

Vorabdruck aus der EXPERTsuisse Jahresbroschüre 2018 (Erscheinungsdatum 12. September 2018)

Zusammenspiel der dualen Finanzmarktaufsicht auf dem Prüfstand

Das Finanzmarktaufsichtssystem in der Schweiz basiert auf einem starken Miteinbezug der Prüfgesellschaften. Diese stehen im Spannungsfeld zwischen den geprüften Instituten, der FINMA und der RAB. Damit die Prüfgesellschaften die Erwartungen erfüllen und die ihnen zugeordnete Verantwortung wahrnehmen können, müssen diese weiterhin das «Was, Wann und Wie» der Aufsichtsprüfung mitbestimmen können. EXPERTsuisse setzt sich aktiv für die Interessen der Prüfgesellschaften ein und unterstützt das bewährte und gut funktionierende Finanzmarktaufsichtssystem in der Schweiz.

Wo wir herkommen

Das duale Aufsichtssystem im Finanzmarktbereich nutzt für die aufsichtsrechtlichen Prüfungen in langer Tradition Experten der Prüfgesellschaften mit ihrem internationalen Praxiswissen. Oberaufsicht und Sanktionierung bleiben dabei seit jeher der FINMA vorbehalten. Bei der Aufsichtsprüfung wird beurteilt, ob die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen, beispielsweise betreffend genügender Eigenmittel, adäquatem Risikomanagement oder griffigem IKS eingehalten sind und ob die Voraussetzungen bestehen, dass die Bewilligungsanforderungen auch in absehbarer Zeit eingehalten werden können.

EXPERTsuisse engagiert sich in diesem Bereich wie folgt: Über den Fachstrategieausschuss Finanzmarkt werden die strategischen Leitlinien der Kommissionstätigkeit definiert und die notwendige Koordination mit der FINMA, weiteren Behörden und dem Gesetzgeber sichergestellt. Die Fachkommissionen für Bankenprüfung, Versicherungen und Vermögensverwaltung wiederum bearbeiten die fachtechnischen Aspekte und koordinieren die Zusammenarbeit mit der FINMA auf operativer Ebene.

Ein wichtiges Anliegen hierbei ist die Einheitlichkeit bei der Prüfung und Berichterstattung im Rahmen der Aufsichtsprüfung. EXPERTsuisse hat in jüngster Zeit mit dem HWP Band «Finanzdienstleistungen, Personalvorsorge und Öffentliche Verwaltungen» sowie dem Schweizer Prüfungshinweis (PH 70 «Aufsichtsprüfung») wichtige Verlautbarungen erarbeitet, welche die Prüfungsqualität weiter steigern. Regelmässig werden auch Stellungnahmen zu finanzmarktrelevanten Vernehmlassungen verfasst.

Das heutige Prüfwesen wurde nach der Finanzkrise mehrfach hinterfragt und, wo nötig, angepasst. So wurde im Jahre 2013 das FINMA Rundschreiben 13/03 «Prüfwesen» erlassen. Eine wesentliche Konsequenz dabei war, dass die FINMA stärker Einfluss auf das «Was, Wann und Wie» der Aufsichtsprüfung nehmen konnte. Im Jahre 2015 wurde das Gesetz über die Bündelung der Aufsicht über die Prüfgesellschaften in Kraft gesetzt. Dieses bewirkte, dass die Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) zusätzlich zur bisherigen Aufsicht über die Rechnungsprüfung neu auch die Aufsicht über die Aufsichtsprüfung wahrnimmt.

Wo wir heute sind

EXPERTsuisse hat in den vergangenen Jahren wiederholt Vorschläge für die Weiterentwicklung des Prüfwesens eingebracht, wie das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Aufsichtsprüfung weiter optimiert werden kann. EXPERTsuisse hat insbesondere auch auf das Spannungsfeld zwischen FINMA, RAB und den geprüften Instituten sowie die uneinheitlichen Erwartungen aufmerksam gemacht und die Erarbeitung einer gemeinsamen «Unité de Doctrine» - unter Mitwirkung sämtlicher Parteien - vorgeschlagen.

Im November 2017 hat die FINMA dann ihre eigenen Pläne für einen erneuten Umbau der Aufsichtsprüfung vorgelegt. Als Begründung gab sie an, dass mit den Massnahmen von 2013 und 2015 die erhoffte Steigerung des Nutzens nicht erbracht werden konnte. EXPERTsuisse lehnte die Vorschläge des Rundschreibens 2013/3 in den wesentlichen Kernpunkten ab. Am 13. Juli 2018 hat die FINMA nunmehr ihr revidiertes Rundschreiben publiziert, wo sie verschiedene Anpassungen vorgenommen hat.

Warum die FINMA-Stossrichtung abgelehnt wurde

Suggestierte Kosteneinsparungen nicht erreichbar. Die seitens der FINMA kommunizierte Kostenreduktion sehen wir unter dem Strich als nicht erreichbar an. Stattdessen führen die Vorschläge der FINMA in dieser Form zu einer Aufwandverschiebung, da beispielsweise bisherige Synergien aus der Kombination von Aufsichts- und Rechnungsprüfung nicht länger genutzt werden können. Unklar ist die Absicht der FINMA, inwieweit auch bei den grossen Banken der Prüfungsumfang für die Aufsichtsprüfung reduziert werden soll.

Duales Aufsichtssystem wird Systemwechsel unterzogen und schleichend verstaatlicht. So sieht das revidierte Rundschreiben vor, dass gewisse Institute sich künftig nur noch jedes zweite resp. dritte Jahr einer Aufsichtsprüfung unterziehen müssen. Die Prüfgesellschaften haben noch weniger Einfluss auf das «Was, Wann und Wie» ihrer Tätigkeit, trotz der im Gesetz geregelten umfangreichen Verantwortung. Die Abkehr von jährlichen Prüfungen kommt einem Systemwechsel gleich. Ein Rundschreiben bildet dafür jedoch eine ungenügende Rechtsgrundlage.

Politische Vorstösse zeigen Unbehagen bzgl. der Rolle der FINMA. Die aktuell im Parlament hängigen diversen Vorstösse, wie z.B. die Motion Landolt «Klare Verantwortlichkeiten zwischen Finanzmarktpolitik und Finanzmarktaufsicht», zeigen deutlich das Unbehagen in der Politik über die Rolle der FINMA und lassen es erst recht nicht opportun erscheinen mit einem Rundschreiben einen Systemwechsel zu forcieren.

Aufsichtsprüfungsfreie Jahre gesetzeskonform? Im Licht der Verantwortlichkeitsbestimmungen für Prüfgesellschaften sind aufsichtsprüfungsfreie Jahre problematisch. Die Festlegung der Grundzüge (u. E. auch die Periodizität) des aufsichtsrechtlichen Prüfwesens ist dem Gesetzgeber vorbehalten. Auch die Verlängerung der Prüfzyklen bei Prüfgebieten von Banken mit mittelhohen Risiken mit einer Prüfung lediglich alle sechs Jahre, reduziert die Schutzwirkung einer Aufsichtsprüfung massiv. Ob die neuen Vorgaben im revidierten Rundschreiben durch die gesetzlich fixierte Regulierungskompetenz der FINMA ausreichend gedeckt sind, ist fraglich. Die Verantwortlichkeit und Haftung als Organ der

Gesellschaft ist im Revisionsaufsichtsgesetz geregelt und es gelten für die Aufsichtsprüfung die Bestimmungen der obligationenrechtlichen Revisionsstelle.

Unklare Abstimmung zwischen den Aufsichtsbehörden. Im revidierten Rundschreiben werden die anerkannten Prüfungsstandards des Berufsstands für die Aufsichtsprüfung als nicht anwendbar erklärt. Gleichzeitig erleben wir, dass die RAB diese Standards im Rahmen ihren Inspektionen immer wieder als Benchmark heranzieht. Es ist zwingend erforderlich, dass RAB und FINMA die aufgrund des revidierten FINMA-Rundschreibens notwendig werdenden Anpassungen am Prüfungshinweis (PH) 70 «Aufsichtsprüfung» zusammen mit EXPERTsuisse im Dialog vereinbaren und den PH 70 sodann als massgeblich anerkennen. Ziel muss sein, ein gemeinsames Verständnis über Umfang und Vorgehen bei der Aufsichtsprüfung zu entwickeln, ohne dass sich die jeweiligen Erwartungen widersprechen.

Änderungen führen zu massiver Qualitätseinbusse. Die Prüfgesellschaften leisten einen wesentlichen Beitrag zur Stabilität und Qualität der Finanzmarktaufsicht. Im Vordergrund stehen die hohen Anforderungen an die Erfahrung, Aus- und Weiterbildung, Qualität und Unabhängigkeit, zyklisch verfügbaren Ressourcen, globale Vernetzung der Prüfer und der Wettbewerb unter den Prüfgesellschaften. Die präventive und detektivische Wirkung der Aufsichtsprüfung wird mit dem revidierten Rundschreiben weiter eingeschränkt.

Was ist zu tun?

Künftige Veränderungen am Prüfwesen sind in eine politische Gesamtschau über das Aufsichtssystem im Finanzmarkt einzubetten. Aber nicht nur die Politik, sondern der Finanzplatz Schweiz als Ganzes muss sich die Frage stellen, welche Aufsichtsordnung gewünscht wird. Soll der Finanzplatz – basierend auf einem bewährten Aufsichtssystem unter massgeblicher Beteiligung privatrechtlich mandatierter Prüfgesellschaften – seine internationale Wettbewerbsfähigkeit wahren können, oder wird eine Verstaatlichung der Aufsicht als sachgerecht empfunden? Die Stellungnahmen zur Revision des Rundschreibens bestätigten, dass an der derzeitigen Aufsichtsordnung im Grundsatz festgehalten werden soll. Als wichtig wird der Dialog zwischen Gesetzgeber, FINMA, RAB, Finanzbranche und den Prüfgesellschaften erachtet. EXPERTsuisse ist für diesen Dialog bereit.

Thomas Romer, dipl. Wirtschaftsprüfer, Präsident des Fachbereichs Finanzmarkt von EXPERTsuisse