Fondsleitungen, Wertpapierhäuser Finanzgruppen und Finanzkonglomerate sieht Art. 63 Abs. 2 FINIG ebenfalls die Möglichkeit einer reduzierten Prüfkadenz vor. Das Oberleitungsorgan von Beaufsichtigten, welche die definierten Kriterien für eine reduzierte Prüfkadenz erfüllen, kann bei der FINMA eine solche beantragen. Gehen im Gegenzug Steuerungsinformationen verloren, wurde dies aus Risikogesichtspunkten durch das beaufsichtigte Institut akzeptiert. Gleiches gilt für die Konzentration der Prüfungshandlungen in den Jahren mit Intervention. Die dafür benötigten Ressourcen sind planbar.

Aktuell gelangt die reduzierte Prüfkadenz bei rund 115 beaufsichtigten Instituten in den Bereichen Banken und Asset Management zur Anwendung.

Bezüglich der Vorhersehbarkeit von Prüfungshandlungen und dem Nichtaufdeckungsrisiko, insbesondere doloser Handlungen, sieht Ziffer 85 des PH 70 die Aufnahme von Überraschungsmomenten nach pflichtgemäßem Ermessen vor. Zudem werden in Ziffer 131 des PH 70 die Pflichten der Prüfgesellschaften für Zwischenjahre festgehalten, was die Erkennung und Meldung von erheblichen Risiken abdeckt.

Fazit

Die reduzierte Prüfkadenz hat zu tieferen Prüfkosten der betroffenen Institute geführt und trägt zu einer verstärkten Risikoorientierung bei. Sie hat sich somit in der Praxis bewährt. Es ist kein Handlungsbedarf erkennbar.

Der Vorhersehbarkeit von Prüfungshandlungen und dem Nichtaufdeckungsrisiko wird im FINMA-RS 13/3 in Verbindung mit dem PH 70 bereits heute angemessen Rechnung getragen.

3.3 Angemessenheit und Vollständigkeit der Risikoanalyse und Prüfstrategie

3.3.1 Einleitung

Die Vorgabedokumente für die Risikoanalyse und Prüfstrategie gehören als Anhänge zum Umfang des FINMA-RS 13/3. Diese determinieren in welcher Qualität die Prüfgesellschaft Aussagen zum Prüfgegenstand trifft und damit direkt den Nutzen der Prüfung für die Aufsicht. Basierend auf der Risikoanalyse, in der die Prüfgesellschaft eine Einschätzung der Risikolage des beaufsichtigten Instituts insgesamt sowie je Prüffeld vornimmt, gelangt in der Regel für die Prüfung durch die Prüfgesellschaft eine Standardprüfstrategie zur

Anwendung. Dabei gibt das Nettorisiko in den Prüffeldern vor, welche Prüfperiodizität und welche Prüftiefe zu beachten sind. Bei Instituten der FINMA-Aufsichtskategorien 1 und 2 hingegen nimmt die FINMA stärker direkten Einfluss auf die abzudeckenden Prüffelder, indem die Prüfstrategie im Dialog mit der Prüfgesellschaft definiert wird.

Die Evaluationsteilnehmenden konnten zur Fragestellung, ob die aktuelle Risikoanalyse und Prüfstrategie die aufsichtsrechtlich relevanten Themen angemessen und vollständig abdecken, Stellung nehmen und bei Bedarf Verbesserungsvorschläge anbringen.

3.3.2 Stellungnahmen

Die Angemessenheit und Vollständigkeit von Risikoanalyse und Prüfstrategie werden grundsätzlich bestätigt. Es werden jedoch punktuell Verbesserungsvorschläge geäußert. So regen die Prüfgesellschaften an, zu überprüfen, ob Prüffelder in Bezug auf nicht genauer ausgeführte Themenbereiche granularer aufgeteilt werden können. Dies wäre risikoorientiert und würde zudem eine höhere Granularität bei Prüfbestätigungen ermöglichen. Mit der heute eher starren Risikoanalyse und Prüfstrategie könnten zudem neu aufkommende Themen, wie zum Beispiel ESG-Risiken (Nachhaltigkeitsrisiken aus den Bereichen Umwelt [*Environment*], Soziales [*Social*] und Unternehmensführung [*Governance*]) oder Cyberrisiken, zu wenig rasch in die aufsichtsrechtliche Prüfung integriert werden.

Die Evaluationsteilnehmenden wünschen sich mehr Flexibilität bei der Festlegung der Prüfstrategie. So sollen Prüfgebiete zwecks Nutzung von Synergien und Vermeidung von Doppelspurigkeiten verschoben oder vorgezogene Prüfungen durch die FINMA veranlasst werden. In diesem Zusammenhang sei auch die Strukturierung der Prüfgebiete auf Überschneidungen hin zu überprüfen.

3.3.3 Würdigung und Fazit

Die Prüfgebiete sind entlang der regulatorischen Anforderungen aufgebaut und beinhalten die aus FINMA-Sicht derzeit relevanten Prüfungsinhalte. Eine granularere Aufteilung erhöht die Komplexität, insbesondere die Gefahr von Doppelspurigkeiten und Abgrenzungsschwierigkeiten. Zudem bestehen bereits heute Prüfgebiete, in denen weitere Risiken institutsspezifisch adressiert werden können. Diese werden in der Praxis auch entsprechend genutzt. Hingegen unterstützt die FINMA das Anliegen, dass neue regulatorische Anforderungen und Themen unkomplizierter und rascher in die Risikoanalyse und Prüfstrategie einfließen sollten. Dies könnte mit einer Ausgliederung der Anhänge aus dem Rundschreiben erfolgen, womit diese künftig einfacher und unbürokratischer angepasst werden könnten. Konkrete Hinweise auf allfällige Überschneidungen in den verschiedenen ausformulierten Prüfpunkten werden laufend geprüft und gegebenenfalls bereinigt.

Die erhöhte Flexibilität bei der Festlegung der Prüfstrategie hat sich bei grösseren Instituten bewährt. Eine Ausweitung auf weitere Beaufsichtigtenkategorien ist jedoch mit einem hohen Aufwand seitens Prüfgesellschaften und FINMA verbunden, daher wird darauf verzichtet.

Fazit

Die FINMA erachtet den weitgehend automatisierten Prozess, bei dem sich die Prüfstrategie aus Risikoanalyse und vergangenen Interventionen ableitet, als ausgewogenes Instrument, das die Kosten und notwendige Flexibilität angemessen berücksichtigt.

Anpassungen an neue regulatorische Anforderungen und Themen sollen rascher nachvollzogen werden können. Die FINMA prüft eine Flexibilisierung des Rundschreibens, indem die Anhänge des FINMA-RS 13/3 herausgelöst werden. Dies würde raschere Anpassungen erlauben und die Flexibilität erhöhen.

3.4 Angemessenheit des Prüfverfahrens „gradueller Abdeckung“

3.4.1 Einleitung

Einzelne Prüffelder sind im Rahmen eines Mehrjahreszyklusses einer graduellen Abdeckung zu unterziehen. Die graduelle Abdeckung ermöglicht es, die vollständige Prüfung eines Prüffeldes auf vier respektive sechs Jahre zu verteilen. Die Prüfgesellschaft legt dabei in den entsprechenden Teilprüffeldern (Elementen) die Prüftiefe („Prüfung“ oder „kritische Beurteilung“) gemäss ihrer Risikoanalyse und pflichtgemässen Ermessen fest.

Die Evaluationsteilnehmenden konnten zur Fragestellung, ob das Prüfverfahren „gradueller Abdeckung“ eine angemessene Abdeckung der Elemente sicherstellt, Stellung nehmen und bei Bedarf alternative Lösungen für die betroffenen Prüfgebiete vorschlagen.

3.4.2 Stellungnahmen

Die graduelle Abdeckung wird von den Beaufsichtigten und den Prüfgesellschaften als zweckmässig erachtet und könne auf weitere Prüffelder ausgedehnt werden. Sie stelle sicher, dass Prüffelder regelmässiger, wenn auch nur mit einem eingeschränkten Fokus, geprüft werden und die Zeiträume ohne jegliche Intervention nicht zu lang werden. Diesbezüglich sei jedoch eine im Ermessen des Prüfers liegende Festlegung der Prüftiefe relevant.

Die RAB steht der graduellen Abdeckung kritisch gegenüber und hält fest, dass die Freiheit der Prüfer bei der Festlegung der Prüftiefe dazu führen

könne, dass wichtige Prüfgebiete nie mit der Prüftiefe „Prüfung“ adressiert würden. Eine zumindest periodische Anwendung der Prüftiefe „Prüfung“ erscheine aus ihrer Sicht jedoch als angemessen.

3.4.3 Würdigung und Fazit

Die graduelle Abdeckung wird in den Rückmeldungen der Prüfgesellschaften und Beaufichtigten grundsätzlich als zweckmässig beurteilt. Im PH 70 ist festgehalten, dass bei signifikanten Schwächen in einem zu prüfenden Element dieser Teilbereich mit der Prüftiefe „Prüfung“ abzudecken ist. Die Kritik der RAB, dass die Prüftiefe „Prüfung“ in der Praxis nicht oft genug angewendet werde, wird von den Daten, welche der FINMA vorliegen, nicht gestützt. Diese zeigen, dass die Prüfgesellschaften bei graduell abgedeckten Elementen mit erhöhten Risiken, respektive signifikanten Schwächen regelässig die Prüftiefe „Prüfung“ wählen. So wurde zum Beispiel im Prüfgebiet „Informatik“ rund jede sechste Intervention mit Prüftiefe „Prüfung“ durchgeführt. Zudem können aus Sicht der FINMA, bei korrekter Anwendung der Prüftiefe „kritische Beurteilung“, bereits viele Mängel festgestellt werden. Weiter werden themenspezifische Kontrollen und Prozesse nicht im generellen Prüfgebiet „Interne Organisation und IKS“, sondern im konkreten Prüfgebiet, z.B. Hypotheken, GwG, *Suitability*, Eigenmittel usw., geprüft, in welchem keine graduelle Abdeckung vorgesehen ist. Schliesslich bleibt es der FINMA vorbehalten, bei Bedarf die Prüfstrategie anzupassen.

Der Zyklus für die graduelle Abdeckung im Prüfgebiet "Informatik" für Banken ist aufgrund der Relevanz aus Risikoperspektive und der hohen Dynamik ab 2024 von 6 Jahren auf 4 Jahre reduziert worden. Die FINMA wird auch weiterhin regelmässig die Effizienz und Risikoadäquanz der eingesetzten Prüfverfahren empirisch überprüfen und gegebenenfalls anpassen.

Fazit

Der risikoorientierte Einsatz des Prüfverfahrens „graduelle Abdeckung“ nach pflichtgemässen Ermessen des Prüfers hat sich nach Einschätzung der FINMA bewährt. Die Prüfgesellschaften wählen bei graduell abgedeckten Elementen mit erhöhten Risiken, respektive signifikanten Schwächen, regelässig die Prüftiefe „Prüfung“. Es ist kein Handlungsbedarf erkennbar.

3.5 Intensiverer Einsatz des Aufsichtsinstruments „Zusatzprüfungen“

3.5.1 Einleitung

Erfordern die Risiken oder das Geschäftsmodell eines beaufsichtigten Instituts die Prüfung zusätzlicher Prüfgebiete, so legt die FINMA diese im Einzelfall im Rahmen der Prüfstrategie fest (Art. 4 FINMA-PV). Diese Zusatzprüfungen werden von der aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaft durchgeführt.

Die Evaluationsteilnehmenden konnten ihre Meinung äussern, ob die FINMA das Aufsichtsinstrument „Zusatzprüfungen“ wieder vermehrt einsetzen soll.

3.5.2 Stellungnahmen

Die beaufsichtigten Institute stehen einer intensiveren Nutzung des Aufsichtsinstruments „Zusatzprüfung“ aufgrund der Kostenfolge kritisch gegenüber.

Aus Sicht der RAB und EXPERTsuisse haben sich die Zusatzprüfungen in der Vergangenheit bewährt und brachten Zusatznutzen für die FINMA, aber auch für die Organe der geprüften Institute. Dabei sei die Auftragserteilung über dieses Instrument rasch und einfach möglich. Die Zusatzprüfung solle deshalb wieder vermehrt in Fällen mit erhöhten Risiken eingesetzt werden.

3.5.3 Würdigung und Fazit

Die Zusatzprüfung ist als Ergänzung zur aufsichtsrechtlichen Basisprüfung zu verstehen. Sie stellt ein rasch einsetzbares Aufsichtsinstrument dar und kann, sofern sich dies im konkreten Fall als erforderlich erweist, risikoorientiert eingesetzt werden. Sie kann damit zu einer angemessenen Prüfsicherheit beitragen. Der Kommentar der beaufsichtigten Institute übersieht unseres Erachtens, dass die Alternative zu einer Zusatzprüfung nicht darin besteht, nichts zu prüfen. Vielmehr könnte beispielsweise die Einsetzung eines Prüfbeauftragten oder die Durchführung einer Vor-Ort-Kontrolle durch die FINMA erwägt werden. Die FINMA hält am gezielten und risikoorientierten Einsatz des Aufsichtsinstruments „Zusatzprüfung“ fest.

Fazit

Die FINMA hält am risikoorientierten Einsatz des Aufsichtsinstruments „Zusatzprüfung“ fest und sieht diesbezüglich keinen Anpassungsbedarf am FINMA-RS 13/3.

3.6 Praktikabilität und Effizienz der Abstützung auf Arbeiten der internen Revision

3.6.1 Einleitung

Im Banken- und Wertpapierhausbereich sowie im Bereich der Finanzmarktinfrastrukturen verfügen annähernd alle Institute über eine interne Revision, im Versicherungsbereich sind es 72 % und im Asset Management Bereich 15 %. Die interne Revision deckt im Auftrag des Verwaltungsrats Sachverhalte ab, die sich mit aufsichtsrechtlichen Themen überschneiden können. Durch die Koordination der externen Prüfgesellschaft mit der internen Revision können die Prüfungsarbeiten effizienter und effektiver durchgeführt werden. Aufgrund des potenziellen Interessenkonfliktes der internen Revision, wird der Einsatz für aufsichtsrechtliche Zwecke bzw. die Verwendung ihrer Ergebnisse für Zwecke der Aufsichtsprüfung im FINMA-RS 13/3 geregelt. Mit der Teilrevision können sich die Prüfgesellschaften nun verstärkt auf die Arbeiten der internen Revision abstützen. Die Einschränkung, dass sich die Prüfgesellschaft in einem Prüfgebiet nicht in zwei aufeinanderfolgenden Prüfzyklen auf die Arbeiten der internen Revision abstützen darf, wurde aufgehoben. Die für eine Abstützung notwendigen Voraussetzungen werden im PH 70 detailliert geregelt.

Die Evaluationsteilnehmenden konnten sich dazu äussern, ob die erweiterte Möglichkeit der Prüfgesellschaft, sich auf die Arbeiten der internen Revision abzustützen, in der Praxis praktikabel und effizient ist oder gegebenenfalls konkrete Verbesserungsvorschläge unterbreiten.

3.6.2 Stellungnahmen

Die Abstützung auf die Arbeiten der internen Revision wird von Beaufsichtigten und deren internen Revisionen als sinnvoll und zielführend beurteilt. Teilweise wird von den Beaufsichtigten eine intensivere Koordination und konsequentere Abstimmung zwischen der internen Revision und externen Prüfgesellschaft angestrebt. In diesem Zusammenhang wird das Anliegen geäußert, dass eine Abstützung nicht wie heute durch hohe Anforderungen an die Qualitätsbeurteilung und Dokumentation der Arbeiten der internen Revision durch die externe Prüfgesellschaft ausgehebelt werden solle. Die Prüfgesellschaften fordern bezüglich Qualitätsbeurteilung und Nachvollzug der Arbeiten der internen Revision praktikablere Vorgaben.

Für die RAB ist bei einer Abstützung zentral, dass die interne Revision mit qualifiziertem Personal agiert, ausreichend unabhängig ist und die Qualität der Arbeiten und Prüfungshandlungen als der externen Prüfung gleichwertig eingeschätzt werden kann. In der Praxis bestünden jedoch diesbezüglich oft Schwächen. Zudem sei die Qualität der durchgeführten Arbeiten mit einem Mindestmass an Re-Performance zu überprüfen. Sie regt an, das Thema im FINMA-RS 13/3 sowie im PH 70 detaillierter zu regeln.

3.6.3 Würdigung und Fazit

Die Positionen der Evaluationsteilnehmenden gehen weit auseinander, was die Einschätzung des Wertes der Arbeiten der internen Revision anbelangt. Dementsprechend werden einerseits Erleichterungen der Dokumentation gefordert, andererseits grundsätzliche Bedenken zu Unabhängigkeit und Qualität aufgeworfen, was zur Forderung hoher *Efforts* zur Qualitätssicherung und Dokumentation bezüglich Abstützung auf die interne Revision führt.

Die FINMA teilt die Position, dass die Abstützung auf Arbeiten der internen Revision nicht zu einer Reduktion der Prüfqualität führen darf. Gleichzeitig ist die FINMA der Ansicht, dass eine verstärkte Abstützung auf die interne Revision, unter den im Rahmen der Teilrevision des Rundschreibens definierten Bedingungen, nützlich ist. In der Praxis stellen sich aktuell Fragen zum Umfang von Qualitätsbeurteilung und Nachvollzug. Die Forderung nach detaillierteren Vorgaben erscheint als nachvollziehbarer Lösungsansatz, den die FINMA entsprechend unterstützt. Nach Ansicht der FINMA wären solche Präzisierungen durch die Prüfungsgesellschaften im PH 70 zu adressieren.

Fazit

Für die FINMA ergibt sich bezüglich des FINMA-RS 13/3 kein Handlungsbedarf. Sie steht jedoch für einen Austausch mit den betroffenen Parteien betreffend eine allfällige Anpassung respektive Präzisierung des PH 70 zur Verfügung.

4 Weiteres Vorgehen

Die FINMA wird den im Rahmen der Ex-post-Evaluation erkannten Anpassungsbedarf aufnehmen und eine Revision des Rundschreibens in die Wege leiten.

Im Zuge dieser Revision wird die FINMA auch eine Überführung des Rundschreibens in eine Verordnung prüfen (sog. Überprüfung der Stufengerechtigkeit der FINMA-Regulierung nach Art. 16 der Verordnung zum FINMAG). Diese Anhebung auf Verordnungsstufe hat formaljuristische Gründe; materielle Änderung am bestehenden Prüfungswesen sind damit nicht beabsichtigt.