

DIIR

Deutsches Institut für
Interne Revision e.V.

Ohmstraße 59
60486 Frankfurt am Main
Telefon (069) 71 37 69 - 0
Fax (069) 71 37 69 - 69
www.diir.de
info@diir.de

Geschäftsführer:
Wilfried Fischenich
Volker Hampel
USt-ID DE 114235123
Vereinsregisternummer:
Amtsgericht Frankfurt
am Main VR 5326

Stellungnahme zum Papier „The internal audit function in banks“ des Baseler Ausschusses vom 2. Dezember 2011

Mitglied des
Institute of Internal
Auditors (IIA), Inc.

Mitglied der
European Confederation
of Institutes of Internal
Auditing (ECIIA)

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 2. Dezember 2011 hatten Sie Ihr Konsultationspapier „The internal audit function in banks“ veröffentlicht. Wir bedanken uns für die Möglichkeit einer Stellungnahme.

Das DIIR – Deutsches Institut für Interne Revision e.V. ist ein gemeinnütziges Institut zur Förderung und Weiterentwicklung der Internen Revision in Deutschland. Es wurde 1958 gegründet und hat mittlerweile über 2.500 Mitglieder aus allen Bereichen der Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung. Das DIIR ist Mitglied des The Institute of Internal Auditors (IIA). Unsere Stellungnahme wurde von dem Arbeitskreis „Mindestanforderungen an das Risikomanagement“ (AK MaRisk) erstellt. Der Arbeitskreis ist mit Vertretern aus allen deutschen Kreditinstitutgruppen besetzt und stellt die Schnittstelle des DIIR zum MaRisk-Fachgremium der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) dar. Er beschäftigt sich insbesondere mit den regulatorischen Anforderungen an die Interne Revision.

Grundsätzlich begrüßen wir die aus der Herausarbeitung sowie der Konkretisierung der Aufgaben und der Funktion der Internen Revision im Rahmen eines weltweit gültigen Papiers resultierende Stärkung der Internen Revisionsfunktion.

Insgesamt erwarten wir gegenüber dem im Jahre 2001 veröffentlichten Papier „Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors“ einen stärker verbindlichen Charakter. Vor diesem Hintergrund möchten wir zunächst einige grundsätzliche Anmerkungen machen und in der Folge einzelne Detailregelungen kommentieren.

1. Grundsätzliche Anmerkungen

Dualistisches System vs. Monistisches System

Dem Papier wird grundsätzlich das monistische System (One-Board- oder One-Tier-System) der Unternehmensleitung zugrunde gelegt, wohingegen in Deutschland das dualistische System (Two-Board- oder Two-Tier-System) aktien-, genossenschafts- und sparkassenrechtlich verankert ist. Im deutschen Bankensektor sind zusätzlich noch die den § 25a KWG präzisierenden „Mindestanforderungen an das Risikomanagement“ (MaRisk), zu berücksichtigen. Diese konkretisieren ebenfalls die Ausgestaltung des dualistischen Systems, welches sich wie folgt darstellt:

Das dualistische System sieht – im Gegensatz zum monistischen System – die Zuordnung („reporting line“) der Internen Revision zum Vorstand bzw. der Geschäftsleitung („Senior Management“), welcher die alleinige operative Verantwortung trägt, vor. Die Interne Revision ist in diesem System somit ein **„Instrument des Vorstandes“**. Dem Aufsichts- bzw. Verwaltungsrat kommt alleine die Überwachung des Vorstandes zu. Der Prüfungsausschuss (Audit Committee), ein Unterausschuss des Aufsichts- bzw. Verwaltungsrates, hat im dualistischen System „lediglich“ eine Überwachungsfunktion („Monitoring“ bzw. „Oversight“) hinsichtlich der Internen Revision. Im Rahmen dieser Überwachung erfolgt eine angemessene Berichterstattung („Information“) über die Tätigkeit der Internen Revision an den Prüfungsausschuss, dessen Stellung in der Corporate Governance eine andere ist, als die des Audit Committees im monistischen System.

Das in Deutschland verankerte dualistische System führt dazu, dass für einzelne Principles bzw. deren Textziffern die Umsetzung nicht 1:1, sondern lediglich im Sinne der Zielsetzung der jeweiligen Principles und auf Basis der gegebenen Geschäftsleitungs- und Überwachungsfunktionen erfolgen kann.

Zwar werden in der Einführung dieses Papiers (Introduction, Tz. 5.) nationale Gestaltungsfreiheiten eingeräumt, um den gegebenen Corporate Governance Strukturen entsprechen zu können, die deutschen Finanzinstitute können jedoch bei der Interpretation der Principles – insbesondere im Ausland – in Erklärungszwang geraten.

Vor diesem Hintergrund halten wir es für notwendig, in Tz. 5 **deutlicher herauszustellen, dass das Papier sich bei der konkreten Ausformulierung der einzelnen**

Principles am (angelsächsischen) monistischen board-System orientiert und die Öffnungsklausel zu präzisieren. Es sollte herausgestellt werden, dass bei einer länderübergreifenden Regulierung ein „one size fits all“ nicht möglich ist und dass es mehrere Wege zur Erreichung der einzelnen Ziele dieses Papiers geben kann.

Folglich sollte klargestellt werden, wie bei einer durch die nationale Corporate Governance Struktur bedingten Nichtanwendbarkeit einzelner vorliegender Regeln zu verfahren ist. **Unsere Empfehlung ist eine Regelung, welche deutlich macht, dass im Falle einer Nichtanwendbarkeit einer Regel diejenige Umsetzung, welche der Zielsetzung des jeweiligen Principles des Papiers entspricht, zur Erfüllung der jeweiligen Anforderung des Papiers ausreichend ist.**

Kritisch hinsichtlich der Anwendbarkeit in Deutschland sind in diesem Zusammenhang die Tzn.: 6, 12, 23, 29, 43 – 47, 49, 50, 52, 53, 54, 59, 60, 71, 73, 80, 86, 87, 88, 90 sowie Annex 1 und 2.

Rolle des externen Prüfers (Abschlussprüfer)

Das vorliegende Papier lässt unklar, welche Funktion dem Abschlussprüfer (External Auditor/Chartered Accountant) bei der Überwachung der Revisionsfunktion zukommen soll. Zwar wird der Abschlussprüfer in Annex 1 „Internal audit function's communication channels“ als zentrale Anlaufstelle dargestellt, eine Überwachungsfunktion wird ihm hierbei jedoch nicht zugewiesen. Zudem erfolgt an dieser Stelle des Papiers ein Verweis auf die IIA-Standards, die ISA-Regeln und andere BCBS-Veröffentlichungen wie z. B. „The Relationship Between Banking Supervisors and Banks' External Auditors“, „Core Principles for Effective Banking Supervision“ und „Principles for enhancing corporate governance“. Da sich die beiden letztgenannten Veröffentlichungen ebenfalls auf Aspekte der Aufsicht, Revisionsfunktion, des Audit Committee sowie auf die Aufgaben des Abschlussprüfers beziehen, ergeben sich zu dieser Veröffentlichung thematische Überschneidungen.

After effect vs. Forward looking approach

Um der Rolle der Internen Revision bzw. der zumeist bereits gelebten Praxis gerecht zu werden, schlagen wir ein **weiteres Principle** vor, welches klarstellt, dass die Interne

Revision nicht nur nachträgliche Prüfungen vornimmt („Assurance After Effect“, „ex post“), sondern auch im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen („Forward Looking“, „ex ante“) tätig wird. Dieser Ansatz umfasst nicht nur eine ex-ante Begleitung von Projekten, sondern durchaus auch zukunftsgerichtete Evaluierungen beispielsweise hinsichtlich der Geschäfts- und Risikostrategie oder der Ausgestaltung des Risikomanagement-Systems.

2. Anmerkungen zu einzelnen Textziffern

Tz./Principle	Wortlaut	Anmerkung/Empfehlung
Tz. 5	The principles set out in this document should be applied in accordance with the applicable national corporate governance structure of each country.	<p><u>Siehe grundsätzliche Anmerkungen oben:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Klarstellung, dass sich die konkrete Ausformulierung der Principles am monistischen System orientiert. ▪ Detaillierung der Öffnungsklausel. ▪ Klarstellung, dass Umsetzung entsprechend der Zielsetzung der Principles für Erfüllung ausreichend ist.
Tz. 15	The independence and objectivity of the internal audit function may be undermined if the staff's remuneration is linked to the financial performance of the business line for which they exercise internal audit responsibilities or to the financial performance of the bank as a whole.	<p>Eine gewisse Verbindung zum Unternehmenserfolg im Ganzen sollte möglich sein, um einerseits eine Gleichbehandlung aller Mitarbeiter des Unternehmens und andererseits eine im Einklang mit der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens stehende Vergütung sicherzustellen. Die vorgeschlagene Vorgehensweise halten wir nicht für realisierbar.</p> <p>Wir empfehlen daher, den letzten Halbsatz zu streichen.</p>

Tz. 16

Professional competence depends on the auditor's capacity to collect and understand information, to examine and evaluate audit evidence and to communicate with the **stakeholders** of the internal audit function. This should be combined with suitable methodologies and tools and sufficient knowledge of auditing techniques. Consideration should also be given to ensuring the internal audit staff acquire appropriate ongoing training in order to meet the growing technical complexity of banks' activities and the increasing diversity of tasks that need to be undertaken as a result of the introduction of new products and processes within banks and other developments in the financial sector.

Hier bleibt unklar, wie weit der Kreis der „Stakeholder“ der Internen Revision zu fassen ist.

Da der Umfang der Stakeholder Auswirkungen auf die in einer Internen Revision benötigten Kompetenzen sowie die anzuwendenden Vorgehensweisen hat, erachten wir hier eine Definition des Kreises der „Stakeholder“ der Internen Revision als notwendig.

Tz. 56

Control failings by one line of defence should, in principle, be detected by another line of defence. However, responsibility for internal control does not transfer from one line to another.

Wir halten eine gegenseitige Kontrolle für nicht zielführend, da es beispielsweise keine Aufgabe der operativen Einheiten ist, die Interne Revision zu kontrollieren. Dies würde sowohl die Unabhängigkeit als auch das Ansehen der Internen Revisionsfunktion innerhalb des Unternehmens beeinträchtigen. Ferner besteht das Risiko der Vermischung von Zuständigkeiten sowie Mehrfachkontrollen und somit von unwirtschaftlichen Abläufen.

Wir empfehlen, den ersten Satz wie folgt zu modifizieren: Control failings by one line of defence should, in principle, be detected by the higher line(s) of defence.

Tz. 57

Operational management has **ownership, responsibility and accountability** for identifying, assessing, controlling, mitigating and reporting on risks encountered in the course of a bank's business activities.

Die Begriffe „ownership“, „accountability“ und „responsibility“ sollten eindeutig voneinander abgegrenzt werden.

Insbesondere bei der Übersetzung bzw. der darauf folgenden Umsetzung in nationales Recht könnten hier neben einer vom Baseler Ausschuss nicht beabsichtigten Zuordnung von Verantwortlichkeiten, Divergenzen zwischen einzelnen Legislativen entstehen, welche dem Harmonisierungsgedanken dieses Papiers widersprechen.

Tz. 58

The risk management function facilitates and monitors the implementation of effective risk management practices by operational management. It assists operational management in defining risk exposures and reporting through the organisation. The compliance function monitors the risk of non-compliance with laws, regulations and standards. These functions are also **control functions** which ensure that policies and procedures with regard to risk-taking are enforced. Other **monitoring functions** may include human resources and the legal department.

Die Begriffe „control functions“ und „monitoring functions“ sollten eindeutig voneinander abgegrenzt werden, da der Begriff „control“ im Englischen sehr weit gefasst ist.

Insbesondere bei der Übersetzung bzw. der darauf folgenden Umsetzung in nationales Recht könnten hier neben einer vom Baseler Ausschuss nicht beabsichtigten Zuordnung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten, Divergenzen zwischen einzelnen Legislativen entstehen, welche dem Harmonisierungsgedanken dieses Papiers widersprechen.

Art. 62

Principle 6 ("Every activity [including outsourced activities] and every entity of the bank should fall within the overall scope of the internal audit function") and related paragraphs of this document are also applicable **to groups**, that is, every activity (including outsourced activities) and every entity of the group should fall within the overall scope of the internal audit function.

Diese Formulierung könnte derart ausgelegt werden, dass die Interne Revision des Mutterunternehmens zusätzlich zur Internen Revision des Tochterunternehmens alle Prozesse und Aktivitäten des Tochterunternehmens zu prüfen hat und somit eine Doppel-Prüfung notwendig ist.

Wir empfehlen daher eine Klarstellung, dass die Revision des Mutterunternehmens im Rahmen des Risikomanagements auf Gruppenebene ergänzend zur Revision des Tochterunternehmens tätig werden muss und hierbei Prüfungsergebnisse der Internen Revision des Tochterunternehmens berücksichtigen kann.

Principle 15

Principle 15: Regardless of whether internal audit activities are outsourced, the **board of directors** remains ultimately responsible for ensuring that the system of internal control and the internal audit function are adequate and operating effectively.

Principle 9: The bank's board of directors has the ultimate responsibility for ensuring that **senior management** establishes and maintains an adequate, effective and efficient internal control framework and internal audit function.

In Principle 15 sollte der Begriff „Senior Management“ analog zu Principle 9 Berücksichtigung finden, um potentielle Widersprüche bei der Auslegung des Papiers zu vermeiden.

Tz. 64

The head of internal audit should ensure that outsourcing **suppliers comply with the principles in the bank's internal audit charter**. To preserve independence, it is important to ensure that the supplier has not been previously engaged in a consulting engagement in the same area within the bank unless a reasonably long "cooling-off" period has elapsed. Similarly, as a best practice banks should not outsource internal audit activities to their own external audit firm.

Unserer Meinung nach genügt es nicht, lediglich die Charter der Internen Revision einzuhalten. Vielmehr sollten hier auch ein Verweis auf allgemeine Revisionsstandards (z. B. die IIA-Standards) Erwähnung finden.

Text-Vorschlag: The head of internal audit [...] internal audit charter and internal auditing standards, such as The Institute of Internal Auditors' International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing (as far as not covered by the charter).

Tz. 68

The relationship between the supervisor and the internal audit function should be established in a structured and transparent way. In principle, the supervisor will initiate this relationship.

Wir gehen davon aus, dass mit der Formulierung „in a structured and transparent way“ die Einbindung der Organe sowie der Internen Revision gemeint ist.