

**Bericht der  
Expertenkommission  
Revisionswesen**

**zuhanden der  
Eidgenössischen Bankenkommission**

**Dezember 2000**

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1</b>	<b>AUFTRAG</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>ZUSAMMENSETZUNG DER EXPERTENKOMMISSION</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>ARBEITSWEISE DER EXPERTENKOMMISSION</b> .....	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>LEGISLATORISCHER IST-ZUSTAND</b> .....	<b>5</b>
4.1	Dualistisches Aufsichtssystem .....	6
4.2	Internes Überwachungssystem der Banken und Effektenhändler .....	9
4.2.1	Organ für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle.....	9
4.2.2	Geschäftsführung .....	10
4.2.3	Interne Revision.....	11
4.3	Banken- und börsengesetzliche Revisionsstellen.....	12
4.3.1	Bewilligungspflicht .....	12
4.3.2	Stellung.....	12
4.3.3	Aufgaben .....	13
4.3.4	Pflichten der Banken/Effektenhändler gegenüber den Revisionsstellen .....	13
4.3.5	Revisionsbericht .....	13
4.3.6	Verantwortung.....	14
4.3.7	Unabhängigkeit .....	14
4.4	Eidgenössische Bankenkommission.....	15
<b>5</b>	<b>UNABHÄNGIGKEIT DER PRÜFUNGSGESELLSCHAFTEN</b> .....	<b>15</b>
<b>6</b>	<b>QUALITÄTSSICHERUNGSSYSTEME</b> .....	<b>17</b>
<b>7</b>	<b>AUDIT COMMITTEE DES VERWALTUNGSRATES</b> .....	<b>18</b>
<b>8</b>	<b>BEURTEILUNG DES IST-ZUSTANDES</b> .....	<b>19</b>
8.1	Dualistisches Aufsichtssystem .....	19
8.2	Banken- und börsengesetzliche Revisionsstellen.....	21
8.2.1	Aufgaben und Funktionen .....	21
8.2.2	Berichterstattung .....	22
8.2.3	Unabhängigkeit der Prüfungsgesellschaften .....	23
8.2.4	Qualitätssicherungssysteme der Prüfungsgesellschaften.....	24
8.3	Internes Überwachungssystem der Banken und Effektenhändler .....	24
8.4	Weitere Aufsichtsinstrumente .....	25
8.5	Konzernprüfung .....	25
8.6	Kohärenz und Stimmigkeit der Vorschriften.....	26

---

<b>9</b>	<b>EMPFEHLUNGEN .....</b>	<b>27</b>
9.1	Dualistisches Aufsichtssystem .....	27
9.2	Aufgabe und Funktion der Prüfungsgesellschaften.....	28
9.3	Unabhängigkeit der Prüfungsgesellschaften .....	30
9.4	Bewilligung und Qualitätssicherungssysteme der Prüfungsgesellschaften.....	31
9.5	Internes Überwachungssystem der Banken und Effekthändler .....	31
9.6	Weitere Aufsichtsinstrumente .....	33
9.7	Konzernprüfung .....	34
9.8	Kohärenz und Stimmigkeit der Vorschriften.....	34
<b>10</b>	<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....</b>	<b>35</b>

# 1 Auftrag

Mit Beschluss vom 24. Februar 2000 hat die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) die Expertenkommission Revisionswesen eingesetzt. Auftrag der Expertenkommission ist, das bestehende dualistische Aufsichtssystem (Prüfungen bei Banken und Effekthändlern durch anerkannte Prüfungsgesellschaften / Oberaufsicht durch EBK) zu analysieren und zu beurteilen sowie im Sinne strategischer Weichenstellungen Empfehlungen zuhanden der EBK zu formulieren. Nicht Gegenstand der Analyse und Beurteilung ist die Aufsicht über die Anlagefonds und die Börsen.

Die Ergebnisse sollen die Grundlage für eine mehr technisch orientierte Arbeitsgruppe bilden, der dann die Erarbeitung konkreter Revisionsvorschläge obliegt.

Der Auftrag umfasst in erster Linie die Analyse der Stärken und Schwächen des bestehenden Aufsichtssystems sowie der bestehenden Vorschriften (Gesetze, Verordnungen, Rundschreiben, Richtlinien, Standesregeln) und Strukturen in Bezug auf das Revisionswesen bei Banken und Effekthändlern. In diesem Rahmen gilt es, Stellung und Auftrag der Revisionsgesellschaften sowie den Informationsaustausch im Aufsichtssystem im Hinblick auf die Sicherstellung einer qualitativ hochstehenden, risikoorientierten Aufsicht über Institute und Konzerne zu prüfen. Dabei sind insbesondere internationale Entwicklungen und das rationale und internationale Umfeld der Bankenprüfung zu berücksichtigen.

Die Expertenkommission ging davon aus, dass eine genügende Transparenz und Publizität durch die beaufsichtigten Institute eine zentrale Komponente externen „monitorings“ darstellt, wandte sich aber auftragsgemäss diesem Aspekt nicht zu.

## 2 Zusammensetzung der Expertenkommission

Die Eidg. Bankenkommission hat die Einsetzung der Expertenkommission mit der folgenden Zusammensetzung beschlossen:

<u>Vorsitz</u>	Peter Nobel, Prof. Dr., Zürich
<u>Mitglieder</u>	Niklaus Blattner, Prof. Dr., Basel
	Peter Böckli, Prof. Dr., Basel
	Claude Bourqui, Prof. Dr., Genf
	Kurt Bucher, Bern
	Thomas Rufer, Genf
<u>Administration</u>	Marianne Gyger, Bern

### 3 Arbeitsweise der Expertenkommission

Die Expertenkommission hat an vier Sitzungen im Zeitraum zwischen Juni und November 2000 getagt. Sie hat ihre Arbeit für die vier Sitzungen in folgende Schwerpunktthemen aufgeteilt:

- Dualistisches Aufsichtssystem
- Anforderungen an die Revisionsstelle zwischen Bank/Effekthändler und EBK
- Kohärenz und Stimmigkeit der Vorschriften
- Ergebnisse und Empfehlungen

Um eine vertiefte Einsicht in das System und die Praxis der neu als integrierte Finanzmarktaufsicht konzipierten britischen Financial Services Authority (FSA) zu erhalten, hat die Expertenkommission Herrn Michael Blair, bis vor kurzem „General Counsel“ der FSA, zur Zeit noch partiell mit legislativen Aufgaben befasst, zu einer Fachdiskussion eingeladen. Besonders eingehend diskutiert wurde das Verhältnis zwischen der Aufsicht, den externen Prüfern und den beaufsichtigten Instituten.

### 4 Legislаторischer Ist-Zustand

Die für die Aufgabe der Expertenkommission in erster Linie massgebenden Vorschriften des Bankengesetzes befinden sich in Art. 18–22 BankG (Neunter Abschnitt: Überwachung und Revision). Dieser Abschnitt gilt als eigentlicher Kern- und Angelpunkt des Gesetzes.<sup>1</sup> Ebenfalls zu berücksichtigen sind einzelne Bestimmungen aus dem zehnten Abschnitt zur Stellung der Eidgenössischen Bankenkommission, insbesondere Art. 23<sup>bis</sup> (Kompetenzen der EBK), Art. 23<sup>ter</sup> (Anordnungsbefugnisse der EBK) und Art. 23<sup>septies</sup> (Vor-Ort-Kontrolle) BankG. Die entsprechenden Ausführungen auf Verordnungsstufe finden sich in Art. 9 (Kapitel 3 Innere Organisation), Art. 35 - 42 (Kapitel 12 Revisionsstellen und Revisionsverfahren) und Art. 43 - 49 BankV (Kapitel 13 Revisionsbericht). Für die Überwachung und Revision der Effekthändler sind entsprechend Art. 17 - 19 und 35 BEHG, Art. 20, 26 und 30 - 37 BEHV sowie Art. 8 BEHV-EBK massgebend. Die Vorschriften zur Revision in BankG und BEHG sind parallel aufgebaut und auch entsprechend einheitlich zu interpretieren (BGE vom 19.11.1999, EBK Bulletin 40/2000, S. 94 ff, Erwägung 6.e). Diese Sichtweise der Parallelbetrachtung dieser beiden Erlasse liegt bei einem System der Universalbanken auch nahe.

Hinzuweisen ist auch auf einige Sonderfunktionen bzw. -aufgaben, bei denen die Revisionsstellen mindestens teilweise involviert sind: Mandate als Liquidatoren (Art. 23<sup>quinquies</sup> BankG, Art. 36 BEHG) oder als Beobachter (Art. 23<sup>quater</sup> BankG, Art. 35 BEHG), die Mitwirkung/Begleitung im Rahmen von sogenannten Vor-Ort-Kontrollen (Art. 23<sup>septies</sup> BankG, Art. 38a BEHG) sowie Mandate im Rahmen von Untersuchungen gemäss Art. 11 BEHV.

---

<sup>1</sup> Vgl. BGE 103 Ib 356: „... Im Abschnitt über die Überwachung und die Revision wird der Kern- und Angelpunkt des Gesetzes gesehen; insbesondere wird die Revision als das wichtigste Mittel zum Schutz der Bankkunden betrachtet. Der bankengesetzlichen Revisionsstelle ist eine wichtige Rolle zugedacht, weil sie – und nicht die Bankenkommission – die unmittelbare Kontrolle des Geschäftsbarens der Bank ausübt ...“

Es wird zu prüfen sein, wieweit die gesetzliche Lage die Wirklichkeit noch wiedergibt und auch die zukünftigen Anforderungen abdecken kann.

## 4.1 Dualistisches Aufsichtssystem

Das Aufsichtssystem beruht gemäss den obigen Vorschriften in der Schweiz, anders als in den meisten anderen Ländern, grundsätzlich nicht auf einer direkten Aufsicht durch die Aufsichtsbehörde. Die direkte Prüfungstätigkeit wird hier von den anerkannten Revisionsstellen<sup>2</sup> durchgeführt. Sie erstatten der EBK als oberste Aufsichts- und Vollzugsinstanz Bericht. Der Entscheid für dieses sogenannte dualistische Aufsichtssystem fiel bereits bei der Schaffung des Bankengesetzes. Der Gesetzgeber lehnte das System der direkten staatlichen Aufsicht damals bewusst ab.<sup>3</sup> Der Entscheid für den Einsatz von privaten Institutionen lag nahe, da zahlreiche Industrieunternehmen und auch Banken bereits private Treuhandgesellschaften beauftragt hatten.<sup>4</sup> In der Botschaft zum Gesetzesentwurf von 1934 wird ausdrücklich festgehalten: „Der Zweck der Gesetzesvorlage geht dahin, die Pflicht und den Vorteil einer unabhängigen Kontrolle, der sich die weitaus meisten unserer Finanzinstitute bereits freiwillig unterzogen haben, auf sämtliche Banken auszudehnen.“<sup>5</sup> Bemerkenswert ist die Bedeutung, die schon ursprünglich der Funktion der externen Revisionsstelle beigemessen wurde. Sie geht weit über die eines reinen Rechnungsprüfers hinaus und sie beschränkt sich nicht auf die Feststellung der Prüfungsergebnisse, sondern ist mit einer eigenen Ordnungskompetenz ausgestattet (Art. 21 Abs. 3 und 4 BankG). Die externe Revisionsstelle ist dann nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes – anders als die aktienrechtliche Revisionsstelle – auch nicht Organ der Gesellschaft (BGE 117 II 315).

Im Jahr 1971 wurde das BankG in verschiedenen Bereichen überarbeitet, unter anderem auch mit dem Ziel, eine raschere und umfassendere Information der EBK durch die Revisionsstelle bei Gesetzesverletzungen und anderen Missständen zu gewährleisten.<sup>6</sup> Die gesetzlichen Bestimmungen von Art. 21 Abs. 2 bis 4 BankG (für Effekthändler analog Art. 19 Abs. 4 und 5 BEHG) wurden im Rahmen dieser Überarbeitung dahingehend neu formuliert, dass die Revisionsstellen bei der Feststellung

---

<sup>2</sup> Im vorliegenden Bericht wird zwecks besserer Lesbarkeit in der Regel der Terminus „anerkannte“ im Zusammenhang mit Revisionsstelle(n) bzw. Prüfungsgesellschaft(en) weggelassen.

<sup>3</sup> „Die Tätigkeit der Banken ist so schwierig und vielgestaltig, dass man nicht an eine staatliche Kontrolle denken kann. Die amtliche Kontrolle ist übrigens weder für den Staat noch für die Banken wünschbar. Sie würde einem komplizierten Beamtenapparat rufen.“(...) „Vor allem aber würde die amtliche Kontrolle den Verantwortungssinn der Verwaltungsorgane schwächen und die Verantwortlichkeit des Staates in gefährlicher Weise in Mitleidenschaft ziehen. Der Eingriff eidgenössischer Kontrolleure hätte auch noch andere Unzukömmlichkeiten zur Folge: Die Bankenkundschaft, die dem Bankgeheimnis grosse Bedeutung beimisst und darauf will zählen können, würde beunruhigt.“ (BBl 1934 179f)

<sup>4</sup> BBl 1934 I 175

<sup>5</sup> BBl 1934 I 172

<sup>6</sup> BBl 1970 I 1144f und 1156f, Art. 19-24

schwerwiegender Missstände die EBK unverzüglich und nicht erst nach Ablauf der dem Institut gesetzten Frist zu benachrichtigen haben:

#### Art. 21 Abs. 4 BankG

Erscheint eine Fristansetzung im Sinne von Absatz 3 als zwecklos oder stellt die Revisionsstelle strafbare Handlungen, schwere Missstände, den Verlust der Hälfte der eigenen Mittel oder andere Tatsachen fest, welche die Sicherheit der Gläubiger gefährden, oder kann sie nicht mehr bestätigen, dass die Gläubiger durch die Aktiven noch gedeckt sind, so ist die Bankenkommision sofort zu benachrichtigen.

Dazu kam eine Neufassung im Kompetenzbereich der EBK (Art. 23<sup>bis</sup> Abs. 2 BankG, analoge Bestimmung Art. 35 BEHG); neu war die EBK befugt, von den Revisionsstellen und den Banken alle Auskünfte und Unterlagen zu verlangen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgabe benötigt. Sie konnte zudem von den Revisionsstellen Berichte, insbesondere generell den Revisionsbericht selbst, einfordern. In der ursprünglichen Fassung des BankG von 1934 war die EBK „nur in besonderen Fällen“ befugt, den Revisionsbericht einzuverlangen.

In der zweiten Hälfte der 90er Jahre setzte dann im schweizerischen Aufsichtssystem eine neue Entwicklung ein, indem für bestimmte Bereiche die direkte Aufsicht durch die EBK eingeführt wurde. Im Zusammenhang mit den Ende 1997 in Kraft gesetzten neuen Eigenmittelvorschriften für Marktrisiken beschloss die EBK nämlich, sich bei der Entscheidung über die Zulassung von institutsinternen Marktrisikomodeln unter anderem auf direkte Prüfungen durch ein eigenes Team von Spezialisten zu stützen. Diese Prüfungen erfolgen unter der Federführung der EBK zusammen mit den externen Revisionsstellen.<sup>7</sup> Ebenfalls 1997 beschloss die Kommission, die Aufsicht über die Grossbankenkonzerne zu intensivieren und auch dazu ein eigenes Team von Spezialisten für direkte Aufsichtshandlungen aufzubauen.<sup>8</sup> Dieser Entscheidung wurde u.a. mit der zunehmenden Globalisierung der Finanzmärkte begründet, die zu einer Verschiebung der Geschäftsaktivitäten der Schweizer Grossbanken auf die grossen internationalen Finanzplätze führte. Ein weiterer Grund liegt in der vorherrschenden Stellung und den Marktanteilen der Grossbanken im Inland. Die Grossbanken sind unter den Aspekten von Funktionsschutz und Systemrisiko von entscheidender Bedeutung. Als Hauptziele der engeren, zeitnaheren Überwachung der Grossbankenkonzerne gelten die bessere und direktere Information über die Entwicklung der Risiko-, Finanz- und Ertragslage, die Organisation der „compliance“-Funktion und des Risikomanagements, die geographische Verteilung der Tätigkeiten und die verschiedenen Geschäftsbereiche. *Angestrebt wird auch eine erhöhte Glaubwürdigkeit des schweizerischen Aufsichtssystems gegenüber ausländischen Behörden.* Nebst den bisher eingesetzten Überwachungsinstrumenten werden u.a. vermehrt periodische Gespräche mit der Konzernleitung, dem Verwaltungsrat und dem „audit committee“ durchgeführt und intensivierete Kontakte mit internen und externen Prüfern sowie ausländischen Aufsichtsbehörden gepflegt.

<sup>7</sup> EBK-RS 97/1 Eigenmittelunterlegung Marktrisiken, Rz 111-117; Jahresbericht der EBK 1997, Seiten 33ff.

<sup>8</sup> Jahresbericht der EBK 1997, Seiten 17 f

Zudem sind eigens für Grossbanken, gestützt auf den 1999 in Kraft gesetzten Art. 23<sup>septies</sup> Abs. 1 BankG (Vor-Ort-Prüfungen), neue Aufsichtshandlungen der EBK im In- und Ausland vorgesehen, nämlich

- Aufsichtsbesuche der EBK („supervisory visits“)<sup>9</sup>,
- Begleitung von Vor-Ort-Prüfungen der Prüfungsgesellschaften („regulatory attendance“)<sup>10</sup> und
- Vor-Ort-Reviews („on-site reviews“)<sup>11</sup>.

Durch die Einführung der neuen Aufsichtshandlungen in Bezug auf die Eigenmittelvorschriften für Marktrisiken und die Grossbankenkonzerne wird heute das dualistische Aufsichtssystem teilweise durchbrochen.

Das dualistische Aufsichtssystem ist im internationalen Kontext zwar nicht einzigartig, in seiner Ausprägung für die Schweiz jedoch kennzeichnend. In Dokumenten zu internationalen Standards wird zur Zeit die Beziehung zwischen Aufsichtsbehörden und den externen Prüfern eingehend behandelt.<sup>12</sup> Dabei wird die Aufgabe des externen Prüfers jedoch schwergewichtig in der Rechnungsprüfung gesehen. Die kennzeichnenden Merkmale des schweizerischen Systems, nämlich die Durchführung von regulatorischen Prüfungen durch die externen Prüfer und deren Ordnungskompetenz, sind im internationalen Vergleich kaum anzutreffen und wohl

---

<sup>9</sup> Bei den sogenannten „supervisory visits“ handelt es sich um Besuche der EBK, fallweise zusammen mit betroffenen ausländischen Aufsichtsbehörden, zur gezielten Informationsbeschaffung bei ausländischen Konzern- bzw. Geschäftseinheiten der Grossbanken.

<sup>10</sup> Die sogenannte „regulatory attendance“ dient der vertieften, zeitnahen Information über die Prüfungshandlungen der Prüfungsgesellschaften. In diesem Zusammenhang nehmen Vertreter der EBK an Interviews der Prüfungsgesellschaften mit Bankenvertretern, an eigentlichen Prüfungshandlungen sowie an der Besprechung der Prüfungsergebnisse mit der Bank teil. Bei der Durchführung von ausserordentlichen Prüfungen im Ausland übernimmt die EBK die Koordination mit den ausländischen Aufsichtsbehörden, um diese Prüfungen im jeweiligen Aufsichtssystem sicherzustellen. Die EBK kann im Rahmen der Begleitung einer Vor-Ort-Prüfung auch intervenieren, beispielsweise bei Unklarheiten betreffend das Mandat oder bei der Durchsetzung des uneingeschränkten Einsichtsrechts der Prüfungsgesellschaft. Die „regulatory attendance“ beschränkt sich in der Regel auf ausgewählte Phasen der Prüfungshandlungen. Die Teilnahme der EBK an jenen Phasen, in denen die Prüfungsgesellschaft den Schlussbericht vorbereitet und abfasst, ist allerdings ausgeschlossen.

<sup>11</sup> Im Rahmen der Vor-Ort-Reviews sollen inskünftig durch spezialisierte Teams der EBK – in Ergänzung oder zusammen mit internen und externen Prüfern – direkte Prüfungshandlungen in klar abgegrenzten Bereichen vorgenommen werden.

<sup>12</sup> International Audit Practices Committee and the Accounting Task Force of the Basel Committee on Banking Supervision, IAPS 1004: The relationship between banking supervisors and banks' external auditors, Exposure Draft, September 2000 (Das Dokument bietet Information und Anleitung darüber, wie die Beziehung zwischen externer Prüfungsgesellschaft und Aufsichtsbehörde zu beidseitigem Vorteil verstärkt werden kann. Das Dokument beschränkt die Rolle der externen Prüfungsgesellschaft weitgehend auf die Rechnungsprüfung. Es wird lediglich darauf hingewiesen, dass die Prüfungsgesellschaften in einigen Ländern verpflichtet sind, die Aufsichtsbehörden über wesentliche Gesetzesverletzungen und Missstände zu informieren.)

Basel Committee on Banking Supervision, Internal audit in banking organisations and the relationship of the supervisory authorities with internal and external auditors, Consultative paper, Juli 2000, Seiten 12 ff (Das Dokument hält Ziele, Aufgaben, Prinzipien und Funktionieren der internen Revision fest. Zudem enthält es Empfehlungen für eine wirkungsvolle Gestaltung der Beziehung zwischen Aufsichtsbehörde, interner und externer Revision.)

Basel Committee on Banking Supervision, Core Principles for Effective Banking Supervision, September 1997, Seiten 33f (Das Dokument hält die 25 Hauptprinzipien für eine wirkungsvolle Bankaufsicht fest. Im Zusammenhang mit den Methoden für die laufende Überwachung von Banken wird unter anderem auch der Beizug von externen Prüfern behandelt.)



deshalb in diesen Dokumenten nicht ausführlich behandelt. Dies schafft international keine einfache Lage, insbesondere wenn es darum geht, die Effektivität der schweizerischen Bankenaufsicht plausibel zu machen oder unter Aufsichtsbehörden eng zusammenzuarbeiten.

## 4.2 Internes Überwachungssystem der Banken und Effekthändler

Die Aufsicht beginnt beim beaufsichtigten Institut selbst. Es hat dafür zu sorgen, dass ein geeignetes und hinreichendes internes Überwachungssystem besteht. Das interne Überwachungssystem („internal controls“) kann als Prozess betrachtet werden, der eine hinreichende (keine absolute) Sicherheit bietet, dass die Realisierung der folgenden Ziele gewährleistet wird:

- die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Arbeitsvorgänge und Geschäftsprozesse
- die Verlässlichkeit, Vollständigkeit und Rechtzeitigkeit der finanziellen Berichterstattung und der Managementinformation
- die Einhaltung der relevanten Gesetze, Verordnungen und Regeln

Die Ziele können auch als „performance“, „information“ und „compliance objectives“ formuliert werden.<sup>13</sup> Das interne Überwachungssystem in diesem weiten Sinne umfasst das interne Kontrollsystem (organisatorische Sicherungsmassnahmen und interne Kontrollen)<sup>14</sup>, Informations-, Rechenschafts- und Dokumentationsfunktionen sowie „monitoring“-Funktionen, namentlich die interne Revision, die „compliance“-Funktion und die Risikokontrolle als Bestandteil des Risikomanagements.

### 4.2.1 Organ für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle

Das BankG verlangt – im Gegensatz zum BEHG – eine klare Trennung von Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle einerseits und Geschäftsführung andererseits. Der Katalog der unübertragbaren Aufgaben des Verwaltungsrates gemäss Art. 716a OR entspricht grundsätzlich den Anforderungen an die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle.<sup>15</sup>

Das Organ für Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle hat unter anderem ein solides internes Überwachungssystem zu verantworten und hat sich über dessen angemessenes Funktionieren zu informieren. Das Oberorgan hat eine Überwachung einzurichten, die sich auf alle relevanten Kontrollgegenstände erstreckt. Als wichtiges Überwachungsinstrument des Oberorgans gilt die interne Revision (siehe Ziff. 4.2.3).

<sup>13</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), „Internal Control – Integrated Framework“, Juli 1994; Basel Committee on Banking Supervision, Framework for Internal Controls Systems in Banking Organisations, September 1998, Seite 8.

<sup>14</sup> Das interne Kontrollsystem hat (in Anlehnung an Grundsatz Nr. 14 zur Abschlussprüfung, Treuhand-Kammer, 1996) in erster Linie folgendes sicherzustellen:

- Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Informationen
- Einhaltung von Strategien, Plänen, Verfahren, Gesetzen, Verordnungen und Verträgen
- Erreichung der geschäftspolitischen Ziele
- Sicherung des Geschäftsvermögens
- wirtschaftlicher und effizienter Einsatz von Ressourcen
- Verhinderung, Verminderung und Aufdeckung von Fehlern und Unregelmässigkeiten.

<sup>15</sup> EBK-RS Bankengesetz/Aktienrecht, Rz 29

Das Organ für Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle kann unter anderem die Überwachung von Geschäften Ausschüssen oder einzelnen Mitgliedern zuweisen. Ein solcher Ausschuss ist das unter Ziff. 7 ausführlich behandelte „audit committee“. Das „audit committee“ findet heute lediglich Erwähnung im EBK-RS 95/1 Interne Revision, wo dessen Einrichtung empfohlen wird, um die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsrat und internen Prüfern zu verstärken.

#### 4.2.2 Geschäftsführung

Die Geschäftsführung ist auch zuständig für den Aufbau, die Gestaltung und die Entwicklung eines geeigneten und hinreichenden internen Überwachungssystems. Bestandteile eines solchen Systems sind eine geeignete Organisation, Funktionstrennung und Kontrollkreisläufe, die als internes Kontrollsystem verstanden werden (Art. 9 BankV; Art. 19, 10 und 26 BEHV).

Die Geschäftsleitung stellt insbesondere in Bezug auf die mit Risiken verbundenen Geschäfte alle Unterlagen zusammen, die für die Beschlussfassung und die Überwachung erforderlich sind (Art. 9 Abs. 3 BankV, Art. 26 Abs. 2 BEHV). Die Identifikation, Beurteilung und Überwachung der Risiken erfolgt mittels eines systematischen Risikomanagement-Prozesses, für den die Geschäftsleitung verantwortlich zeichnet.

Als für die Aufsicht wichtiges Ziel des internen Überwachungssystems gilt heute die Einhaltung („compliance“) von gesetzlichen und anderen regulatorischen Vorschriften sowie internen Reglementen und „codes of conduct“, da deren Nichteinhaltung für die Bank bzw. den Effektenhändler zu verschiedenen Risiken führt. Die „compliance“-Funktion<sup>16</sup> unterstützt die Geschäftsleitung, welche die primäre Verantwortung für die „compliance“ und das Risikomanagement trägt. Sie überwacht die für die Einhaltung der relevanten Vorschriften getroffenen Vorkehrungen („monitoring“-Funktion), um rufschädigende und regulatorische Risiken zu erkennen und zu vermeiden sowie um allgemein eine einwandfreie Geschäftstätigkeit in hinreichendem Mass sicherzustellen. Diese Funktion sollte in der Unternehmungsorganisation so angesiedelt sein, dass sie so unabhängig wie möglich ist. Die „compliance“-Funktion findet heute lediglich im EBK-RS 98/1 Geldwäscherei eine eher beiläufige Erwähnung. Dies widerspiegelt nicht die dieser Funktion heute zuzuschreibende Wichtigkeit, sondern ist darauf zurückzuführen, dass es sich um eine Funktion handelt, deren Bedeutung erst in neuerer Zeit erkannt wurde.

Die Risikokontrolle ist eine andere unabhängige, zentrale Stelle innerhalb des internen Überwachungssystems. Sie berichtet direkt an die für die Risikokontrolle zuständigen Mitglieder der Geschäftsleitung und stellt sicher, dass in der Unternehmung die notwendigen, unabhängigen Kontrollen zur Wahrung der Integrität des gesamten Risikokontrollsystems, insbesondere hinsichtlich Risikopolitik, Risikoli-

---

<sup>16</sup> In der Praxis wird auch der Begriff „legal & compliance“ verwendet. Der in dieser Funktion einbezogene institutsinterne Rechtsdienst wird hier nicht behandelt.

miten und regulatorischer Anforderungen für alle Risikokategorien, durchgeführt werden.<sup>17</sup>

### 4.2.3 Interne Revision

Als weiteres Instrument des internen Überwachungssystems ist eine von der Geschäftsführung unabhängige interne Revision einzurichten (Art. 9 Abs. 4 BankV, Art. 20 Abs. 2 BEHV, EBK-RS 95/1 Interne Revision). Die interne Revision ist eine unabhängige, objektive Sicherungs- und Beratungstätigkeit, die zur Wertschöpfung der Organisation beiträgt und den Betriebsablauf verbessern soll. Sie hilft einer Organisation, ihre Ziele zu erreichen, indem sie die Wirksamkeit der Risikomanagement-, Kontroll- und Führungsverfahren auf systematische und methodisch kontrollierte Weise bewertet und verbessert.<sup>18</sup> Die interne Revision ist ein Überwachungsinstrument des Organs für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle in der notwendigerweise zweistufigen Organisation (Trennung von Verwaltungsrat als Organ für Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle einerseits und der Geschäftsleitung andererseits) der Bank selbst. Die interne Revision spielt – neben den Überwachungsaktivitäten des Managements und anderer „control“-Funktionen<sup>19</sup> – eine wesentliche Rolle bei der Überwachung der Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Gesetzmässigkeit des internen Überwachungssystems. Bei der internen Revision handelt es sich um eine übergeordnete Überwachung, die im wesentlichen die Wirksamkeit anderer Überwachungsaktivitäten prüft und bewertet. Die interne Revision hat indessen keine Verantwortung für Aufbau, Gestaltung und Entwicklung des internen Kontrollsystems.

Die interne und externe Revision müssen ihre Tätigkeiten koordinieren, um, wie schon im Gesetz ausdrücklich erwähnt, Doppelspurigkeiten zu vermeiden (Art. 19 Abs. 3 BankG, Art. 40a BankV, Art. 36 Abs. 2 BEHV), aber auch damit sich die beiden verschiedenartigen Revisionssysteme ergänzen und dadurch die Gesamtwirk-

---

<sup>17</sup> Die Risikokontrolle hat insbesondere folgende Funktionen zu erfüllen:

- Risikoidentifikation:
  - Gestaltung und Implementierung der Risikoüberwachungssysteme
  - Genehmigung von Transaktionen, die nicht durch bestehende Systeme erfasst werden
  - Überprüfung und Anpassung des Risikoüberwachungssystems an neue Geschäfte und Produkte
- Risikomessung:
  - Verantwortlichkeit für Risikomessung und Bewertungsmethoden
  - Validierung von Modellen (z.B. Risikoaggregations- und Bewertungsmodellen)
  - Regelmässige Analysen, Kontrollen und Berechnungen
- Entwicklung und Anpassung der Unternehmungsrichtlinien
- Entwicklung von Limiten- und Berichterstattungssystemen
- Sicherstellung zeitgerechter und exakter Berichterstattung an das Management der jeweiligen Geschäftseinheiten
- Erstellung umfassender Berichte über die Unternehmensrisiken insgesamt über alle Risikokategorien hinweg mit Unterstützung anderer Kontrollfunktionen der Unternehmung.

<sup>18</sup> Definition gemäss Institute of Internal Auditors (IIA), Juni 1999 (“Internal auditing is an independent, objective assurance and consulting activity designed to add value and improve an organisation’s operations. It helps an organisation accomplish its objectives by bringing a systematic, disciplined approach to evaluate and improve the effectiveness of risk management, control and governance processes.”)

<sup>19</sup> Das Management ist für Überwachungsaktivitäten verschiedenster Art verantwortlich. Dabei muss folgendes klar unterschieden werden:

- Das „controlling“ - im Sinne des zeitnahen, ja in der Echtzeit sich abspielenden und umfassenden Verfolgens der finanziellen Auswirkungen der Betriebsabläufe durch das Management.
- Die „controls“ - im Sinne der Überwachung der Tätigkeit, dann aber nicht nur der finanziellen Auswirkungen, sondern insbesondere auch der tatsächlichen Risiken, Aktivitäten und Unterlassungen.

samkeit erhöht wird. Die interne Revision unterbreitet ihre Berichte auch der externen Revision (Art. 40a BankV, Art. 36 Abs. 1 BEHV, EBK-RS 96/3 Revisionsbericht).

### 4.3 Banken- und börsengesetzliche Revisionsstellen

#### 4.3.1 Bewilligungspflicht

Die Revisionsstellen für Banken und Effektenhändler bedürfen einer Anerkennung durch die EBK, worunter eine Bewilligung des Bundesrechts zu verstehen ist. Die Bewilligung soll Fachwissen, Stellung und Unabhängigkeit sichern.<sup>20</sup> Die EBK anerkennt Revisionsstellen, wenn sie die vorgesehenen Voraussetzungen erfüllen (Art. 20 Abs. 1 BankG, Art. 35 BankV, Art. 18 BEHG, Art. 32 Abs. 3 BEHV). Erfüllt die Revisionsstelle die Voraussetzungen nicht mehr oder verletzt ihre gesetzlichen Pflichten, betriebsinternen Vorschriften oder berufsständischen Pflichten grob, entzieht die EBK die Anerkennung (Art. 37 Abs. 2 BankV, Art. 37 BEHV). Es existieren heute – mit Ausnahme des jährlichen Tätigkeitsberichtes der Prüfungsgesellschaften zuhanden der EBK – jedoch keine Strukturen und Verfahren zur kontinuierlichen Überwachung der Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen der Revisionsstellen.

Zusätzlich zur generellen Bewilligung der Revisionsstellen bedarf es der Zustimmung der EBK für die einzelnen Mandate. Die EBK prüft die Gesuche der Banken und Effektenhändler um die erstmalige Einsetzung und um jeden späteren Wechsel der Revisionsstelle. Sie kann ihre Zustimmung verweigern, falls eine ordnungsmässige Revision nicht gewährleistet ist (Art. 39 Abs. 2 BankV, Art. 30 Abs. 2 BEHV).

#### 4.3.2 Stellung

Die Stellung der Revisionsstelle ist gekennzeichnet durch das rechtliche Verhältnis zum beaufsichtigten Institut einerseits und zur EBK andererseits. Die anerkannte Revisionsstelle ist vom beaufsichtigten Institut zwingend einzusetzen (Art. 18 BankG, Art. 17 BEHG). Dieses trägt denn auch die Kosten der Revision (Art. 22 BankG, Art. 17 Abs. 3 BEHG). Gemäss Art. 21 Abs. 3 und 4 BankG (analog Art. 19 Abs. 4 und 5 BEHG) hat die Revisionsstelle eigene Ordnungskompetenzen. Die Revisoren werden dementsprechend auch als „verlängerter Arm“ der EBK bezeichnet.<sup>21</sup> Sie stehen in einer Doppelstellung, einerseits des privatrechtlichen Mandates, andererseits der gesetzlichen Aufgabenerfüllung, die eine amtsähnliche Funktion beinhaltet.<sup>22</sup> Ein kennzeichnendes Element ist hier auch die Tarifierung der Leistungserbringung (Art. 22 BankG, Art. 17 BEHG). Ausser gegenüber den zuständigen Organen des geprüften Instituts und der EBK hat die Revisionsstelle über alle ihr bei der Prüfung bekannt gewordenen Tatsachen die Pflicht zur Geheimniswahrung (Art. 20 Abs. 5 BankG, Art. 19 Abs. 6 BEHG).

<sup>20</sup> Nobel, Peter: Schweizerisches Finanzmarktrecht: Einführung und Überblick, 1997, S. 174

<sup>21</sup> Vgl. Jahresbericht EBK 1978, S. 21

<sup>22</sup> Nobel, Peter: Schweizerisches Finanzmarktrecht: Einführung und Überblick, 1997, S. 175

### 4.3.3 Aufgaben

Die Aufgaben und die Qualifikation der Revisionsstellen sind in Gesetz (Art. 18ff BankG, Art. 17ff BEHG) und Verordnung (Art. 35ff BankV, Art. 30ff BEHV, Art. 8 BEHV-EBK) ausführlich festgelegt. Die Prüfungspflichten der Revisionsstellen bei Banken sind in Art. 19 Abs. 1 BankG verankert:

<sup>1</sup> Die Revisionsstelle prüft, ob die Jahresrechnung nach Form und Inhalt gemäss den gesetzlichen, statutarischen und reglementarischen Vorschriften aufgestellt ist und ob die Bestimmungen dieses Gesetzes und seiner Vollziehungsverordnung sowie allfälliger kantonaler Bestimmungen über ein Pfandrecht zugunsten von Spareinlagen beobachtet und die Voraussetzungen der Bewilligungen eingehalten worden sind.

Die Prüfung der Einhaltung der kantonalen Bestimmungen ist allerdings hinfällig geworden, da die entsprechenden kantonalen Gesetze von Bundesrechts wegen am 1.1.1997 ausser Kraft getreten sind (Art. 53 Abs. 1 Bst. a BankG). Bei Effekthändlern gilt entsprechend Art. 19 Abs. 1 BEHG:

<sup>1</sup> Die Revisionsstelle prüft, ob der Effekthändler seine gesetzlichen Pflichten erfüllt und die Bewilligungsvoraussetzungen und internen Vorschriften einhält.

Ausdrücklich vorgesehen ist die Pflicht zur Durchführung von Zwischen- und Nachrevisionen (Art. 40 und 41 BankV, Art. 17 Abs. 1 BEHG) sowie die Pflicht zur Koordination der Prüftätigkeit mit der internen Revision (Art. 19 Abs. 3 BankG, Art. 40a BankV, Art. 36 Abs. 2 BEHV). Der Vollständigkeit halber sei auch auf die aktienrechtliche Revisionsstelle hingewiesen, die bei Banken-Aktiengesellschaften die im OR festgelegten Aufgaben übernimmt. In der Praxis werden die Funktionen der obligationenrechtlichen Revisionsstelle und der anerkannten Revisionsstelle regelmässig von der selben Prüfungsgesellschaft wahrgenommen.

### 4.3.4 Pflichten der Banken/Effekthändler gegenüber den Revisionsstellen

Die Banken und Effekthändler haben ihre Jahresrechnung und – nur bei Effekthändlern ausdrücklich erwähnt – „ihre Tätigkeit“ jedes Jahr durch eine Revisionsstelle prüfen zu lassen (Art. 18 BankG, Art. 17 Abs. 1 BEHG, Art. 30 Abs. 1 BEHV). Das beaufsichtigte Institut hat gegenüber der Revisionsstelle eine uneingeschränkte Auskunftspflicht (Art. 19 Abs. 2 BankG, Art. 17 Abs. 2 BEHG). Die Unterlagen über die mit Risiko verbundenen Geschäfte, welche die Geschäftsführung zusammenstellt, müssen der Revisionsstelle erlauben, sich ein zuverlässiges Urteil über die Geschäftstätigkeit zu bilden (Art. 9 Abs. 3 BankV, Art. 26 Abs. 2 BEHV). Die Banken haben insbesondere die für die Feststellung und Bewertung der Aktiven und Passiven im schweizerischen Bankgeschäft üblichen Unterlagen bereitzuhalten.

### 4.3.5 Revisionsbericht

Das Ergebnis der Prüfungen wird im Revisionsbericht festgehalten (Art. 21 Abs. 1 BankG, Art. 19 Abs. 2 BEHG). Der Revisionsbericht ist nicht nur in Art. 43 - 49 BankV ausführlich geregelt, sondern auch im EBK-RS 96/3 Revisionsbericht (Form und Inhalt). Das Rundschreiben ist eine eigentliche Wegleitung zum ausführlichen Revisionsbericht gemäss Art. 43 ff BankV. Der Revisionsbericht ist dem Präsidenten des Verwaltungsrates zuzustellen und von allen Verwaltungsratsmitgliedern zur Kenntnis zu nehmen. Der Verwaltungsrat hat den Revisionsbericht – nach der Kennt-

nisnahme – im Einzelnen zu diskutieren. Über diese Diskussion ist ein Protokoll zu führen. Der Revisionsbericht geht auch an die EBK und zwar jährlich. Art. 47a BankV, der noch die Einsendung an die EBK „im Wechsel“ vorsieht, ist in der Praxis überholt und zu ändern. Der Revisionsbericht ist das wichtigste Informationsmittel der Aufsichtsbehörde.

#### 4.3.6 Verantwortung

Der Revisionsstelle kommt im Rahmen der Aufsicht eine hohe Verantwortung zu. Die Revision ist denn auch mit der Sorgfalt eines ordentlichen und sachkundigen Revisors durchzuführen<sup>23</sup>. Es ist folglich auch nachvollziehbar, dass Art. 46 Bst. k BankG für strafbar erklärt, wer:<sup>24</sup>

(...) vorsätzlich als anerkannte Revisionsstelle bei der Revision oder bei der Erstattung des Revisionsberichts die ihm durch dieses Gesetz oder die Ausführungsbestimmungen auferlegten Pflichten grob verletzt, namentlich im Revisionsbericht unwahre Angaben macht oder wesentliche Tatsachen verschweigt oder eine vorgeschriebene Aufforderung an die revidierte Bank unterlässt oder einen vorgeschriebenen Bericht an die Bankenkommission nicht erstattet, (...).

In Bezug auf die zivilrechtliche Verantwortung sind die bankengesetzlichen Revisionsstellen nach Ansicht des Bundesgerichtes keine dem Verantwortlichkeitsrecht direkt unterstellten Organe der Gesellschaft (BGE 123 III 63, BGE 117 II 315 ff). Demnach können die Bankengläubiger gegen die bankengesetzliche Revisionsstelle nur aus unerlaubter Handlung (Art. 41 OR) klagen; im Ergebnis sind die Lösungen aber als identisch mit denen nach Verantwortlichkeitsrecht zu betrachten. In BGE 117 II 317 hält das Bundesgericht zudem fest, dass der Bund für die Tätigkeit der Revisoren nicht gemäss Art. 19 VG haftet.

#### 4.3.7 Unabhängigkeit

Die generelle Vorschrift, wonach die Revisionsstellen von der Geschäftsleitung und der Verwaltung der zu prüfenden Bank bzw. des zu prüfenden Effektenhändlers unabhängig sein müssen (Art. 20 Abs. 3 BankG, Art. 18 Abs. 3 BEHG), wird auf Verordnungsstufe in Bezug auf die Gewährleistung der finanziellen Unabhängigkeit und die mit der Prüftätigkeit unvereinbaren Geschäftstätigkeiten konkretisiert. Um eine finanzielle Abhängigkeit der Revisionsstelle von einem einzelnen zu prüfenden Institut (Bank bzw. Effektenhändler und verbundene Unternehmen) zu verhindern, wird der diesbezügliche Anteil der jährlichen Honorareinnahmen am Total der jährlichen Honorareinnahmen der Prüfungsgesellschaft auf 10% limitiert (Art. 36 Abs. 4 BankV, Art. 33 Abs. 3 BEHV). Ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit sind die Vorschriften über die mit der Prüftätigkeit unvereinbaren Geschäftstätigkeiten zu sehen. Dazu zählen die Besorgung von eigentlichen Bankgeschäften und von Vermögensverwaltungen bzw. die Effektenhändlerstätigkeit (Art. 20 Abs. 2 BankG, Art. 18 Abs. 2 BEHG), die Übernahme von Verwaltungs- und Buch-

<sup>23</sup> „... Für die Geschäftsführer und die leitenden Revisoren einer bankengesetzlichen Revisionsstelle muss es daher vor allem auf die Integrität, Geradheit, Gewissenhaftigkeit und einwandfreie Sorgfalt ankommen. Darin sind die berufsspezifischen Leumundsmerkmale zu erblicken, mit denen allgemeine Eigenschaften wie Ansehen, Achtung und Vertrauenswürdigkeit selbstverständlich einhergehen. Dazu kommt die Unabhängigkeit im Sinne der Charakterstärke, die Fähigkeit, ohne Rücksicht auf allfällige Rückwirkungen auf das Mandatsverhältnis und somit ohne Rücksicht auf eigene Interessen zum Rechten zu sehen und das Richtige zu tun. Diese Unabhängigkeit reicht weiter als die in Art. 20 Abs. 2 und 3 BankG umschriebenen Unvereinbarkeiten. ...“ (BGE 99 Ib 111)

<sup>24</sup> Nobel, Peter: Schweizerisches Finanzmarktrecht: Einführung und Überblick, 1997, S. 174f

führungsaufträgen beim zu prüfenden Institut sowie sonstige mit der Prüfungstätigkeit unvereinbare Aufgaben (Art. 36 Abs. 3 BankV, Art. 33 Abs. 2 BEHV). Nach der herrschenden Auslegung der Bestimmungen gilt die Beratertätigkeit nicht als grundsätzlich unvereinbare Aufgabe. Die Revisionsstellen müssen jedoch im Revisionsbericht die ausgeführten Mandate (gemäss BankG, BEHG, OR etc.) sowie weitere erbrachte Dienstleistungen, inklusive allfällige Beratertätigkeiten, festhalten (EBK/RS 96/3 Revisionsbericht, Rz 25).

Aktuelle Aspekte der Unabhängigkeitsproblematik werden in Ziffer 5 behandelt.

#### **4.4 Eidgenössische Bankenkommission**

Die EBK ist die oberste Aufsichts- und Vollzugsinstanz. Ihr ist unter anderem die Aufsicht über das Bankwesen und das Börsenwesen zur selbständigen Erledigung übertragen (Art. 23 BankG). Sie trifft die zum Vollzug der Gesetze und Verordnungen notwendigen Verfügungen und überwacht die Einhaltung der gesetzlichen und regulatorischen Bestimmungen (Art. 23<sup>bis</sup> Abs. 1 BankG, Art. 35 Abs. 1 BEHG). Bei Verletzungen oder sonstigen Missständen trifft sie die zur Herstellung eines ordnungsgemässen Zustandes und zur Beseitigung der Missstände notwendigen Verfügungen (Art. 23<sup>ter</sup> Abs. 2 BankG, Art. 35 Abs. 3 BEHG). Sie kann von den beaufsichtigten Instituten und den Revisionsstellen alle Auskünfte und Unterlagen verlangen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt und ist befugt, ausserordentliche Revisionen anzuordnen (Art. 23<sup>bis</sup> Abs. 2 BankG, Art. 35 Abs. 2 BEHG, Art. 31 BEHV). Als wesentlichste Informationsquellen der EBK gelten der Revisionsbericht (siehe Ziff. 4.3.5) und die Unterlagen der sogenannten Frühinformation gemäss EBK-RS 99/3 Frühinformation. Letztere dient als wichtiges Instrument zur jährlichen Übersicht über das Schweizer Bankensystem und zur Erkennung von auffälligen Fehlentwicklungen und bedeutenden Abweichungen bei einzelnen Instituten und Institutgruppen.

Auch zu den Aufgaben der EBK gehört die Beurteilung von Gesuchen zu Änderungen der Revisionskostentarife (Art. 42 BankV) und zur Übertragung der Aufgaben der internen Revision an einen unabhängigen Dritten (EBK-RS 95/1 Interne Revision, Rz 7).

### **5 Unabhängigkeit der Prüfungsgesellschaften**

Die Unabhängigkeit der Prüfungsgesellschaften wird zur Zeit in der interessierten Öffentlichkeit eingehend diskutiert, und es werden sowohl auf internationaler als auch nationaler Ebene diesbezügliche Richtlinien an die neuen Entwicklungen bei den Prüfungsgesellschaften und in deren Umfeld angepasst. Der Begriff der Unabhängigkeit umfasst sowohl die innere Unabhängigkeit, als auch die Unabhängigkeit aus Sicht eines objektiven Dritten. Die Unabhängigkeit ist ein wichtiges Instrument für den Prüfer, um nachzuweisen, dass er seinen Auftrag objektiv ausführen kann. Als bedeutsame Entwicklungen innerhalb der Prüfungsgesellschaften gelten der Ausbau neuer Dienstleistungen, namentlich der „assurance“<sup>25</sup> und der

---

<sup>25</sup> Im Rahmen der „assurance“-Leistungen werden beispielsweise die Integrität und Qualität der Kontrollsysteme, die Verlässlichkeit der unternehmensinternen Risikoeinschätzungen oder die Aktualität von Zukunftsperspektiven beurteilt.

Beratertätigkeit<sup>26</sup>. Prägende Faktoren im Umfeld der Prüfungsgesellschaften sind der grosse Wettbewerbsdruck und der Konzentrationsprozess.

Auf internationaler Ebene stehen die kürzlich überarbeiteten Richtlinien der Securities and Exchange Commission (SEC) zur Unabhängigkeit der Abschlussprüfer<sup>27</sup> und die Arbeiten der EU<sup>28</sup> im Brennpunkt des Interesses. In der Schweiz wird die Treuhänder-Kammer nächstes Jahr eine Richtlinie zur Unabhängigkeit als verbindlich erklären, die sich an den internationalen Regeln orientiert.

In den überarbeiteten Unabhängigkeitsrichtlinien der SEC werden vier Prinzipien formuliert, an denen sich die SEC bei der Beurteilung von Beziehungen und Dienstleistungen der Prüfungsgesellschaften unter dem Aspekt der Unabhängigkeit orientieren wird:

- Der Prüfer teilt die gleichen Interessen wie die geprüfte Unternehmung bzw. der Prüfer hat Interessen, die im Konflikt stehen zu jenen der geprüften Unternehmung.
- Der Prüfer befindet sich in einer Situation, in der er seine eigene Arbeit prüft.
- Der Prüfer ist als Geschäftsführer oder Angestellter der geprüften Unternehmung tätig.
- Der Prüfer ist als Interessenvertreter für die geprüfte Unternehmung tätig.

Der Vorschlag der SEC stützt sich neben gewissen Einschränkungen bei neun explizit erwähnten Beratungsdiensten in erster Linie auf verschärfte Offenlegungs-, Sorgfalts- und Überwachungspflichten der geprüften Unternehmungen. Bei den eingeschränkten Beratungsdiensten handelt es sich um die Buchführung, die Konzeption und Einführung von Finanzinformationssystemen, Schätzungen und Bewertungen von Vermögensgegenständen oder Verbindlichkeiten als Sachverständiger, versicherungsstatistische Dienstleistungen, die interne Revision, Geschäftsführungsfunktionen, Dienstleistungen im Personalwesen, Effektenhändler-Dienstleistungen sowie Rechtsberatungen. Die geprüften Unternehmungen haben neu in ihrem Jahresbericht offenzulegen, welche Honorare sie der Prüfungsgesellschaft für weitere Dienstleistungen, insbesondere für die Konzeption und Einführung von Finanzinformationssystemen, zukommen liessen.

---

<sup>26</sup> Dass die Beratung einen sehr attraktiven und dynamischen Geschäftsbereich für die Prüfungsgesellschaften darstellt, zeigt die Entwicklung der Anteile der Beratung (Managementberatung ohne Prüfungstätigkeit und ohne Steuerberatung) einerseits und der Prüfungstätigkeit andererseits am Total der Einnahmen der grössten internationalen Prüfungsgesellschaften in den Vereinigten Staaten. Die Einnahmen stammten gemäss Schätzungen 1993 zu 45% aus dem Prüfungsbereich, 1999 waren es noch 30%. Der Anteil der Einnahmen aus Beratungsmandaten stieg in der gleichen Periode von 32% auf 51% (vgl. Proposed Rule: Revision of the Commission's Auditor Independence Requirements, Securities and Exchange Commission, Juli 2000, Appendix B, Table 1).

<sup>27</sup> Final Rule: Revision of the Commission's Auditor Independence Requirements, Securities and Exchange Commission, November 2000.

<sup>28</sup> In der EU definiert die Achte Richtlinie (84/253/EWG) zwar die Mindestqualifikation der Abschlussprüfer, enthält jedoch keine Einzelheiten zu der vorgeschriebenen Unabhängigkeit. Im von der EU-Kommission 1996 veröffentlichten Grünbuch "Rolle, Stellung und Haftung des Abschlussprüfers in der Europäischen Union" wurde in der Folge gefordert, dass die zentralen Grundprinzipien für die Unabhängigkeit vom Berufsstand selbst aufgestellt werden sollen. Die „Fédération des Experts Comptables Européens“ ist dieser Aufforderung gefolgt und hat im Juli 1998 ihre Grundsätze im Dokument „Statutory Audit Independence and Objectivity - Common Core of Principles for the Guidance of the European Profession – Initial Recommendations“ präsentiert.



Im Zusammenhang mit den von der SEC nur eingeschränkt zugelassenen Dienstleistungen im Bereich der internen Revision ist darauf hinzuweisen, dass für Banken und Effekthändler in der Schweiz bereits seit längerem die interne und externe Revision beim einzelnen Institut als grundsätzlich nicht kombinierbar gilt.<sup>29</sup>

## 6 Qualitätssicherungssysteme

Internationale Prüfungsgesellschaften, aber auch die Mitgliedsfirmen der Treuhand-Kammer, verfügen heute über betriebsinterne Qualitätssicherungssysteme. In den meisten angelsächsischen und europäischen Ländern besteht zudem im Sinne einer kontrollierten Selbstverwaltung eine externe Überwachung der Qualität der Abschlussprüfung<sup>30</sup>. In der Schweiz ist zur Zeit innerhalb der Treuhand-Kammer eine solche in Planung. Das Ziel ist dabei, in der Schweiz eine externe Qualitätssicherung in Form einer "peer review" einzuführen. Gegenstand der „peer review“ sollen die Prüfung der organisatorischen Vorkehrungen des Qualitätssicherungssystems sowie die mandatspezifischen Vorkehrungen der Qualitätssicherung von Prüfungsmandaten sein.

Die Europäische Kommission hat im November 2000 eine Empfehlung zum Thema „Mindestanforderungen an Qualitätssicherungssysteme für die Abschlussprüfung in der EU“ verabschiedet. Laut diesem Dokument sollen die Mitgliedstaaten alle Buchprüfer, die Pflichtprüfungen von Unternehmensabschlüssen vornehmen, einer externen Qualitätssicherung unterwerfen.<sup>31</sup> Die Ausgestaltung einer solchen externen Qualitätssicherung kann als „monitoring“, d.h. regelmässige Kontrollen durch Spezialisten eines Berufsverbandes oder einer Aufsichtsbehörde, oder als „peer review“ (durch Berufskollegen) erfolgen. Die Kontrollen sollen sicherstellen, dass die Prüfungen im Einklang mit Buchprüfungsstandards und ethischen Prinzipien erfolgen. Die Empfehlungen sehen einen Kontrollzyklus von maximal sechs Jahren vor, während dem alle Abschlussprüfer erfasst werden müssen. Die Ergebnisse sind in anonymisierter Form zu veröffentlichen, und ein negativer Ausgang soll automatisch Disziplinarverfahren bis hin zum Ausschluss des Prüfers aus dem Berufsregister zur Folge haben.

---

<sup>29</sup> EBK-RS 95/1 Interne Revision, Rz 6

<sup>30</sup> In den USA beispielsweise übt das Public Oversight Board (POB) in der SEC Practice Section (SECPS) des American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) eine Überwachungsfunktion über die externe Qualitätssicherung („peer review“) der Abschlussprüfung aus. In Abstimmung mit der SEC soll eine neue Geschäftsordnung für das POB entwickelt werden, in der erweiterte Rechte, Aufgaben und Pflichten festzulegen sind.

<sup>31</sup> In manchen EU-Staaten, darunter Deutschland und Österreich, besteht noch keine externe Qualitätssicherung. Deutschland wird 2001 eine „peer review“ einführen. Organisation und Überwachung des Systems sind bei der Wirtschaftsprüferkammer angesiedelt. Um die Öffentlichkeit in das System einzubeziehen, wurde bei der Wirtschaftsprüferkammer ein Qualitätskontrollbeirat eingerichtet mit Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Wissenschaft, die nicht Berufsangehörige sein können. Dieser Qualitätskontrollbeirat überwacht das System der Qualitätssicherung. Er kann zu Fragen der Angemessenheit und Funktionsfähigkeit Stellung nehmen und Empfehlungen aussprechen. Mitglieder haben das Recht, an Qualitätskontrollen teilzunehmen. Der Qualitätskontrollbeirat wird die Öffentlichkeit jährlich über die Ergebnisse der Qualitätskontrolle unterrichten.

## 7 audit committee des Verwaltungsrates

Das „audit committee“ ist ein Ausschuss des Verwaltungsrates, der ursprünglich im angloamerikanischen „board“-System unter dem Einfluss der „corporate governance“-Bewegung entstanden ist. Im angloamerikanischen System herrscht keine zwingende Trennung zwischen einem Organ für Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle einerseits und der Geschäftsführung andererseits. Den Unabhängigkeitskriterien, denen die Mitglieder des „audit committee“ des „board of directors“ zu genügen haben, wird aus diesem Grund im angloamerikanischen Raum eine hohe Bedeutung zugemessen. Für die Schweizer Banken sind indessen auch Funktion und Bedeutung des „audit committee“ im Lichte der zweistufigen Leitungsorganisation zu konzipieren.

Das „audit committee“ ist ein Ausschuss gemäss Art. 716a Abs. 2 OR und unterstützt den Verwaltungsrat in seiner nicht delegierbaren Verantwortung für die Oberaufsicht und Ausgestaltung der Finanzkontrolle. Es ist von der Spitze des Verwaltungsrates vollständig unabhängig. Es besteht ausschliesslich aus aussenstehenden Verwaltungsratsmitgliedern, die auch gegenüber der Bank als Kreditgeberin etc. unabhängig sein müssen. Der Verwaltungsratspräsident kann nicht Mitglied des „audit committee“ sein. Alle Mitglieder des „audit committee“ sind nebenamtlich und extern tätig. Die Mitglieder des „audit committee“ müssen mit den Belangen der Rechnungslegung der Unternehmung bzw. des Konzerns („financial literacy“), der Tätigkeit der internen und externen Prüfer und den Grundprinzipien eines internen Überwachungssystems vertraut sein.

Dem „audit committee“ des Verwaltungsrates kommt in grösseren Instituten eine ganz wesentliche Bedeutung an der Spitze der Überwachungsfunktion zu. Es hat als Ausschuss des Organs für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle auf dessen Ebene und in dessen Zuständigkeitsbereich folgende Funktionen:

- Es ist primärer Ansprechpartner für die Prüfungsgesellschaft. Das „audit committee“ ist dieser jedoch hierarchisch nicht vorgesetzt. Es hat gegenüber den externen Revisoren kein Weisungsrecht im eigentlichen Sinne, auch wenn es auf die externen Revisoren durch Wünsche und Anregungen Einfluss nehmen kann und soll.
- Es bildet sich ein Urteil über Methodik und Qualität der Prüfungsgesellschaft sowie über die leitenden Prüfer.
- Es wacht über die Unabhängigkeit der Prüfungsgesellschaft.
- Es setzt sich mit der Leistungsadäquanz der internen und externen Revision auseinander und beurteilt deren institutionalisierte Zusammenarbeit.
- Es geht die Jahresrechnung kritisch durch und schaut, ob ihm Unregelmässigkeiten auffallen oder ob etwas, was es festgestellt hat, mit dem Testat der externen Revision unvereinbar ist.
- Es bespricht die Qualität und die Effektivität der Finanzkontrolle mit der Prüfungsgesellschaft.
- Es alarmiert in Ausnahmefällen sofort den Präsidenten.

Die Praxis hat zudem gezeigt, dass das „audit committee“ in einer für die Unternehmung kritischen Situation ein unverzichtbarer Krisenhelfer ist.

Im Zusammenhang mit dem „audit committee“ ist die Gefahr des sogenannten „sitting back“-Syndroms zu erwähnen: Es geht um das Phänomen, dass der Verwaltungsrat die ihm als Gesamtgremium auferlegten Aufgaben der Aufsicht und Kontrolle auf der obersten Ebene des Instituts als endgültig an den Ausschuss abgetreten empfindet und sich „zurücklehnt“.

In kleineren Verhältnissen sind „audit committees“ noch wenig verbreitet. In diesen Fällen werden die entsprechenden Aufgaben durch das Organ für Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle selbst wahrgenommen.

## 8 Beurteilung des Ist-Zustandes

### 8.1 Dualistisches Aufsichtssystem

Die Expertenkommission beschäftigte sich von Beginn an mit der Frage, ob das dualistische Aufsichtssystem grundsätzlich beizubehalten sei. Das herrschende System bietet einige unbestrittene Vorteile, insbesondere die Nutzung des „know-how“ von im Wettbewerb stehenden Wirtschaftsprüfern, den relativ schlanken staatlichen Verwaltungsapparat, die begrenzte Verantwortlichkeit des Staates und die sehr beschränkte Abhängigkeit von Sparmassnahmen und Budgetrestriktionen des Staates. Die Expertenkommission ging zudem von der Annahme aus, dass das Verhältnis von Kosten und Nutzen in einem staatlichen Aufsichtssystem nicht besser wäre als im dualistischen System.

Als Nachteil des dualistischen Systems wird häufig die mangelnde Unabhängigkeit der Prüfungsgesellschaften ins Feld geführt. Dieser Gefahr wird im herrschenden System indessen durch verschiedene Massnahmen entgegengewirkt. Dazu zählen das Anerkennungsverfahren für Prüfungsgesellschaften, die Bewilligung von Wechseln der Prüfungsgesellschaft durch die EBK, die Tarifierung der Prüfungskosten und die Unabhängigkeitskriterien. Die Expertenkommission war der Ansicht, dass diese Massnahmen zwar in Bezug auf das Anerkennungsverfahren und die Unabhängigkeitskriterien zu verbessern<sup>32</sup>, abgesehen davon aber als ausreichend einzustufen sind. Über diese Massnahmen hinaus ist auch die Wirkung des Wettbewerbsdrucks unter den Prüfungsgesellschaften und des Reputationsrisikos zu berücksichtigen. Auch wenn eine kommerzielle Beziehung zwischen der Prüfungsgesellschaft und dem geprüften Institut vorliegt, können sich die Prüfungsgesellschaften auf die Dauer keine Gefälligkeiten gegenüber dem geprüften Institut erlauben, ohne damit ihren guten Ruf und ihre Marktstellung zu riskieren. Die Expertenkommission beurteilt mangelnde Unabhängigkeit und allfällige Interessenkonflikte der Prüfungsgesellschaften zudem nicht als primäre Ursache für die Problemfälle der Vergangenheit. Viel mehr sind diese unter anderem darauf zurückzuführen,

- dass Sachverhalte, die eine akute Gefahr für das Institut darstellten, nicht erkannt wurden,
- dass solche Sachverhalte zwar erkannt wurden, deren Auswirkungen jedoch falsch beurteilt bzw. unterschätzt wurden,

---

<sup>32</sup> Siehe Ziff. 9.3, Empfehlung 8 und Ziff. 9.4, Empfehlung 9

- dass die Sachverhalte zwar erkannt und richtig beurteilt wurden, die Verantwortlichen aber zu lange zugewartet oder korrigierende Massnahmen nicht rasch genug veranlasst bzw. nicht konsequent durchgesetzt haben.

Die Expertenkommission bezweifelt, dass diese Fehler in einem System der direkten Aufsicht grundsätzlich vermieden werden könnten. Auch Interessenkonflikte können in einer staatlichen Aufsicht nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, beispielsweise bei Zielkonflikten mit der Geld- oder der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Ob und wie Interessenkonflikte vermieden und die Unabhängigkeit gewahrt werden, ist – sowohl in einer privaten Prüfungsgesellschaft als auch in einer staatlichen Instanz – nicht zuletzt eine Frage der Führung. Das Reputationsrisiko hat allerdings bei einer Prüfungsgesellschaft viel gravierendere potentielle Auswirkungen und dadurch grössere Disziplinierungswirkung, als dies bei einer staatlichen Instanz der Fall wäre.

Aufgrund obiger Überlegungen kam die Expertenkommission zur Ansicht, dass die oftmals in Frage gestellte Unabhängigkeit der Prüfungsgesellschaften mit geeigneten Massnahmen gestärkt werden kann, ohne dass ein grundsätzlicher Systemwechsel vollzogen werden muss. Eine entscheidende Voraussetzung dafür ist allerdings das Vorhandensein einer ausreichenden Anzahl von Wettbewerbern unter den Prüfungsgesellschaften. Sollte der Konzentrationsprozess in dieser Branche weitergehen, wird eine neue Lagebeurteilung notwendig sein.

Neben der in Frage gestellten Unabhängigkeit der Prüfungsgesellschaften gilt insbesondere auch die Distanz der Aufsichtsbehörde zu den überwachten Instituten als Nachteil des dualistischen Aufsichtssystems. Die Aufsichtsbehörde muss sich häufig auf zeitlich verzögerte und oftmals gefilterte Informationen stützen und mit Informationen arbeiten, welche die Vorgänge nicht in ihrem Gesamtzusammenhang erkennen lassen, sondern nur einen Teilaspekt beleuchten. Dies trübt ihre Wahrnehmung und erschwert eine präventive Tätigkeit. Dem wird grundsätzlich jedoch durch die eigene Ordnungskompetenz der Prüfungsgesellschaften entgegengewirkt. Dieser Nachteil fällt jedoch dann ins Gewicht, wenn es darum geht, sicherzustellen, dass die EBK als sogenannter „Home Country Supervisor“<sup>33</sup> (Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes) international tätiger Schweizer Banken von den anderen Bankaufsichtsbehörden vollumfänglich akzeptiert wird. Die Expertenkommission ist der Ansicht, dass die Akzeptanz durch eine klare Rollendefinition und eine verbesserte Rollendarstellung der anerkannten Prüfungsgesellschaften einerseits und der staatlichen Aufsichtsbehörde andererseits im Schweizer Aufsichtssystem zwar verbessert werden kann. Bei den Grossbankkonzernen, aber auch bei anderen komplexen Bank- und Finanzkonzernen, genügt dies jedoch nicht. Das dualistische System ist für solche Konzerne in seiner ursprünglichen Reinheit nicht mehr genügend zweckmässig. Unter komplexen Bank- und Finanzkonzernen werden sämtliche Konzerne im Finanzbereich verstanden, bei denen die EBK zur Sicherstellung einer qualitativ hochstehenden, risikoorientierten Aufsicht auf eine zeitnahe und direkte Überwachung angewiesen ist. Dies trifft namentlich auf Konzerne mit weitgehender internationaler Geschäftstätigkeit, Tätigkeit im Allfinanzbereich oder komplexen Strukturen zu. Für die Aufsicht dieser Konzerne werden sich die neuen Aufsichtsmuster mit vermehrten Aufsichtshandlungen der EBK vor Ort einspielen müssen. Der Vorteil dieser neuen Aufsichtshandlungen liegt in der zeitnahen und vertieften Information der Auf-

<sup>33</sup> Basel Committee on Banking Supervision, Core Principles for Effective Banking Supervision, Basel, September 1997, Section VI: Cross-Border Banking

sichtsbehörde. Nachteilig bzw. problematisch wirken sich dagegen die teilweise noch unklaren Rollendefinitionen und Abgrenzungen von Aufgaben und Verantwortung zwischen Aufsichtsbehörde und Prüfungsgesellschaften aus. Zudem ist ein bedeutender Ressourcenbedarf der EBK abzudecken. Für diese neuen Aufsichtshandlungen müssen deshalb klare Spielregeln festgelegt werden, insbesondere für die Abgrenzung von Aufgaben und Verantwortung zwischen den anerkannten Prüfungsgesellschaften und der EBK.<sup>34</sup>

Die vom Bundesrat beauftragte Expertengruppe Finanzmarktaufsicht (Expertengruppe „Zufferey“) hat sich in ihrem Schlussbericht vom November 2000 ebenfalls für die Beibehaltung des bestehenden dualistischen Aufsichtssystems ausgesprochen<sup>35</sup>. Sie hat zudem darauf verwiesen, dass auch die Expertenkommission Revisionswesen eine Beurteilung des bestehenden dualistischen Aufsichtssystems vornimmt und entsprechende Empfehlungen unterbreiten wird.<sup>36</sup> Die Expertenkommission Revisionswesen schliesst sich aufgrund ihrer oben dargestellten Überlegungen der Sichtweise der Expertengruppe Finanzmarktaufsicht an und legt ihrerseits konkrete Empfehlungen vor.<sup>37</sup>

Die Expertenkommission behandelte die ebenfalls grundsätzliche Frage nach dem Ziel des Aufsichtssystems. Sie ist diesbezüglich davon ausgegangen, dass es nicht das Ziel des Aufsichtssystems sein kann, unter allen Umständen einen Zusammenbruch eines der Aufsicht unterstellten Instituts zu verhindern. Ein Zusammenbruch eines Instituts ist – als unerwünschter und schadenstiftender Vorgang – in einer Marktwirtschaft letztlich aber systemimmanent. Der Gläubigerschutz kann in diesem Sinne nicht verabsolutiert und der Gläubiger kann nicht von seinem Gegenparteiisiko entlastet werden. Aufgrund dieser Überlegungen bezog die Expertenkommission zusätzlich zum Aufsichtssystem auch die Transparenz (Rechnungslegung und Offenlegung) als komplementäres Element zur Aufsicht in ihre Arbeit ein. Die Publizitätsvorschriften sollen den Marktteilnehmern ermöglichen, das mit einem bestimmten Institut verbundene Risiko zu beurteilen. Die Marktteilnehmer benötigen Zugang zu korrekten und aktuellen Informationen, damit die Marktkräfte wirken und so ein stabiles und leistungsfähiges Finanzsystem begünstigen können.<sup>38</sup> Die Marktdisziplin kann in diesem Sinne die Überwachungseffizienz fördern.

## 8.2 Banken- und börsengesetzliche Revisionsstellen

### 8.2.1 Aufgaben und Funktionen

Die Expertenkommission ist der Ansicht, dass die Akzeptanz unseres Aufsichtssystems im In- und Ausland durch eine klare Rollendefinition und eine verbesserte Rollendarstellung der Prüfungsgesellschaften einerseits und der staatlichen Aufsichtsbehörde andererseits verbessert werden kann. Ein Erklärungsbedarf im Sinne einer verbesserten Rollendarstellung ist insbesondere deshalb gegeben, weil

<sup>34</sup> Siehe Ziff. 9.1, Empfehlung 2

<sup>35</sup> Expertengruppe Finanzmarktaufsicht, Finanzmarktregulierung und -aufsicht in der Schweiz, November 2000, Empfehlung 12

<sup>36</sup> Expertengruppe Finanzmarktaufsicht, Finanzmarktregulierung und -aufsicht in der Schweiz, November 2000, Abschnitt 245

<sup>37</sup> Siehe Ziff. 9.1, Empfehlungen 1 und 2

<sup>38</sup> Vgl. Basel Committee on Banking Supervision, Core Principles for Effective Banking Supervision, Basel, September 1997, Seite 37

das Schweizer Aufsichtssystem mit seinem weitgehenden Beizug externer Prüfer vor allem international kaum bekannt ist.

Die Expertenkommission stellte fest, dass die Rolle der Prüfungsgesellschaften und der Gegenstand ihrer Prüfung in den geltenden Vorschriften aus heutiger Sicht zu wenig klar und systematisch definiert sind. Die Rolle der Prüfungsgesellschaft geht weit über diejenige eines reinen Rechnungsprüfers hinaus. Dies kommt jedoch in den Vorschriften des BankG und BEHG nicht genügend klar zum Ausdruck, obwohl stets von der Notwendigkeit einer sogenannten „materiellen“ Revision ausgegangen wurde. Erst in Art. 43 – 45 BankV und in den EBK-Rundschreiben werden die weitergehenden Prüfungspflichten aufgeführt. Der Umstand, dass die Prüfungsgesellschaften in hoheitlicher Hilfsfunktion Aufgaben wahrnehmen, die weit über jene eines Rechnungsprüfers hinausgehen, ohne dass dies klar aus den gesetzlichen Vorschriften hervorgeht, ist nach Ansicht der Expertenkommission einer der Gründe für das mangelnde Verständnis und die fehlende Akzeptanz für unser Aufsichtssystem auf internationaler Ebene.<sup>39</sup>

Der Gegenstand der Prüfung präsentiert sich in den heutigen Vorschriften als Sammelsurium von einzelnen Punkten, die in Art. 43 - 45 BankV, in den EBK-Rundschreiben, im BEHG und in den Standesregeln der Schweizerischen Bankiervereinigung zu finden sind. Systematik und Prioritäten lassen sich nicht (mehr) erkennen. Es wird im Weiteren nicht vorgegeben, nach welchen massgeblichen Kriterien die Prüfungen erfolgen sollen. Dies erschwert die Aufgabe der Prüfungsgesellschaften insbesondere im Bereich der über die Rechnungsprüfung hinausgehenden aufsichtsrechtlichen Prüfungen und führt teilweise zu einer eigentlichen Überforderung. Eine Definition von solchen allgemein gültigen Kriterien dürfte sich jedoch angesichts der Vielfalt der Schweizer Banken und der raschen Entwicklung im Finanzsektor als sehr anspruchsvoll erweisen.

Die Expertenkommission erachtet die ausserordentlichen Revisionen nach Art. 23<sup>bis</sup> Abs. 2 BankG bzw. Art. 31 BEHV als wichtiges aufsichtsrechtliches Instrument, das jedoch in der heutigen Praxis der EBK nur selten zur Anwendung kommt. Der zurückhaltende Einsatz dieses Instrumentes durch die EBK ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass ausserordentliche Revisionen von den betroffenen Instituten bisher als gravierende Einschnitte empfunden werden. Hier gilt es Massnahmen zu prüfen, die den ausserordentlichen Revisionen einen mehr routinemässigen und nicht so auffälligen Charakter zu verleihen vermögen.<sup>40</sup>

Die Tarifierung der Prüfungskosten gemäss Art. 42 BankV, durch die grundsätzlich einheitliche Tarife angestrebt werden, begründet sich mit der faktischen Monopolstellung der Prüfungsgesellschaften aufgrund der Anerkennung durch die EBK. Es wurde festgestellt, dass die bestehenden Tarife die Prüfungsgesellschaften nicht einengen und im internationalen Vergleich bestehen können.

## 8.2.2 Berichterstattung

Bei der Berichterstattung der Prüfungsgesellschaften ist zu unterscheiden zwischen der routinemässigen Berichterstattung – dem jährlichen Bericht über die Prüfungsergebnisse – und den nicht routinemässigen Meldungen über schwerwiegende Missstände und strafbare Handlungen gemäss Art. 21 Abs. 4 BankG.

<sup>39</sup> Siehe Ziff. 9.2, Empfehlungen 3 - 5

<sup>40</sup> Siehe Ziff. 9.2, Empfehlung 6

Nach den geltenden Vorschriften erstattet die Prüfungsgesellschaft nur bei schwerwiegenden Missständen und strafbaren Handlungen eine sofortige nicht routinemässige Meldung direkt an die EBK. In der Praxis treten allerdings immer wieder Fälle auf, bei denen die EBK eine zu späte oder gar unterlassene Meldung von schwerwiegenden Missständen durch die Prüfungsgesellschaften kritisiert.<sup>41</sup> Bei weniger gravierenden Missständen setzt die Prüfungsgesellschaft eine angemessene Frist zur Wiederherstellung des ordnungsmässigen Zustandes. Im routinemässigen Prüfungsbericht wird dann über den Missstand, die Fristansetzung und die Vorkehrungen zur Mängelbehebung informiert. Diese stufenweise Information wird als nach wie vor sinnvoll erachtet. Sie stellt sicher, dass sich die von der EBK verfügbaren Massnahmen auf gravierende Fälle beschränken. Zudem wird die Möglichkeit der direkten Information an die EBK als notwendiges Instrument in der Hand der externen Prüfer betrachtet, dessen möglicherweise gravierender Auswirkungen sich die betroffenen Institute bewusst sind.

Die Expertenkommission hat sich im Zusammenhang mit der routinemässigen Berichterstattung mit der Problematik der gemäss Art. 44 BankV verlangten eindeutigen, umfassenden Stellungnahmen der Prüfungsgesellschaften beschäftigt. Sie anerkannte, dass die jährlich zahlreich verlangten undifferenzierten Aussagen und der grobe „Ja/Nein“-Raster der Stellungnahmen allenfalls eine übertriebene implizite Sicherheit erzeugen können. Dies dürfte dem sogenannten „expectation gap“ (Erwartungslücke) Vorschub leisten. Eine unmissverständliche, klare Darstellung der Prüfungsergebnisse muss jedoch nach wie vor das Ziel der Berichterstattung bleiben.<sup>42</sup>

### 8.2.3 Unabhängigkeit der Prüfungsgesellschaften

Die Unabhängigkeit der Prüfungsgesellschaften vom zu prüfenden Institut ist innerhalb des Aufsichtssystems von massgebender Bedeutung. Auf das Urteil einer Prüfungsgesellschaft wird man sich nur vertrauensvoll stützen, wenn die Unabhängigkeit der Prüfungsgesellschaft glaubhaft gemacht werden kann. Sie ist im dualistischen Aufsichtssystem noch weit bedeutungsvoller als bei aktienrechtlichen Revisionsstellen, da die Prüfer im dualistischen System über die Rechnungsprüfung hinaus weitergehende aufsichtsrechtliche Prüfungen in einer hoheitlichen Hilfsfunktion ausführen.

In der Diskussion um die Unabhängigkeit der Prüfungsgesellschaften stehen sich zur Zeit zwei Tendenzen gegenüber: einerseits der Ansatz zum puristischen Ausschluss aller Beziehungen und Tätigkeiten, welche die Unabhängigkeit des Prüfers potentiell gefährden, andererseits der Ansatz zu deren Offenlegung gegenüber dem relevanten Publikum. Die Expertenkommission ist der Ansicht, dass die Unabhängigkeit der Prüfungsgesellschaft nicht allein dadurch sichergestellt werden kann, dass ein möglichst umfassender Katalog von unvereinbaren Beziehungen und Tätigkeiten erstellt wird. Zwar sind die *eindeutig* unvereinbaren Sachverhalte wie bisher abschliessend zu definieren und auszuschliessen. Darüber hinaus wird es jedoch kaum möglich sein, Interessenkonflikte mit letzter Gewissheit zu verhindern. Vielmehr muss sichergestellt werden, dass potentielle Interessenkonflikte lokalisiert, mit geeigneten Massnahmen unter Kontrolle gehalten und, wenn sie sich verwirklichen, offengelegt werden. Die Pflicht zur Offenlegung der festgestellten Interessenkonflikte und der

<sup>41</sup> Dokumentiert sind solche Fälle u.a. in EBK-Jahresbericht 1999, Seite 55, EBK-Jahresbericht 1995, Seite 37, EBK-Jahresbericht 1994, Seite 36, EBK-Jahresbericht 1993, Seite 47.

<sup>42</sup> Siehe Ziff. 9.2, Empfehlung 7

Massnahmen zu deren Kontrolle soll sowohl gegenüber der Aufsichtsbehörde als auch gegenüber dem relevanten Publikum gelten.<sup>43</sup>

Im Zusammenhang mit der Frage, ob die Beratungsdienstleistungen der Prüfungsgesellschaften als unvereinbar mit der Prüfungstätigkeit zu beurteilen sind, hat die Expertenkommission unter anderem auch das Umfeld der Prüfungsgesellschaften berücksichtigt. Sie nahm zur Kenntnis, dass ein grosser Konkurrenzkampf herrscht sowohl um Prüfmandate als auch um Spezialisten. Die Prüfungsgesellschaften sehen sich nach eigenen Angaben gezwungen, ein breiteres Aktivitätsfeld namentlich in der Beratertätigkeit zu pflegen, um den dringend benötigten Spezialisten eine attraktive Beschäftigung bieten zu können<sup>44</sup>. Ein weiterer positiver Nebeneffekt dabei sei auch, dass Spezialisten, die sich im harten Beratungsmarkt bewähren, Gewähr bieten für eine qualitativ hochstehende Prüfungsunterstützung. Daneben muss indes auch erwähnt werden, dass die Margen in der Beratung im allgemeinen höher sind als jene in der Prüfung.

#### **8.2.4 Qualitätssicherungssysteme der Prüfungsgesellschaften**

Die Expertenkommission beurteilt eine interne und externe Überwachung der Qualität der Prüfungstätigkeit der Prüfungsgesellschaften positiv. Prüfwert scheinen insbesondere die Ideen einer „peer review“, eines „monitoring“-Systems durch die EBK oder eines „self-assessment“, das in geeigneter Weise mit einer laufenden Überwachung der Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen der Prüfungsgesellschaften durch die EBK kombiniert werden könnte. Im Zusammenhang mit einer aktiven Rolle der EBK in einem solchen Prozess stellen sich allerdings Fragen bezüglich der verfügbaren Ressourcen (Personal und Infrastruktur in qualitativer und quantitativer Hinsicht) und der Verantwortlichkeit der EBK sowie der zusätzlichen regulatorischen Kosten.<sup>45</sup>

### **8.3 Internes Überwachungssystem der Banken und Effekthändler**

Neben der internen Revision gelten auch die „compliance“-Funktion, die Risikokontrolle und das „audit committee“ des Verwaltungsrates als „monitoring“-Instanzen, die wesentlich zur Effizienz eines Aufsichtssystems beitragen können. Es fehlen jedoch noch Vorschriften betreffend die Pflicht zur Schaffung dieser Institutionen.<sup>46</sup>

Die Expertenkommission erachtet das Zusammenwirken der verschiedenen Instanzen, d.h. der institutseigenen („audit committee“, interne Revision, Risikokontrolle und „compliance“-Funktion) unter sich, aber auch deren Zusammenwirken mit der externen Prüfungsgesellschaft und der EBK als entscheidend für die Effizienz des Aufsichtssystems. Bisher nicht geregelt ist in diesem Zusammenhang die Beziehung

<sup>43</sup> Siehe Ziff. 9.3, Empfehlung 8

<sup>44</sup> Vgl. Second coming of big five consulting?, in Emerson's professional service review, PSR Perspectives on the News, July/August 2000

<sup>45</sup> Siehe Ziff. 9.4, Empfehlung 9

<sup>46</sup> Siehe Ziff. 9.5, Empfehlung 10-12

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht hält in seinen „Core Principles for Effective Banking Supervision“ (principle 14), fest, dass Banken über eine angemessene unabhängige „compliance“-Funktion verfügen müssen. Betreffend dem „audit committee“ wird lediglich darauf hingewiesen, dass die Aufsichtsbehörden in einigen Ländern dessen Einrichtung empfehlen (S. 30, Fussnote 22). Im Konsultativpapier „Internal audit in banking organisations and the relationship of the supervisory authorities with internal and external auditors“ vom Juli 2000 wird nun neu die Einrichtung eines „audit committees“ ausdrücklich empfohlen (Ziff. 73 f).



der institutseigenen Instanzen zur EBK, insbesondere die Frage, ob die Kommunikation zwischen diesen Stellen ausdrücklich vorzusehen sei. Zudem stellt sich die Frage, ob bei schwerwiegenden Missständen gar eine direkte Orientierung der EBK durch die internen Prüfer („whistleblowing function“) ermöglicht werden sollte. Interessanterweise sondiert gegenwärtig der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht über das Empfinden interessierter Parteien im In- und Ausland, ob eine direkte Orientierung der Aufsichtsbehörde durch die internen Prüfer bei schwerwiegenden Missständen ermöglicht werden soll.<sup>47</sup> Die Expertenkommission vertritt diesbezüglich die Meinung, dass unter normalen Umständen eine solche Aufgabe bei der Geschäftsführung liegt. Sollte diese untätig bleiben, soll die Orientierung vom Verwaltungsrat wahrgenommen werden.<sup>48</sup>

## 8.4 Weitere Aufsichtsinstrumente

Die von den Banken und Effektenhändlern jährlich direkt an die EBK gemeldeten Daten der Frühinformation werden neben dem ordentlichen Revisionsbericht als wichtiges Aufsichtsinstrument beurteilt. Die Frühinformation ermöglicht der EBK einen frühzeitigen Gesamtüberblick über den Zustand und die Entwicklung des Bankensystems sowie die Identifikation von sogenannten Ausreißern, d. h. Instituten, deren Daten eine auffällige Entwicklung aufweisen. Die Expertenkommission hat in diesem Zusammenhang eine Weiterentwicklung dieses Verfahrens diskutiert. Angesprochen wurde die Möglichkeit, das bestehende Verfahren zu ergänzen durch übers Jahr hindurch erhobene aggregierte Schlüsselzahlen, auf deren Grundlage die Aufsichtsbehörde früh bedeutende Abweichungen erkennen kann. Ebenfalls diskutiert wurde die Publikation bzw. Zurverfügungstellung von auf dieser erweiterten Frühinformation basierenden aggregierten Daten und Durchschnittszahlen von Institutsgruppen. Dabei muss allerdings darauf geachtet werden, dass die entsprechenden Erhebungen und Auswertungen in einem vernünftigen Verhältnis zum zu erwartenden Erkenntnisgewinn stehen. Insbesondere dürfen für diese Beurteilung nicht nur die Aufwendungen auf der Seite der Aufsichtsbehörde massgebend sein, sondern die Aufwendungen auf der Seite der überwachten Institute müssen ebenfalls berücksichtigt werden. Im Rahmen dieser Restriktionen befürwortet die Expertenkommission einen massvollen Ausbau der Datenerhebungen.<sup>49</sup>

## 8.5 Konzernprüfung

Es existieren zur Zeit keine genügenden Regeln über die aufsichtsrechtliche Prüfung von Bank- und Effektenhändlerkonzernen. Dies ist als echte Lücke zu betrachten, da die regulatorischen Vorschriften durchwegs nicht nur auf der Ebene der Einzelunternehmung, sondern konzernweit erfüllt werden müssen.

Bei der Prüfung von Konzernen muss zusätzlich berücksichtigt werden, dass die juristischen Einheiten und die Geschäftsbereiche oft nicht deckungsgleich sind. In diesen Fällen können aus der Aggregation der Prüfungen der juristischen Einheiten nicht die für die Beurteilung der Geschäftsbereiche nötigen Erkenntnisse abgeleitet werden (und umgekehrt). Es muss sichergestellt werden, dass die Kontrollen trotz

---

<sup>47</sup> Vgl. Basel Committee on Banking Supervision, „Internal audit in banking organisations and the relationship of the supervisory authorities with internal and external auditors“, Consultative paper, Basel, July 2000, Invitation to comment, Ziff. 2

<sup>48</sup> Siehe Ziff. 9.5, Empfehlungen 13

<sup>49</sup> Siehe Ziff. 9.6, Empfehlung 14

der Disparität von juristischer Organisation und Organisation der Geschäftseinheiten und der damit zusammenhängenden Schnittstellenproblematik wirksam sind.

Im Rahmen der zu schaffenden Regeln für die aufsichtsrechtliche Prüfung bei Finanzkonglomeraten soll allerdings das dualistische Aufsichtssystem nicht auf Versicherungen ausgeweitet werden. Von den weiteren aufsichtsrechtlichen Prüfungen sollen nur jene Konzerneinheiten bzw. Geschäftsbereiche mit einer Bank- oder Effektenhändlerstätigkeit betroffen sein.<sup>50</sup> Dies wird durch die Unterschiede in der Zielsetzung der Regulierung bei Banken und Versicherungen begründet.

Die Expertenkommission hat sich im Weiteren mit der Frage befasst, ob für sämtliche Konzernteile dieselben Prüfer eingesetzt werden müssen. Die Expertenkommission vertritt die Ansicht, dass die Kommunikation sowohl unter den in der Konzernprüfung engagierten Prüfern als auch zwischen der Konzernleitung und den Konzernprüfern erleichtert werden kann, wenn konzernweit die gleiche Prüfungsgesellschaft verpflichtet wird. Der Einsatz verschiedener Prüfungsgesellschaften bei der Konzernprüfung dürfte insbesondere in Konzernen, in denen sich die Organisation der juristischen Einheiten und jener der Geschäftseinheiten nicht decken, die Prüfung deutlich erschweren. Die Expertenkommission schliesst sich in dieser Frage den Empfehlungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht<sup>51</sup> und der Group of Thirty<sup>52</sup> an.<sup>53</sup>

## 8.6 Kohärenz und Stimmigkeit der Vorschriften

Nach der Analyse der bestehenden Vorschriften und Strukturen im Bereich Revisionswesen sprach sich die Expertenkommission für die Beibehaltung der Dreistufigkeit (BankG/BEHG, BankV/BEHV, EBK-Rundschreiben) aus. Die Vorschriften auf allen drei Stufen bedürfen allerdings einer Überarbeitung. Die Bestimmungen auf Gesetzesstufe sollen als Rahmengesetz formuliert werden und gegenüber den heutigen Gesetzesbestimmungen an Realitätsnähe und Aussagekraft gewinnen. Die darauf basierende Detaillierung soll auf Verordnungsstufe, schwergewichtig aber auf Stufe von Rundschreiben erfolgen. Eine solche Stufigkeit erlaubt eine grössere Flexibilität, wenn es darum geht, Anpassungen an die nationale und internationale Entwicklung im Bank- und Finanzsektor rasch vorzunehmen.<sup>54</sup>

Die Expertenkommission vertritt die Meinung, das BankG bedürfe – nicht zuletzt auch im Hinblick auf eine integrierte Finanzmarktaufsicht – eigentlich einer Gesamtrevision. Eine entsprechende Empfehlung würde allerdings den Rahmen ihres Auftrages klar sprengen.

---

<sup>50</sup> Siehe Ziff. 9.7, Empfehlung 15

<sup>51</sup> Basel Committee on Banking Supervision, Core Principles for Effective Banking Supervision, Basel, September 1997, S. 34

<sup>52</sup> Group of Thirty, Global Institutions, National Supervision and Systemic Risk, Washington, Januar 1997, S. 27

<sup>53</sup> Siehe Ziff. 9.7, Empfehlung 16

<sup>54</sup> Siehe Ziff. 9.8, Empfehlung 17

## 9 Empfehlungen

### 9.1 Dualistisches Aufsichtssystem

**Empfehlung 1: Das bestehende dualistische Aufsichtssystem soll grundsätzlich beibehalten werden. Den unterschiedlichen Grössenordnungen und Geschäftstätigkeiten der beaufsichtigten Banken und Effektenhändler ist angemessen Rechnung zu tragen.**

Im dualistischen Aufsichtssystem wird die direkte Prüfungstätigkeit durch Prüfungsgesellschaften durchgeführt. Die Prüfungsgesellschaften erstatten der EBK als oberste Aufsichts- und Vollzugsinstanz über die Prüfungsergebnisse jährlich Bericht. Die Prüfungsgesellschaften haben eine eigene Ordnungskompetenz: Stellen sie Verletzungen gesetzlicher Vorschriften oder sonstige Missstände fest, setzen sie dem geprüften Institut eine angemessene Frist zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes. Bei Missständen, die unter den Aspekten des Gläubiger-, Funktions-, System-, Vertrauens- und Rufschutzes schwerwiegend sind, ist die EBK sofort zu benachrichtigen.

Ein Aufsichtssystem, das nach dem Grundsatz „one size fits all“ alle beaufsichtigten Institute unbesehen der Grösse und Geschäftstätigkeit den gleichen Prozessen und Verfahren unterwirft, ist hingegen nicht mehr zweckmässig und angemessen.

**Empfehlung 2: Bei der Aufsicht von komplexen Bank- und Finanzkonzernen kann vom dualistischen System abgewichen werden. Die Rahmenbedingungen für neue Aufsichtsmuster, die vom dualistischen System abweichen, sind festzulegen. Die Abgrenzung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen den Prüfungsgesellschaften und der EBK ist klarzustellen.**

Eine qualitativ hochstehende und international akzeptierte Aufsicht über komplexe Bank- und Finanzkonzerne verlangt danach, dass das dualistische Aufsichtssystem in bestimmten Gebieten durch neue Aufsichtsmuster ergänzt und weiterentwickelt wird. Die dafür festzulegenden Rahmenbedingungen sollen die Durchsetzbarkeit der neuen Aufsichtsmuster und deren Akzeptanz bei den betroffenen Konzernen und anerkannten Prüfungsgesellschaften gewährleisten.

Der Begriff „komplexe Bank- und Finanzkonzerne“ umfasst neben den beiden Grossbankenkonzernen auch andere Konzerne im Finanzbereich mit weitgehender internationaler Geschäftstätigkeit, Tätigkeit im Allfinanzbereich oder komplexen Strukturen.

## 9.2 Aufgabe und Funktion der Prüfungsgesellschaften

**Empfehlung 3:** Der von den Prüfungsgesellschaften abzudeckende Prüfungsgegenstand soll in die Rechnungsprüfung („financial audit“) und in weitere aufsichtsrechtliche Prüfungen („regulatory audit“) aufgeteilt werden. Die beiden Bereiche sind klar abzugrenzen und zu umschreiben. In diesem Sinne sind Art. 18 f BankG, Art. 43 ff BankV sowie Art. 17 und 19 BEHG und Art. 30 BEHV grundlegend zu überarbeiten mit dem Ziel, die Vorschriften zu verwesentlichen, zu materialisieren und klarzustellen.

Die Rechnungsprüfung erfolgt aufgrund der gesetzlichen Vorschriften gemäss BankG bzw. BEHG und deren Rechnungslegungsvorschriften (lex specialis) sowie der Vorschriften des OR (lex generalis). Sie beinhaltet die Prüfung von Organisation und Internen Kontrollen im Bereich des finanziellen Rechnungswesens und in jenen Teilen des Managementinformationssystems, welche die interne finanzielle Berichterstattung betreffen. Sie umfasst auch die Prüfung der Einhaltung regulatorischer Vorschriften, die ganz oder teilweise auf Informationen des Rechnungswesens basieren. Dies trifft namentlich auf die Eigenmittel-, Risikoverteilungs- und Liquiditätsvorschriften sowie auf das Reporting an EBK und SNB zu. Die Rechnungsprüfung erfolgt zum Zwecke des Gläubiger- und Funktionsschutzes, hat aber zusätzlich auch eine wichtige Funktion im Zusammenhang mit der Transparenz als komplementärem Element zur Aufsicht (siehe Ziff. 8.1), indem sie die Verlässlichkeit der publizierten Daten sicherstellen soll.

Bei den weiteren aufsichtsrechtlichen Prüfungen handelt es sich im wesentlichen um die Prüfung der Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen ausserhalb des finanziellen Bereiches. Sie umfassen insbesondere die Prüfung der Umsetzung und Einhaltung von Vorschriften in den Bereichen Verwaltungsorganisation, Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit, ordnungsgemässe Abwicklung der Geschäfte und „compliance“.

Sowohl im Rahmen der Rechnungsprüfung als auch der weiteren aufsichtsrechtlichen Prüfungen prüfen externe oder interne Revisoren die Zuverlässigkeit der Daten des Rechnungswesens und anderer betrieblicher Informationen, die den Entscheidungsfindungsprozess unterstützen, sowie die Instrumente, die zur Ermittlung, Messung, Einstufung und Berichterstattung dieser Informationen dienen.

Die Rechnungsprüfung und die weiteren aufsichtsrechtlichen Prüfungen werden unter Berücksichtigung der in Empfehlung 6 festgehaltenen Ausnahme von der gleichen Prüfungsgesellschaft durchgeführt.

**Empfehlung 4:** Der Auftrag zur Rechnungsprüfung soll von der Bank bzw. vom Effektenhändler an eine von ihr bzw. ihm bestimmte und von der EBK anerkannte Prüfungsgesellschaft erteilt werden. Die Prüfungsergebnisse werden im jährlichen Bericht über die Rechnungsprüfung festgehalten.

Die Banken und Effektenhändler sind verpflichtet, jährlich eine Rechnungsprüfung durch eine von ihnen bestimmte Prüfungsgesellschaft durchführen zu lassen. Die erstmalige Ernennung sowie jeder spätere Wechsel der Prüfungsgesellschaft ist wie bisher durch die EBK zu bewilligen.

Die Berichterstattung über die Rechnungsprüfung erfolgt an das Organ für Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle der Bank bzw. des Effektenhändlers. Die Prüfungsgesellschaft stellt der EBK gleichzeitig ein Exemplar des Berichtes zu.

**Empfehlung 5: Der Auftrag zu den weiteren aufsichtsrechtlichen Prüfungen soll formell von der Bank bzw. vom Effektenhändler an die von ihr bzw. ihm bestimmte und von der EBK anerkannte Prüfungsgesellschaft erteilt werden. Die EBK kann den Auftrag inhaltlich präzisieren und dazu eine Diskussion mit der Revisionsstelle und allenfalls auch der Bank bzw. dem Effektenhändler führen. Die Prüfungsgesellschaften erfüllen diesen Auftrag in einer hoheitlichen Funktion. Die Prüfungsergebnisse werden in einem jährlichen Bericht über die weiteren aufsichtsrechtlichen Prüfungen festgehalten.**

Die Rahmenbedingungen der weiteren aufsichtsrechtlichen Prüfungen sollen auf Gesetzesstufe festgelegt werden. Innerhalb dieses Rahmens definiert die EBK Pflichtprüffelder, die bei allen unterstellten Instituten geprüft werden müssen, z.B. eine branchenweite Themenprüfung. Zusätzlich zu diesen generellen Pflichtprüfungen kann die EBK im Einzelfall aufgrund früherer Berichte sowie anderer Informationen und Parameter der Prüfungsgesellschaft, der internen Prüfer und der Organe der Bank festlegen, was in der jeweils bevorstehenden ein- oder mehrjährigen Periode beim betroffenen Institut zusätzlich geprüft werden muss. Für solche Prüffelder erwartet die EBK vom Prüfer eine mit hinreichender Sicherheit abgegebene Stellungnahme ("high level of assurance")<sup>55</sup>, soweit Prüfbarkeit und Soll-Normen gegeben sind.

Die Berichterstattung über die weiteren aufsichtsrechtlichen Prüfungen erfolgt an das Organ für Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle der Bank bzw. des Effektenhändlers. Die Prüfungsgesellschaft stellt der EBK gleichzeitig ein Exemplar des Berichtes zu.

Die Berichterstattung über die Rechnungsprüfung und über die weiteren aufsichtsrechtlichen Prüfungen erfolgen in separaten Teilen des jährlichen Berichtes. Die Berichterstattungen über die Rechnungsprüfung und über die weiteren aufsichtsrechtlichen Prüfungen können auch getrennt erfolgen und zeitlich auseinanderfallen (z.B. Bericht über Rechnungsprüfung im Frühjahr, Bericht über die weiteren aufsichtsrechtlichen Prüfungen im Herbst). Sie sollten jedoch auch in diesem Fall bei der Vorlage an das Organ für Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle bzw. an den Präsidenten des „audit committee“ als Einheit behandelt werden.

**Empfehlung 6: Die EBK kann bei Bedarf oder in einem routinemässigen Verfahren für von ihr bestimmte Aspekte die institutsspezifisch festgelegten Prüfungen gemäss Empfehlung 5 durch eine dritte Prüfungsgesellschaft durchführen lassen.**

Die Problematik der ausserordentlichen Revisionen gemäss Art. 23<sup>bis</sup> Abs. 2 BankG und Art. 31 BEHV, die bisher von den betroffenen Instituten als äusserst gravierende Einschnitte empfunden wurden, kann durch die Institutionalisierung solcher Prüfungen entschärft werden.

---

<sup>55</sup> International Federation of Accountants (IFAC), International Standard on Assurance Engagements (ISAE), Juni 2000, Ziffer 29

**Empfehlung 7:** Die Prüfungsgesellschaften halten in der jährlichen Berichterstattung über die Rechnungsprüfung und über die weiteren aufsichtsrechtlichen Prüfungen neben den Prüfungsergebnissen auch die Ergebnisse ihrer Risikobeurteilung über das geprüfte Institut und die darauf basierend gewählten Prüfungsschwerpunkte fest.

Auf absolut formulierte Einhaltebestätigungen, insbesondere bei den aufsichtsrechtlichen Prüfungen, soll zukünftig nicht mehr bestanden werden. In Anlehnung an die angelsächsische Praxis sollte die Angabe der vorgenommenen Prüfung und der Ausdruck eines „moderate level of assurance“<sup>56</sup> bzw. „high level of assurance“ verlangt werden. Es muss festgehalten werden, welche Prüfungen zu welchem Resultat geführt haben. Die Prüfungsgesellschaft muss auch darlegen, aufgrund welcher Überlegungen (Risikobeurteilungen) sie Bereiche geprüft oder eben auf eine Prüfung verzichtet hat. Wichtig sind die Herleitbarkeit und der Inhalt des Urteils. Es wird nicht erwartet, dass die vorgesehenen Prüfgebiete jährlich umfassend geprüft werden. Es soll auch zulässig sein, sich nach Durchführung einer Risikoanalyse auf Prüfungsergebnisse früherer Jahre abzustützen, sofern sich die Verhältnisse nicht grundlegend verändert haben und im Rahmen der aktuellen Prüfungen keine widersprechenden Feststellungen gemacht wurden. Zu den gemäss Empfehlung 5 festzulegenden Pflichtprüffeldern sind demgegenüber mit hinreichender Sicherheit abgegebene Stellungnahmen („high level of assurance“) vorzusehen.

### 9.3 Unabhängigkeit der Prüfungsgesellschaften

**Empfehlung 8:** Die Prüfungsgesellschaften müssen grundsätzlich von der geprüften Unternehmung bzw. vom geprüften Konzern unabhängig sein. Die mit der Unabhängigkeit eindeutig unvereinbaren Beziehungen und Tätigkeiten müssen festgelegt und ausgeschlossen werden. Beziehungen und Tätigkeiten der Prüfungsgesellschaften, die zwar nicht eindeutig unvereinbar mit der Prüftätigkeit sind, aber zu Interessenkonflikten führen können, müssen durch adäquate Vorkehrungen unter Kontrolle gehalten werden. Interessenkonflikte und die zu deren Kontrolle getroffenen Vorkehrungen müssen gegenüber der Aufsichtsbehörde und dem relevanten Publikum offengelegt werden.

Mit der Prüfungstätigkeit unvereinbar ist unter anderem jegliche Art von Interessenvertretung. Dies gilt auch im Rahmen von Bewilligungsverfahren.

Die Bank bzw. der Effektenhändler und die Prüfungsgesellschaft müssen im Einzelfall abklären, ob bei der Prüfungsgesellschaft und den verantwortlichen Prüfern Interessenkonflikte bestehen. Sie müssen dazu intern Verfahren und Systeme zur Lokalisierung von potentiellen Interessenkonflikten einführen.

Als adäquate Vorkehrungen, die im Einzelfall verhindern sollen, dass potentielle Interessenkonflikte die Unabhängigkeit der Prüfungsgesellschaft tangieren, gelten insbesondere unterschiedliche Teams für Beratungs- und Prüftätigkeit, informationshemmende organisatorische Massnahmen („chinese walls“) zwischen dem Prüf- und dem Beratungsbereich innerhalb der Prüfungsgesellschaften, Partnerrotationen innerhalb einer Prüfungsgesellschaft, wobei die früheren leitenden Prüfer eine beratende Rolle

---

<sup>56</sup> International Federation of Accountants (IFAC), International Standard on Assurance Engagements (ISAE), Juni 2000, Ziffer 30

behalten können, die Aufteilung der Prüf- und Beratungsmandate bei einer Bank bzw. einem Effektenhändler auf verschiedene Prüfungsgesellschaften etc.

Die Offenlegung erfolgt gegenüber der Aufsichtsbehörde und dem relevanten Publikum. Als relevantes Publikum im Sinne dieser Empfehlung gelten im Falle von geschlossenen Aktiengesellschaften die Aktionäre. Bei Publikumsgesellschaften und bei Gesellschaften, deren Aktien börslich oder ausserbörslich gehandelt werden, hat die Offenlegung im Geschäftsbericht zu erfolgen. Offenzulegen sind immer auch die vom geprüften Institut an die Prüfungsgesellschaft bezahlten Honorare, aufgeteilt auf Prüfungstätigkeit und andere Dienstleistungen.

## **9.4 Bewilligung und Qualitätssicherungssysteme der Prüfungsgesellschaften**

**Empfehlung 9: Das Anerkennungsverfahren von Prüfungsgesellschaften ist in ein Bewilligungsverfahren überzuführen. Die Einführung von Instrumenten zur Überwachung der Qualität der Prüfungstätigkeit, z.B. „self-assessment“, „peer review“ oder „monitoring“-System, ist auch für die Schweiz zu prüfen.**

Prüfenswert ist insbesondere die Idee, die erwähnten Instrumente der Qualitätssicherung in geeigneter Weise mit einer laufenden Überwachung der Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen zu kombinieren. Dabei müssen allerdings insbesondere auch Fragen bezüglich der verfügbaren Ressourcen (Personal und Infrastruktur sowohl in qualitativer als auch quantitativer Hinsicht) und der Verantwortlichkeit der EBK sowie der zusätzlichen regulatorischen Kosten geklärt werden.

## **9.5 Internes Überwachungssystem der Banken und Effektenhändler**

**Empfehlung 10: Banken und Effektenhändler sollen ab einer bestimmten Institutsgrösse verpflichtet werden, zusätzlich zu den übrigen Überwachungsinstanzen eine „compliance“-Funktion und eine Risikokontrolle zu schaffen.**

Die Gewährleistung der Einhaltung sämtlicher Gesetze, Statuten, Reglemente und Weisungen ist primär eine Führungsaufgabe der Geschäftsleitung. Die „compliance“-Funktion unterstützt die Geschäftsleitung, welche die primäre Verantwortung für die „compliance“ und das Risikomanagement hat. Sie überwacht die für die Einhaltung der relevanten Vorschriften getroffenen Vorkehrungen („monitoring“-Funktion), um rufschädigende und regulatorische Risiken zu erkennen und zu vermeiden sowie um allgemein eine einwandfreie Geschäftstätigkeit in hinreichendem Mass sicherzustellen. Ab einer bestimmten Institutsgrösse soll die Geschäftsleitung, zur Unterstützung ihrer Verantwortung, eine oder mehrere zentrale Stellen bilden, die sich hauptamtlich mit der Durchsetzung und Überwachung der „compliance“, d.h. der Einhaltung der Vorschriften, befassen. Diese Stellen sollten in der Unternehmensorganisation so angesiedelt sein, dass sie so unabhängig und so nah am aktiven Geschäft wie möglich sind.

Die Risikokontrolle ist eine andere unabhängige, zentrale Stelle innerhalb des internen Überwachungssystems, die über eine ausreichende Zahl qualifizierter Mitarbei-

terinnen und Mitarbeiter verfügt und direkt an die für die Risikokontrolle zuständigen Mitglieder der Geschäftsleitung berichtet. Sie stellt sicher, dass im Unternehmen die notwendigen, unabhängigen Kontrollen zur Wahrung der Integrität des gesamten Risikokontrollsystems durchgeführt werden.

Diesen zentralen Überwachungsinstanzen sollen zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein jederzeitiges, uneingeschränktes Auskunfts-, Zugangs- und Einsichtsrecht zustehen.

In kleineren Instituten kann von der Schaffung solcher spezialisierter Funktionen abgesehen werden. Die Geschäftsleitung muss dann allerdings durch andere angemessene organisatorische Massnahmen sowohl die Einhaltung sämtlicher Gesetze, Statuten, Reglemente und Weisungen als auch die Risikokontrolle sicherstellen.

**Empfehlung 11: Banken und Effektenhändler ab einer bestimmten Institutsgrösse sollen verpflichtet werden, ein „audit committee“ zu schaffen.**

Das „audit committee“ ist ein Ausschuss des Organs für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle, der sich schwergewichtig mit der Methodik und Qualität der externen Revision, der Qualität der finanziellen Berichterstattung, dem Zusammenwirken der internen und der externen Revision und deren Unabhängigkeit befasst. Das „audit committee“ des Verwaltungsrates ist der primäre Ansprechpartner der Prüfungsgesellschaft und entlastet den Verwaltungsrat nicht von seiner Verantwortung für Aufsicht und Kontrolle, sondern unterstützt ihn bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben.

Die Mitglieder des „audit committee“ müssen mit den Belangen der Rechnungslegung der Unternehmung bzw. des Konzerns („financial literacy“) und der Tätigkeit der internen und externen Prüfer sowie den Grundprinzipien eines internen Überwachungssystem vertraut sein. Der Vorsitzende des Organs für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle kann nicht Mitglied des „audit committee“ sein.

Die Aufgaben des „audit committee“ können in einfacheren Verhältnissen von einem einzelnen Mitglied des Organs für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle übernommen werden. Bei kleineren Instituten kann auf die Bildung eines „audit committee“ ganz verzichtet werden. Werden diesbezüglich Bestimmungen mit Grössenkriterien formuliert, sollten sie auf dem Bruttoertrag und nicht auf der Bilanzsumme basieren. Wird auf die Bildung eines „audit committee“ verzichtet, werden dessen Aufgaben vom gesamten Organ für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle wahrgenommen.

**Empfehlung 12: Die Pflicht zur Einrichtung einer internen Revision bei Banken und Effektenhändlern soll beibehalten werden. Eine Befreiung von dieser Pflicht soll wie bisher nur in Ausnahmefällen zugelassen werden. Die Prüfungsgesellschaft beurteilt die Angemessenheit der internen Revision. Sie stützt sich zum Teil auf die Prüfungsergebnisse der internen Revision, nachdem sie sich von deren ausreichender Qualität überzeugt hat.**

Die bisher geltenden Vorschriften in Bezug auf die interne Revision sind grundsätzlich ausreichend und sollen beibehalten werden.



**Empfehlung 13:** Das Zusammenwirken der institutseigenen Überwachungsinstanzen (Verwaltungsrat und sein „audit committee“, interne Revision, „compliance“ sowie Risikokontrolle), der Prüfungsgesellschaften und der EBK soll festgelegt werden. Kontakte zwischen den verschiedenen Überwachungsinstanzen sollen sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Ebene und sowohl auf formeller als auch auf informeller Basis stattfinden.

Um das Zusammenwirken der Überwachungsinstanzen zu gewährleisten, sind die notwendigen routinemässigen Kontakte hinsichtlich Zusammensetzung und Periodizität festzulegen und zu institutionalisieren. Die oberste Verantwortung für das Zusammenwirken der institutseigenen Überwachungsinstanzen liegt beim Präsidenten des Verwaltungsrates bzw. dem Präsidium.

In Bezug auf die nicht routinemässigen Kontakte sollen die folgenden Vorgehensweisen zur Anwendung kommen: Die Pflicht zur sofortigen Information der EBK bei schwerwiegenden Missständen obliegt in erster Linie der Geschäftsleitung, bei deren Untätigbleiben dem Verwaltungsrat der betroffenen Bank bzw. des betroffenen Effekthändlers. Stellt die Prüfungsgesellschaft solche Missstände fest, veranlasst sie die Geschäftsleitung bzw. den Verwaltungsrat zu einer umgehenden Meldung. Erfolgt eine solche Meldung trotz Hinweis der Prüfungsgesellschaft nicht, obliegt der Prüfungsgesellschaft die Pflicht zur sofortigen Meldung. Eine sogenannte „whistleblowing function“ durch andere institutsinterne Instanzen („audit committee“, interne Revision, „compliance“, Risikokontrolle etc.) ohne vorherige Absprache mit dem Verwaltungsrat bzw. der Geschäftsleitung ist normalerweise nicht vorgesehen.

## 9.6 Weitere Aufsichtsinstrumente

**Empfehlung 14:** Die EBK soll die Datenerhebung im Rahmen der Direktinformation gezielt und in klaren Schranken ausbauen.

Die Expertenkommission empfiehlt als Massnahme zur Steigerung der Überwachungseffizienz eine beschränkte und gezielte Weiterentwicklung der bis jetzt gut bewährten Frühinformation<sup>57</sup> für grössere Institute. Ein solcher Ausbau der Direktinformation muss allerdings dem für die betroffenen Institute entstehenden Erhebungs- und Berichtsaufwand Rechnung tragen und ein günstiges Nutzen-/Kosten-Verhältnis aufweisen.

Die Meldungen sollen als Grundlage dienen für Quervergleiche zur frühen Identifikation von sogenannten Ausreissern, d.h. Instituten, die auffällige Werte aufweisen im Verhältnis zu den Durchschnittswerten einer Gruppe vergleichbarer Institute.

Es ist zudem zu prüfen, ob diese Daten in geeigneter Form auf aggregierter Basis veröffentlicht werden sollen.

---

<sup>57</sup> siehe EBK-RS 99/3 Frühinformation

## 9.7 Konzernprüfung

**Empfehlung 15: Für die aufsichtsrechtliche Prüfung von Bank- und Effektenhändlerkonzernen sowie Finanzkonglomeraten sollen Regeln festgelegt werden.**

Dabei sollen insbesondere die unterschiedlichen Gruppenstrukturen (Holdingstruktur, Stammhausstruktur, atypische Konzerne etc.) und die Disparität von juristischer Organisation und Organisation der Geschäftseinheiten berücksichtigt werden.

Im Rahmen der zu schaffenden Regeln für die aufsichtsrechtliche Prüfung bei Finanzkonglomeraten soll allerdings das dualistische Aufsichtssystem nicht auf Versicherungen ausgeweitet werden. Von den weiteren aufsichtsrechtlichen Prüfungen sind nur diejenigen Konzerneinheiten bzw. Geschäftsbereiche mit einer Bank- oder Effektenhändlerstätigkeit betroffen.

Die Empfehlungen 1-14 gelten analog auch für den Konzern bzw. die Konzernprüfung.

**Empfehlung 16: Konzerngesellschaften sollten grundsätzlich durch die gleiche Prüfungsgesellschaft geprüft werden, sofern nicht gewichtige Gründe für eine andere Lösung sprechen.**

Eine einheitliche Prüfungsgesellschaft ist unter anderem deshalb wichtig, weil juristische Einheiten und Geschäftsbereiche in einem Konzern oft nicht deckungsgleich sind. Beim Einsatz verschiedener Prüfungsgesellschaften kann es zudem aufgrund der Schnittstellenproblematik zu Informationsverlusten kommen. Wenn aus gewichtigen Gründen trotzdem verschiedene Prüfungsgesellschaften beauftragt werden, muss den Schnittstellen der Informationsflüsse im Konzern besondere Beachtung geschenkt werden.

Ausnahmen sind im Rahmen der jährlichen Berichterstattung über die Rechnungsprüfung und die weiteren aufsichtsrechtlichen Prüfungen offenzulegen.

## 9.8 Kohärenz und Stimmigkeit der Vorschriften

**Empfehlung 17: Die Vorschriften im Bereich Revisionswesen sind auf Gesetzes-, Verordnungs- und Rundschreibenstufe vollumfänglich zu überarbeiten. Die Bestimmungen auf Gesetzesstufe sollen als Rahmengesetz konzipiert werden und gegenüber den heutigen Gesetzesbestimmungen an Realitätsnähe und Aussagekraft gewinnen. Die darauf basierende Detaillierung soll auf Verordnungsstufe, schwergewichtig aber auf Stufe von Rundschreiben erfolgen.**

Die Detaillierung der Vorschriften in Rundschreiben der EBK erlaubt es, Anpassungen an die nationale und internationale Entwicklung im Bank- und Finanzsektor rasch vorzunehmen.

## 10 Abkürzungsverzeichnis

BBI	Bundesblatt
BankG	Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 (Stand am 1. Oktober 1999)
BankV	Verordnung über die Banken und Sparkassen vom 17. Mai 1972 (Stand am 1. November 1999)
BEHG	Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel vom 24. März 1995 (Stand am 28. September 1999)
BEHV	Verordnung über die Börsen und den Effektenhandel vom 2. Dezember 1996 (Stand am 31. Dezember 1999)
BEHV-EBK	Verordnung der Eidgenössischen Bankenkommision vom 27. Juni 1997 über die Börsen und den Effektenhandel (Stand am 16. September 1997)
EBK	Eidgenössische Bankenkommision
EBK-RS	Rundschreiben der Eidgenössische Bankenkommision
OR	Obligationenrecht
SEC	Securities and Exchange Commission
VG	Verantwortlichkeitsgesetz