

Eidgenössische Bankenkommission  
Herren  
Dr. K. Hauri, Präsident  
D. Zuberbühler, Direktor  
Schwanengasse 12  
3001 Bern

Basel, 2. August 2005  
J.4.6 / MSt/CW/ABa

## **EBK-Rundschreiben „Interne Überwachung und Kontrolle“**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrter Herr Direktor

Mit Schreiben vom 3. Mai 2005 haben Sie uns den Entwurf des neu vorgesehenen EBK-Rundschreibens „Interne Überwachung und Kontrolle“ zur Stellungnahme unterbreitet. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und nehmen im Folgenden gerne Stellung.

Dabei sind wir uns bewusst, dass dieser RS-Entwurf im Rahmen Ihrer Arbeitsgruppe „Bankenprüfung / -überwachung“ (Gruppe Bucher) bzw. einer entsprechenden Subgruppe (Subgruppe Bühlmann) erarbeitet worden ist. Im Gegensatz zur von der Arbeitsgruppe unter Mitwirkung von einzelnen Bankenvertretern entwickelten Version enthält die Fassung der Vernehmlassung jedoch an verschiedenen Stellen erhebliche Modifikationen, die offenbar auf Stufe Bankenkommission gewünscht worden sind.

Unsere kritische Beurteilung ist auch vor diesem Hintergrund zu verstehen. Dabei weisen wir darauf hin, dass es sich beim vorliegenden Rundschreiben nicht lediglich um einen Baustein der „Reform im Prüfwesen“ handelt, sondern um ein sehr grundsätzliches und bedeutendes Regulierungsvorhaben im Bereich der Corporate Governance. Das angestrebte Verhältnis sowohl zur Corporate-Governance-Richtlinie der SWX als auch zum Swiss Code of Best Practice der economiesuisse ist uns in diesem Zusammenhang jedoch nicht abschliessend klar.

**Zusammenfassung:**

- Wir unterstützen grundsätzlich die von der EBK mit dem geplanten Rundschreiben verfolgte Zielsetzung und halten die vorgesehenen Inhalte mindestens teilweise für richtig. Wesentliche Inhalte sind bereits heute in vielen Banken umgesetzt.
- Hingegen lehnen wir die Regelung dieser Bereiche in Form eines neuen EBK-Rundschreibens ab. Die Notwendigkeit einer staatlichen Regulierung ist unseres Erachtens nicht gegeben.
- Die betroffenen Bereiche sind nach unserer Auffassung nicht in Form staatlicher Regulierung, sondern selbstregulatorisch bzw. auf der Stufe einzelner Institute zu regeln, sodass massgeschneidert wirksame Lösungen möglich bleiben.
- Während wir viele der vorgesehenen Stossrichtungen als nötig und richtig ansehen, enthält der RS-Entwurf bedeutende Schwachstellen. So lehnen wir beispielsweise das Instrument des beschriebenen „Whistleblowing“ aus grundsätzlichen Erwägungen ab.

Im Folgenden bringen wir Ihnen in **Abschnitt A** zuerst unsere grundsätzlichen Überlegungen zur Kenntnis. Anschliessend unterbreiten wir Ihnen in **Abschnitt B** einige spezifische Bemerkungen. Im Licht unserer kritischen Position verzichten wir auf eine detaillierte Kommentierung bzw. auf redaktionelle Bemerkungen zum Rundschreiben-Text.

**A. Grundsätzliche Bemerkungen**

Zunächst erscheint uns die Relation zwischen dem neu vorgesehenen Rundschreiben einerseits und unseren bestehenden „Richtlinien zur Internen Kontrolle“ (Juni 2002) andererseits nicht klar. Diese Richtlinien entsprechen bekanntlich einer schweizerischen Umsetzung des „Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations“ des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht vom September 1998. Sie umschreiben die mit einer absichtlich breit definierten internen Kontrolle verbundenen Verantwortlichkeiten von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung und betonen die Bedeutung entsprechender Information und Kommunikation auf allen hierarchischen Stufen. Dabei verfolgen die Richtlinien einen prinzipien-basierten Approach und belassen an verschiedenen Stellen bewusst Freiheiten zur massgeschneiderten bankinternen Implementierung (principles-basedness). Bekanntlich sind die Richtlinien von Ihnen als aufsichtsrechtlicher Mindeststandard anerkannt worden und per Anfang 2003 in Kraft getreten. Sie haben sich seither bewährt und jedenfalls bis heute keine substanziellen Lücken gezeigt. Für den Fall, dass Sie an Ihrem geplanten Rundschreiben festhalten, wäre die Frage zu stellen, ob unsere Richtlinien zur Internen Kontrolle aufgehoben werden sollen.

**Wir sind uns bewusst, dass das von Ihnen zur Diskussion gestellte Rundschreiben im Vergleich mit unserer Selbstregulierung zusätzliche Bereiche adressiert.**

Hingegen sind wir der Ansicht, dass gerade diese zusätzlichen Bereiche nicht einer Regelung in Form staatlicher Regulierung bedürfen, sondern vom einzelnen Institut mittels Organisations- bzw. Geschäftsreglementen sowie allenfalls weiterer interner Regelungen (Reglementen, Weisungen etc.) umzusetzen sind. In diesem Zusammenhang erinnern wir daran, dass Organisationsreglemente der EBK zur Genehmigung eingereicht werden müssen.

**Grösse und Zusammensetzung des Verwaltungsrats sind ein vom OR geregeltes, ansonsten aber der unternehmerischen Freiheit und Eigenverantwortung zu überlassendes Thema.** Die Bankenregulierung kann Prozeduren vorschreiben bzw. Resultate verlangen, um Gesetzeszwecke wie Gläubiger- oder Funktionsschutz zu gewährleisten. Dazu mag die Bildung z.B. eines Audit Committee gehören. Im Übrigen ist die Auswahl der Mittel und Wege, um die gesetzten Ziele zu erreichen, der eigenen Governance überlassen. Es gibt keine absolut richtige Grösse eines Bankverwaltungsrats, und die persönlichen Anforderungsprofile seiner Mitglieder variieren in Abhängigkeit z.B. von der Grösse des Gremiums und des Instituts.

**Im Zusammenhang mit der im letzten Herbst vereinbarten gemeinsamen Regulierungsplanung und -koordination weisen wir darauf hin, dass uns der RS-Entwurf stark auf grosse, international tätige Banken ausgerichtet scheint. Damit setzt dieses Regulierungsprojekt gerade nicht beim „typischen“ mittelgrossen und in erster Linie national tätigen Institut an.** In diesem Sinne trägt der Rundschreiben-Entwurf der Ausgangslage einiger Bankengruppen zu wenig Rechnung. So kennen zum Beispiel die Privatbankiers (geschäftsführende Teilhaber) die Unterscheidung zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung in der Regel nicht. Während wir Ihr Bemühen um mindestens einen gewissen Grad an Differenzierung in verschiedenen Bereichen anerkennen, geht uns die vorgeschlagene Standardisierung hier zu weit, ist - trotz punktueller Ausnahmen - letztlich doch zu stark einem „One Size Fits All“-Ansatz verpflichtet und könnte einem Nutzen-Kosten-Vergleich im individuellen Fall kaum standhalten. Sie könnte sogar unerwünschte Auswirkungen struktureller Art zur Folge haben.

Soweit wir die Regelungsinhalte des neu geplanten Rundschreibens unterstützen, könnten wir uns vorstellen, unsere Richtlinien zur Internen Kontrolle zu revidieren, um die zusätzlich angesprochenen Themenbereiche zu regeln. Dabei würden wir allerdings Wert auf eine weiterhin prinzipien-basierte Formulierung legen, welche sich auf grundsätzliche Eckwerte beschränkt und Spielraum für eine massgeschneiderte bankinterne Umsetzung belässt.

## B. Spezifische Kommentare

Mit unseren nachstehenden Kommentaren folgen wir der Gliederung im Entwurf Ihres Rundschreibens. Es geht uns insbesondere darum, die oben erwähnte kritische Position beispielhaft zu illustrieren. Zum jetzigen Zeitpunkt verzichten wir weitgehend auf detaillierte oder redaktionelle Kommentare.

### Abschnitt 1: Gegenstand

- Die breite Definition des Begriffs der internen Kontrolle bzw. des internen Kontrollsystems (Rz 2) ist aus unserer Sicht angemessen.
- Allerdings scheint uns die Rolle der internen Revision nicht hinreichend klar umschrieben. Diese dient, was zu präzisieren wäre, in erster Linie der Überprüfung der internen Kontrolle (vgl. Ihre Rz 57 ff.).
- Zudem wäre unseres Erachtens die Bedeutung der in den „normalen“ Arbeitsablauf integrierten Kontrollprozesse und -tätigkeiten stärker hervorzuheben. Die interne Kontrolle wird bekanntlich unter anderem durch eine Vielzahl unterschiedlicher Massnahmen erreicht, welche in die Arbeitsprozesse integriert sind oder diesen unmittelbar folgen (z.B. Funktionentrennung, Vier-Augen-Prinzip, Kontrollen durch Vorgesetzte, typischerweise variierend von Institut zu Institut). In diesem Abschnitt wäre ausdrücklich zu erwähnen, dass diese Massnahmen nicht Gegenstand des Rundschreibens bilden.

### Abschnitt 2: Geltungsbereich

- Hier verweisen wir auf unsere grundsätzliche Haltung gegenüber dem Rundschreiben und verzichten auf spezifische Bemerkungen.

### Abschnitt 3: Verwaltungsrat

- **Die Anforderungen an die Unabhängigkeit von Mitgliedern des Verwaltungsrats gehen an verschiedener Stelle zu weit.** Derartige Vorgaben bezüglich Unabhängigkeit könnten es gerade kleineren und mittelgrossen Instituten wesentlich erschweren oder gar verunmöglichen, Verwaltungsratsmitglieder mit ausreichender Fachkompetenz zu finden. Es wäre gefährlich, die fachliche Kompetenz und damit die Qualifikation zur internen Beaufsichtigung einem übertriebenen Unabhängigkeitsdenken zum Opfer fallen zu lassen.
  - So geht die Anforderung zu weit, dass ein Mitglied des Verwaltungsrats, damit es als unabhängig gilt, innerhalb der letzten 3 Jahre nicht beim betreffenden Institut beschäftigt gewesen sein darf (Rz 14). Im Interesse der Verfügbarkeit einer genügenden Zahl fachlich qualifizierter Verwaltungsräte wäre diese Frist unseres Erachtens zu reduzieren oder auf spezifische Funktionen einzugrenzen.

- Auch die Formulierung bezüglich potentieller Interessenkonflikte (Rz 16) ist zu allgemein und wenig praxisbezogen, indem der genannte Fall („*geschäftliche Beziehung, welche ... zu einem Interessenkonflikt führen könnte*“) sehr häufig - und in unterschiedlichen Konstellationen - denkbar ist. Stattdessen wären geschäftliche Beziehungen auszu-schliessen, die „*aufgrund ihrer Art oder ihres Umfangs zu einem unver-einbaren Interessenkonflikt führen*“.
- Zusätzlich wird das Halten von Aktien der betroffenen Bank (Rz 17) in-ternational gerade nicht als Beeinträchtigung der Unabhängigkeit gesehen (vgl. u.a. NYSE, NASDAQ). Wo sich in ausländischen Regu-lierungsmodellen ausnahmsweise eine Beschränkung des diesbezüg-lichen Titelbesitzes findet, fehlen typischerweise quantifizierte Grenzen (vgl. z.B. UK Combined Code).
- **Sodann bezweifeln wir, dass es rechtlich zulässig ist, die Banken zu ver-pflichten, die Delegation von Aufgaben und Kompetenzen an Ausschüsse zwingend über ein vom Verwaltungsrat zu genehmigendes Reglement vorzuschreiben (Rz 19).** Das geltende Aktienrecht stellt keine solchen Anfor-derungen an die Bildung von Ausschüssen, denen lediglich vorbereitende, überwachende und ausführende Aufgaben (unechte Delegation) zukommen.
- **Die Kriterien für die Pflicht zur Einrichtung eines Audit Committee sind aus konzeptioneller Sicht wenig überzeugend.** Es könnte der Eindruck ent- stehen, dass hier mit Kriterien und Grenzen gearbeitet wird, welche der Ex-Post-Rationalisierung von aus anderen Gründen gewünschten Resultaten dienen.
  - So mag zwar beispielsweise die Kotierung (Rz 26) ein gerechtfertigtes Kriterium für die Bildung eines Audit Committee sein; hingegen sehen wir nicht ein, weshalb in diesem Zusammenhang auf die Verwendung international anerkannter Rechnungslegungsstandards abgestellt wer- den sollte (Rz 27).
  - Ihrer Argumentation, wonach im Falle von Verwaltungsräten mit über acht Mitgliedern ein Audit Committee nötig sei, können wir so nicht zustimmen (Rz 25). Die Notwendigkeit eines Audit Committee ergibt sich aus unserer Sicht nicht aus der Grösse des Verwaltungsrats, sondern aus anderen Bedingungen, wie möglicherweise Grösse, Ge- schäftstätigkeit und Risikostruktur der Bank. Nicht zuletzt erscheint das Kriterium der Verwaltungsratsgrösse eher untauglich, weil diese durch die Bank unmittelbar beeinflusst werden könnte.
  - Hinzu kommt, dass die vorgesehene Pflicht zur Bildung eines Audit Committee wenig kompatibel mit Rechtsform und Organisation einzel- ner Bankengruppen, zum Beispiel der Privatbankiers, ist. Überhaupt dürfte die Pflicht zur Bildung eines Audit Committee für kleine Institute mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden sein. Gerade hier sollte Spielraum für Lösungen bestehen, welche in geeigneter Weise zwischen unterschiedlichen Instituten differenzieren.

- **Mit Bezug auf Rz 31-37 legen wir Wert auf das Verständnis, dass sich die Rolle des Audit Committee auf die kritische Begleitung der Prüfgesellschaft beschränken muss und nicht aufsichtsrechtlichen Charakter annehmen darf.** Hiefür muss die EBK zuständig bleiben.
- **Die Anforderung, wonach ausschliesslich das Audit Committee zuständig sein soll, den Bericht der Risikokontrolle sowie der Compliance-Funktion zu hinterfragen und zu beurteilen (Rz 40), ist aus unserer Sicht problematisch bzw. sachlich nicht begründbar.** Um den Banken mehr Flexibilität in der internen Organisation einzuräumen, sollte in diesem Zusammenhang generell von „Senior Management“ gesprochen werden; insbesondere sollte es zulässig sein, einen vom Audit Committee verschiedenen Risikoausschuss zu bilden.
- **Wir halten es für eine zu weit gehende Einschränkung, im Fall von Banken ohne Audit Committee den Verwaltungsratspräsidenten von der Funktion gemäss Rz 28/29 auszuschliessen (Rz 10).** Gerade in solchen Fällen liegt die entsprechende Kompetenz oft beim Präsidenten.
- **Das zur Diskussion gestellte „Whistleblowing“ (Rz 44) lehnen wir ab.**
  - In der vorgesehenen Form würde eine solche Möglichkeit der Rappor- tierung von einzelnen Mitarbeitenden direkt an Verwaltungsrat bzw. Audit Committee die interne Kultur sowie das Arbeitsklima der betroffenen Institute massiv beeinflussen. Insbesondere die Grundlage des Vertrauens zwischen Management und interner Revision wäre ge- fährdet, was sich im Licht der mit „Whistleblowing“ verfolgten Ziel- setzungen kontraproduktiv auswirken könnte.
  - Die von Ihnen vorgebrachten Argumente zu Gunsten eines solchen Ver- fahrens (allgemein disziplinierende Wirkung, Frühwarnsystem und Reduktion Kontrollkosten; vgl. Ihr Begleitschreiben, Seite 2) halten wir für wenig überzeugend. Gerade zur Sicherstellung einer adäquaten Frühwarnung bestehen im Rahmen von Risikomanagement und Risiko- kontrolle alternative und wirksamere Instrumente. Dabei erscheint uns auch die Notwendigkeit für eine spezifische Regelung des Banken- und Finanzsektors nicht unmittelbar gegeben; der Hinweis auf dessen volks- wirtschaftliche Bedeutung und seine vergleichsweise komplexen Risiken (Ihr Begleitschreiben, Seite 2) vermag die zwingende Einführung eines solchen „Whistleblowing“ nicht zu rechtfertigen.
  - Zudem erscheint uns nicht klar, inwiefern der Persönlichkeitsschutz tat- sächlich sichergestellt werden könnte; mindestens wäre er in einem Rundschreiben nicht auf der rechtlich adäquaten Normierungsebene angesiedelt (vgl. die generellen Bestimmungen im Arbeitsrecht / OR).

#### Abschnitt 4: Interne Revision

- **Die Umschreibung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der internen Revision halten wir in der Sache für grundsätzlich richtig.** Insbesondere scheint uns zentral, dass die Tätigkeiten von interner und externer Revision koordiniert werden (vgl. auch unsere Stellungnahme zur „Reform im Prüfwesen“ vom 5. Dezember 2003).
- Die interne Revision zwingend dem Verwaltungsrat oder dem Audit Committee zu unterstellen (Rz 52), entspricht einer zu weit gehenden Standardisierung. Im Speziellen sollte es unseres Erachtens zulässig sein, die interne Revision einem Präsidium (z.B. mit vollamtlichen Verwaltungsratsmitgliedern) zu unterstellen.

#### Abschnitt 5: Geschäftsführung

- Zu diesem Abschnitt haben wir zur Zeit keine spezifischen Bemerkungen. Die Aufgabenteilung zwischen Compliance-Funktion, Risikokontrolle und Interner Revision wäre gegebenenfalls klarer zu formulieren. **Die Stossrichtungen bezüglich Einrichtung, Unterstellung, Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Compliance-Funktion und der Risikokontrolle halten wir im Wesentlichen für angebracht** (vgl. auch Papier „Compliance and the Compliance Function in Banks“ des Basler Ausschusses vom April 2005).
- **Allerdings ist aus unserer Sicht auch bezüglich dieser Thematik die Notwendigkeit einer wenig differenzierten Regelung in Form eines Rundschreibens nicht gegeben.**

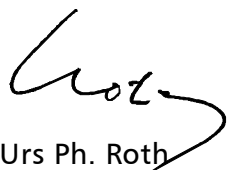
#### Abschnitt 6: Prüfung und Beurteilung durch die Prüfgesellschaft

- Falls Sie am Rundschreiben festhalten sollten, so würde wohl auch die Prüfung der Einhaltung gemäss der mit der Reform im Prüfwesen vorgesehenen stärkeren Risiko-Orientierung (Risikoanalyse und Prüfstrategie) erfolgen. Die konkreten Modalitäten der Prüfung - vermutlich im Kontext des „Regulatory Audit“ - wären gegebenenfalls in Abhängigkeit von den Inhalten eines allfälligen Rundschreibens zu definieren.

Wie im Begleitschreiben zu Ihrer Vernehmlassung gewünscht lassen wir Ihnen die vorliegende Stellungnahme auch in elektronischer Form zukommen. Selbstverständlich sind wir mit der Publikation auf Ihrer Homepage einverstanden.

Wir danken Ihnen für das Interesse, das Sie unserer Stellungnahme entgegen bringen. Aufgrund der dargestellten Überlegungen halten wir es für sinnvoll, dem Vernehmlassungsverfahren ein High-Level-Gespräch anzuschliessen. Gerne stehen wir für eine entsprechende vertiefende Aussprache zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen  
Schweizerische Bankiervereinigung



Urs Ph. Roth



Markus Staub