

Schwanengasse 12
Postfach
CH-3001 Bern
Telefon +41 31 322 69 11
Telefax +41 31 322 69 26
info@ebk.admin.ch
www.ebk.admin.ch



Eidgenössische Bankenkommission
Commission fédérale des banques
Commissione federale delle banche
Swiss Federal Banking Commission

Datum 9. September 2003
Zuständig Marianne Gyger
Abteilung Banken/Effekthändler
Telefon direkt 031 / 322 69 31
E-Mail direkt marianne.gyger@ebk.admin.ch
Referenz ZR 207.1 / Gy
in Antwort angeben

Schweizerische Bankiervereinigung
Postfach 4182
4002 Basel

Schweizer Verband
Unabhängiger Effekthändler
Sempacherstrasse 15
8032 Zürich

Treuhand-Kammer
Limmatquai 120
8001 Zürich

Schweizerische Nationalbank
Postfach
8022 Zürich

Schweizerischer Anlagefondsverband
Dufourstrasse 49
Postfach
4002 Basel

Reform im Prüfwesen:

Vernehmlassung zu den Entwürfen der EBK-RS Prüfung, Prüfbericht, Prüfgesellschaft, Grossbankenaufsicht und Selbstregulierung als Mindeststandard

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen der umfassenden Reform des Prüfwesens hat die Bankenkommission die Arbeitsgruppe „Bankenprüfung und –überwachung“ im März 2001 mit der Umsetzung der Empfehlungen der Expertenkommission Nobel¹ beauftragt. Die Umsetzung der Empfehlungen zu Aufgabe, Funktion und Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften, zur Konzernprüfung sowie zur Aufsicht über komplexe Bank- und Finanzkonzerne waren dabei vorrangig zu bearbeiten mit dem Ziel, die entsprechenden Vorschriften vorgezogen in Kraft zu setzen. Die Arbeitsgruppe hat dieser Vorgabe entsprechend gestützt auf ihre laufenden Arbeiten vier neue Rundschreiben (EBK-RS) auf Basis der geltenden Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen formuliert. Ihren Schlussbericht mit Entwürfen zu Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen sowie darauf basierenden Rundschreibenentwürfen wird die Arbeitsgruppe voraussichtlich anfangs 2004 der Bankenkommission einreichen.

¹ <http://www.ebk.admin.ch/d/archiv/2001/neu6-01.pdf>



Die Bankenkommission hat die vier Rundschreibenentwürfe der Arbeitsgruppe im Grundsatz gutgeheissen, in einigen Punkten jedoch Anpassungen vorgenommen und Fragen aufgeworfen, zu denen Sie die Vernehmlassungsadressaten zu einer Stellungnahme einlädt (Ziffer 7).

Die Bankenkommission hat zudem einen Entwurf für ein Rundschreiben erarbeitet, das sämtliche Selbstregulierungen aufführt, die von ihr zum verbindlichen Mindeststandard erklärt wurden. Dieses Rundschreiben soll den bisherigen Anhang I zum EBK-RS 96/3 Revisionsbericht ersetzen.

Das **EBK-RS Prüfung (Beilagen 1a und 1b)** erläutert Gegenstand und Vorgehen der jährlichen Prüfung von Banken und Effektenhändlern auf Einzel- und Konzernbasis. Form und Inhalt der Berichterstattung über die Prüfungen regelt das **EBK-RS Prüfbericht (Beilagen 2a und 2b)**, welches das geltende EBK-RS 96/3 Revisionsbericht ersetzen soll. Das **EBK-RS Prüfgesellschaften (Beilagen 3a und 3b)** bestimmt die Einzelheiten zur Anerkennung von Prüfgesellschaften und leitenden Prüfern, zur Unabhängigkeit, zur Überwachung sowie zu Beauftragung und Wechsel der Prüfgesellschaften. Das **EBK-RS Grossbankenaufsicht (Beilagen 4a und 4b)** schliesslich erläutert die Berichterstattungspflichten der Grossbanken, die regelmässigen Kontakte zwischen Grossbanken und Bankenkommission, die direkten Prüfungen sowie die Vertiefungsprüfungen. Das **EBK-RS Selbstregulierung als Mindeststandard (Beilagen 5a und 5b)** hält Vorschriften und Standesregeln fest, die im Rahmen der Selbstregulierung ausgearbeitet und von der Bankenkommission als verbindlicher Mindeststandard anerkannt wurden. Die Terminologie wurde in den deutschen Versionen aller Rundschreibenentwürfe dem modernen Sprachgebrauch im Prüfwesen angepasst, d.h. Revisionsstelle wurde ersetzt durch Prüfgesellschaft, Revisionsbericht durch Prüfbericht etc.

Die In-Kraft-Setzung der fünf EBK-RS ist auf Mitte 2004 vorgesehen. Die beiden EBK-RS Prüfung und Prüfbericht sollen nach Ansicht der Bankenkommission bereits bei der Prüfung des Geschäftsjahres 2004 zur obligatorischen Anwendung kommen. Sie ist sich der knappen, im Sinne einer zügigen Umsetzung aber notwendigen Übergangsregelung bewusst und lädt die Vernehmlassungsadressaten deshalb ausdrücklich ein, zu deren Realisierbarkeit Stellung zu nehmen (vgl. Ziffer 7).

Die Bankenkommission hat die beiliegenden fünf Rundschreibenentwürfe in der deutschen und französischen Fassung zur Vernehmlassung bis zum **10. Dezember 2003** freigegeben.

Im Folgenden werden nach einer Einführung in die grundsätzlichen Aspekte (Ziffer 1) die vier EBK-RS (Ziffern 2 – 6) erläutert. Unter Ziffer 7 sind die Punkte, zu denen die Vernehmlassungsadressaten ausdrücklich zur Stellungnahme eingeladen werden, zusammengefasst.



1. Einleitung

1.1 Übersicht

Im vorliegenden Rundschreiben-Paket erfolgt eine konsequente Unterscheidung und Abgrenzung der Bestimmungen je nach Gegenstand (siehe untenstehende Tabelle). Konsequenterweise wurde zudem die heute bestehende Vermischung von Bestimmungen über die Berichterstattung mit Sollnormen, deren Einhaltung die Aufgabe der beaufsichtigten Institute ist. Als Folge wurden die heute in einem Anhang zum EBK-RS 96/3 Revisionsbericht aufgeführten Richtlinien der Schweizerischen Bankiervereinigung und des Schweizerischen Anlagefondsverbandes in das neue EBK-RS Selbstregulierung als Mindeststandard ausgegliedert.

Gegenstand	Rundschreiben
Prüfgegenstand	RS Prüfung
Prüfverfahren	
Berichterstattung	RS Prüfbericht
Überwachung der Prüfgesellschaften	RS Prüfgesellschaften
Spezialbestimmungen für komplexe Bank- und Finanzkonzerne	RS Überwachung der Grossbankengruppen
Sollnormen	RS Selbstregulierung als Mindeststandard

1.2 Testlauf

Bei drei Banken und einem Effektenhändler erfolgen die Prüfung und der Prüfbericht über das Geschäftsjahr 2003 nach den zukünftig vorgesehenen Bestimmungen gemäss den Rundschreibenentwürfen Prüfung und Prüfbericht. Ziel der Testläufe ist es, anhand der Erfahrungen aus der Praxis Hinweise auf Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten zu erhalten. Diese Erfahrungen werden zusammen mit den Vernehmlassungsergebnissen bei der Erarbeitung der Endversionen der beiden Rundschreiben berücksichtigt. Die Testläufe sollen zudem Aufschluss geben über die aufgrund der neuen Bestimmungen zu erwartende Zunahme der Prüfkosten.

1.3 Kostenfolgen

Es muss davon ausgegangen werden, dass die neuen Bestimmungen zu einer gewissen Zunahme der Prüfkosten führen. Als Kostenfaktoren sind folgende Punkte zu berücksichtigen, die allesamt neben ihrer Kostenwirkung auch wesentliche Verbesserungen im Prüfverfahren und bei der Berichterstattung mit sich bringen werden:

- **Standard-Berichterstattung „Risikoanalyse/Prüfstrategie“ (vgl. Ziffer 2.3.3)**
Hier handelt es sich um eine neue, für jede einzelne Bank bzw. jeden einzelnen Effektenhändler im Rahmen der Prüfungsplanung von den Prüfgesellschaften zu erstellende Dokumentation, die dem Prüfbericht beigelegt wird. Die Bankenkommission kann das Dokument in Einzelfällen auch vor der Prüfung einverlangen und An-



passungen anregen oder weitere Prüfungen verlangen. Zwar ist davon auszugehen, dass die Prüfgesellschaften bereits heute pro zu prüfendes Institut jährlich die Prüfstrategie anhand einer Risikoanalyse festlegen. Dieses Verfahren erfolgt indessen aufgrund interner Vorgaben der einzelnen Prüfgesellschaften. Neu wird die Dokumentation der Festlegung der Prüfstrategie aufgrund einer standardisierten Vorgabe erstellt und muss auch für aussenstehende Dritte beurteilbar sein, was einen zusätzlichen Aufwand zur Folge haben dürfte. Im Hinblick auf die Sarbanes Oxley Act und ihre Auswirkungen auf die nationale Regulierung werden die Prüfgesellschaften jedoch ohnehin ihre Prüfungsdokumentation (Arbeitspapiere etc.) qualitätsmässig verbessern müssen.

- **Auswirkung der Standard-Berichterstattung „Risikoanalyse/Prüfstrategie“ auf Prüfumfang und –tiefe**

Nach neuen Vorschriften werden Prüfumfang und –tiefe massgeblich durch die im Prüfbericht offenzulegende Risikoanalyse/Prüfstrategie bestimmt. Dieses Vorgehen soll nicht zuletzt gewährleisten, dass sich das Prüfverfahren nach den Risiken und nicht nach dem vorgesehenen Budget orientiert. Dies kann im Einzelfall zur Ausweitung der Prüfungen hinsichtlich Umfang und/oder Tiefe mit entsprechenden Kostenfolgen führen.

- **von der Bankenkommission im Einzelfall festgelegte zusätzliche Prüffelder (vgl. Ziffer 2.3.2)**

Die neuen Bestimmungen sehen vor, dass die Bankenkommission im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Prüfung im Einzelfall, d.h. bei einzelnen Instituten, einer Gruppe von Instituten oder sämtlichen Instituten, zusätzliche Prüffelder festlegen kann. Falls die Bankenkommission bei einem Institut von dieser Möglichkeit Gebrauch macht und die Prüfgesellschaft entscheidet, die jährliche Schwerpunktprüfung gemäss ihrer Mehrjahresplanung in einem anderen Gebiet zu machen, führt die Massnahme der Bankenkommission zu einer Ausweitung der jährlichen Prüfung mit entsprechenden Kostenfolgen. Ob hier tatsächlich eine Kostenzunahme gegenüber dem Status quo vorliegt, muss allerdings teilweise in Frage gestellt werden, denn es gehört bereits heute zur etablierten Praxis der Bankenkommission, im Einzelfall Prüffelder festzulegen. Als Beispiele gelten die Prüfungen bei Banken mit Offshore-Niederlassungen (2001), die Prüfungen des Kreditrisikomanagements und im Umgang mit nachrichtenlosen Vermögen (2002) sowie schliesslich die Prüfungen im Bereich der Geschäftsbeziehungen mit externen bankunabhängigen Vermögensverwaltern (2003).

Die Zunahme der jährlichen Prüfkosten dürfte sich nach ersten groben Schätzungen im Kreise der Arbeitsgruppe Bankenprüfung und -überwachung auf 10-20% belaufen, wobei die Initialkosten (u.a. bedingt durch die Ausbildung und die Neufestlegung der Prozesse und Dokumentationen) an der oberen Grenze der Bandbreite liegen dürften. Nach Abschluss der Einführungsphase dürften sich die Kosten am unteren Ende der Bandbreite einpendeln.

In der Diskussion um die Kostenfrage ist auch vor Augen zu halten, dass sich die Kosten für die professionelle Leistung der Prüfgesellschaften im Vergleich zu anderen Geschäftsaufwand-Posten (z.B. Personalkosten allgemein, unter besonderer Berücksichtigung von Boni) in der Regel auch zukünftig nicht in ungerechtfertigter Höhe bewegen werden. Zudem hat es das zu prüfende Institut in der Hand, durch die Sicherstellung



einer transparenten Organisation und eines funktionierenden Internen Kontrollsystems – nicht nur, aber auch - den Prüfaufwand positiv zu beeinflussen.

Ebenfalls zu berücksichtigen sind die Auswirkungen der Neuerungen auf die Kosten der Bankenkommission. Ins Gewicht fallen hier insbesondere die zusätzlichen personellen Ressourcen für die Bearbeitung der im Einzelfall vor Prüfbeginn einverlangten Standard-Berichterstattung „Risikoanalyse/Prüfstrategie“ sowie die Kosten der Qualitätskontrollen bei den Prüfgesellschaften (vgl. Ziffer 4.5). Letztere sollen nach In-Kraft-Setzung der revidierten EBK-Gebührenverordnung den Prüfgesellschaften als Gebühren für besonderen Aufsichtsaufwand in Rechnung gestellt werden.

2. Entwurf EBK-RS Prüfung (Beilagen 1a und 1b)

2.1 Ausgangslage

Ziel des vorliegenden Entwurfes zum EBK-RS Prüfung ist es, basierend auf der von der Expertenkommission Nobel empfohlenen Unterteilung in Rechnungsprüfung und aufsichtsrechtliche Prüfung, sowohl den Gegenstand als auch das Verfahren der Prüfung besser zu strukturieren und zu klären sowie die bestehende Lücke bei den Bestimmungen über die Prüfung von Konzernen zu füllen.

2.2 Prüfgegenstand aufgeteilt in Rechnungsprüfung und aufsichtsrechtliche Prüfung

Die jährlichen Prüfungen nach Banken- und Börsengesetz werden aufgeteilt in Rechnungsprüfung und aufsichtsrechtliche Prüfung. Die Rechnungsprüfung hat die Jahresrechnung auf Einzel- und - wo vorhanden - auf Konzernbasis sowie die Frühinformation (EBK-RS 99/3 Frühinformation) zum Gegenstand (**Beilage 1a/1b, Rz 17**). In Abweichung zu Empfehlung 3 der Expertenkommission Nobel wird die Einhaltung von Eigenmittel-, Risikoverteilungs- und Liquiditätsvorschriften nicht der Rechnungsprüfung, sondern der aufsichtsrechtlichen Prüfung zugeordnet. Die Abweichung begründet sich damit, dass die Rechnungsprüfung so weit wie möglich dem entsprechen soll, was in anderen Industrien und Aufsichtssystemen als Abschlussprüfung gilt und regelmässig Aufgabe von externen Prüfgesellschaften ist. Dies vor allem mit dem Ziel, Vergleiche zu erleichtern, aber auch um Klarheit zu schaffen über die Anwendbarkeit von nationalen und internationalen Prüfstandards (**Beilage 1a/1b, Rz 20-23**), die sich hauptsächlich auf die Abschlussprüfung beziehen. Zudem gilt zu bedenken, dass insbesondere die Eigenmittelvorschriften immer weniger auf Informationen des Rechnungswesens basieren und somit der materielle Zusammenhang mit der Abschlussprüfung schwindet. Demgegenüber basiert die der Rechnungsprüfung zugeordnete Frühinformation schwergewichtig auf Daten aus dem Rechnungswesen.

Gegenstände der aufsichtsrechtlichen Prüfung sind die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen sowie weitere von der Bankenkommission definierte Prüffelder (**Beilage 1a/1b, Rz 26**). Miteingeschlossen sind damit auch die im weiteren Sinne für die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen massgebenden Vorschriften und Standesregeln (**Beilage 1a/1b, Rz 27**). Als solche gelten Erlasse des Bundes, soweit sie aufsichtsrechtlich relevant sind, sowie Erlasse der Bankenkommission und die von ihr als Mindeststandard anerkannte Selbstregulierung (**Beilagen 5a/5b**). Als aufsichtsrechtlich relevante Erlasse des Bundes gelten primär das Bankengesetz, das Börsengesetz, das



Anlagefondsgesetz, das Geldwäschereigesetz, das Nationalbankgesetz, allfällige Embargogesetze und das Pfandbriefgesetz sowie deren Ausführungsbestimmungen (**Beilage 1a/1b, Anhang 2, Rz A10**).

2.3 Prüfverfahren

2.3.1 Risikoorientierter Ansatz

Das dem Rundschreibenentwurf zugrundeliegende Prüfkonzept richtet sich nach dem bereits heute vom Berufsstand anerkannten und angewandten risikoorientierten Ansatz (vgl. Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung, Band 3, Ziffern 6.1.4 und 6.1.5). Dieser beinhaltet eine systematische Erfassung und Analyse der Risiken, die für die Urteilsbildung der Prüfgesellschaft hinsichtlich des Prüfgegenstandes wesentlich sind, und eine daraus folgende Ableitung der Prüfstrategie. Das im dualistischen Aufsichtssystem notwendige Gegengewicht zur Kompetenz der Prüfgesellschaft, Prüfgebiete und Prüftiefe weitgehend selbständig festzulegen, wird dadurch geschaffen, dass – wie von der Expertenkommission Nobel empfohlen – die Risikoanalyse und daraus abgeleitete Prüfstrategie gegenüber der Bankenkommission offengelegt werden (vgl. Ziffer 2.3.3). Die Bankenkommission kann im Einzelfall die Risikoanalyse/Prüfstrategie vor Prüfbeginn einverlangen und Anpassungen anregen oder weitere Prüfungen verlangen. Die Risikoanalyse steuert das Prüfungsvorgehen hinsichtlich der Auswahl der Prüfgebiete und der Bestimmung der Prüftiefe. Das Prüfkonzept sieht in diesem Zusammenhang vier unterschiedliche Prüftiefen vor, die im Glossar (**Beilage 1a/1b, Anhang 2**) definiert sind:

- **Prüfung (Beilage 1a/1b, Anhang 2, Rz A17)**
Wird ein Prüfgebiet einer Prüfung unterzogen, wird normalerweise eine hohe Urteilsicherheit erreicht. Die Berichterstattung über das Prüfurteil enthält in diesem Fall eine positiv formulierte Zusicherung („positive assurance“), d.h. die Prüfgesellschaft kann in ihrem Prüfurteil festhalten, ob das Prüfgebiet wesentliche Falschaussagen bzw. Schwachstellen aufweist oder nicht.
- **Prüferische Durchsicht (Beilage 1a/1b, Anhang 2, Rz A13)**
Sie führt zu einer weniger hohen Urteilssicherheit („moderate assurance“), wobei wesentliche Fehlaussagen oder wesentliche Mängel erkannt werden sollten, obwohl nicht mit derselben Sicherheit wie bei einer Prüfung. Das Prüfurteil wird mittels negativ formulierter Zusicherung („negative assurance“) abgegeben. Die Prüfgesellschaft hält fest, ob sie auf Sachverhalte gestossen ist, aus denen sie schliessen muss, dass die von ihr geprüften Informationen bzw. Gebiete nicht den anwendbaren Normen entsprechen.
- **Plausibilisierung (Beilage 1a/1b, Anhang 2, Rz A12)**
Sie führt zu einer tiefen Urteilssicherheit und das Prüfurteil wird mittels negativ formulierter Zusicherung abgegeben.
- **Keine Prüfung**
Die Prüfgesellschaft kann aufgrund ihrer jährlichen Risikoanalyse entscheiden, in einem bestimmten Gebiet keine Prüfungen durchzuführen. Dies gilt allerdings nicht für die Pflichtprüffelder (**Beilage 1a/1b, Rz 29–46**), die jährlich mindestens einer



Plausibilisierung unterzogen werden müssen. Führt die Prüfgesellschaft in einem Jahr in einem Gebiet keine Prüfungshandlungen durch, gibt sie entsprechend keine Zusicherung bzw. Stellungnahme ab.

Die Prüftiefen Prüfung und prüferische Durchsicht sind allgemein bekannt und von schweizerischen und internationalen Prüfstandards abgedeckt. Die Plausibilisierung hingegen wurde im Rahmen der Arbeitsgruppe Bankenprüfung und -überwachung definiert und ist eine Eigenheit des vorliegenden Konzepts.

2.3.2 Abweichungen vom risikoorientierten Ansatz

Der risikoorientierte Ansatz der Prüfgesellschaften bei der Planung und Durchführung der Prüfung wird durch folgende drei unterschiedliche Vorkehrungen mindestens teilweise durchbrochen:

- **Pflichtprüfungen (Beilage 1a/1b, Rz 29 – 46)**

Im Rahmen der Arbeitsgruppe Bankenprüfung und -überwachung wurden aufgrund der Empfehlung 5 der Expertenkommission Nobel insgesamt 13 Pflichtprüfgebiete definiert (**Beilage 1a/1b, Rz 32-46**), in denen die Prüfgesellschaften zwingend alljährlich Prüfungshandlungen durchführen und darauf gestützt ihr Prüfurteil abgeben müssen. Die Prüftiefe – Prüfung, prüferische Durchsicht oder Plausibilisierung - leitet sich auch bei den Pflichtprüfgebieten aus der Risikoanalyse ab. Trotz der grundsätzlichen Befürwortung des risikoorientierten Prüfansatzes wird so dem Bedürfnis der Aufsichtsbehörde Rechnung getragen, alljährlich zu den wesentlichsten aufsichtsrechtlichen Prüfgebieten eine obligatorische Stellungnahme der Prüfgesellschaft zu erhalten. Dies auch in jenen Fällen, in denen rein gestützt auf die Risikoanalyse in einem Jahr keine Prüfungshandlungen angebracht wären, beispielsweise bezüglich der Einhaltung der Eigenmittelvorschriften bei einer Bank, die über anrechenbare Eigenmittel verfügt, welche die erforderlichen Eigenmittel um ein Vielfaches übersteigen.

- **von der Bankenkommission im Einzelfall zusätzlich festgelegte Prüffelder (Beilage 1a/1b, Rz 47-49)**

Ebenfalls gemäss Empfehlung 5 der Expertenkommission ist vorgesehen, dass die Bankenkommission im Einzelfall zusätzliche Prüffelder festlegen kann. Sie kann diese Prüffelder gestützt auf die Risikoanalyse der Prüfgesellschaft oder aufgrund anderer Dokumente und Sachverhalte festlegen und zwar bei einzelnen Instituten, mehreren Instituten oder bei allen Instituten.

- **Schwerpunktprüfung (Beilage 1a/1b, Rz 50-51)**

Die bereits heute im EBK-RS 96/3 Revisionsbericht vorgesehenen Schwerpunktprüfungen werden im neuen Konzept übernommen. Ihr Zweck wird jedoch präzisiert. Die Schwerpunktprüfung soll der Prüfgesellschaft über einen Mehrjahres-Prüfungszyklus hinweg ermöglichen, sich ein zuverlässiges Bild über die Qualität und Funktionstüchtigkeit der internen Kontrollen in den aufsichtsrechtlich wesentlichen Bereichen zu verschaffen. Zur Dokumentation der Mehrjahresplanung enthält die Standard-Berichterstattung „Risikoanalyse/Prüfstrategie“ eine Rubrik, in der die im Berichtsjahr geplante sowie die in den drei Vorjahren durchgeführten Schwer-



punktprüfungen aufgeführt sind. Legt die Bankenkommission im Einzelfall zusätzliche Prüffelder fest, entscheidet die Prüfgesellschaft aufgrund ihrer Mehrjahresplanung, ob sie diese Prüfung gleichzeitig als Schwerpunktprüfung durchführen will. Dort, wo das von der Bankenkommission festgelegte Prüffeld nicht vereinbar ist mit dem Mehrjahresplan der Prüfgesellschaft, ist eine solche Überlappung nicht vertretbar.

2.3.3 Standard-Berichterstattung „Risikoanalyse/ Prüfstrategie“

Die Standard-Berichterstattung „Risikoanalyse/Prüfstrategie“ (**Beilage 1a/1b, Rz 52-70 und Anhang 1**) soll die Qualität des Informationsaustausches und die Kommunikation zwischen der Prüfgesellschaft und der Bankenkommission verbessern. Heute basiert der Informationsaustausch zwischen Prüfgesellschaft und Aufsichtsbehörde in erster Linie auf dem jährlichen Revisionsbericht, in dem Angaben über die Vorgehensweise der Prüfgesellschaft weitgehend fehlen. Durch die Offenlegung der für die Prüfungsplanung massgebenden Überlegungen wird indessen die Diskussion zwischen Aufsichtsbehörde und Prüfgesellschaften auf risikorelevante Aspekte gelenkt und das Verständnis für die Vorgehensweise der Prüfgesellschaft verbessert. Die Berichterstattung „Risikoanalyse/Prüfstrategie“ soll in einer standardisierten Form erfolgen, um Vergleiche zu erleichtern und eine effiziente Bearbeitung durch die Bankenkommission zu ermöglichen. Bei einer ausnahmsweisen Einreichung an die Bankenkommission vor Prüfbeginn hat die Aufsichtsbehörde zudem die Möglichkeit, auf das Prüfverfahren rechtzeitig Einfluss zu nehmen.

Die Arbeitsgruppe „Bankenprüfung und –überwachung“ hatte in ihrem ursprünglichen Entwurf des Rundschreibens die Einreichung der „Risikoanalyse/Prüfstrategie“ vor Prüfbeginn an die Bankenkommission für sämtliche Institute vorgesehen. Damit sollte die Bankenkommission die Möglichkeit erhalten, Vergleiche anzustellen und im Einzelfall gezielt auf das Prüfverfahren Einfluss zu nehmen. Im Hinblick auf eine klarere Abgrenzung der Verantwortlichkeiten hat die Bankenkommission indessen entschieden, den Vernehmlassungsentwurf in diesem Punkt anzupassen. Die Standard-Berichterstattungen „Risikoanalyse/Prüfstrategie“ sollen nicht für alle Institute vor Prüfbeginn eingereicht werden, sondern nur in Einzelfällen auf Verlangen der Bankenkommission. Hingegen soll sie bei allen Instituten als Beilage im Prüfbericht integriert werden. Die Bankenkommission sieht vor, im ersten Jahr nach In-Kraft-Treten der Rundschreiben die Risikoanalyse/Prüfstrategie bei ca. 30 Instituten vor Prüfbeginn einzuverlangen. Im Sinne eines breiter angelegten Testlaufes soll aufgrund der in diesem Rahmen gemachten Erfahrungen, wenn nötig, die Standard-Berichterstattung „Risikoanalyse/Prüfstrategie“ angepasst werden. Die Bankenkommission hegt nämlich gewisse Bedenken bezüglich des schematischen Ansatzes der Standard-Berichterstattung „Risikoanalyse/Prüfstrategie“, der unter anderem die Gefahr birgt, dass Risiken, die vom Schema nicht ausdrücklich vorgesehen sind, keine Berücksichtigung finden würden.



Die Standard-Berichterstattung „Risikoanalyse/Prüfstrategie“ ist in folgende sechs Kapitel unterteilt:

- **Zusammenfassung**

Zu Beginn des Formulars fasst die Prüfgesellschaft die wesentlichen Punkte der aus der Risikoanalyse abgeleiteten Prüfstrategie in einer Übersicht über die Schlüssel-Geschäftsrisiken und deren Auswirkungen sowie über die Schwerpunktprüfung zusammen. Als Schlüssel-Geschäftsrisiko gilt der mögliche Eintritt eines oder mehrerer Ereignisse, die einen wesentlichen Einfluss auf die Urteilsbildung des Prüfers haben können hinsichtlich der zu prüfenden Jahresrechnung (Rechnungsprüfung) und/oder der Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen sowie weiterer massgebender Vorschriften und Standesregeln durch das Institut (aufsichtsrechtliche Prüfung).

- **Risikoanalyse: Identifikation der Risikofaktoren und Schlüssel-Geschäftsrisiken**

In der Übersicht über die Risikofaktoren werden die internen und externen Risikofaktoren aufgeführt und in der horizontalen Achse entsprechend ihrer möglichen Wirkung den einzelnen Risikokategorien (z.B. Kreditrisiko, Marktrisiko) zugeteilt. Die Prüfgesellschaft leitet darauf gestützt das Risikoprofil des Instituts ab, indem sie für jede Risikokategorie die Risikoexposition des Instituts festhält. Diese kann „hoch“, „mittel“ oder „niedrig“ sein. Bei der Einschätzung der Risikoexposition werden die vom Institut eingesetzten risikobeschränkenden Massnahmen nicht berücksichtigt („Bruttobetrachtungsweise“), da sich die Prüfgesellschaft über deren Wirksamkeit erst im Rahmen ihrer Prüfungen die nötige Gewissheit verschaffen wird. Aus einer „hohen“ Risikoexposition ist regelmässig ein Risikofaktor abzuleiten, der einzeln oder in Kombination mit anderen Risikofaktoren ein Schlüssel-Geschäftsrisiko darstellen kann.

Die Identifikation der Schlüssel-Geschäftsrisiken erfolgt aufgrund der ermittelten Risikofaktoren. Der Prüfer analysiert, inwiefern die identifizierten Risikofaktoren einzeln oder in Kombination ein Schlüssel-Geschäftsrisiko darstellen können und stellt diese in einer Übersicht dar. Dabei hält er jeweils auch die Auswirkung der Schlüssel-Geschäftsrisiken auf die Rechnungsprüfung fest.

- **Aufsichtsrechtliche Prüfung – Prüfstrategie**

Unter diesem Kapitel erfolgt die Ableitung der Prüfstrategie für die aufsichtsrechtliche Prüfung. Dazu werden in einer ersten Übersicht die Schlüssel-Geschäftsrisiken einer vorgegebenen Liste von Geschäftsbereichen zugeordnet und die jeweilige Prüftiefe und die Prüfungsschwerpunkte festgelegt. Der Prüfer hält zudem fest, ob er die Prüfungshandlung selbst durchführt oder ob dies die Interne Revision übernimmt oder beide in enger Abstimmung.

In einer zweiten Übersicht stellt der Prüfer die im Berichtsjahr geplante sowie die in den drei Vorjahren durchgeführten Schwerpunktprüfungen dar. Für die Vorjahresprüfungen wird das Prüfergebnis, das Ergebnis allfälliger Nachprüfungen sowie Angaben zu einem allfälligen „Update“ im Berichtsjahr aufgeführt.

In einer dritten Übersicht wird die Prüfstrategie für jedes einzelne Pflichtprüfgebiet abgeleitet und ebenfalls festgehalten, ob die Prüfhandlungen durch den externen



Prüfer und/oder die Interne Revision durchgeführt werden. Für die Pflichtprüfgebiete „Bewilligungsvoraussetzungen“, „Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit“ sowie „Organisation und Internes Kontrollsystem“ sind keine Angaben zur Prüfstrategie vorgesehen. Das Prüfurteil zu diesen als umfassend zu bezeichnenden Pflichtprüfgebieten erfolgt aufgrund der Gesamtheit der vorgenommenen Prüfungshandlungen und wird nicht aufgrund von einzelnen, isolierbaren Prüfungshandlungen abgegeben.

- **Rechnungsprüfung – Erkenntnisse für die Prüfstrategie**

Hier fasst der Prüfer die für die Rechnungsprüfung wesentlichen Erkenntnisse aus der Risikoanalyse sowie die zur Adressierung der Schlüssel-Geschäftsrisiken definierten Prüfschritte zusammen. Die einzelnen Planungsschritte erfolgen nach berufsüblichen Standards bzw. nach den von den Prüfgesellschaften für die Rechnungsprüfung entwickelten Methodologien. Diese sind nicht Gegenstand dieser Berichterstattung.

- **Schlussbemerkungen**

Hier gibt die Prüfgesellschaft an, wann und mit welchem Organ des Instituts sie die Standard-Berichterstattung besprochen hat und auf welchen Grundlagen sie das Dokument erstellt hat.

- **Glossar**

Die Standard-Berichterstattung „Risikoanalyse/Prüfstrategie“ soll selbsterklärend sein. Aus diesem Grund werden die wesentlichsten Begriffe in einem Glossar erläutert.

2.4 Prüfung von Finanzgruppen und Finanzkonglomeraten

2.4.1 Begriffe

Die Begriffe „Finanzgruppe“ und „Finanzkonglomerat“ und ihre Definitionen (**Beilagen 1a/1b, Anhang 2, Rz A5-6**) lehnen sich an den Entwurf der Art. 3c-d E-BankG für eine Finanzgruppen- und Finanzkonglomeratsaufsicht an, welcher zusammen mit dem revidierten Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) vor das Parlament gebracht werden soll. Demnach umfasst eine der Aufsicht der Bankenkommission unterstellte Finanzgruppe zwei oder mehr hauptsächlich im Finanzbereich tätige und eine wirtschaftliche Einheit bildende Unternehmen, wenn mindestens eines als Bank oder Effektenhändler tätig ist und sie nach Art. 23a BankV oder Art. 29 BEHV verpflichtet sind, eine Konzernrechnung zu erstellen oder aufgrund einer Verfügung der Bankenkommission oder auf andere Weise verpflichtet wurden, die Rechnungslegungs-, Eigenmittel-, und Risikoverteilungsvorschriften auf konsolidierter Basis einzuhalten. Ein Finanzkonglomerat umfasst zusätzlich mindestens ein Versicherungsunternehmen von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung.

2.4.2 Struktur der Bestimmungen

Einleitend zum Kapitel über die Konzernprüfung wird festgehalten, dass die Bestimmungen auf Einzelinstitutsebene den Bedürfnissen der Prüfung von Finanzgruppen und Finanzkonglomeraten entsprechend sinngemäss anzuwenden sind (**Beilagen 1a/1b,**



Rz 77). Dieses pragmatische Vorgehen erlaubt es einerseits Wiederholungen zu analogen Bestimmungen auf Einzelinstitutsebene weitgehend zu vermeiden und andererseits eine gewisse Flexibilität im Hinblick auf unterschiedliche Anwendungsfälle sicherzustellen.

Anschliessend werden Abweichungen und Ergänzungen zu den Bestimmungen auf Einzelinstitutsebene aufgeführt. Diese betreffen im wesentlichen die Pflichtprüfungen und entsprechenden Prüffelder bei ausländischen Unternehmen einer Finanzgruppe oder eines Finanzkonglomerats. Es wird festgehalten, dass die Bestimmungen grundsätzlich für alle zu einer Finanzgruppe oder einem Finanzkonglomerat gehörenden in- und ausländischen Unternehmen mit einer Bank- oder Effektenhändlerstätigkeit gelten sowie für jene, für welche die Vornahme der Pflichtprüfungen angeordnet wurde. In Absprache mit der Bankenkommission können im Einzelfall Anpassungen der Prüffelder vorgenommen oder diese als ganz oder teilweise nicht anwendbar erklärt werden. Ferner kann beziehungsweise muss die Bankenkommission darüber informiert werden, wenn den grundsätzlich auch für ausländische Unternehmen einer Finanzgruppe oder eines Finanzkonglomerats geltenden schweizerischen Vorschriften und Landesregeln ausländische Regelungen entgegenstehen.

Schliesslich wird auf sogenannte „zusätzliche Bestimmungen“ eingegangen, Regelungen, für die auf Einzelinstitutsebene keine Anknüpfungspunkte bestehen. Konkret betrifft dies die Vornahme von Prüfungen im Ausland und die Abstützung der Prüfgesellschaft auf Prüfungen in- und ausländischer Aufsichtsbehörden.

2.4.3 Keine Erfordernis einer einheitlichen Prüfgesellschaft

In Abweichung zur Empfehlung 16 der Expertenkommission Nobel konnte die Forderung, wonach für alle juristischen Einheiten und Geschäftsbereiche in einem Konzern eine einheitliche Prüfgesellschaft zu beauftragen sei, zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht berücksichtigt werden. Dies wird aber nach Verabschiedung von Art. 3h Abs. 1 E-BankG (Verabschiedung erfolgt zusammen mit dem VAG, vgl. Ziff. 2.4.1) nachgeholt. Art. 3h Abs. 1 E-BankG fordert, dass „Finanzgruppen und Finanzkonglomerate [...] über eine anerkannte, unabhängige und sachkundige externe Revisionsstelle verfügen“. In Rz 9 des Rundschreibens wird lediglich festgehalten, dass die Rechnungsprüfung und die aufsichtsrechtliche Prüfung durch die gleiche Prüfgesellschaft durchgeführt werden. Bereits im vorliegenden Entwurf wird jedoch festgelegt, dass eine Prüfgesellschaft, die sich bei der Prüfplanung auf Prüfergebnisse verbundener oder zweiter Prüfgesellschaften abstützt und/oder in der Prüfstrategie den Einsatz verbundener oder zweiter Prüfgesellschaften vorsieht, in der für die Finanzgruppe bzw. das Finanzkonglomerat einzureichenden Standard-Berichterstattung „Risikoanalyse/Prüfstrategie“ darüber zu berichten hat (**Beilagen 1a/1b, Rz 83**).



3. Entwurf EBK-RS Prüfbericht (Beilagen 2a/2b)

3.1 Ausgangslage

Die bestehenden Bestimmungen über die Berichterstattung der Prüfgesellschaften sind zwar relativ umfangreich, jedoch schlecht strukturiert und werden teilweise als Sammelsurium verschiedenster Punkte ohne erkennbare Prioritäten wahrgenommen. Sie sind geprägt von der heute nicht mehr haltbaren Vorstellung, die Prüfgesellschaften unterzögen alljährlich sämtliche Gebiete einer vollumfänglichen Prüfung.

3.2 Wesentliche Neuerungen

3.2.1 Aufteilung in zwei Berichtsteile

Die Berichterstattung über die jährliche Prüfung soll entsprechend der Aufteilung des Prüfungsgegenstandes (vgl. Ziffer 2.2) in zwei separaten Teilen erfolgen – im Bericht über die Rechnungsprüfung und im Bericht über die aufsichtsrechtliche Prüfung. Der Berichtszeitraum für die Rechnungsprüfung ist regelmässig das am Stichtag des Jahresabschlusses endende Geschäftsjahr. Der Berichtszeitraum für die aufsichtsrechtliche Prüfung kann davon abweichen, umfasst jedoch stets ein volles Jahr. Der Bericht über die Rechnungsprüfung ist innerhalb von 4 Monaten nach dem Bilanzstichtag den Adressaten nach Art. 21 BankG und Art. 19 BEHG abzugeben. Der Bericht über die aufsichtsrechtliche Prüfung kann gleichzeitig oder aber zeitlich vorgezogen abgegeben werden. Die zeitlich vorgezogene Abgabe führt zu einer zeitgerechteren Berichterstattung und ist insbesondere dann angezeigt, wenn die aufsichtsrechtliche Prüfung wesentlich früher abgeschlossen wird als die Rechnungsprüfung. Beispielsweise kann der Berichtszeitraum für die aufsichtsrechtliche Prüfung jeweils vom Oktober bis September des Folgejahres angesetzt werden. Die entsprechenden Prüfungen inklusive Berichterstattung könnten dann noch vor Jahresende abgeschlossen werden. Die Rechnungsprüfung und die diesbezügliche Berichterstattung würden dann innerhalb der ersten 4 Monate des nächsten Rechnungsjahres folgen.

3.2.2 Sprache

Die Berichterstattung erfolgt wie bisher in Deutsch, Französisch oder Italienisch. Neu kann die Bankenkommission auf Gesuch hin Englisch für den gesamten Prüfbericht und nicht, wie heute, bloss für Ergänzungen und Beilagen zulassen (vgl. EBK-RS Revisionsbericht, Rz 8). Allerdings kann sie dabei verlangen, dass der ganze Prüfbericht oder Teile davon in eine Landessprache übersetzt werden. Bei vielen ausländisch beherrschten Instituten, aber auch bei etlichen anderen Instituten werden heute die Prüfberichte für den Verwaltungsrat in Englisch verfasst und darauf folgend für die Bankenkommission in eine schweizerische Amtssprache übersetzt. In diesen Fällen kann der Verzicht auf die Übersetzung zu einer rascheren Berichtsabgabe an die Bankenkommission führen. Das geprüfte Institut spart zudem die Übersetzungskosten ein. Diese gelten allerdings nicht als eigentliche Prüfkosten und wurden deshalb in den Erläuterungen zu den Kostenfolgen der Neuerung (vgl. Ziffer 1.3) nicht berücksichtigt. Auf der anderen Seite stehen die Auswirkungen auf die Ressourcen der Bankenkommission. Unter Anbetracht der 60 Institute mit ausländischer Beherrschung ausserhalb des deutschen/französischen/italienischen Sprachraumes und all jener Institute mit englisch-



sprachigen Verwaltungsratsmitgliedern ist die Anzahl der zu erwartenden Gesuche nicht zu unterschätzen.

3.2.3 Verzicht auf diverse Informationen

Im neuen Berichtskonzept wird auf diverse Informationen, die heute Bestandteil des Prüfberichtes sind, verzichtet. Vom Verzicht betroffen sind die folgenden drei Bereiche.

Stellungnahmen der Prüfgesellschaften, die nicht unter die Pflichtprüfungen fallen

Für diese Bereiche ist keine zwingende jährliche Stellungnahme mehr vorgesehen. Die Prüfgesellschaft wird im Einzelfall aber die Einhaltung dieser Bestimmungen trotzdem prüfen und ihr Urteil abgeben, sofern dies aufgrund ihrer Risikoanalyse und der daraus abgeleiteten Prüfstrategie erfolgt oder von der Bankenkommission im Einzelfall festgelegt wird oder wenn die Prüfgesellschaft im betreffenden Bereich eine Schwerpunktprüfung durchführt. Davon betroffen sind die Stellungnahmen gemäss bisherigem EBK-RS Revisionsbericht, Rz 20b, 23 und 24, zur Einhaltung

- der Voraussetzungen für Direktaufträge von Kunden an Broker
- der Journal- und Meldepflichten der Effekthändler
- sämtlicher EBK-Rundschreiben im Sinne einer Globalbestätigung
- sämtliche als Mindeststandard geltende Richtlinien der Schweizerischen Bankiervereinigung und des Schweizerischen Anlagefondsverbandes im Sinne einer Globalbestätigung
- der Vorschriften der Schweizerischen Nationalbank
- von Art. 43 Abs. 1 des Pfandbriefgesetzes
- der Bestimmungen für bankinterne Sondervermögen gemäss Art. 4 AFG und Art. 3 AFV
- der Bestimmungen für Depotbanken gemäss Art. 19 AFG.

Es ist indessen darauf hinzuweisen, dass der überwiegende Teil der EBK-RS und Richtlinien der Schweizerischen Bankiervereinigung und des Schweizerischen Anlagefondsverbandes dieser Erlasse durch die Rechnungsprüfung und die Pflichtprüfungen der aufsichtsrechtlichen Prüfung (z.B. Rechnungslegungsvorschriften, Frühinformation, Eigenmittel- und Risikoverteilungsvorschriften, Risikomanagement etc.) abgedeckt sind. Die Bankenkommission hat zudem den Entwurf der Arbeitsgruppe dahingehend präzisiert, dass die Prüfgesellschaften sicherzustellen haben, dass die Einhaltung der Vorschriften, die nicht unter die Pflichtprüfungen fallen, periodisch von Prüfungshandlungen abgedeckt werden.

Redundante Informationen

Die Angaben zur Haupttätigkeit, zu wesentlichen Aktionären bzw. Kapitaleigner sowie zur Anzahl Mitarbeiter (bisheriges EBK-RS Revisionsbericht, Rz 10) sind der Bankenkommission bereits aufgrund der Frühinformation, der Geschäftsberichte oder der Erklärung über die Inhaber von qualifizierten oder massgebenden Beteiligungen bekannt. Grundsätzlich soll sich der Prüfbericht auf Informationen, die im Zusammenhang mit Prüfgegenstand und Prüfurteil stehen, konzentrieren, und nicht mit diversen anderen Informationen, die zweckmässiger über die Frühinformation direkt von den Instituten eingeholt werden, unnötig belastet werden.



Diverse Formulare

Eigenmittelausweise, Liquiditätsausweise, der Devisenstatus sowie das Formular „Meldung der Klumpenrisiken“ und die Meldung der 10 grössten Schuldner müssen nicht mehr zwingend dem Prüfbericht beigelegt werden. Im Rahmen der Stellungnahmen zu den Pflichtprüfungen muss die Prüfgesellschaft aber auf jeden Fall zur Einhaltung der entsprechenden Vorschriften Stellung nehmen.

3.3 Form und Inhalt des Prüfberichtes

3.3.1 Grobstruktur

Beide Berichtsteile weisen eine einheitliche Grobstruktur auf, die sich in folgende Titel gliedert:

1. Zusammenfassung der Prüfergebnisse
2. Stellungnahmen der Prüfgesellschaft
3. Vermögens-, Finanz- und Ertragslage (Bericht über die Rechnungsprüfung) bzw. Risikolage (Bericht über die aufsichtsrechtliche Prüfung)
4. Zusätzliche Informationen
5. Beilagen

In der Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse werden wie bisher die Beanstandungen mit Fristansetzung vom Berichtsjahr und vom Vorjahr aufgeführt. Ausdrücklich festgehalten wird, dass die von der internen Revision festgestellten Verletzungen gesetzlicher Vorschriften und sonstiger Missstände im Sinne Art. 21 Abs. 3 BankG bzw. Art. 19 Abs. 4 BEHG als Beanstandungen in den Prüfbericht übernommen werden (**Beilage 2a/2b, Rz 86**). Die Bezeichnung Vorbehalte nach Art. 43 Abs. 2 BankV wird im Rundschreibenentwurf nicht mehr verwendet. Vorbehalte sind angebracht, wenn die Prüfgesellschaft nicht in der Lage ist, einen durch sie zu prüfenden Tatbestand ausreichend zu würdigen. Solche Sachverhalte sind definitionsgemäss dermassen gravierend, dass gemäss Art. 21 Abs. 4 BankG bzw. Art. 19 Abs. 5 BEHG die Bankenkommission umgehend zu informieren ist und nicht erst mit Abgabe des Prüfberichtes (**Beilage 2a/2b, Rz 21**). Neu eingeführt wird der Begriff „wichtige Hinweise“. Als wichtige Hinweise gelten Sachverhalte, die zum besseren Verständnis und zur klareren Interpretation der Prüfergebnisse von wesentlicher Bedeutung sind, sowie Empfehlungen der Prüfgesellschaft (**Beilage 2a/2b, Rz 49 und 79**). Neu muss die Prüfgesellschaft zudem eindeutig Stellung nehmen, ob aufgrund der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage bzw. der Risikolage des geprüften Instituts Massnahmen der Bankenkommission notwendig sind oder nicht.

3.3.2 Bericht über die Rechnungsprüfung

Eingangs des Berichts über die Rechnungsprüfung fasst die Prüfgesellschaft die Prüfergebnisse zusammen, indem sie die Beanstandungen mit Fristansetzung vom Berichts- und Vorjahr aufführt und die Bestätigungen zur Jahresrechnung, zur Frühinformation sowie zu Empfehlungen und Verfügungen der Bankenkommission, in den von der Rechnungsprüfung abzudeckenden Bereichen, abgibt. Sie nimmt zudem zusammenfassend Stellung zur Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage – die entsprechenden Details dazu folgen in einem separaten Berichtskapitel - und führt wichtige Hinweise auf. Unter diese fallen insbesondere Sachverhalte, die nach dem Bilanzstichtag einge-



treten sind und für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage besonders bedeutsam sind sowie Bereiche, in denen die angewandten Rechnungslegungsvorschriften einen Ermessensspielraum lassen, der wesentliche Auswirkungen haben kann (**Beilage 2a/2b, Rz 34 – 50**).

In einem anschliessenden Kapitel nimmt die Prüfgesellschaft Stellung zur Organisation und zur internen Kontrolle bei der Erstellung von Jahres- und Zwischenabschlüssen. Zwar sind die Zwischenabschlüsse nicht Gegenstand der Prüfung und die Prüfgesellschaft gibt dementsprechend auch keine Bestätigung zur Einhaltung der Rechnungslegungsvorschriften für die Zwischenabschlüsse ab. Die Organisation und interne Kontrolle des Abschlussprozesses gelten indessen sowohl für die Jahres- als auch für die Zwischenabschlüsse und sollen als Einheit beurteilt werden. Die Prüfgesellschaft nimmt zudem Stellung zur Bewertung der Aktiven und Ausserbilanzgeschäfte sowie zur Wertberichtigungs- und Rückstellungspolitik, zur Budgetierung und Planung und schliesslich zur Behandlung des Prüfberichtes des Vorjahres durch die Organe des Instituts (**Beilage 2a/2b, Rz 51 – 55**).

Die Details zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage folgen in einem separaten Kapitel (**Beilage 2a/2b, Rz 56-60**). Die Analyse basiert unter anderem auf einem Kennzahlensystem, das in der zur Zeit laufenden Überarbeitung des EBK-RS 99/3 Frühinformation festgelegt wird. Das revidierte EBK-RS Frühinformation soll nach dem üblichen, aber zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführten Vernehmlassungsverfahren gleichzeitig mit den EBK-RS im Bereich Prüfwesen in Kraft gesetzt werden.

Der Bericht über die Rechnungsprüfung wird abgeschlossen mit dem Kapitel „Zusätzliche Informationen“. Diese umfassen insbesondere Angaben zur Zeitspanne der Prüfungen, zur Verwendung von Arbeiten anderer Abschlussprüfer und zu den Mandaten der Prüfgesellschaft beim geprüften Institut.

Dem Bericht werden diverse Beilagen angehängt, unter anderem auch die Liste der Bestätigungen gemäss Art. 44 und 45 BankV, die nach Art. 8 BEHV-EBK auch für Effekthändler zur Anwendung kommen. Diese Liste führt zu einer Überlappung von neuem und altem Konzept und gilt im Sinne einer Übergangslösung bis zur Revision der entsprechenden Artikel der BankV als integrierender Bestandteil des Berichtes.

3.3.3 Bericht über die aufsichtsrechtliche Prüfung

Eingangs des Berichtes über die aufsichtsrechtliche Prüfung fasst die Prüfgesellschaft die Prüfergebnisse zusammen, indem sie die Beanstandungen mit Fristansetzung vom Berichts- und Vorjahr aufführt und die Bestätigungen abgibt zur Einhaltung der Pflichtprüfpunkte Bewilligungsvoraussetzungen, Eigenmittel-, Risikoverteilungs- und Liquiditätsvorschriften sowie zu Empfehlungen und Verfügungen der Bankenkommission, in den von der aufsichtsrechtlichen Prüfung abzudeckenden Bereichen. Sie nimmt zudem zusammenfassend Stellung zur Risikolage - die entsprechenden Details dazu folgen in einem separaten Berichtskapitel - und führt wichtige Hinweise auf. Unter diese fallen unter anderem wesentliche Beziehungen zu anderen Unternehmen sowie wesentliche Abhängigkeiten und einseitig gelagerte Geschäftsbereiche (**Beilage 2a/2b, Rz 64 – 80**). In einem anschliessenden Kapitel nimmt die Prüfgesellschaft Stellung zu acht weiteren Pflichtprüfpunkten und hält das Prüfurteil zu allfälligen von der Bankenkommission im



Einzelfall festgelegten Prüfungen sowie zur Schwerpunktprüfung fest. Schliesslich nimmt sie auch Stellung zur Behandlung des Prüfberichtes des Vorjahres durch die Organe des Instituts (**Beilage 2a/2b, Rz 81 – 92**).

Die Details zur Risikolage folgen in einem separaten Kapitel (**Beilage 2a/2b, Rz 93-99**). Hier hält die Prüfgesellschaft die angewandte Risikopolitik fest und nimmt Stellung zur Entwicklung der als wesentlich identifizierten Risiken, zur Risikolage und zum Risikomanagement bei den wesentlichen Risiken. Mit der Stellungnahme zum Risikomanagement ist schliesslich der letzte der Pflichtprüfungspunkte im Prüfbericht abgedeckt.

Der Bericht über die aufsichtsrechtliche Prüfung wird abgeschlossen mit dem Kapitel „Zusätzliche Informationen“. Diese umfassen insbesondere Angaben zur Zeitspanne der Prüfungen und zur Verwendung von Arbeiten anderer Abschlussprüfer. Zudem hält die Prüfgesellschaft hier fest, ob sie alle vom Institut verlangten Aufschlüsse erhalten hat (**Beilage 2a/2b, Rz 100**).

4. Entwurf EBK-RS Prüfgesellschaften (Beilagen 3a/3b)

4.1 Ausgangslage

Die geltenden Bestimmungen zur Anerkennung von Prüfgesellschaften und leitenden Prüfern, zur Unabhängigkeit, zur Überwachung sowie zu Beauftragung und Wechsel der Prüfgesellschaften befinden sich auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Ein EBK-RS mit diesbezüglichen Detailbestimmungen existiert nicht. Ein wesentlicher Bedarf an weiterführenden Bestimmungen hat sich aus der von der Bankenkommision neu aufgebauten Überwachung der Prüfgesellschaften ergeben, aber auch aus der aktuellen, sowohl in der Schweiz als auch international intensiv geführten Diskussion über die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaften. Die geltende Praxis bei der Anerkennung von Prüfgesellschaften und leitenden Prüfern sowie bei der Beauftragung und dem Wechsel von Prüfgesellschaften hat sich bewährt, wurde aber nie in geeigneter Weise veröffentlicht. Der vorliegende Rundschreibenentwurf bietet hierzu die Gelegenheit.

4.2 Geltungsbereich des Rundschreibens

Die von der Bankenkommision anerkannten Prüfgesellschaften können in verschiedenen Funktionen tätig sein, beispielsweise als Revisionsstellen nach Art. 20 BankG, Art. 18 BEHG oder Art. 52 Abs. 1 AFG, als Beobachter, als Beauftragter für die Durchführung einer ausserordentlichen Revision oder als provisorischer Kommissär. Der vorliegende Rundschreibenentwurf beschränkt sich grundsätzlich auf die Funktion als Prüfgesellschaften nach Art. 20 BankG und Art. 18 BEHG. Zur Vermeidung von unerwünschten Lücken wurde von diesem Grundsatz indessen in zwei Bereichen abgewichen, bei den Anerkennungsvoraussetzungen für leitende Prüfer und beim Fragebogen über Dienstleistungen von Prüfgesellschaften für Institute, bei denen sie planen, die Tätigkeit als anerkannte Prüfgesellschaft auszuüben (**Beilage 3a/3b, Anhänge 2 und 5**). Die grundsätzliche Beschränkung auf die banken- und börsengesetzlichen Prüfgesellschaften ist auf den diesbezüglichen Auftrag der Arbeitsgruppe Bankenprüfung und –überwachung zurückzuführen. Da keine materiellen Unterschiede zwischen den Vorschriften für Prüfgesellschaften im Banken-, Börsen- und Anlagefondsgesetz bestehen und die von den Gesetzen betroffenen Prüfgesellschaften identisch sind, dürfte es je-



doch Sinn machen, das gesamte Rundschreiben auf den Anlagefondsbereich auszuweiten. Aus diesem Grund laden wir die Vernehmlassungsadressaten ausdrücklich ein, zur Frage der Ausweitung des Geltungsbereiches des Rundschreibens auf den Anlagefondsbereich Stellung zunehmen (vgl. Ziffer 7).

4.3 Anerkennung von Prüfgesellschaften und leitenden Prüfern

Im Rundschreibenentwurf werden die Anerkennungsvoraussetzungen bezüglich Organisation der Prüfgesellschaften und leitenden Prüfer im Sinne der heute geltenden Praxis weitergehend erläutert. Klar festgehalten wird, dass die Einhaltung der Standards des Berufsstandes und der Vorgaben der Bankenkommission durch die Führungs- und Kontrollstruktur der Prüfgesellschaft sichergestellt werden muss. Die Ausführungen zu den Anerkennungsvoraussetzungen für leitende Prüfer bilden die heutige, allerdings unveröffentlichte Praxis ab (**Beilage 3a/3b, Rz 10-13 und Anhang 2**). Diese hat sich bewährt und wurde entsprechend ohne Änderungen übernommen.

4.4 Unabhängigkeit

Die weiterführenden Bestimmungen zu den geltenden Unabhängigkeitsvorschriften gemäss Art. 20 Abs. 3 BankG, Art. 36 BankV, Art. 18 Abs. 3 BEHG und Art. 33 BEHV erfolgen in Anlehnung an die Empfehlung 8 der Expertenkommission Nobel. Dementsprechend wurden die mit dem Grundsatz der Unabhängigkeit eindeutig unvereinbaren Beziehungen und Aufträge aufgeführt. Die Auflistung der ausgeschlossenen Aufträge wiederholt der Vollständigkeit halber teilweise Bestimmungen, die bereits anderweitig festgehalten sind (Verbot von Verwaltungs- und Buchführungsaufträgen nach Art. 36 Abs. 3 BankV und Art. 33 Abs. 2 BEHV, Verbot der Durchführung der internen Revision nach EBK-RS 95/1 Interne Revision, Rz 4-7). Die zusätzlich aufgeführten, unvereinbaren Aufträge orientieren sich am Code of Ethics der International Federation of Accountants (IFAC)², an der Empfehlung der Kommission der europäischen Gemeinschaft zur Unabhängigkeit des Abschlussprüfers (2002/590/EWG)³, an der Sarbanes Oxley Act of 2002⁴ sowie der Empfehlung 8 der Expertenkommission Nobel. Die aufgelisteten ausgeschlossenen Beziehungen und Aufträge sind zum Teil auch bereits durch die Richtlinien zur Unabhängigkeit der Treuhand-Kammer abgedeckt.

4.5 Überwachung

Das Kapitel Überwachung erläutert die Instrumente der von der Bankenkommission etablierten Gruppe zur Überwachung der Prüfgesellschaften im beaufsichtigten Bereich. Die Erläuterungen sind denn auch massgebend geprägt durch ihre bisherigen Erfahrungen, die in die Arbeitsgruppe Bankenprüfung und -überwachung eingebracht wurden. Die Überwachung der Prüfgesellschaften fusst im Wesentlichen auf der Auswertung von durch die Prüfgesellschaften eingereichten Informationen, auf Qualitätskontrollen und auf der Begleitung der Prüfgesellschaften bei den Prüfungen. Ziel des Rundschreibens ist die von den Prüfgesellschaften einzureichenden Informationen sowie Definition und Ziel der Qualitätskontrollen und der Begleitung der Prüfgesellschaften bei der Prüfung festzulegen.

² www.ifac.org/Store/Details.tpl?SID=9560085866929

³ www.europa.eu.int/comm/internal_market/de/company/audit/official/index.htm

⁴ news.findlaw.com/hdocs/docs/gwbush/sarbanesoxley072302.pdf



Die in Rz 24 – 36 aufgeführten Informationen werden zum Teil bereits heute an die Bankenkommission eingereicht. Die Erhebung des Prüfaufwandes und der Honorare wurde indessen wesentlich ausgebaut und an das neue Prüfkonzept angepasst (**Beilage 3a/3b, Anhang 3**). Neu ist vorgesehen, dass die Bankenkommission die Zahlen aus der Erhebung auf aggregierter Basis veröffentlichen kann. Auch der bereits heute einzureichende Tätigkeitsbericht wurde neu gegliedert und erweitert (**Beilage 3a/3b, Anhang 4**).

4.6 Beauftragung und Wechsel

Die Ausführungen zu Beauftragung und Wechsel der Prüfgesellschaft spiegeln die bewährte geltende Praxis wider. Der kürzlich eingeführte Fragebogen, der von den Prüfgesellschaften bei der Annahme eines neuen Mandates bzw. beim Wechsel der Prüfgesellschaft beantwortet werden muss, wurde nach Vornahme von kleineren Anpassungen im Rundschreiben integriert. Der Fragebogen wurde bereits einem Vernehmlassungsverfahren bei der Treuhand-Kammer unterzogen.

5. Entwurf EBK-Rundschreiben Grossbankenaufsicht (Beilagen 4a/4b)

In Umsetzung der Empfehlung 2 der Expertenkommission Nobel wird das dualistische System bei der Aufsicht über die Grossbanken in bestimmten Gebieten durch neue Aufsichtsmuster ergänzt und weiterentwickelt, um dadurch Qualität und internationale Akzeptanz sicherzustellen. Eine Analyse der auf internationaler Ebene relevanten Aufsichtssysteme hat ergeben, dass insbesondere das Aufsichtssystem Grossbritanniens ein ausgewogenes Verhältnis von direkten und indirekten Aufsichtselementen aufweist, so wie es für die Aufsicht über die Grossbanken angestrebt wird. Deshalb hat sich die Arbeitsgruppe bei der Ausarbeitung des Rundschreibens nach dem englischen Muster ausgerichtet.

5.1 Berichterstattungspflichten und Kontakte

Als eigentliche Basis der weitergehenden Aufsicht über die Grossbankengruppen werden die Berichterstattungspflichten auf Stufe Gesamtkonzern und Geschäftseinheiten (mindestens vierteljährlich) und der internen Revision (mindestens jährlich), sowie der persönlichen Treffen mit der Geschäftsleitung auf Stufe Gesamtkonzern (mindestens vierteljährlich), nachfolgenden Organisationsstufen (regelmässig), der internen Revision (mindestens halbjährlich) und einer Delegation des Verwaltungsrats (mindestens jährlich) vorgegeben. Auch die Berichterstattungspflichten und Kontakte von/mit der Prüfgesellschaft werden festgelegt. Die detaillierte Vorgabe von Mindestfrequenzen schafft zusätzliche Transparenz und ist der Rechtssicherheit zuträglich.

5.2 Direkte Prüfung

Die direkte Prüfung (**Beilagen 4a/4b, Rz 11-27**), die bereits seit zwei Jahren für beide Grossbanken fixer Bestandteil der Aufsicht ist, wird voraussichtlich in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen. Sie verfolgt in der Regel den Zweck, der Bankenkommission zu ermöglichen, über einen Geschäftsbereich oder eine Funktion der Grossbank eine eigene Beurteilung zu erlangen und/oder durch Prüfung der gleichen Elemente bei mehreren Grossbanken einen Überblick über den Zustand und die Entwicklung des Bankensystems in wesentlichen Geschäftsbereichen zu erhalten. Generell gilt der Grundsatz, dass Doppelspurigkeiten zwischen der direkten Prüfung und den Prüfungshand-



lungen der Prüfgesellschaft und internen Revision nach Möglichkeit vermieden werden sollen.

Damit auch besonders ressourcenintensive Prüfungen durchführbar sind, kann die Bankenkommission die Prüfgesellschaft beiziehen, jedoch verbleibt die Federführung bei der Bankenkommission. Die Arbeitsgruppe befürwortet auch die Möglichkeit, eine zweite Prüfgesellschaft bzw. eine sog. fachkundige und unabhängige Person beiziehen zu können. Dazu muss jedoch zuerst die bereits als Entwurf bestehende Gesetzesgrundlage einer kommenden Vernehmlassung unterzogen sowie verabschiedet werden.

5.3 Vertiefte Prüfung

Mit der für die Grossbankenaufsicht vorbehaltenen vertieften Prüfung (**Beilagen 4a/4b, Rz 28-43**) gibt sich die Bankenkommission die Möglichkeit, eine detaillierte Prüfung eines spezifischen Geschäftsbereichs durch die Prüfgesellschaft anzuordnen. Die vertiefte Prüfung hat als ordentliches Instrument einen routinemässigen Charakter - im Unterschied zur Prüfung zusätzlicher Prüffelder, welche die Bankenkommission im Einzelfall festlegt (vgl. Beilagen 1a/1b, Rz 47-49). Sie dient in der Regel der Abklärung der Risikosituation beziehungsweise der Erarbeitung von Empfehlungen zum Umgang mit vorhandenen Risiken. Eine „vertiefte Prüfung“ mit ähnlichem Begriffsinhalt ist ebenfalls im Entwurf FINMAG vorgesehen. In Anlehnung an die Prüfung nach Section 166 (vormals Section 39) im englischen Aufsichtssystem befürwortet die Arbeitsgruppe die Vorname vertiefter Prüfungen auch durch zweite Prüfgesellschaften bzw. sog. fachkundige und unabhängige Personen, sobald die entsprechenden, als Entwurf vorliegenden Grundlagen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe einer kommenden Vernehmlassung unterzogen sowie verabschiedet worden sind.

6. Entwurf EBK-Rundschreiben Selbstregulierung als Mindeststandard (Beilagen 5a/5b)

6.1 Ausgangslage

Die Ausarbeitung eines eigenständigen Rundschreibens zur Selbstregulierung lässt sich wie folgt begründen:

- Selbstregulierung, deren Einhaltung die EBK als verbindlich erachtet, wird heute im Anhang des Rundschreibens 96/3 „Revisionsbericht“ aufgenommen. Gemäss Rz 24 des Rundschreibens ist die Einhaltung der aufgeführten Standesregeln von den Prüfgesellschaften zu würdigen. Nirgends hingegen wird ausdrücklich die Verbindlichkeit dieser Regeln für alle Banken und Effektenhändler statuiert.
- Das Rundschreiben 96/3 richtet sich ausschliesslich an Banken und Effektenhändler und schliesst damit aus, in diesem Rundschreiben auch Selbstregulierung für andere Branchen, wie beispielsweise Fondsleitungen oder auch Prüfgesellschaften, aufzuführen.
- Schliesslich soll das Rundschreiben 96/3 durch das Rundschreiben Prüfbericht ersetzt werden. Da die beiden neuen Rundschreiben Prüfung und Prüfbericht auf die Selbstregulierung (als Sollnormen) Bezug nehmen, ist es sinnvoll, die Aufführung der Selbstregulierung in ein separates Rundschreiben auszugliedern.



6.2 Neuerungen

Die Selbstregulierung, die als verbindlicher Mindeststandard gilt und deren Einhaltung von den Prüfgesellschaften nach Massgabe des Entwurfes zum EBK-RS Prüfung zu prüfen ist, wird im Anhang zu diesem neuen Rundschreiben aufgeführt. Die Auflistung entspricht weitgehend derjenigen des heutigen Anhangs I des EBK-RS 96/3 „Revisionsbericht“ mit den folgenden Streichungen und Hinzufügungen:

- (1) Nicht mehr aufgeführt werden die Richtlinien „Usanzen im Devisenhandel“ (Zirkular Nr. 1260 D vom 5. Dezember 1996). Diese Richtlinien empfahlen die Einhaltung des Verhaltenskodexes der Association Cambiste Internationale, der inzwischen durch einen 190 Seiten umfassenden „Model Code“⁵ ersetzt wurde. Die Einhaltung dieses neuen Kodexes, der eine Reihe sekundärer Pflichten, wie beispielsweise Fragen des persönlichen Verhaltens bei Drogen- und Alkoholmissbrauch regelt, für verbindlich und zum Prüfgegenstand zu erklären, ginge zu weit.⁶ Mit einer Streichung des Verweises auf den Verhaltenskodex wird das Zirkular praktisch gegenstandslos, weshalb sich aus unserer Sicht eine weitere Aufführung dieses Zirkulars als verbindlicher Mindeststandard nicht mehr rechtfertigt.⁷ Materielle Änderungen an die Anforderungen der Banken ergeben sich daraus jedoch keine. Insbesondere gelten die „Richtlinien für das Risikomanagement im Handel und bei der Verwendung von Derivaten“ unverändert auch für den Devisenhandel. Dies ergibt sich aus dem Ingress der Richtlinien, der vorsieht, dass diese *„für alle Institute [gelten], welche im Handel tätig sind, unabhängig davon, ob sie mit Derivaten handeln oder nicht ...“*. Diese Richtlinien werden weiterhin auch im Anhang des neuen Rundschreibens aufgeführt.
- (2) Zusätzlich wird nunmehr auch die Selbstregulierung des Schweizerischen Anlagefondsverbandes mit Geltung für Fondsleitungen, Vertriebsträger und Vertreter ausländischer Anlagefonds aufgeführt, sofern sie von der Bankenkommission genehmigt wurde. Neben den bereits im Anhang I des Rundschreibens 96/3 aufgeführten „Verhaltensregeln für die schweizerische Fondswirtschaft vom 30. August 2000“ und den „Richtlinien für den Fondsvertrieb vom 22. Oktober 2001“, die zum Teil auch Banken betreffen, werden auch die „Richtlinien für die Berechnung der Inventarwerte und die Behandlung von Bewertungsfehlern bei Wertschriftenfonds vom 11. Juni 2001“ sowie die „Richtlinie zur Berechnung und Offenlegung der „Total Expense Ratio“ (TER) vom 13. Juni 2003“ im Anhang des neuen Rundschreibens aufgenommen.

Aufgeführt wird nur die „freiwillige“ Selbstregulierung. Selbstregulierung, die aufgrund eines gesetzlichen Mandats erlassen wird, wie beispielsweise die Kotierungsreglemente der SWX oder in Zukunft auch die Regelung des Einlegerschutzes, werden in diesem Rundschreiben nicht aufgeführt.

⁵Siehe www.aciforex.com/mktpractice/model_code.htm.

⁶ Siehe Kapitel II des Verhaltenskodexes.

⁷ Siehe entsprechende Mitteilung der SBVg in Zirkular Nr. 7239 vom 19. Februar 2003.



7. Fragen an die Vernehmlassungsadressaten

Wir bitten Sie, in Ihrer Vernehmlassungsantwort zu folgenden Fragen ausdrücklich Stellung zu nehmen:

1. Die Bankenkommission sieht vor, dass die beiden EBK-RS Prüfung und Prüfbericht erstmals zwingend auf die Prüfung des Geschäftsjahres 2004 zur Anwendung kommen sollen. Sie bittet die Vernehmlassungsadressaten zur Realisierbarkeit der Übergangsregelung gemäss Entwürfen zu EBK-RS Prüfung, Rz 90, und EBK-RS Prüfbericht, Rz 102, Stellung zu nehmen.
2. Soll die Standard-Berichterstattung „Risikoanalyse/Prüfstrategie“ für alle Institute als Beilage zum Prüfbericht (Vorschlag Bankenkommission) oder bereits vor Prüfbeginn (Vorschlag Arbeitsgruppe Bankenprüfung und –überwachung) der Bankenkommission eingereicht werden?
3. Der Geltungsbereich des EBK-RS Prüfgesellschaften beschränkt sich - abgesehen von zwei Ausnahmen - auf die Prüfgesellschaften nach Art. 20 BankG und Art. 18 BEHG. Die Bankenkommission bittet Sie, zur Frage, ob das gesamte Rundschreiben auf den Anlagefondsbereich ausgedehnt werden soll, Stellung zu nehmen.

Wir sehen Ihren Stellungnahmen mit grossem Interesse entgegen und danken Ihnen für Ihre Bemühungen.

Mit freundlichen Grüssen

Sekretariat der
EIDG. BANKENKOMMISSION

Kurt Bucher
Vizedirektor

Marianne Gyger
Banken/Effektenhändler



Beilagen:

- Entwurf EBK-Rundschreiben Prüfung, inklusive Anhänge 1 und 2 (**Beilage 1a**)
- Projet Circulaire-CFB Audit, inclus annexes 1 et 2 (**Beilage 1b**)
- Entwurf EBK-Rundschreiben Prüfbericht, inklusive Anhänge 1 bis 3 (**Beilage 2a**)
- Projet Circulaire-CFB Rapport d'audit, inclus annexes 1 à 3 (**Beilage 2b**)
- Entwurf EBK-RS Prüfgesellschaften, inklusive Anhänge 1 bis 5 (**Beilage 3a**)
- Projet Circulaire-CFB Sociétés d'audit, inclus annexes 1 à 5 (**Beilage 3b**)
- Entwurf EBK-Rundschreiben Grossbankenaufsicht, inklusive Anhang (**Beilage 4a**)
- Projet Circulaire-CFB Surveillance des grandes banques, inclus annexe (**Beilage 4b**)
- Entwurf EBK-Rundschreiben Selbstregulierung als Mindeststandard, inklusive Anhang (**Beilage 5a**)
- Projet Circulaire-CFB Normes d'autorégulation reconnues comme standards minimaux, inclus annexe (**Beilage 5b**)