

Eidgenössische Bankenkommission
Schwanengasse 12
Postfach
3001 Bern

stellungnahme_interne ueberwachung_br030805

12. August 2005

HPH/SB

Entwurf eines neuen EBK-Rundschreibens "Interne Überwachung und Kontrolle"

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir die Möglichkeit wahr, im Rahmen der Vernehmlassung zum vorgeschlagenen Entwurf eines neuen Rundschreibens „Interne Überwachung und Kontrolle“ Stellung zu nehmen. Für die gewährte Verlängerung der Frist zur Einreichung der Stellungnahme danken wir Ihnen.

I. Zusammenfassung der wichtigsten Anliegen

Der Entwurf für das Rundschreiben ist in der vorliegenden Form und insbesondere mit den folgenden Zielsetzungen erheblich zu überarbeiten:

- Koordination mit dem Rundschreiben zum Prüfwesen und Klärung der Frage, ob die Richtlinien der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) zur Internen Kontrolle mit dem vorgesehenen Rundschreiben obsolet werden resp. inwieweit in diesem Bereich noch Raum für Selbstregulierung besteht
- Bessere Berücksichtigung der Realität bei kleinen und mittelgrossen Instituten und demnach noch differenziertere Ausgestaltung der Bestimmungen
- Abwägen von (erhofftem) zusätzlichem Nutzen (Effektivität) und damit verbundenen Änderungen und Kosten bei den Banken (Effizienz)
- Kein „whistleblowing“ als für alle Banken verbindliche Bestimmung
- Ausnahme für Kantonalbanken von Ziffer 17 (Unabhängigkeit von massgebendem Anteilseigner)
- Differenziertere Lösung für Kantonalbanken hinsichtlich Pflicht zur Einrichtung eines Audit Committee (Eingriff in die kantonale Organisationsfreiheit)
- Anpassen der Termine für In-Kraft-Treten und Übergangsfristen.

Denkbar ist auch, dass das vorgesehene Rundschreiben zu Gunsten einer Selbstregulierung, z.B. im Rahmen einer Überarbeitung der Richtlinien der SBVg, zurückgestellt wird.

II. Grundsätzliches

Eine gewisse Skepsis scheint gerechtfertigt, ob eine weitere Regulierung der Bankenaufsicht, insbesondere für den bereits regulierten Bereich der Internen Überwachung und Kontrolle, erforderlich ist. Mit dem Banken- und Börsengesetz verfügt die Aufsichtsbehörde über Instrumente, die massvolle organisatorische Anordnungen erlauben, ohne dass der Erlass eines neuen Rundschreibens mit engem Regelungsanspruch zwingend erscheint. Mit diesem in die Vernehmlassung gegebenen Erlass greift die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) namhaft in die vorhandenen organisatorischen Gestaltungsräume der Bankunternehmungen ein. Die Begründung, der Bereich der Internen Überwachung und Kontrolle sei

überaus wichtig für die Ziele der Aufsichtstätigkeit der EBK, mag aus Sicht der Aufsichtsbehörde stichhaltig sein. Verschiedene Institute bezweifeln jedoch, ob mit den zusätzlichen – möglicherweise zu formalistischen – Regelungen eine Verbesserung der Funktionsfähigkeit ihrer internen Systeme oder des schweizerischen Bankenplatzes erreicht werden kann und somit eine zusätzliche Reglementierung im vorgesehenen Ausmass wirklich einer Verstärkung des Gläubigers und des Funktionsschutzes dient. Sie weisen darauf hin, dass die Richtlinien zur Internen Kontrolle der SBVg erst per 1. Januar 2003 in Kraft gesetzt wurden. Dazu kommen die Empfehlungen des Swiss Code of Best Practice für den Bereich der Corporate Governance sowie für börsenkotierte Institute die Richtlinien der Schweizer Börse (SWX). Es wäre durchaus auch denkbar, die Erfahrungen mit diesen Regelwerken zuerst abzuwarten und sie zu einem späteren Zeitpunkt auf ihre Zweckmässigkeit hin zu überprüfen.

Das Interne Kontrollsystem (IKS) ist ein entscheidendes Instrument zur Steuerung eines Instituts und definiert die Aufgaben und die Verantwortung der verschiedenen involvierten Ebenen: Verwaltungsrat, Linienmanagement, „compliance“-Funktion, Risikokontrolle, interne und externe Revisionsstelle. Analog zur Richtlinie der SBVg zur Internen Kontrolle verstehen wir unter einem IKS nicht nur die eigentlichen Kontrollaktivitäten, sondern in erster Linie solche der Steuerung und Planung. Das IKS einer Organisation ist Teil des Risikomanagement-Systems. Die gemeinsame Risikosprache gewährleistet eine vollständige Betrachtung der Risiken und ermöglicht die Erhebung eines konsistenten Risikoprofils. Durch eine nachvollziehbare Priorisierung der Risiken unter Berücksichtigung der Wesentlichkeit können die wichtigen und richtigen Kontrollen für die relevanten Risiken identifiziert werden. So ist ein effektives, effizientes und auf die Bedürfnisse eines Instituts ausgerichtetes IKS sichergestellt. Aus diesen Gründen ist das Risikomanagement-System als die Grundlage zu betrachten, aus der das IKS abgeleitet ist.

Die Definition unabhängiger Rollen – speziell der Risikokontrolle und der „compliance“-Funktion – ist an und für sich begrüssenswert. Inhaltlich wäre das Rundschreiben jedoch den heutigen Erkenntnissen aus der Diskussion um integrierte Risikomanagement-Systeme (z.B. COSO „Enterprise Risk Management - Integrated Framework“) anzupassen. Durch die konsequente Orientierung am Risikoprofil einer Unternehmung wird nicht nur dem Aspekt des effektiven IKS, sondern auch dem der effizienten Unternehmensführung Rechnung getragen.

Während das vorgesehene Rundschreiben einerseits in verschiedenen Punkten Klarheit bringt, wirft es andererseits aber auch neue Fragen auf. Diese sollten aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse geklärt werden. Wir gehen auf die aus unserer Sicht erforderlichen Präzisierungen und Bereinigungen unter III. Detailfragen ein. Hilfreich wäre (gewesen), wenn – z.B. über eine Tabelle – aufgezeigt worden wäre, inwiefern die Bestimmungen des neuen Rundschreibens bloss bereits bestehende Grundsätze bestätigen resp. inwiefern materielle Neuerungen oder Änderungen vorgesehen sind.

Zu klären ist für den Fall, dass ein Rundschreiben zu dieser Thematik erlassen wird, die Abgrenzung hinsichtlich Inhalt und Gültigkeit zwischen der Regulierung durch die EBK als Aufsichtsbehörde und der Selbstregulierung durch die SBVg. Mit den Richtlinien zur Internen Kontrolle der SBVg bestehen bereits Vorschriften zur Internen Kontrolle, welche als Mindeststandard gelten (EBK-RS 04/2 "Selbstregulierung als Mindeststandard"). Der nun vorliegende Entwurf geht in vielen Bereichen der Internen Kontrolle und deren Überwachung weiter als die bestehende Selbstregulierung. Es stellt sich die Frage, ob die bestehenden Richtlinien der SBVg mit dem neu vorgesehenen Rundschreiben obsolet werden resp. ob weiterhin Raum für Selbstregulierung besteht. Erforderlich erscheint uns auch eine inhaltliche und begriffliche Koordination mit dem Rundschreiben zum Prüfwesen. Unklar ist im Bereich Corporate Governance zudem das Verhältnis zur Richtlinie der SWX betreffend Informationen zur Corporate Governance und zum Swiss Code of Best Practice der economiesuisse.

Unnötige Parallelitäten sind zu vermeiden. Die Erfahrung zeigt, dass Mehrfachkontrollen in der gleichen Sache und zum selben Thema zu abnehmendem Grenznutzen führen und deshalb nicht von Vorteil sind, weil dadurch die Gefahr geschaffen wird, dass sich jeder auf die vorangehende bzw. nachfolgende Kontrollinstanz verlässt.

Schliesslich anerkennen wir, dass die EBK mit den vorgeschlagenen Bestimmungen zum Teil nach Grösse und/oder Komplexität der beaufsichtigten Institute differenziert. Wir sind überzeugt, dass sie berechnete Anliegen nach einer noch besseren Differenzierung prüfen und diesen auch bestmöglich nachkommen wird, damit unerwünschte Folgen in finanzieller und struktureller Hinsicht, die sich aus den Um-

setzungsanforderungen insbesondere bei mittleren und kleinen Instituten ergeben können, vermieden werden. Kleinere Organisationen sind in der Regel überschaubarer, so dass Unregelmässigkeiten rascher erkannt und die mit einer Regelung angestrebten Ziele meist weniger formalistisch gleichwohl – oder gar besser – erreicht werden können. Wir unterbreiten unter den Detailbemerkungen diesbezüglich konkrete Vorschläge.

III. Detailbemerkungen

RZ 1

In RZ 1 wird ausgesagt, dass das vorliegende Rundschreiben "Vorgaben zur Stärkung der Internen Kontrolle und deren Überwachung" macht. Wir sind der Meinung, dass die heutige Selbstregulierung der SBVg bereits eine genügende Interne Kontrolle und deren Überwachung vorsieht. In diesem Sinne sollte in RZ 1 nicht von "Stärkung der Internen Kontrolle" gesprochen werden. Wir schlagen vor, dass *nur* von "Vorgaben zur Internen Kontrolle" gesprochen wird.

RZ 2

In RZ 2 wird umschrieben, was die "interne Kontrolle" resp. das "interne Kontrollsystem" umfasst. Eine wirksame Kontrolle teilt sich in verschiedene Stufen auf. In der Folge wird von "Basis", "übergeordneter Stufe" sowie von "oberster Stufe" gesprochen. Diese Unterteilung wird anschliessend innerhalb des Entwurfs nicht weiter erwähnt. Das Rundschreiben gliedert sich in die Ziffern 3 "Verwaltungsrat", 4 "Interne Revision" und 5 "Geschäftsführung". Die einzelnen Stufen der Internen Kontrolle gehen aus dieser Gliederung nicht im Detail hervor. Wir würden es begrüessen, wenn für das Rundschreiben eine einheitliche Systematik und Terminologie verwendet würden.

Die Aufteilung auf die verschiedenen Stufen des IKS sollte an der Basis mit den operativen Kontrollen beginnen, d.h. zum einen die in die betrieblichen Abläufe integrierten Kontrollen (z.B. 4-Augen-Prinzip, Funktionentrennung, etc.) sowie zum anderen ganze Prozesse, deren Aufgabe die Risikosteuerung und Kontrolle ist (z.B. Risikomanagement, „compliance“), beinhalten. Auf Stufe der Institutsaufsicht ist dann die Interne Revision anzusiedeln. Gemäss Definition der Richtlinie zur Internen Kontrolle der SBVg gehören beide Stufen (zusammen mit weiteren Aufgaben, die jedoch nicht Gegenstand dieses Rundschreibens sind) zum internen Kontrollsystem.

Schliesslich haben verschiedene Kantonalbanken darauf hingewiesen, dass die Verwendung der Begriffe „Risikomanagement“ resp. „Gestion des risques“ und „Risikokontrolle“ resp. „Contrôle des risques“ in der heute gelebten Praxis nicht einheitlich im Sinne der in RZ 2 vorgenommenen Zuordnung erfolgt.

RZ 6 und 7

In RZ 6 und 7 wird ausgesagt, dass für Tochterbanken und Teilkonzerne von in- und ausländischen Finanzgruppen sowie für Zweigniederlassungen von ausländischen Instituten gewisse Randziffern keine Anwendung finden. Unklar ist, ob somit Tochterbanken von inländischen Nicht-Banken die erwähnten Randziffern wirklich nicht anwenden müssen. Wir erachten dies unter dem Aspekt der Gleichbehandlung als problematisch.

Bei beiden Randziffern ist die RZ 44 "whistleblowing" ebenfalls ausgeschlossen. Sollte die EBK entgegen unserer Beurteilung und unseren Bedenken zum Schluss kommen, ein "whistleblowing"-Verfahren müsse im vorgeschlagenen Ausmass eingerichtet werden, dann ist dieses im Sinne einer Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer auch für Institute gemäss RZ 6 und 7 zwingend vorzusehen. Die RZ 44 sollte demnach für Tochterbanken, Teilkonzerne und Zweigniederlassungen ausländischer Institute sowie inländischer Nicht-Banken nicht ausgeschlossen werden.

Für Zweigniederlassungen ausländischer Institute ist eine sinngemässe Anwendung der Regelungen nur für den Teil Verwaltungsrat (RZ 8-43) vorzusehen. Die übrigen Bestimmungen sollten nicht nur „sinn-gemäss“, sondern vollständig durchgesetzt werden, etwa im Sinne einer Formulierung: „Zweignieder-

lassungen ausländischer Institute: RZ 8-43 finden sinngemäss Anwendung. Die übrigen Bestimmungen dieses Rundschreibens finden Anwendung“.

RZ 8

Im Sinne der deutschen Fassung („... trägt die Verantwortung für...“) wäre in der französischen Version eher die Formulierung „... de *faire* reglementer, *faire* instituer...“ zu verwenden.

RZ 9

Der Verwaltungsrat stellt unseres Erachtens nicht durch eine angemessene interne Kontrolle und deren Überwachung sicher, dass die wesentlichsten Risiken eines Instituts erfasst, begrenzt und überwacht sind. Vielmehr soll eine saubere Analyse und Priorisierung der Risiken zu einem Institut-spezifischen Risikoprofil führen. Daran hat sich das interne Kontrollsystem zu orientieren. So ist nicht nur ein effektives, sondern auch ein effizientes IKS gewährleistet. Wir können uns z.B. folgende Neuformulierung vorstellen: „Durch eine systematische und gesamtheitliche Risikobetrachtung und ein daraus abgeleitetes Internes Kontrollsystem stellt der Verwaltungsrat sicher, dass die wesentlichen Risiken im Institut erkannt und anschliessend effizient und effektiv begrenzt bzw. überwacht werden“.

Im zweiten Teil sieht die Randziffer vor, dass in Finanzgruppen zusätzliche Risiken aus dem Zusammenschluss zu wirtschaftlichen Einheiten global zu berücksichtigen sind. Es stellt sich die Frage, was genau unter diesen "zusätzlichen Risiken" sowie unter dem Begriff „global“ zu verstehen ist. Wir sind der Meinung, dass dieser Passus gestrichen oder dann durch eine Alternativformulierung im Sinne von "die Interne Kontrolle und Überwachung ist konzernweit sicherzustellen" modifiziert werden sollte.

RZ 11 – 13

Die vorgeschlagene Transparenz und die Unabhängigkeitskriterien erscheinen uns nur auf den ersten Blick folgerichtig und werfen bei einer vertieften Betrachtung Fragen auf:

- Führt eine geschäftliche Abhängigkeit von einem anderen Institut nicht ebenfalls zu Interessenkonflikten?
- Für welche Formen resp. ab welchem Umfang einer geschäftlichen Beziehung besteht überhaupt ein „genereller“ Interessenkonflikt?
- Wer stellt fest, ob ein solcher tatsächlich vorliegt?
- Gilt bei Kantonalbanken nur ein Regierungsvertreter als Vertreter des massgebenden Anteilseigners oder umfasst der Begriff – bei einer engen Auslegung – auch sämtliche durch ein Parlament oder andere Vertreter des Mehrheitsaktionärs bestimmten resp. gewählten Verwaltungsräte?

Für verschiedene Kantonalbanken sind im jeweiligen Gesetz resp. in der Vollzugsverordnung zum Gesetz Wahlkriterien, Wählbarkeitsvoraussetzungen und Ausschlussgründe für die Mitglieder des Bankrats/Verwaltungsrats festgelegt. Zusätzliche von der EBK erlassene Wählbarkeitskriterien greifen in die Kompetenzen des kantonalen Gesetzgebers sowie in die Organisationsfreiheit der Bank ein. Eine differenziertere Lösung, die einen grossen Gestaltungsfreiraum belässt, ist unseres Erachtens notwendig. Sodann kann nach unserer Einschätzung formell durch eine Publizitätsvorschrift der EBK bei geschäftlichen Beziehungen von Verwaltungsräten auch via Umkehrschluss das Bankkundengeheimnis nicht aufgehoben werden; die Gesamtsumme der Organkredite gemäss Rechnungslegungsvorschriften führt bereits zu der erwünschten Transparenz.

Schliesslich möchten wir im Sinne einer Ergänzung darauf hinweisen, dass es in der Lehre resp. bei bisherigen Untersuchungen durchaus Meinungsverschiedenheiten über die (erwünschte) positive Wirkung von unabhängigen VR-Mitgliedern gibt.

RZ 11

Wir stellen fest, dass hinsichtlich der notwendigen Voraussetzungen („Fachkenntnisse“ etc.) wie auch in RZ 29 („angemessene Kenntnisse und Erfahrungen“) im Unterschied etwa zur Unabhängigkeit (RZ 12 ff) keine weiteren Ausführungen oder konkrete Vorgaben gemacht werden. Offen bleibt, worin sich die Quali-

fikationen gemäss RZ 11 und RZ 29 unterscheiden. Jedenfalls kann die Gefahr einer (fachlichen) Abhängigkeit von einem Mitglied oder von wenigen Mitgliedern des Verwaltungsrats auch nicht ausgeschlossen werden.

Der Verwaltungsrat hat gemäss RZ 11 mindestens jährlich seine Zusammensetzung, Organisation, Arbeitsweise und Zielerreichung zu beurteilen. Diese Bestimmung und die sich daraus ergebenden Massnahmen erachten wir als zu weit gehend und wenig effizient. Es besteht die Gefahr eines unnötigen Formalismus, der wenig aussagekräftige Dokumente produziert. Die Zusammensetzung des Verwaltungsrats und dessen Organisation werden anlässlich der statutarischen Wiederwahlperiode oder bei einer Vakanz regelmässig geprüft. Aus unserer Sicht ist es nicht notwendig, diesen bewährten Rhythmus zu durchbrechen. Es sollte genügen, wenn Arbeitsweise und Zielerreichung jährlich beurteilt werden. Falls mit „Zusammensetzung“ und „Organisation“ des Verwaltungsrats auch das Wahlprozedere oder eine jährliche Mandatsbefristung zu verstehen wäre, was mit der gewählten Formulierung nicht ausgeschlossen werden kann, gilt anzufügen, dass dies ein erheblicher und unseres Erachtens unnötiger Eingriff in die kantonale Organisationsfreiheit wäre.

RZ 12

RZ 12 enthält unterschiedliche Bestimmungen, einerseits betreffend Vermeidung von Interessenkonflikten, andererseits einen Verweis auf Kriterien, wann ein Mitglied des Verwaltungsrats als unabhängig gilt. Zudem enthält die Randziffer Bestimmungen darüber, dass die Mitglieder des Verwaltungsrats, welche als unabhängig gelten, im Jahresbericht namentlich gekennzeichnet werden müssen. Falls weniger als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungsrats die Unabhängigkeitskriterien erfüllt, so ist dies im Jahresbericht zu begründen. Wir sind der Meinung, dass die RZ 12 formal nach Themen in mehrere RZ aufgeteilt werden sollte.

RZ 16

In RZ 16 wird definiert, dass ein Verwaltungsrat als unabhängig gilt, wenn er keine geschäftliche Beziehung zum Institut aufweist, welche aufgrund ihrer Art oder ihres Umfangs zu einem Interessenkonflikt führen könnte. Für kleine, stark regional eingebettete Gesellschaften kann es unter Qualitätsaspekten kontraproduktiv sein, nur Mitglieder in den Verwaltungsrat zu wählen, die keine geschäftlichen Beziehungen mit dem Institut unterhalten. Wir können uns folgende Ergänzung vorstellen: „Ausnahmen sind speziell bei nur regional tätigen Unternehmen möglich. Führen die geschäftlichen Beziehungen eines Mitglieds zum Institut zu einem Interessenkonflikt, so tritt das Mitglied bei diesem Geschäft in den Ausstand. Das Institut hat entsprechende interne Regelungen zu definieren“.

Offen bleibt zudem die Frage, welche Kriterien für die Definition eines Interessenkonflikts herangezogen werden. Hier ist eine Konkretisierung zu befürworten. Gleichzeitig weisen wir darauf hin, dass bereits verschiedene Publikationsvorschriften bestehen (z.B. betreffend Organkredite, Transaktionen von nahe stehenden Personen), welche die gleiche Thematik betreffen. Es drängt sich ein Abgleich der verschiedenen Formulierungen und Regelungen auf.

RZ 17

Gemäss OR ist es das Recht eines Aktionärs oder einer Aktionärsgruppe, adäquat im Verwaltungsrat vertreten zu sein. Obwohl über eine Begründung im Geschäftsbericht Ausnahmen möglich sind, ist die Bestimmung dieser Randziffer problematisch und sollte ersatzlos gestrichen werden (vgl. auch unsere Ausführungen zu RZ 11-13).

Mindestens sollte diese RZ nicht für Kantonalbanken Anwendung finden. Die (kantonalen) Gesetze über die jeweilige Kantonalbank schreiben in der Regel vor, dass der Kanton als alleiniger oder mehrheitlicher Besitzer der Kantonalbank alle oder eine bestimmte Zahl der Bank- oder Verwaltungsräte zu wählen resp. zu bestimmen hat. Über das dabei vorgesehene Wahlverfahren (Regierungsrat und/oder Kantonsparlament als Wahlbehörde) wäre das Kriterium der Unabhängigkeit für einen Verwaltungs- resp. Bankrat bei einer engen Auslegung gar nie zu erreichen, auch wenn die gewählte Person weder Mitglied des Regierungsrats oder Kantonsrats ist noch sonst wie in direkter Verbindung zum Kanton steht. Zudem weist die Zuger Kantonalbank darauf hin, dass die vorgeschlagene Bestimmung nach ihrer Auffassung mit den

Übergangsbestimmungen des Eidgenössischen Bankengesetzes kollidieren dürfte, welche festlegen, dass bei der Zuger Kantonalbank wichtige Beschlüsse nicht ohne Zustimmung des Kantons Zug gefasst werden können.

Die in RZ 12 vorgesehene Möglichkeit resp. Pflicht, im Jahresbericht zu begründen, falls weniger als die Hälfte der Mitglieder die Unabhängigkeitskriterien erfüllen, erachten wir dabei nicht als eine valable Option. Wie verschiedene bisherige Untersuchungen und Auswertungen zur Corporate Governance gezeigt haben – sei es die im Auftrag der SWX über die Einhaltung ihrer diesbezüglichen Richtlinien durchgeführte Untersuchung, seien es von Medien, (Fach-)Hochschulen oder auch Ratingagenturen vorgenommene Analysen – wird dabei in der Regel sehr mechanistisch („erfüllt“ versus „nicht erfüllt“) vorgegangen. Überlegungen hinsichtlich Angemessenheit einer bestimmten Normvorgabe für das jeweilige Institut sowie selbst gut begründete Ausführungen, wieso eine solche nicht oder nur teilweise umgesetzt ist, finden in die Analyse höchstens beschränkt und in die Darstellung der Ergebnisse und somit in das „Urteil“ meist gar nicht mehr Eingang. Deshalb könnte die unter RZ 17 vorgesehene Bestimmung für Kantonalbanken hinsichtlich Image und Reputation, möglicherweise aber auch in betriebswirtschaftlicher Hinsicht (kritische Beurteilung durch eine Ratingagentur mit entsprechenden Folgen; Verteuerung des Fremd- und Eigenkapitals) negative Auswirkungen haben, die nicht hingenommen werden dürfen.

Sollte trotz dieser Bedenken die Bestimmung nach Meinung der EBK auch für Kantonalbanken zur Anwendung kommen, wäre mindestens eine Beschränkung auf Institute in der Rechtsform der privatrechtlichen oder gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft zu prüfen. Eine Anwendung der Bestimmung (im übertragenen Sinne) auch für eine Kantonalbank in der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt resp. einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft nach kantonalem Recht erachten wir aus den obigen Überlegungen als problematisch und letztlich ungerecht.

Wenig praktikabel erscheint das Kriterium „Das Mitglied ist nicht massgebender Anteilseigner (> 10 % des Gesellschaftskapitals)“ auch für voll zu konsolidierende Tochtergesellschaften eines Konzerns. Für diesen Fall sollte eine Ausnahmeklausel geschaffen werden.

RZ 18 ff

Die Möglichkeit der Delegation von Aufgaben an Ausschüsse des Verwaltungsrats ist zu begrüßen. Sinnvoll erachten wir, den Banken die Freiheit zu lassen, die Aufgaben, welche dem Audit Committee gemäss RZ 31-43 zugewiesen sind, nach ihrem Ermessen und mit geeigneter Organisationsstruktur im Sinne von RZ 20 aufzuteilen, d.h. beispielsweise Themen wie Risikokontrollen und Risikoprofil gemäss RZ 39 f. einem Risk Committee zuzuweisen.

RZ 20

Wenn diese Bestimmung nicht weiter ausgeführt wird, ist sie unseres Erachtens überflüssig und ersatzlos zu streichen. Andernfalls wäre auszuführen, welchen Einfluss die Einführung eines solchen Ausschusses auf die Ausgestaltung der im Rundschreiben beschriebenen Ausschüsse und Funktionen hat (vgl. dazu auch Kommentar zu RZ 40). Mit dem Ziel, eine vernünftige Organisationsfreiheit zu erhalten, erscheint uns eine allzu detaillierte Regelung jedoch übertrieben.

RZ 21 - 27

Die Verpflichtung zur Einrichtung eines Audit Committee ist im Fall der Kantonalbanken ein unnötiger Eingriff in die kantonale Organisationsfreiheit. Wir regen deshalb an, diesem Aspekt besser Rechnung zu tragen und eine noch differenziertere Lösung hinsichtlich der Verpflichtung zur Einrichtung eines Audit Committee zu realisieren.

Im Weiteren wurde aus unserem Mitgliederkreis vorgeschlagen, eine generelle Ausnahme vorzusehen für regional tätige Institute – unabhängig von den in RZ 22 - 24 und 26 - 27 vorgesehenen Limiten –, die über einen kleinen Verwaltungsrat (z.B. entsprechend RZ 25) verfügen.

Verschiedene Kantonalbanken regen zudem eine Überprüfung der massgeblichen Werte an mit dem Ziel einer möglichen Erhöhung. Denkbar ist auch, dass bestimmte Kriterien nur kumulativ die Pflicht zur Ein-

führung eines Audit Committee zur Folge hätten. Ebenfalls angeregt wurde, dass das Audit Committee einer Konzernmutter (im Sinne eines konzernweiten Audit Committee) eine Konzerntochter von der zwingenden Einrichtung befreien könnte, selbst wenn die Werte bei der Tochter übertroffen wären.

RZ 21

Die nachfolgenden Kriterien lassen offen, ob es sich um konsolidierte Kennzahlen handelt oder um jene des einzelnen Instituts.

RZ 23

Hier wäre genauer zu präzisieren, welche Werte gemeint sind (Vermögensverwaltungsmandate?; Kundenvermögen gemäss RRV EBK?; neue Definition?).

RZ 26

Den kleinen Banken wird damit der direkte Zugang zum Kapitalmarkt verwehrt resp. sie wären gehalten, bei Aufnahme einer Anleihe am Kapitalmarkt auf eine Kotierung zu verzichten. Hier könnte für Schuldtitel ebenfalls eine de minimis-Grenze festgelegt werden (analog RZ 22-25), z.B. > CHF 500 Mio.

RZ 30

Nach dieser Bestimmung darf der Vorsitzende des Verwaltungsrats dem Audit Committee nicht angehören. Für den Ausschluss des Verwaltungsratsvorsitzenden aus dem Audit Committee werden in den Erläuterungen zum Entwurf jedoch keine Gründe genannt. Aus dem Kreis unserer Mitglieder wurde deshalb die Frage nach der Begründung für diese Auflage aufgeworfen. Demnach wäre eine Auseinandersetzung mit den Erkenntnissen zur Organisationslehre wünschenswert, sollte an dieser Regelung festgehalten werden.

Aus dem Kantonalbankenkreis wurde vorgeschlagen, dass der Verwaltungs- resp. Bankratspräsident grundsätzlich Mitglied im Audit Committee sein kann. Für kleine und mittelgrosse Banken (resp. ohne Börsenkotierung oder PS-Kapital) sollte es zudem möglich sein, dass der Präsident auch das Audit Committee präsidieren darf. Einzelne Institute weisen darauf hin, dass sie neben Bankrat, Bankkommission, interner und externer Revisionsstelle, interner „compliance“-Stelle und der kantonsrätlichen Aufsichtskommission nicht noch ein zusätzliches Überwachungs-Gremium schaffen, sondern – falls dies dann wirklich vorgeschrieben wird – ein bestehendes Gremium (am ehesten den Bankratsausschuss/die Bankkommission) mit der Aufgabe des Audit Committee beauftragen möchten. Dies wäre nur möglich, wenn der Bankpräsident auch das Audit Committee präsidieren darf.

Für den Fall, dass unseren obigen Überlegungen nicht Folge geleistet werden kann, beantragen wir, dass diese Bestimmung **nicht** für jene Banken Anwendung findet, welche ein Audit Committee eingerichtet haben, obwohl sie gemäss den Bestimmungen der RZ 21 – 27 nicht dazu verpflichtet wären.

RZ 31

Diese Bestimmung erachten wir – zumindest betreffend Prüfgesellschaft – als überflüssig. Der Prüfer muss gemäss bankengesetzlichen Vorgaben über eine besondere Befähigung verfügen. Dies zu überprüfen ist Sache der Aufsichtsbehörde und nicht des geprüften Instituts oder dessen Verwaltungsrats resp. des Audit Committee. Das Institut muss sich darauf verlassen können, dass die Prüfgesellschaft, welche von der EBK anerkannt ist, den Anforderungen genügt.

Die interne Revision ist das Instrument des Verwaltungsrats. Organisation und Ressourcenausstattung der Internen Revision sind damit in seiner Kompetenz und Verantwortung. Denkbar ist, dass die Aufgabe der periodischen Beurteilung an das Audit Committee, als Ausschuss des Verwaltungsrats, weitergegeben wird (mit entsprechender Antragskompetenz zuhanden des Gesamtverwaltungsrats). Andernfalls können wir den Sinn und Zweck einer „Vergewisserung“ durch das Audit Committee nicht erkennen.

RZ 32

In RZ 32 wird darauf hingewiesen, dass sich das Audit Committee periodisch über die Unabhängigkeit und Objektivität der Prüfgesellschaft vergewissert und die Vereinbarkeit der Prüftätigkeit mit allfälligen weiteren Aufträgen prüft. Dabei wird auf den Entwurf des EBK-RS Prüfgesellschaften verwiesen. Die Unabhängigkeit der Prüfgesellschaft ist Anerkennungsvoraussetzung für die bewilligungspflichtige Tätigkeit als Prüfgesellschaft einer Bank. Ob diese Anerkennungsvoraussetzungen gewährleistet sind, wird von der EBK geprüft. Es kann deshalb nicht Aufgabe des Audit Committee sein, die Kriterien der Unabhängigkeit von sich aus zu beurteilen. Wir verstehen den zweiten Teil der Randziffer so, dass er auf die Beurteilung abzielt, ob zwischen dem hauptsächlichen Auftrag der externen Prüfgesellschaft und allfälligen weiteren Aufträgen (z.B. Beratung) innerhalb der Bank Interessenkonflikte entstehen könnten. Nur in diesem engeren Sinn kann die Aufgabe dem Audit Committee übertragen werden.

RZ 34

Aufgrund der Anzahl der Revisionsberichte ist eine Besprechung der einzelnen Berichte teilweise nicht mehr möglich. Über die Prüfergebnisse wird deshalb in einem Tätigkeitsbericht orientiert, in welchem die wesentlichen Erkenntnisse aufgeführt sind. Der Ausdruck „Revisionsberichte“ sollte durch „Prüfungsergebnisse“ ersetzt werden.

RZ 36 und 37

In RZ 36 und 37 wird nach unserer Auffassung Selbstverständliches reguliert. Zudem ist nicht nur das Zusammenspiel zwischen der Prüfgesellschaft und der Internen Revision abzustimmen, um in einem Institut den bestmöglichen Risikoprozess zu praktizieren, sondern zusätzlich ist auch eine Koordination mit den Risikofunktionen (Risikokontrolle, „compliance“-Funktion) des Instituts anzustreben. Aus unserer Sicht können diese beiden RZ gestrichen werden.

Für den Fall, dass sie beibehalten werden, wären entsprechende Präzisierungen notwendig. Zudem ist in RZ 36 die Honorierung der Internen Revision nur allgemein angesprochen. Ist das gewollt? Bei „compliance“ (RZ 78) und Risikokontrolle (RZ 91) ist der gleiche Aspekt ausführlicher erwähnt.

RZ 38

Wenn mit der Umschreibung "überwachen" gemeint ist, es sei Aufgabe des Audit Committee, selber die Wirksamkeit der Internen Kontrolle durch Prüfungen in der Linie zu inspizieren, käme es zu einer Aktivität der überwachenden Instanz direkt im Wirkungskreis der "Internen Kontrolle" gemäss RZ 2, was wir für systemfremd halten. Angezeigt ist deshalb, textlich zu präzisieren und die Überwachung auf die Wirksamkeit des Systems der Internen Kontrolle zu beziehen (vgl. auch RZ 8 zu selbigem Thema auf Stufe Verwaltungsrat).

RZ 40

In RZ 20 wird erwähnt, dass die Bildung eines Risikoausschusses in einem Institut zweckmässig sein kann. Somit sollte genannte Aufgabe diesem speziellen Ausschuss übertragen werden, falls er vorhanden ist. Die Bestimmung könnte entsprechend lauten: „hinterfragt und beurteilt den Bericht der Risikokontrolle (RZ 99) und der „compliance“-Funktion (RZ 86). Besteht im Institut ein Risikoausschuss (RZ 20), so ist ihm diese Aufgabe zu übertragen.“

RZ 41

Die einzelnen Erläuterungen müssen aus unserer Sicht nicht explizit hervorgehoben werden und verstehen sich von selbst. Somit kann der Teil ab der Klammer "(Einzel- und allfällige Konzernrechnung sowie Zwischenabschlüsse) und hinterfragt und beurteilt insbesondere die Bewertung der Bilanzpositionen" gestrichen werden.

RZ 43

Wenn der Entscheid des Audit Committee, ob die Finanzabschlüsse dem Verwaltungsrat zur Vorlage an die Eigentümersammlung empfohlen werden können, bedeutet, dass es bei fehlender Empfehlungsbereitschaft zu keiner Weiterleitung an den Verwaltungsrat kommt, kann dies mit der Anforderung in RZ 19 (Verantwortung des VR für übertragene Aufgaben) zu einem Konflikt kommen.

Artikel 3.4 über „whistleblowing“ (RZ 44)

Auch wir erachten eine gute interne Kommunikationskultur sowie klare und funktionierende Kommunikationswege als sehr wichtig. Zudem liegt es selbstverständlich im Interesse jeder Bank, dass illegale Praktiken aufgedeckt und behoben werden. Dieses Interesse ergibt sich – nicht nur für Banken sondern für alle Unternehmen – nicht zuletzt auch aus den Bestimmungen des Unternehmensstrafrechts und des künftigen Vorgesetztenstrafrechts. Die Bereitschaft von Mitarbeitenden, allfällige Missstände zu melden oder Hinweise auf solche intern weiterzuleiten, hängt unseres Erachtens jedoch weniger vom Bestand oder Nichtbestand einer einschlägigen (Schutz-)Weisung ab als vielmehr von der Unternehmenskultur und dem Betriebsklima: In einem von Misstrauen und Arbeitsplatzängsten geprägten Umfeld wird – trotz Weisung, die ihn schützen soll – kein Mitarbeitender das Risiko einer Anzeige und damit allenfalls verbundener Nachteile – insbesondere des Verlustes des Arbeitsplatzes – auf sich nehmen. Inwieweit eine interne Weisung dem Mitarbeitenden im Prozess über die Berechtigung der (fristlosen) Kündigung Garantien zu vermitteln vermag, ist unklar. Umgekehrt gehen wir davon aus, dass bei einer guten Unternehmens- und internen Kommunikationskultur das angestrebte Ziel auch ohne regulatorische Verpflichtung erreicht werden kann.

Die zwingende Einrichtung eines solchen Verfahrens erscheint für die meisten Schweizer Banken von der Grösse und ihrem Tätigkeitsgebiet her unverhältnismässig. Verschiedene Kantonalbanken weisen denn auch darauf hin, dass Mitarbeitende bereits heute jederzeit vermutete Unregelmässigkeiten auch anonym der internen oder der externen Revision zukommen lassen können, sei es mit oder ohne Kopie an den Verwaltungsrat. Durch Förderung eines ethisch und moralisch korrekten Umfelds könne auf das organisierte Denunziantentum des „whistleblowing“ verzichtet werden. Ein mögliches Problem ergäbe sich ihrer Meinung nach nur dann, wenn der Verwaltungsrat sich über eine erwiesene Unregelmässigkeit hinwegsetzen würde.

Medienbekannte Beispiele aus der Schweiz zur angesprochenen Thematik sind einzelne Fälle wie „Meier 19“ oder die Klärschlamm-Affäre. Geprägt ist die Diskussion auch vom Gedanken der Korruptionsbekämpfung. Das Instrument des „whistleblowing“ vermag wohl theoretisch zur Vermeidung von Regelverstössen beizutragen. Es entstammt aber einer anderen Organisationskultur, ist durch die amerikanische Mentalität (Bilanzskandale wie Enron oder Worldcom) sowie den Sarbanes-Oxley Act geprägt und daher für den Wirtschaftsstandort Schweiz nur sehr bedingt tauglich. Zudem würde das Rundschreiben nur für die der Aufsicht der EBK unterstellten Finanzinstitute Wirkung entfalten. Da es unseres Wissens keine Hinweise darauf gibt, dass diese für Korruption oder sonstige unternehmensinterne illegale Machenschaften anfälliger sind als die übrige Schweizer Wirtschaft, wäre für den Fall, dass in dieser Frage ein regulatorischer Handlungsbedarf (generell) bejaht wird, eine für alle Branchen und Unternehmen gültige gesetzliche Regelung mit der dabei notwendigen Differenzierung anzustreben.

Ohne eine entsprechende Unternehmens- und Kommunikationskultur eines Unternehmens dürften die mit RZ 44 erhofften Ziele auch bei einer zwingenden Vorschrift kaum erreicht werden, weil dann zwar Instanzen und Prozesse definiert sind, diese aber kaum genutzt werden dürften. Wir schlagen deshalb vor, dass auf eine Verpflichtung zur zwingenden Einrichtung eines „whistleblowing“-Verfahrens verzichtet wird. Nach unserer Auffassung kann ohne Risiko eines Schadens für den Finanzplatz Schweiz abgewartet werden, ob und wie das Thema auf gesetzlicher Ebene geregelt wird. Für eine vorauseilende bankenspezialrechtliche Bestimmung besteht unseres Erachtens keine Notwendigkeit. Gegebenenfalls könnten Ausführungen zum „whistleblowing“ so formuliert werden, dass sie als Anregung und Motivation wirken. Gleichzeitig könnten sie für Institute, die ein entsprechendes Verfahren formalisiert einrichten möchten oder bereits eingerichtet haben, als Orientierungshilfe dienen. Bei Festhalten an einer verbindlichen Regelung ist der Situation von kleinen und mittelgrossen Unternehmen, z.B. über eine deutliche Erweiterung der Ausnahmen, besser Rechnung zu tragen.

Kapitel 4 über die interne Revision (RZ 45 – 69)

Besonders wichtig erscheint uns, dass zwischen der Internen Revision und der Prüfgesellschaft eine gute Zusammenarbeit und Koordination über alle Vorgaben hinweg möglich und toleriert sein wird. Dies betrifft insbesondere die Bestimmungen in den RZ 62 – 69.

RZ 52

Absicht dieser Regelung ist, dass die Unabhängigkeit der Internen Revision gewährleistet ist. Eine Unterstellung unter den Bankpräsidenten ist in der Praxis ebenfalls anzutreffen und bietet nebst der verlangten Unabhängigkeit wesentliche Vorteile gegenüber einem Gremium bezüglich der Effizienz (z.B. Verfügbarkeit und Koordination). Diese Unterstellungsmöglichkeit sollte daher berücksichtigt werden. Entsprechend wäre in den nachfolgenden Randziffern (27, 65, 67, 68) der Begriff „Verwaltungsrat“ durch „vorgesetzte Stelle“ zu ersetzen.

RZ 56

Wie ist die Bestimmung zu verstehen, wenn die Interne Revision nicht Mitglied des Schweizerischen Verbands für Interne Revision (SVIR) ist, z.B. die Anforderungen als Mitglied des SVIR nicht erfüllen kann (weniger als 3 Mitarbeiter bei der Internen Revision)? Was heisst „grundsätzlich“? Wer muss/darf Ausnahmen bewilligen/beantragen?

Interne Revisionen, welche als Unternehmensmitglieder dem SVIR angeschlossen sind, müssen die Internationalen Standards für Interne Revision des Institute of Internal Auditing (IIA) einhalten (der SVIR hat keine eigenen Standards, mit Ausnahme jener, welche die Anforderungen an die fachliche und führungs-mässige Qualifikation betreffen; er hat jene des IIA als die für die Schweiz verbindlichen Standards für Interne Revision erklärt). Müssen bankinterne Revisionen nun nur die Qualifikationsanforderung des SVIR erfüllen oder alle für die Schweiz gültigen Standards für Interne Revision?

Im Weiteren könnten aufgrund der hohen Technologieabhängigkeit der Banken auch IT-Kenntnisse berücksichtigt werden.

RZ 57

Ein IKS sollte aus Gründen der Vollständigkeit und Priorisierung von einem Risikomanagement-System abgeleitet sein. So kann in einem Institut nicht nur die Effektivität und die Wirksamkeit des IKS gewährleistet werden, sondern zusätzlich auch noch dessen Effizienz. Diese Betrachtung sollte sowohl von der Internen Revision als auch der Prüfgesellschaft berücksichtigt werden. Eine entsprechende Formulierung könnte lauten: „Die interne Revision liefert die Entscheidungsgrundlagen für die Beurteilung, ob das Institut ein dem Risikoprofil des Instituts angemessenes, wirksames und effizientes internes Kontrollsystem besitzt“.

Gemäss den für die Schweiz gültigen Standards für Interne Revision ist die Interne Revision prüfend und beratend tätig. Im Prüfungsbereich hat sie folgende Aufgaben (Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision, PS 2100 ff.):

- Bewertung und Beitrag zur Verbesserung des Risikomanagements
- Bewertung und Beitrag zur Verbesserung der Kontrollsysteme
- Bewertung und Beitrag zur Verbesserung der Führungs- und Überwachungssysteme.

In RZ 57 ist somit (gewollt?) nur ein Teil des Aufgabenspektrums abgebildet.

Gemäss RZ 57 berichtet die interne Revision in erster Linie dem Verwaltungsrat. Wir regen an, diese Bestimmung in dem Sinne zu ergänzen, dass die Berichterstattung bei Instituten, welche über ein Audit Committee verfügen, konsequenterweise in erster Linie an Letzteres oder gegebenenfalls an den Bankpräsidenten (vgl. Ausführungen zu RZ 52) erfolgt.

RZ 62 - 65

Demnach hat die Interne Revision mindestens jährlich eine umfassende Risikobeurteilung des Instituts durchzuführen. Aus unserer Sicht sind die in RZ 62 – 65 vorgesehenen Anforderungen unbedingt mit dem EBK-RS "Prüfung" abzustimmen. Andernfalls besteht die Gefahr einer unnötigen Doppelspurigkeit, die kaum effektiv und schon gar nicht effizient wäre. Die bankengesetzliche Revisionsstelle nimmt bereits heute jährlich eine umfassende Risikobeurteilung vor unter Einbezug der Internen Revision. Dadurch können – je nach Ergebnis – beide Gremien mit einer gemeinsamen Risikobeurteilung an den Bankrat gelangen.

RZ 62

Bei der Prüfung eines Instituts, das eine interne Risikobeurteilung auf Stufe Gesamtunternehmung durchgeführt hat, ist es sinnvoll, dass die Interne Revision auf diese zurückgreift und sie plausibilisiert bzw. ergänzt. Dies bringt den Vorteil mit sich, dass eine gemeinsame Sprache (Risikokategorisierung und -definition) verwendet wird, sich das gegenseitige Verständnis verbessert und das Institut aus dieser unabhängigen Betrachtung lernen kann.

RZ 64

Kann unseres Erachtens gestrichen oder mit RZ 63 zusammengelegt werden (z.B. „Die Interne Revision legt aufgrund dieser in Koordination mit der externen Revisionsgesellschaft erarbeiteten Risikobeurteilung die Prüfungsziele sowie im Rahmen einer Mehrjahresplanung die Schwerpunktprüfung für die nächste Prüfungsperiode fest“), da inhaltlich eine grosse Redundanz besteht.

RZ 65

Hier wird die erforderliche Koordination zwischen interner und externer Revision deutlich sichtbar, wird doch der Verwaltungsrat kaum zwei unterschiedliche oder gar widersprüchliche Risikobeurteilungen und/oder nicht koordinierte Prüfungsziele verabschieden. Sinnvoller erscheint eine Formulierung, wonach aufgrund der gemeinsam mit der externen Revisionsgesellschaft erarbeiteten Risikobeurteilung die Prüfungsziele mit der Internen Revision festgelegt und dem Audit Committee resp. dem Verwaltungsrat zur Genehmigung vorgelegt werden.

RZ 66

Aus unserer Sicht sollten Anpassungen in den Fällen, wo ein Audit Committee eingerichtet werden muss, diesem unterbreitet werden (vgl. auch die Formulierung bei RZ 67).

RZ 69

Die Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen der Internen Revision und der Prüfgesellschaft sowie die Berichterstattung an den Verwaltungsrat bzw. das Audit Committee könnten auch durch die Risikokontrolle geschehen. Dies ist damit zu begründen, dass aus einer Empfehlung der Internen Revision oder der Prüfgesellschaft eine Managementaufgabe entsteht, welche bei Nichtumsetzung zu einem operativen Risiko wird. Die Interne Revision soll anlässlich der Nachprüfung feststellen, ob der Stand der Umsetzung tatsächlich den Berichten der Risikokontrolle entspricht. Besonders bei kleinen Instituten verringert sich so der Aufwand für die Interne Revision.

RZ 69 verlangt zudem eine mindestens halbjährliche Information durch die Interne Revision. Aus unserer Sicht ist die Periodizität den einzelnen Instituten zu überlassen, da bei „einfachen Verhältnissen“ z.B. eine jährliche Information ausreichend sein kann.

RZ 71

Wir regen an, die Bestimmung der RZ 71 wie folgt zu präzisieren: "... berichtet dem Verwaltungsrat bzw. dessen Audit Committee periodisch über die Wirksamkeit der Internen Kontrolle".

Kapitel 5.1 und 5.2 über „compliance“

Die Konkretisierung der Aufgaben der „compliance“-Funktion begrüßen wir grundsätzlich. Wir gehen davon aus, dass die heutige Realität in verschiedenen Instituten, wonach sich die „compliance“-Funktion auch auf dezentral ausgeführte Aufgaben bzw. wahrgenommene Verantwortlichkeiten abstützen kann und nicht zwingend eine einheitliche zentrale Unterstellung erforderlich ist, auch künftig möglich sein wird. Ginge die Meinung dahin, dass „compliance“ zusätzlich zu dem in der Linie zu pflegenden Prozess zur Sicherstellung von „compliance“ noch einen weiteren, betrieblich flächendeckenden Überwachungsprozess zu etablieren hat, wäre das System der Internen Kontrolle insbesondere für kleine und mittlere Banken überladen, ebenso, wenn die so genannte Untersuchungspflicht von „compliance“ als institutionalisierter, proaktiver Kontrollvorgang verstanden würde. Eine solche extensive Auffassung würden wir ablehnen. Mit dem Ziel, Doppelspurigkeiten zu vermeiden, würden Ausführungen zur Abgrenzung zur Internen Revision wahrscheinlich klärend wirken.

Bei der Umsetzung sollte den Gegebenheiten kleinerer Institute genügend Rechnung getragen werden. Eine unnötige Aufblähung schlanker Strukturen, ohne dass ein besseres Ergebnis zu erwarten wäre, dürfte weder im Interesse des betroffenen Instituts noch der EBK liegen. Auf betriebliche Eigenheiten sowie unterschiedliche Erfordernisse abgestützte Gestaltungsmöglichkeiten der „compliance“-Funktion sind deshalb zu begrüßen. Wie in anderen Bereichen wird gerade auch zu diesem Thema wesentlich sein, was schliesslich konkret in der Praxis verlangt wird.

RZ 72

RZ 72 subsumiert das Einhalten von internen Vorschriften sowie die Beachtung von marktüblichen Standards und Standesregeln unter die Definition von "compliance". Wir sind der Meinung, dass diese Definition unklar ist und keine klare Abgrenzung zur Internen Kontrolle der Linienverantwortlichen zulässt.

Im Weiteren ist die Formulierung „Beachtung von marktüblichen Standards“ insofern problematisch, als dass sie der unterschiedlichen Art und Ausrichtung der Banken möglicherweise nicht genügend Rechnung trägt.

RZ 73

Wir sind der Meinung, dass der Teil "sorgt für ein umfassendes Weisungswesen" zu streichen ist. Das Weisungswesen ist je nach Institut und Institutsgrösse unterschiedlich ausgestaltet. Die Verpflichtung zu einem generell **umfassenden** Weisungswesen ist nicht genügend differenziert und führt bei Instituten von mittlerer oder kleiner Grösse und/oder ohne komplexe Geschäftsaktivitäten zu einer unnötigen Überregulierung.

RZ 74

Beratung und Überwachung können zu einem Interessenskonflikt führen. Dies sollte vielleicht klarer definiert werden.

RZ 75

Das uneingeschränkte Auskunfts-, Zugangs- und Einsichtsrecht ist zu begrüßen. Diese RZ verlangt zudem aber auch, dass die "compliance"- Funktion von den ertragsorientierten Geschäftsaktivitäten unabhängig in die Gesamtorganisation einzugliedern ist. Diese Forderung ist zu wenig klar und kann so verstanden werden, dass nebst den heute bestehenden Strukturen eine eigene, unabhängige Struktur aufgebaut werden müsste. Dies kann insbesondere bei kleinen und mittleren Instituten zu einem grossen zusätzlichen Aufwand führen. Ein solches Verständnis würden wir ablehnen.

RZ 76

Die Definition des "compliance"-Risikos sollte kongruent sein mit den unter Basel II unter den operativen Risiken verwendeten Begriffen.

RZ 77

Die Wahl des Leiters der „compliance“-Funktion durch die Geschäftsführung kann unter der Optik des Unabhängigkeitsprinzips auch kritisch beurteilt werden. Im Weiteren ist die Bedeutung des Erfordernisses des ungehinderten Zugangs zur Geschäftsführung, sofern der Leiter „compliance“ nicht selber in die Geschäftsführung eingegliedert wird, unklar. Genügt der Zugang über das vorgesetzte Mitglied der Geschäftsführung nicht?

RZ 79

Gemäss RZ 79 kann die "compliance"-Funktion mit anderen internen Funktionen eine Abteilung bilden, z.B. mit der Risikokontrolle oder dem Rechtsdienst. Der Halbsatz "mit welchen keine Interessenkonflikte bestehen" ist zu präzisieren: „mit welchen keine wesentlichen Interessenkonflikte bestehen". Interessenkonflikte können immer entstehen, entscheidend ist, wie damit umgegangen wird.

RZ 80

Die Regelung lässt unklar, ob bei gewöhnlichen Verhältnissen (normales „compliance“-Risiko) die Personalunion des Leiters „compliance“ mit dem Leiter Recht zulässig ist. Die Personalunion sollte unseres Erachtens zulässig sein.

Bereits heute bestehen in der Gruppe der Kantonalbanken zwischen einzelnen Instituten Lösungen in der Form einer Zusammenarbeit oder eines Outsourcing. Diese Institute gehen davon aus, dass die heutige Lösung auch unter dem neuen Rundschreiben möglich sein wird.

RZ 81 - 86

Die Konkretisierung der Aufgaben der "compliance"-Funktion begrüssen wir.

RZ 81

Die „compliance“-Funktion kann als Risikomanagement-Unterstützungsfunktion betrachtet werden. So kann es sinnvoll sein, dass diese Rolle beispielsweise in der Risikopolitik definiert wird, welche die gesamte Risiko-Organisation beschreibt. Bei kleineren Instituten könnte es sogar zweckmässig sein, lediglich einen Funktionsbeschreibung zu erstellen. Somit wäre statt „eigene Weisung“ die Formulierung „interne Regelung“ vorzuziehen.

RZ 86

Diese Bestimmung sollte nicht dazu führen, dass Unklarheiten entstehen hinsichtlich organisatorischer Einordnung und Unterstellung der „compliance“-Funktion. Gemäss RZ 73 liegt die Verantwortung für die Sicherstellung und Aufrechterhaltung der „compliance“ bei der Geschäftsführung. Auch RZ 82 - 85 unterstützen diese Auffassung.

Kapitel 5.3 über die Risikokontrolle (RZ 87 – 99)

Nachdem gemäss den Bestimmungen die Risikokontrolle nach Massgabe der Grösse, der Geschäfts- und Organisationskomplexität und des Risikoprofils eines Instituts mit angemessenen Ressourcen und Kompetenzen auszustatten ist, erwarten vor allem mittlere und kleine Institute eine vernünftige Anwendung dieses Prinzips. Dann sollte eine auf das jeweilige Institut massgeschneiderte und sinnvolle Umsetzung möglich sein, ohne unnötig zusätzliche Organisationen aufbauen zu müssen, welche in der Zielerreichung kaum eine Verbesserung erwarten lassen, jedoch mit erheblichen Kosten verbunden sind. Die Möglichkeit, dass die Risikokontrolle (wie auch die „compliance“-Funktion) mit anderen internen Funktionen eine Abteilung bilden kann, begrüssen wir aus praktischen Überlegungen.

Wir gehen auch davon aus, dass Unabhängigkeit weiterhin mit Augenmass interpretiert wird und nicht übertrieben formalistisch. Insbesondere dürfen die neuen Bestimmungen nicht dazu führen, dass eine

vollständige Trennung von Risikomanagement und Risikokontrolle verlangt wird. Solche Organisationsstrukturen sind nur in grossen Instituten vernünftig umsetzbar. Ohne bedeutende und wohl unnötige Kostensteigerungen sind für kleine Institute Kontrollen durch nicht ertragsorientierte Mitarbeiter und Vorgesetzte in der Regel nur sehr beschränkt möglich. Die schlanke Betriebsorganisation ist ein entscheidender Erfolgsfaktor und setzt in der Regel einer vollständigen Unabhängigkeit der mit Kontrollaufgaben beauftragten Personen sehr enge Grenzen. Die Forderung nach Unabhängigkeit darf nicht zu Lasten der Fachkompetenz gehen. Wir kommen im Folgenden darauf zurück. Sollte eine generelle Flexibilisierung dieser Bestimmungen nicht möglich sein, wäre eine analoge Regelung der Pflicht zum Einsatz einer von ertragsorientierten Geschäftsaktivitäten unabhängigen Risikokontrolle anhand von Kriterien wie in den RZ 22 - 27 denkbar.

Im Weiteren scheint bei diesen Bestimmungen unklar, ob ein weiter oder enger Begriff des Risikos verwendet wird bzw. wie das Verhältnis zu der (bisherigen) Richtlinie der SBVg ist. So ist z.B. unseres Erachtens offen, ob auch rechtliche Prozessrisiken und IT-Risiken dazugehören. Klärend wirken würden auch Ausführungen hinsichtlich Abgrenzung zur Internen Kontrolle. Nachdem sich bereits heute verschiedene Instanzen innerhalb der Bank mit Risiken beschäftigen und um Doppelspurigkeiten und Kompetenzkonflikte zu vermeiden, schlagen einzelne Institute vor, die vorgesehene Risikokontrolle auf die Überprüfung **finanzieller** Risiken zu beschränken. Entsprechend wäre bei den RZ 95 - 97 die **finanzielle** Risikolage des Instituts zu verstehen.

RZ 88

Eine von den ertragsorientierten Geschäftsaktivitäten unabhängige Risikokontrolle ist für kleine Banken mit einer schlanken Organisationsstruktur ohne erheblichen Zusatzaufwand kaum möglich. Die heute bei vielen Banken anzutreffende Lösung, dass ein führender Mitarbeiter nebst seinen anderen (ertragsorientierten) Tätigkeiten im Teilpensum die erwähnten Aufgaben und Verantwortlichkeiten wahrnimmt, sollte weiterhin möglich sein. Für die Überwachung und Kontrolle des eigenen Geschäftsbereichs müsste z.B. ein (anderes) Mitglied der Geschäftsleitung verantwortlich sein (Vier-Augen-Prinzip). Damit können kleine Institute den Erfordernissen der Unabhängigkeit und der erforderlichen fachlichen Kompetenz Rechnung tragen, ohne gezwungen zu sein, Stabsstellen mit den damit verbundenen Kosten aufzubauen. Entsprechend wäre nebst RZ 88 auch RZ 93 anzupassen.

RZ 90

Für alle Mitarbeiter der Risikokontrolle ist ein einheitlicher, durch die Geschäftsführung zu wählender Leiter vorzusehen, welcher Mitglied der Geschäftsführung ist oder direkt einem Mitglied der Geschäftsführung untersteht. Wir weisen darauf hin, dass in mittleren und kleinen Instituten heute diese Funktion oft von einem Mitarbeiter des CFO wahrgenommen wird und viele Institute nicht über eine direkt unterstellte Person als Leiter der Risikokontrolle verfügen. Die Aufgabe wird oft in Personalunion wahrgenommen. Nach RZ 90 wird dies in Zukunft nicht mehr möglich sein, was bei mittleren und kleinen Instituten zu einem grossen zusätzlichen Personalaufwand führen wird. Hier ist eine zusätzliche Differenzierung, welche auf die Bedürfnisse und Realitäten der mittleren und kleinen Institute Rücksicht nimmt, unbedingt notwendig.

Zudem sollte eine Trennung von verschiedenen Risikokategorien (Markt-, Kredit-, operationelle Risiken etc.) erlaubt und entsprechend die Leitung dieser Stellen nicht notwendigerweise zentralisiert sein. Aufgrund deren Vielfalt werden die Funktionen der Risikokontrollen in der Praxis von verschiedenen Stellen resp. Abteilungen wahrgenommen (Risikomanagement, Rechnungswesen, Rechtsabteilung usw.). Eine einheitliche Unterstellung würde keinen Zusatznutzen bringen, sondern nur unnötig zusätzliche Kosten verursachen. Entscheidend erscheint uns, dass sämtliche Funktionen wahrgenommen werden und die Geschäftsleitung oder eine Stelle auf Ebene der Geschäftsleitung sowie der Verwaltungsrat periodisch über alle Risiken informiert werden, z.B. im Rahmen eines Risikoreports. Ein solcher verlangt aber nicht zwingend eine zentrale Risikosteuerung. Andernfalls würden die Bestimmungen des vorliegenden Rundschreibenentwurfs faktisch einen vollamtlichen Chief Risk Officer voraussetzen, was wiederum nicht genügend differenziert wäre. Die konkrete Ausgestaltung sollte somit den einzelnen Instituten überlassen bleiben (vgl. auch Ausführungen RZ 88).

RZ 92

Die Risikokontrolle kann mit anderen internen Funktionen, mit welchen keine Interessenkonflikte bestehen, eine Abteilung bilden. Als Beispiel wird die "compliance"-Funktion genannt. Heute wird in vielen kleinen und mittleren Instituten die Risikokontrolle beim Finanz- und Rechnungswesen angesiedelt, was nach dem Wortlaut der RZ 92 voraussichtlich in Zukunft nicht mehr möglich wäre. Wir würden es begrüßen, wenn der Kreis der möglichen "anderen internen Funktionen" in dem Sinne erweitert würde, als auf bewährte, bestehende Organisationsformen Rücksicht genommen wird. Der Halbsatz "mit welchen keine Interessenkonflikte bestehen" ist zu präzisieren: "mit welchen keine wesentlichen Interessenkonflikte bestehen". Interessenkonflikte können immer entstehen, entscheidend ist, wie damit umgegangen wird.

RZ 93

Gegebenenfalls wäre eine Ergänzung zu prüfen: „Namentlich..... und tiefem Risikoprofil sowie im Interesse, vorhandene schlanke Geschäfts- und Organisationsstrukturen nach Möglichkeit zu erhalten, kann die Risikokontrolle“.

Zudem regen wir im Sinne der Ausführungen zu RZ 88 folgende Ergänzung an: Sind bei einer Lösung in Personalunion Interessenkonflikte möglich, ist derjenige Teil, welcher zu möglichen Interessenkonflikten führt, durch ein anderes Mitglied gemäss RZ 90 zu übernehmen. In diesem Falle hat die bankengesetzliche Revisionsstelle in ihrem Jahresbericht dazu speziell Stellung zu nehmen.

RZ 94

Die Risikokontrolle ist eine Risikomanagement-Unterstützungsfunktion. Dementsprechend ist es zweckmässig, dass diese Rolle in der Risikopolitik definiert wird, welche die gesamte Risiko-Organisation beschreibt. Somit würde eine Änderung der Formulierung die Flexibilität erhöhen und wäre deshalb zu begrüßen (vgl. Vorschlag zu RZ 81).

RZ 95-97

Zusätzlich zu den genannten Aufgaben könnten folgende aufgeführt werden:

„Die Risikokontrolle überwacht und beurteilt als unabhängige Instanz den Umsetzungsfortschritt der Empfehlungen der Internen Revision sowie der Prüfgesellschaft und erstattet dem Verwaltungsrat und dem zuständigen Ausschuss mindestens halbjährlich Bericht darüber“.

„Die Risikokontrolle ist für die Erstellung, Einführung und die laufende Aktualisierung der institutsinternen gemeinsamen Sprache (Risikokategorisierung und -definition) verantwortlich“.

„Die Risikokontrolle unterstützt das Linienmanagement bei der Zielerreichung. Vor allem unterstützt sie das Linienmanagement bei der Handhabung aller Risiken des Instituts, schafft ein Risikobewusstsein in der Organisation und erhöht die Transparenz bezüglich der Risiken und deren Handhabung“.

RZ 99

Der Verweis auf "RZ 94-99" sollte wohl "RZ 94-98" heissen.

RZ 101 und 102

Wir gehen davon aus, dass aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse der vorliegende Entwurf für das Rundschreiben erheblich überarbeitet (oder möglicherweise zu Gunsten einer Aktualisierung und Erweiterung der Selbstregulierung auf Stufe SBVg fallengelassen) wird. Die Termine für ein In-Kraft-Treten, auch unter Berücksichtigung der Übergangsfrist, erachten wir in der vorgeschlagenen Form als zu knapp. Für Institute, die sich aufgrund der neuen Bestimmungen gezwungen sehen, bestehende Strukturen aufzubrechen und neu zu ordnen, sollte auch genügend Zeit für eine seriöse Umsetzung zur Verfügung stehen. Für Kantonalbanken kommt als mögliches zusätzliches Element dazu, dass Gesetze oder Bestimmungen

über das kantonal vorgesehene ordentliche Verfahren geändert werden müssen und/oder für bestimmte Änderungen parlamentarische Genehmigungsverfahren vorgesehen sind.

Konkret regen wir an, dass ab Vorliegen der definitiven Bestimmungen des Rundschreibens mindestens 6 Monate Zeit bis zum In-Kraft-Treten und ab diesem Zeitpunkt mindestens 12 Monate Übergangsfrist vorzusehen sind. Zu prüfen wäre zudem eine Ergänzung in dem Sinne, dass die Übergangsfrist bei speziellen Situationen zusätzlich verlängert werden kann, so etwa in den angesprochenen Fällen, bei denen parlamentarische Verfahren erforderlich sind. Denkbar ist auch, dass sich die EBK ohne einen solchen Zusatz im konkreten Fall offen für vernünftige Lösungen zeigen wird. Je nach Erfordernis der Einführung und personellen Besetzung eines Audit Committee wäre auch für diesen Aspekt eine Verlängerung der Frist bis zum 1. Januar 2010 vorzusehen.

Wunschgemäss erhalten Sie unsere Stellungnahme auch in elektronischer Form. Gegen eine Veröffentlichung auf der Homepage der EBK haben wir nichts einzuwenden. Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Überlegungen und Anliegen.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Kantonalbanken



Carlo Mati



Hanspeter Hess