

RAHMENKONZEPT

FÜR INTERNE KONTROLLSYSTEME

IN BANKINSTITUTEN

Basler Ausschuss für Bankenaufsicht

Basel
September 1998

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	1
I. Hintergrund	6
II. Ziele und Zweck des internen Kontrollsystems	8
III. Die wichtigsten Elemente des internen Kontrollprozesses	10
A. Verantwortung der Geschäftsleitung und Kontrollumfeld	10
1. Oberstes Verwaltungsorgan	10
2. Geschäftsleitung	11
3. Kontrollumfeld	12
B. Risikoerkennung und -einschätzung	13
C. Kontrollmassnahmen und Aufgabentrennung	15
D. Informationen und Kommunikation	18
E. Überwachung und Mängelbehebung	20
IV. Beurteilung der internen Kontrollsysteme durch die Aufsichts- behörde	23
V. Rolle und Verantwortlichkeit der externen Revisoren	27
Anhang I	28
Bibliographie	
Anhang II	29
Versagen interner Kontrollen: Lehren für die Aufsichts- behörden aus konkreten Fällen	

Rahmenkonzept für interne Kontrollsysteme in Bankinstituten

EINLEITUNG

1. Im Rahmen seiner laufenden Arbeit zu Fragen der Bankenaufsicht und zur Verbesserung der Aufsicht durch Förderung von soliden Risikomanagement-Praktiken gibt der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht¹ dieses Rahmenkonzept für die Beurteilung interner Kontrollsysteme heraus. Ein System wirksamer interner Kontrollen ist ein wesentliches Führungsinstrument einer Bank und bildet die Grundlage für einen sicheren und soliden Bankbetrieb. Darüber hinaus trägt ein solches System dazu bei, dass die Zielsetzungen einer Bank eingehalten werden, dass die Bank die langfristig angestrebte Rentabilität erreicht und dass verlässliche Finanz- und Managementberichtssysteme bestehen. Es kann auch die Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften sowie von Geschäftspolitik, Projekten, internen Vorschriften und Verfahren erleichtern und das Risiko unerwarteter Verluste oder eines Rufschadens für die Bank verringern. Das Papier beschreibt die wesentlichen Elemente eines soliden internen Kontrollsystems, gestützt auf die Erfahrungen in den Mitgliedsländern und auf die in früheren Publikationen des Ausschusses aufgestellten Grundsätze. Es legt eine Reihe von Grundsätzen fest, die die Bankenaufsichtsbehörden bei der Beurteilung interner Kontrollsysteme von Banken anwenden können.

2. Der Basler Ausschuss sowie Bankenaufsichtsbehörden in aller Welt befassen sich immer mehr mit der Bedeutung solider interner Kontrollen. Dieses erhöhte Interesse an den internen Kontrollen ist teilweise auf die erheblichen Verluste zurückzuführen, die mehrere Bankinstitute erlitten haben. Eine Analyse der mit diesen Verlusten zusammenhängenden Probleme ergab, dass sie vermutlich hätten vermieden werden können, wenn die Banken über wirksame interne Kontrollsysteme verfügt hätten. Solche Systeme hätten die Probleme, die zu den Verlusten führten, entweder gar nicht entstehen oder früher zutage treten lassen, so dass eine Begrenzung des Schadens für das Bankinstitut möglich gewesen wäre. In die Erarbeitung der vorliegenden Grundsätze hat der Ausschuss die Erfahrungen mit Problembanken in den einzelnen Mitgliedsländern einfließen lassen.

¹ Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht ist ein Ausschuss von Bankenaufsichtsbehörden, der 1975 von den Präsidenten der Zentralbanken der Länder der Zehnergruppe ins Leben gerufen wurde. Er setzt sich zusammen aus hochrangigen Vertretern der Bankenaufsichtsbehörden und Zentralbanken aus Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, den Niederlanden, Schweden, der Schweiz, den USA und dem Vereinigten Königreich. Der Ausschuss tritt in der Regel bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel zusammen, wo er sein ständiges Sekretariat hat.

3. Die vorliegenden Grundsätze sollen allgemein anwendbar sein; die Aufsichtsbehörden sollten sie bei der Beurteilung ihrer eigenen Aufsichtsmethoden und -verfahren zur Beobachtung der internen Kontrollsysteme der Banken verwenden. Der von der einzelnen Aufsichtsbehörde gewählte Ansatz wird von einer Reihe von Faktoren abhängen, z.B. ihren Verfahren für die Aufsicht vor Ort und von aussen sowie der Einschaltung der externen Revisoren in die Aufsicht. **Die Mitglieder des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht vertreten jedoch einhellig die Ansicht, dass sich die nationalen Aufsichtsbehörden bei der Beurteilung des internen Kontrollsystems einer Bank an die hier dargelegten Grundsätze halten sollten.**

4. Der Basler Ausschuss macht dieses Papier auch den Aufsichtsbehörden in anderen Ländern zugänglich, denn er ist der Ansicht, dass die darin dargelegten Grundsätze einen nützlichen Rahmen für die Aufsicht im Bereich der bankinternen Kontrollsysteme bilden. Ganz allgemein möchte der Ausschuss hervorheben, dass solide interne Kontrollen für die umsichtige Geschäftsführung bei den Banken und für die Förderung der Stabilität des gesamten Finanzsystems von wesentlicher Bedeutung sind. Der Ausschuss räumt zwar ein, dass vermutlich noch nicht alle Bankinstitute sämtliche Aspekte dieses Rahmenkonzepts umgesetzt haben, doch arbeiten die Banken auf dieses Ziel hin.

5. Frühere Richtlinien des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht umfassten in der Regel Erörterungen interner Kontrollsysteme für bestimmte Bereiche der Geschäftstätigkeit von Banken, z.B. das Zinsänderungsrisiko oder das Handels- und Derivatgeschäft. Hier hingegen wird ein Rahmenkonzept dargelegt, das die Aufsichtsbehörden für die Beurteilung der internen Kontrollen für sämtliche Geschäfte inner- und ausserhalb der Bilanz eines Bankinstituts oder konsolidierten Bankkonzerns verwenden sollten. Die Richtlinien konzentrieren sich nicht auf bestimmte Bereiche oder Tätigkeiten in einem Bankinstitut. Wie sie im einzelnen angewandt werden, dürfte von der Art, der Komplexität und den Risiken der Geschäfte der betreffenden Bank abhängen.

6. Der Ausschuss liefert in Abschnitt I Hintergrundinformationen, legt in Abschnitt II die Ziele und den Zweck eines internen Kontrollsystems dar und stellt in den Abschnitten III und IV 13 Grundsätze auf, die die Bankenaufsichtsbehörden anwenden sollten, wenn sie die internen Kontrollsysteme der Banken beurteilen. Anhang I enthält ausserdem eine kleine Bibliographie, und in Anhang II werden die Lehren festgehalten, die Aufsichtsbehörden aus konkreten Fällen von Versagen interner Kontrollsysteme ziehen können.

Grundsätze für die Beurteilung interner Kontrollsysteme

Verantwortung der Geschäftsleitung und Kontrollumfeld

Grundsatz 1:

Dem obersten Verwaltungsorgan fallen folgende Aufgaben zu: Es genehmigt die Geschäftsstrategien und geschäftspolitischen Grundsätze der Bank und überprüft

sie regelmässig, es verschafft sich Kenntnis über die wichtigsten von der Bank eingegangenen Risiken, bestimmt angemessene Limits für diese Risiken und sorgt dafür, dass die Geschäftsleitung die notwendigen Massnahmen zur Erkennung, Messung, Überwachung und Begrenzung dieser Risiken ergreift, es legt die Organisationsstruktur fest und stellt sicher, dass die Geschäftsleitung die Wirksamkeit der internen Kontrollen überwacht. Das oberste Verwaltungsorgan ist in letzter Instanz dafür verantwortlich, dass ein angemessenes und wirksames System interner Kontrollen geschaffen und weitergeführt wird.

Grundsatz 2:

Die Geschäftsleitung ist dafür verantwortlich, die vom obersten Verwaltungsorgan genehmigten Strategien und Grundsätze umzusetzen, Verfahren für die Erkennung, Messung, Überwachung und Begrenzung der von der Bank eingegangenen Risiken zu entwickeln, eine Organisationsstruktur mit klarer Zuteilung von Verantwortung, Befugnissen und Rechenschaftspflichten zu schaffen, die effektive Ausführung delegierter Aufgaben sicherzustellen, eine angemessene interne Kontrollpolitik zu erarbeiten sowie die Angemessenheit und die Wirksamkeit der internen Kontrollen zu überwachen.

Grundsatz 3:

Das oberste Verwaltungsorgan und die Geschäftsleitung sind dafür verantwortlich, hohe moralische Standards zu fördern und eine Firmenkultur zu etablieren, die den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf allen Ebenen die Bedeutung interner Kontrollen klar macht; sie alle müssen ihre Rolle im internen Kontrollsystem kennen und voll in den Prozess einbezogen sein.

Risikoerkennung und -einschätzung

Grundsatz 4:

Damit ein internes Kontrollsystem wirksam ist, müssen die erheblichen Risiken, die die Geschäftsziele der Bank ungünstig beeinflussen könnten, erkannt und fortlaufend neu bewertet werden. Diese Bewertung sollte alle Risiken umfassen, mit denen die Bank bzw. der konsolidierte Bankkonzern konfrontiert sein kann (d.h. Kreditrisiko, Länder- und Transferrisiko, Marktrisiko, Zinsänderungsrisiko, Liquiditätsrisiko, Betriebsrisiko, Rechtsrisiko und Imagerisiko). Die internen Kontrollen müssen unter Umständen angepasst werden, damit neue oder zuvor nicht kontrollierte Risiken angemessen erfasst werden.

Kontrollmassnahmen und Aufgabentrennung

Grundsatz 5:

Kontrollmassnahmen sollten ein fester Bestandteil des Tagesgeschäfts einer Bank sein. Damit ein internes Kontrollsystem wirksam ist, muss eine angemessene Kontrollstruktur geschaffen werden, wobei die Kontrollmassnahmen auf jeder Geschäftsebene zu definieren sind, d.h. Überprüfungen auf der obersten Ebene, angemessene Kontrollen für die Tätigkeit einzelner Abteilungen und Geschäftsbereiche, physische Kontrollen, Überprüfung der Einhaltung von Risikolimits und Weiterverfolgung einer Nichteinhaltung, ein System von Genehmigungen und Ermächtigungen sowie ein System der Überprüfung und Abstimmung.

Grundsatz 6:

Damit ein internes Kontrollsystem wirksam ist, muss eine angemessene Aufgabentrennung bestehen, und die Mitarbeiter dürfen keinen Interessenkonflikten ausgesetzt werden. Bereiche mit möglichen Interessenkonflikten sind zu ermitteln, möglichst klein zu halten und von einer unabhängigen Stelle sorgfältig zu überwachen.

Informationen und Kommunikation

Grundsatz 7:

Damit ein internes Kontrollsystem wirksam ist, müssen zweckmässige und umfassende interne Informationen über die Finanzlage, den Geschäftsbetrieb und die Einhaltung von Grundsätzen und Vorschriften sowie externe Marktinformationen über für die Entscheidungsfindung wichtige Ereignisse und Bedingungen vorhanden sein. Die Informationen sollten zuverlässig, aktuell und zugänglich sein und in einer einheitlichen Form erfolgen.

Grundsatz 8:

Damit ein internes Kontrollsystem wirksam ist, müssen zuverlässige Informationssysteme vorhanden sein, die alle wichtigen Geschäftsbereiche der Bank erfassen. Diese Systeme, auch diejenigen, in denen Daten in elektronischer Form gespeichert und verwendet werden, müssen sicher sein, von einer unabhängigen Stelle überwacht und durch adäquate Notfallpläne unterstützt werden.

Grundsatz 9:

Damit ein internes Kontrollsystem wirksam ist, sind leistungsfähige Kommunikationskanäle einzurichten, damit sichergestellt ist, dass alle Mitarbeiter die für ihre

Aufgaben und Verantwortlichkeiten geltenden Grundsätze und Verfahren genau kennen und einhalten und dass sonstige wichtige Informationen die Mitarbeiter erreichen, die sie benötigen.

Überwachung und Mängelbehebung

Grundsatz 10:

Die Wirksamkeit der internen Kontrollen der Bank ist fortlaufend zu überwachen. Die Überwachung der wichtigsten Risiken sollte zum Tagesgeschäft der Bank gehören, ebenso regelmässige Neubeurteilungen durch die einzelnen Geschäftsbereiche und durch die interne Revision.

Grundsatz 11:

Für das interne Kontrollsystem ist von operativ unabhängigen, angemessen ausgebildeten und kompetenten Mitarbeitern eine effektive und umfassende interne Revision durchzuführen. Als Teil der Überwachung der internen Kontrollen sollte die interne Revision direkt dem obersten Verwaltungsorgan oder dessen Geschäftsprüfungsausschuss sowie der Geschäftsleitung unterstellt sein.

Grundsatz 12:

Mängel der internen Kontrollen, ob vom betreffenden Geschäftsbereich, von der internen Revision oder von anderen Mitarbeitern mit Kontrollaufgaben erkannt, sind in einem Zeitraum, der dem Problem angemessen ist, der entsprechenden Ebene der Geschäftsleitung zu melden und rasch zu beheben. Gravierende Mängel des Kontrollsystems sind der Geschäftsleitung und dem obersten Verwaltungsorgan zu melden.

Beurteilung der internen Kontrollsysteme durch die Aufsichtsbehörde

Grundsatz 13:

Die Aufsichtsbehörde sollte von den Banken unabhängig von deren Grösse verlangen, dass sie ein wirksames System interner Kontrollen einrichten, das der Art, der Komplexität und den Risiken ihrer bilanzwirksamen und ausserbilanziellen Geschäfte entspricht und das auf Veränderungen im Umfeld und in den Rahmenbedingungen der Bank reagiert. Wenn die Aufsichtsbehörde zu dem Schluss kommt, dass das interne Kontrollsystem einer Bank unzulänglich ist oder nicht auf ihr spezielles Risikoprofil abgestimmt ist (wenn es z.B. nicht allen hier dargelegten Grundsätzen entspricht), sollte sie angemessene Massnahmen ergreifen.

I. Hintergrund

1. Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht hat mehrere neuere Fälle von Bankproblemen untersucht, um die wichtigsten Ursachen von Mängeln der internen Kontrolle zu ermitteln. Dabei hat sich deutlich gezeigt, wie wichtig es ist, dass die Mitglieder des obersten Verwaltungsorgans und der Geschäftsleitung einer Bank, die internen und die externen Revisoren sowie die Bankenaufsichtsbehörden dem Ausbau der internen Kontrollsysteme mehr Aufmerksamkeit widmen und ihre Wirksamkeit immer wieder neu beurteilen. Mehrere Fälle aus der letzten Zeit sind Beispiele dafür, dass unzulängliche interne Kontrollen zu erheblichen Verlusten führen können.

2. Die häufigsten Arten von Versagen interner Kontrollmechanismen bei Problem-banken lassen sich in fünf Kategorien einordnen:

- ***Mangelhafte Überwachung durch die Geschäftsleitung und unklare Rechenschaftspflichten, Fehlen eines starken Kontrollumfelds innerhalb der Bank.*** In Fällen von bedeutenden Verlusten sind ausnahmslos mangelnde Aufmerksamkeit der Geschäftsleitung hinsichtlich des Kontrollumfelds in der Bank oder Laschheit bei dessen Gestaltung, unzulängliche Führung und Überwachung durch das oberste Verwaltungsorgan und die Geschäftsleitung und ein Fehlen klarer Rechenschaftspflichten bei der Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen festzustellen. Ferner zeigt sich in diesen Fällen, dass die Geschäftsleitung nicht ausreichend motiviert war, um für eine starke Linienüberwachung zu sorgen und ein ausgeprägtes Kontrollbewusstsein in den einzelnen Geschäftsbereichen zu fördern.
- ***Unzulängliche Erkennung und Einschätzung der Risiken bestimmter bilanzwirksamer und ausserbilanzieller Bankgeschäfte.*** Zahlreiche Bankinstitute, die grosse Verluste erlitten, hatten es versäumt, die Risiken neuer Produkte und Tätigkeiten zu ermitteln und zu analysieren oder ihre Risikoeinschätzungen zu aktualisieren, wenn sich das Umfeld oder die Geschäftsbedingungen erheblich änderten. Viele der jüngsten Fälle zeigen deutlich, dass Kontrollsysteme, die bei traditionellen oder einfachen Produkten gut funktionieren, bei innovativen oder komplexen Produkten versagen.
- ***Fehlen oder Versagen wichtiger Kontrollstrukturen und -mechanismen, wie z.B. Aufgabentrennung, Genehmigungen, Überprüfungen, Abstimmungen und Untersuchung der operativen Ergebnisse.*** Insbesondere eine fehlende Aufgabentrennung spielte bei den grossen Verlusten mancher Banken eine wichtige Rolle.
- ***Unzulängliche Weitergabe von Informationen zwischen den Managementebenen in einer Bank, insbesondere bei der Meldung von Problemen nach oben.*** Um wirksam zu sein, müssen Grundsätze und Verfahren allen an einer Geschäftstätigkeit beteiligten Mitarbeitern wirksam zur Kenntnis gebracht werden. Einige Banken erlitten Verluste, weil

die entsprechenden Mitarbeiter die Geschäftspolitik der Bank nicht kannten oder nicht richtig verstanden. In mehreren Fällen erreichten Informationen über unangemessene Tätigkeiten, die über die Organisationsstufen hätten nach oben gegeben werden sollen, das oberste Verwaltungsorgan oder die Geschäftsleitung erst, als die Probleme schon gravierend waren. In anderen Fällen waren die Informationen in Berichten für die Geschäftsleitung unvollständig oder unrichtig, so dass fälschlicherweise ein günstiger Eindruck von einer Geschäftssituation entstand.

- ***Unzulängliche oder unwirksame Revisionsprogramme und sonstige Überwachungsmechanismen.*** In vielen Fällen war die Revision in Problembanken nicht gründlich genug, um Schwachstellen in den Kontrollsystemen zu erkennen und zu melden. In anderen Fällen meldeten die Revisoren zwar Probleme, es bestanden aber keine Vorkehrungen, die sicherstellten, dass die Geschäftsleitung die Mängel behob.

3. Das Rahmenkonzept für interne Kontrollen, das die Grundlage der vorliegenden Leitlinien bildet, beruht auf der derzeitigen Praxis bei vielen grossen Banken, Wertpapierhäusern und nicht zum Finanzsektor gehörenden Unternehmen sowie deren Revisoren. Es veranschaulicht einmal mehr die wachsende Bedeutung, die Bankenaufsichtsbehörden der Überprüfung des Risikomanagements und der internen Kontrollen von Bankinstituten zumessen. Es sei betont, dass es die Pflicht des obersten Verwaltungsorgans und der Geschäftsleitung einer Bank ist, angemessene interne Kontrollen in der Bank sicherzustellen und ein Umfeld zu schaffen, in dem jeder einzelne Mitarbeiter seine Verantwortung in diesem Bereich kennt und wahrnimmt. Die Pflicht der Bankenaufsicht wiederum ist es, das Engagement des obersten Verwaltungsorgans und der Geschäftsleitung für das interne Kontrollverfahren zu beurteilen.

II. Ziele und Zweck des internen Kontrollsystems

4. Die interne Kontrolle ist ein *Prozess*, an dem das oberste Verwaltungsorgan,² die Geschäftsleitung und das Personal auf allen Ebenen beteiligt sind. Es handelt sich nicht bloss um ein Verfahren oder eine Politik, die zu einem bestimmten Zeitpunkt praktiziert werden, sondern um einen kontinuierlichen Prozess auf allen Ebenen der Bank. Das oberste Verwaltungsorgan und die Geschäftsleitung sind dafür verantwortlich, ein entsprechendes Umfeld zu etablieren, um einen wirksamen internen Kontrollprozess zu erleichtern, sowie dafür, die Wirksamkeit dieses Prozesses fortlaufend zu überwachen; jeder einzelne Mitarbeiter der Bank muss jedoch an dem Prozess teilnehmen. Die Hauptziele des internen Kontrollprozesses³ können wie folgt definiert werden:

1. Effizienz und Leistungsfähigkeit der Geschäftstätigkeit (Leistungsziele);
2. Zuverlässigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der Finanz- und Managementinformation (Informationsziele); und
3. Einhaltung einschlägiger Gesetze und Vorschriften ("Compliance"-Ziele).

5. *Leistungsziele* der internen Kontrolle betreffen die Effizienz und Leistungsfähigkeit der Bank bei der Verwendung ihrer Vermögenswerte und sonstigen Ressourcen und den Schutz der Bank vor Verlusten. Mit dem internen Kontrollprozess soll sichergestellt werden, dass die Mitarbeiter in der gesamten Organisation daran arbeiten, Ziele auf effiziente und integre Weise zu erreichen, ohne dass unbeabsichtigte oder übermässige Kosten entstehen und ohne dass andere Interessen (z.B. diejenigen von Angestellten, Lieferanten oder Kunden) vor diejenigen der Bank gestellt werden.

6. Die *Informationsziele* betreffen die Erstellung aktueller, verllässlicher und relevanter Berichte, die für die Entscheidungsfindung in der Bank benötigt werden. Darüber hinaus umfassen sie die Notwendigkeit zuverlässiger Jahresrechnungen, sonstiger Finanzaussweise sowie Offenlegungen und Berichte für die Aktionäre, die Aufsichtsbehörde und weitere aussenstehende Parteien im Zusammenhang mit Finanzgeschäften. Die bei der Geschäfts-

² In diesem Papier wird von einer Geschäftsführungsstruktur ausgegangen, die sich aus einem obersten Verwaltungsorgan und einer Geschäftsleitung zusammensetzt. Der Ausschuss weiss, dass die rechtlichen und sonstigen Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich sind, was die Funktion des obersten Verwaltungsorgans und der Geschäftsleitung betrifft. In einigen Ländern besteht die Hauptaufgabe, wenn nicht sogar die einzige Aufgabe des Verwaltungsorgans darin, das geschäftsführende Organ (Geschäftsleitung, Generaldirektion) zu beaufsichtigen, um sicherzustellen, dass dieses seine Aufgaben erfüllt. Aus diesem Grund wird das Verwaltungsorgan in einigen Ländern auch als "Aufsichtsrat" bezeichnet, d.h. es hat in diesem Fall keine geschäftsführenden Funktionen. In anderen Ländern dagegen sind die Aufgaben des "Verwaltungsrats" breiter gefächert, d.h. er legt die allgemeinen geschäftspolitischen Richtlinien der Bank fest. Angesichts dieser Unterschiede werden in diesem Papier mit "oberstem Verwaltungsorgan" und "Geschäftsleitung" nicht rechtliche Konstrukte bezeichnet, sondern zwei entscheidungstragende Funktionen innerhalb der Bank.

³ Dazu gehören interne Kontrollen für den Schutz von Vermögenswerten und anderen Ressourcen gegen unbefugten Erwerb, unbefugte Verwendung oder Verfügung sowie gegen Verlust.

leitung, dem obersten Verwaltungsorgan, den Aktionären und den Aufsichtsbehörden eingehenden Informationen sollten qualitativ so gut und so zuverlässig sein, dass sich die Empfänger für ihre Entscheidungen darauf stützen können. Mit "zuverlässig" ist im Zusammenhang mit Finanzausweisen gemeint, dass die Ausweise ein getreues Bild vermitteln und auf klar definierten Rechnungslegungsgrundsätzen und -vorschriften beruhen müssen.

7. Mit *Compliance-Zielen* soll sichergestellt werden, dass das gesamte Bankgeschäft den einschlägigen Gesetzen und Vorschriften, den Anforderungen der Aufsicht sowie den Grundsätzen und Verfahren der Bank entspricht. Die Einhaltung dieses Ziels dient dem Schutz der Existenz und des Rufs der Bank.

III. Die wichtigsten Elemente des internen Kontrollprozesses

8. Der interne Kontrollprozess, der ursprünglich zur Bekämpfung von Betrug, Veruntreuung und Fehlern diente, ist immer mehr ausgebaut worden und befasst sich nun mit den verschiedensten Risiken, denen eine Bank ausgesetzt ist. Es wird inzwischen allgemein anerkannt, dass solide interne Kontrollen wesentlich darüber mitentscheiden, ob eine Bank ihre erklärten Ziele erreichen und ihre finanzielle Existenz sichern kann.

9. Interne Kontrollen bestehen aus fünf miteinander verbundenen Elementen:

1. Verantwortung der Geschäftsleitung und Kontrollumfeld;
2. Risikoerkennung und -einschätzung;
3. Kontrollmassnahmen und Aufgabentrennung;
4. Informationen und Kommunikation;
5. Überwachung und Mängelbehebung.

Die Probleme, die bei den jüngsten Fällen von grossen Verlusten bei Banken auftraten, lassen sich diesen fünf Elementen zuordnen. Das effektive Funktionieren dieser Elemente ist eine Voraussetzung dafür, dass eine Bank ihre Leistungs-, Informations- und Compliance-Ziele erreicht.

A. Verantwortung der Geschäftsleitung und Kontrollumfeld

1. Oberstes Verwaltungsorgan

Grundsatz 1: Dem obersten Verwaltungsorgan fallen folgende Aufgaben zu: Es genehmigt die Geschäftsstrategien und geschäftspolitischen Grundsätze der Bank und überprüft sie regelmässig, es verschafft sich Kenntnis über die wichtigsten von der Bank eingegangenen Risiken, bestimmt angemessene Limits für diese Risiken und sorgt dafür, dass die Geschäftsleitung die notwendigen Massnahmen zur Erkennung, Messung, Überwachung und Begrenzung dieser Risiken ergreift, es legt die Organisationsstruktur fest und stellt sicher, dass die Geschäftsleitung die Wirksamkeit der internen Kontrollen überwacht. Das oberste Verwaltungsorgan ist in letzter Instanz dafür verantwortlich, dass ein angemessenes und wirksames System interner Kontrollen geschaffen und weitergeführt wird.

10. Das oberste Verwaltungsorgan legt für die Geschäftsleitung Grundsätze und Richtlinien fest und überwacht sie. Es ist für die Genehmigung und Überprüfung der allgemeinen Geschäftsstrategien und geschäftspolitischen Grundsätze sowie der Organisationsstruktur des Bankinstituts insgesamt zuständig. Das oberste Verwaltungsorgan ist in letzter Instanz dafür verantwortlich, dass ein angemessenes und wirksames System interner Kontrollen geschaffen und aufrechterhalten wird. Die Mitglieder des Verwaltungsorgans müssen ob-

ektiv, kompetent und neugierig sein und über Kenntnis oder Fachwissen über die Tätigkeit und die Risiken der Bank verfügen. In den Ländern, in denen dies möglich ist, sollten dem Verwaltungsorgan einige Mitglieder angehören, die vom Tagesgeschäft der Bank unabhängig sind. Ein starkes, aktives Verwaltungsorgan, vor allem in Verbindung mit wirksamen Kommunikationskanälen und kompetenten Mitarbeitern im Finanz- und Rechtswesen und in der internen Revision, bildet ein wichtiges Instrument, um für die Behebung von Problemen zu sorgen, die die Wirksamkeit der internen Kontrollen beeinträchtigen könnten.

11. Das oberste Verwaltungsorgan sollte: 1) regelmässige Besprechungen mit der Geschäftsleitung über die Wirksamkeit der internen Kontrollen durchführen, 2) die von der Geschäftsleitung, den internen Revisoren und den externen Revisoren vorgenommene Bewertung der internen Kontrollen jeweils in angemessener Frist überprüfen, 3) sich in Abständen darum kümmern, dass die Geschäftsleitung den von Revisoren und Aufsichtsbehörden geäusserten Empfehlungen und Bedenken hinsichtlich Schwachstellen der internen Kontrollen prompt nachkommt, 4) regelmässig überprüfen, ob die Strategien und Risikolimits der Bank noch angemessen sind.

12. In vielen Ländern nutzen die Banken die Möglichkeit, einen unabhängigen Geschäftsprüfungsausschuss einzurichten, der das oberste Verwaltungsorgan bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützt. Mit Hilfe eines solchen Ausschusses können Informationen und Berichte im einzelnen geprüft werden, ohne dass alle Mitglieder des Verwaltungsorgans Zeit dafür aufwenden müssen. Der Geschäftsprüfungsausschuss ist in der Regel für die Beaufsichtigung der Erstellung von Abschlüssen und des internen Kontrollsystems zuständig. Im Rahmen dieser Aufgabe verfolgt der Ausschuss die Tätigkeit der internen Revision der Bank und fungiert als direkte Kontaktstelle für diesen Dienst; ferner bestimmt er die externen Revisoren und ist deren wichtigster Ansprechpartner. In den Ländern, in denen diese Möglichkeit besteht, sollte sich der Ausschuss vorwiegend oder ausschliesslich aus Mitgliedern des Verwaltungsorgans zusammensetzen, die nicht gleichzeitig der Geschäftsleitung der Bank oder einer ihrer Tochtergesellschaften angehören und die über Kenntnisse des Bilanzwesens und der internen Kontrollen verfügen. Auf gar keinen Fall sollte jedoch die Einsetzung eines Geschäftsprüfungsausschusses dazu dienen, Pflichten des Gesamtverwaltungsorgans an diesen Ausschuss zu übertragen; das Gesamtverwaltungsorgan ist rechtlich allein befugt, Entscheidungen zu treffen.

2. Geschäftsleitung

Grundsatz 2: Die Geschäftsleitung ist dafür verantwortlich, die vom obersten Verwaltungsorgan genehmigten Strategien und Grundsätze umzusetzen, Verfahren für die Erkennung, Messung, Überwachung und Begrenzung der von der Bank eingegangenen Risiken zu entwickeln, eine Organisationsstruktur mit klarer Zuteilung von Verantwortung, Befugnissen und Rechenschaftspflichten zu schaffen, die effektive

Ausführung delegierter Aufgaben sicherzustellen, eine angemessene interne Kontrollpolitik zu erarbeiten sowie die Angemessenheit und die Wirksamkeit der internen Kontrollen zu überwachen.

13. Die eigentliche Geschäftsleitung ist dafür verantwortlich, die Weisungen des obersten Verwaltungsorgans, einschliesslich der Verfolgung von Strategien und Grundsätzen und der Errichtung eines leistungsfähigen Kontrollsystems, in die Praxis umzusetzen. Die Mitglieder der Geschäftsleitung delegieren in der Regel die Verantwortung für die spezielleren Grundsätze und Verfahren der internen Kontrolle an die Verantwortlichen der jeweiligen Geschäftsbereiche. Delegieren ist ein wesentliches Element der Geschäftsführung, doch sollte die Geschäftsleitung die leitenden Mitarbeiter, an die sie diese Aufgaben delegiert haben, überwachen und darauf achten, dass sie angemessene Grundsätze und Verfahren erarbeiten und durchsetzen.

14. Ob die etablierten internen Kontrollen auch beachtet werden, hängt stark davon ab, ob eine gut dokumentierte und offengelegte Organisationsstruktur besteht, die Rechenschaftspflichten und Befugnisse klar aufzeigt und eine effiziente Kommunikation in der gesamten Organisation ermöglicht. Die Zuteilung von Pflichten und Verantwortlichkeiten sollte so gestaltet sein, dass keine Lücken in den Berichtslinien bestehen und dass die Geschäftsleitung über alle Ebenen der Bank und ihre verschiedenen Tätigkeitsbereiche eine angemessene Kontrolle ausübt.

15. Die Geschäftsleitung sollte unbedingt dafür sorgen, dass die verschiedenen Tätigkeiten von qualifizierten Mitarbeitern mit der nötigen Erfahrung und dem nötigen Fachwissen ausgeübt werden. Mitarbeiter mit Kontrollaufgaben sind angemessen zu entlohnen. Darüber hinaus ist für regelmässige Weiterbildung zu sorgen. Die Geschäftsleitung sollte eine Gehalts- und Beförderungspolitik einführen, mit der angemessenes Verhalten honoriert wird und Anreize, interne Kontrollmechanismen zu ignorieren oder zu umgehen, auf ein Minimum reduziert werden.

3. Kontrollumfeld

Grundsatz 3: Das oberste Verwaltungsorgan und die Geschäftsleitung sind dafür verantwortlich, hohe moralische Standards zu fördern und eine Firmenkultur zu etablieren, die den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf allen Ebenen die Bedeutung interner Kontrollen klar macht; sie alle müssen ihre Rolle im internen Kontrollsystem kennen und voll in den Prozess einbezogen sein.

16. Ein wesentliches Element eines effizienten internen Kontrollsystems ist ein starkes Kontrollumfeld. Das oberste Verwaltungsorgan und die Geschäftsleitung müssen der Bedeutung interner Kontrollen durch ihr Verhalten und ihre Äusserungen Gewicht verleihen.

Dies schliesst auch die moralischen Werte ein, die die Geschäftsleitung in der Geschäftstätigkeit sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Bank sichtbar vertritt. Wie sich das oberste Verwaltungsorgan und die Geschäftsleitung äussern und verhalten, ist von grossem Einfluss auf die Integrität, die moralischen Werte und andere Aspekte des Kontrollumfelds einer Bank.

17. Für die interne Kontrolle ist - in unterschiedlichem Ausmass - jedermann in der Bank zuständig. Praktisch alle Mitarbeiter produzieren Informationen, die im internen Kontrollsystem verwendet werden, oder führen andere Handlungen aus, die für die Kontrollen erforderlich sind. Für ein starkes internes Kontrollsystem ist es unabdingbar, dass sich alle Mitarbeiter der Notwendigkeit bewusst sind, ihre Aufgaben effizient zu erfüllen und der jeweils angemessenen Ebene der Geschäftsleitung festgestellte Betriebsprobleme, Fälle von Nichteinhalten des Verhaltenskodexes, sonstige Verstösse gegen geschäftspolitische Grundsätze oder gesetzwidrige Handlungen zu melden. Dieses Ziel wird am ehesten erreicht, wenn die Betriebsverfahren klar schriftlich festgehalten und die entsprechenden Unterlagen dem zuständigen Personal zur Verfügung gestellt werden. Es ist sehr wichtig, dass das gesamte Personal einer Bank die Bedeutung interner Kontrollen begreift und aktiv am Prozess teilnimmt.

18. Bei der Durchsetzung moralischer Werte sollte eine Bank ihre Politik und ihre Verfahren so festlegen, dass nicht unbeabsichtigterweise ein Anreiz oder eine Versuchung für unzulässige Tätigkeiten entsteht. Beispiele dafür sind: allzu starke Betonung von Leistungszielen oder sonstigen Betriebsergebnissen, insbesondere solchen kurzfristiger Art, die längerfristige Risiken ignorieren, Vergütungssysteme, die allzu sehr von kurzfristiger Leistung abhängen, unzulängliche Trennung von Aufgaben oder unzulängliche sonstige Kontrollen, die eine missbräuchliche Verwendung von Ressourcen oder die Vertuschung schlechter Ergebnisse ermöglichen, sowie allzu milde oder allzu harte Sanktionen für unzulässiges Verhalten.

19. Zwar garantiert ein starkes Kontrollumfeld noch nicht, dass ein Bankinstitut seine Ziele erreicht, das Fehlen eines solchen Umfelds eröffnet jedoch mehr Möglichkeiten für unbemerkte Fehler oder vorschriftswidriges Verhalten.

B. Risikoerkennung und -einschätzung

Grundsatz 4: Damit ein internes Kontrollsystem wirksam ist, müssen die erheblichen Risiken, die die Geschäftsziele der Bank ungünstig beeinflussen könnten, erkannt und fortlaufend neu bewertet werden. Diese Bewertung sollte alle Risiken umfassen, mit denen die Bank bzw. der konsolidierte Bankkonzern konfrontiert sein kann (d.h. Kreditrisiko, Länder- und Transferrisiko, Marktrisiko, Zinsänderungsrisiko, Liquiditätsrisiko, Betriebsrisiko, Rechtsrisiko und Imagerisiko). Die internen Kontrollen müssen unter Umständen angepasst werden, damit neue oder zuvor nicht kontrollierte Risiken angemessen erfasst werden.

20. Das Eingehen von Risiken gehört zum Geschäft der Banken. Es ist daher äusserst wichtig, dass diese Risiken im Rahmen eines internen Kontrollsystems erkannt und immer wieder neu bewertet werden. Aus dem Blickwinkel der internen Kontrolle sind bei einer Risikoeinschätzung die internen und externen Faktoren zu ermitteln und zu bewerten, die sich negativ auf die Leistungs-, Informations- und Compliance-Ziele einer Bank auswirken könnten. Dabei sollten auf allen Ebenen der Bank sämtliche Risiken erfasst werden, mit denen die Bank konfrontiert ist. Dieser Prozess unterscheidet sich vom Risikomanagement-Prozess, der sich in der Regel stärker auf die Überprüfung der Geschäftsstrategien konzentriert, die im Hinblick auf ein optimales Risiko/Ertrags-Verhältnis in den verschiedenen Geschäftsbereichen der Bank erarbeitet wurden.

21. Bei einer effizienten Risikoeinschätzung werden interne Faktoren (z.B. Komplexität der Struktur der Bank, Art der Geschäfte der Bank, Qualifikation des Personals, organisatorische Änderungen und Personalfluktuations) sowie externe Faktoren (z.B. sich wandelndes wirtschaftliches Umfeld, Änderungen im Finanzsektor, technologischer Fortschritt), die die Zielsetzungen der Bank negativ beeinflussen könnten, ermittelt und untersucht. Diese Risikoeinschätzung sollte auf der Ebene der einzelnen Geschäftsstellen sowie für das gesamte Spektrum der Geschäftsbereiche und Tochtergesellschaften des konsolidierten Bankkonzerns durchgeführt werden. Dabei sind verschiedene Methoden anwendbar. Eine effiziente Risikoeinschätzung erfasst sowohl die messbaren als auch die nicht messbaren Aspekte von Risiken und wägt die Kosten von Kontrollen gegen deren Nutzen ab.

22. Zur Risikoeinschätzung gehört ferner, dass die Risiken darauf überprüft werden, ob sie von der Bank kontrollierbar sind oder nicht. Bei den kontrollierbaren Risiken muss die Bank bestimmen, ob sie diese Risiken in Kauf nehmen will und inwieweit sie sie durch Kontrollverfahren eingrenzen will. Bei den nicht kontrollierbaren Risiken muss die Bank entscheiden, ob sie sie in Kauf nehmen will oder ob sie sich aus dem betreffenden Geschäftsbereich ganz oder teilweise zurückziehen will.

23. Damit eine Risikoeinschätzung - und damit auch das System interner Kontrollen - wirksam bleibt, muss die Geschäftsleitung die Risiken, die sich für die Strategien und Geschäftsziele der Bank stellen, fortlaufend neu einschätzen und auf sich wandelnde Umstände und Bedingungen reagieren. Interne Kontrollen müssen unter Umständen überarbeitet werden, um neue oder zuvor nicht kontrollierte Risiken angemessen zu erfassen. Im Zuge der Innovation im Finanzsektor muss eine Bank beispielsweise neue Finanzinstrumente und Marktgeschäfte sowie die damit verbundenen Risiken prüfen. Oft lassen sich diese Risiken am besten verstehen, wenn überlegt wird, wie sich verschiedene (wirtschaftliche und andere) Szenarien auf die Geldströme und Erträge von Finanzinstrumenten und Transaktionen auswirken. Ein genaues Studium aller denkbaren Probleme, vom Missverständnis im Verkehr mit einem Kunden bis zum Betriebsversagen, weist den Weg zu wichtigen Aspekten, die im Kontrollsystem zu berücksichtigen sind.

C. Kontrollmassnahmen und Aufgabentrennung

Grundsatz 5: Kontrollmassnahmen sollten ein fester Bestandteil des Tagesgeschäfts einer Bank sein. Damit ein internes Kontrollsystem wirksam ist, muss eine angemessene Kontrollstruktur geschaffen werden, wobei die Kontrollmassnahmen auf jeder Geschäftsebene zu definieren sind, d.h. Überprüfungen auf der obersten Ebene, angemessene Kontrollen für die Tätigkeit einzelner Abteilungen und Geschäftsbereiche, physische Kontrollen, Überprüfung der Einhaltung von Risikolimits und Weiterverfolgung einer Nichteinhaltung, ein System von Genehmigungen und Ermächtigungen sowie ein System der Überprüfung und Abstimmung.

24. Kontrollmassnahmen dienen dazu, die Risiken, die die Bank mittels der oben beschriebenen Risikoeinschätzung ermittelt hat, zu handhaben. Sie umfassen zwei Schritte: 1) die Erarbeitung von Kontrollgrundsätzen und -verfahren, 2) die Überwachung der Einhaltung der Kontrollgrundsätze und -verfahren. In die Kontrollmassnahmen sind Mitarbeiter auf allen Ebenen in der Bank einbezogen, darunter die Geschäftsleitung ebenso wie die Mitarbeiter im Kundenverkehr. Beispiele für solche Tätigkeiten sind:

- *Überprüfungen auf der obersten Ebene* - Oft verlangen das oberste Verwaltungsorgan oder die Geschäftsleitung Berichte und Ergebnismeldungen, anhand deren sie die Fortschritte der Bank bei der Realisierung ihrer Ziele überprüfen können. Beispielsweise prüft die Geschäftsleitung Berichte, in denen die tatsächlichen Geschäftsergebnisse zu einem bestimmten Zeitpunkt mit dem Voranschlag verglichen werden. Die Fragen, die die Geschäftsleitung im Anschluss an diese Prüfung stellt, und die Antworten der unteren Leitungsebenen darauf stellen eine Kontrollmassnahme dar, durch die Probleme wie z.B. Schwachstellen, Fehler in den Finanzrechnungen oder Betrug aufgedeckt werden können.
- *Tätigkeitskontrollen* - Die leitenden Mitarbeiter der Geschäftsbereiche oder Abteilungen erhalten und prüfen routinemässige Berichte sowie Berichte über Ausnahmefälle bzw. Abweichungen auf täglicher, wöchentlicher oder monatlicher Basis. Diese Prüfungen auf Abteilungsebene erfolgen häufiger als die auf höchster Ebene, und sie sind in der Regel auch detaillierter. Beispielsweise nimmt der Leiter des Bereichs Unternehmenskredite wöchentliche Berichte über Zahlungsrückstände, eingegangene Zahlungen und Zinserträge im Kreditportefeuille entgegen, während der Leiter der gesamten Kreditabteilung vielleicht auf monatlicher Basis stärker zusammengefasste Berichte für sämtliche Kreditbereiche erhält. Wie bei den Prüfungen auf höchster Ebene besteht die ausgeübte Kontrolle aus den Fragen, die sich bei der Lektüre der Berichte stellen, und den darauf gegebenen Antworten.

- *Physische Kontrollen* - Physische Kontrollen bestehen hauptsächlich aus der Einschränkung des Zugangs zu materiellen Aktiva, darunter Barmitteln und Wertpapieren. Zu den Kontrollmassnahmen gehören physische Beschränkungen, Doppelverwahrung und periodische Bestandsaufnahmen.
- *Einhaltung der Risikolimits* - Das Festlegen vorsichtiger Limits für Risikopositionen ist ein wichtiger Aspekt des Risikomanagements. Beispielsweise verringert die Einhaltung von Limits für Kreditnehmer und andere Geschäftspartner die Konzentration des Kreditrisikos einer Bank und trägt zur Diversifizierung ihrer Risiken bei. Ein wichtiges Element der internen Kontrollen ist daher, dass ein Verfahren für die Überprüfung der Einhaltung dieser Limits besteht und dass Fällen von Nichteinhaltung nachgegangen wird.
- *Genehmigungen und Ermächtigungen* - Wenn für Transaktionen, die bestimmte Limits überschreiten, eine Genehmigung oder Ermächtigung erforderlich ist, wird damit sichergestellt, dass leitende Personen auf einer angemessenen Stufe über die Transaktion bzw. die betreffende Situation Bescheid wissen und dass eine Rechenschaftspflicht besteht.
- *Überprüfungen und Abstimmungen* - Überprüfungen von Transaktionsdaten und Tätigkeiten sowie die Ergebnisse der Risikomanagement-Modellrechnungen der Bank sind wichtige Kontrollinstrumente. Periodische Abstimmungen, wie z.B. Vergleiche zwischen Zahlungsströmen und Kontounterlagen und -auszügen, können ebenfalls zur Entdeckung von korrekturbedürftigen Tätigkeiten und Aufzeichnungen führen. Die Ergebnisse solcher Überprüfungen sollten daher an die entsprechende Ebene der Geschäftsleitung gemeldet werden, wenn Probleme oder potentielle Probleme entdeckt werden.

25. Die Kontrollmassnahmen sind dann am wirksamsten, wenn sie von der Geschäftsleitung und allen Mitarbeitern als Bestandteil und nicht bloss als Ergänzung des Tagesgeschäfts der Bank angesehen werden. Gelten sie nur als Ergänzung, werden sie oft als weniger wichtig eingestuft und unter Umständen nicht ausgeführt, wenn einzelne Mitarbeiter sich bei ihrer Arbeit unter Zeitdruck fühlen. Wenn die Kontrollen Bestandteil des Tagesgeschäfts sind, kann darüber hinaus rascher auf sich ändernde Bedingungen reagiert werden, und unnötige Kosten werden vermieden. Im Rahmen der Stärkung des Kontrollumfelds in der Bank sollte die Geschäftsleitung dafür sorgen, dass angemessene Kontrollmassnahmen ein fester Bestandteil des Tagesgeschäfts aller beteiligten Mitarbeiter sind.

26. Es reicht nicht aus, wenn die Geschäftsleitung nur angemessene Grundsätze und Verfahren für die verschiedenen Tätigkeitsbereiche und Abteilungen der Bank festlegt. Sie muss vielmehr regelmässig darauf achten, dass diese Grundsätze und Verfahren auch in allen

Abteilungen eingehalten werden und dass die bestehenden Grundsätze und Verfahren nach wie vor angemessen sind. Dies ist in der Regel eine der Hauptaufgaben der internen Revision.

Grundsatz 6: Damit ein internes Kontrollsystem wirksam ist, muss eine angemessene Aufgabentrennung bestehen, und die Mitarbeiter dürfen keinen Interessenkonflikten ausgesetzt werden. Bereiche mit möglichen Interessenkonflikten sind zu ermitteln, möglichst klein zu halten und von einer unabhängigen Stelle sorgfältig zu überwachen.

27. Wenn Aufsichtsbehörden Fälle von grossen Verlusten bei Banken untersuchen, die durch mangelhafte interne Kontrollen entstanden sind, stellen sie meist fest, dass das Fehlen einer angemessenen Aufgabentrennung eine der Hauptursachen des Verlusts ist. Werden einer einzigen Person Aufgaben zugewiesen, die eigentlich miteinander in Konflikt stehen (z.B. Verantwortung für Front und Back Office einer Handelsfunktion), erhält diese Person Zugang zu wertvollen Aktiva und die Möglichkeit, Finanzdaten zur persönlichen Bereicherung oder zur Kaschierung von Verlusten zu manipulieren. Bestimmte Aufgaben in einer Bank sollten daher nach Möglichkeit auf verschiedene Personen verteilt werden, um die Gefahr einer Manipulation von Finanzdaten oder einer Veruntreuung zu verringern.

28. Die Aufgabentrennung beschränkt sich jedoch nicht nur auf Situationen, in denen dieselbe Person für Front- und Back-Office-Kontrolle zuständig ist. Gravierende Probleme können auch auftreten, wenn folgende Aufgaben nicht auf verschiedene Personen verteilt sind und keine angemessenen Kontrollen bestehen:

- Genehmigung der Auszahlung von Mitteln und die Auszahlung selbst;
- Kundenkonten und bankeigene Konten;
- Transaktionen sowohl im Bankgeschäftsbestand als auch im Handelsbestand;
- informelle Abgabe von Informationen an Kunden über deren Positionen und Geschäftsabschlüsse mit denselben Kunden;
- Beurteilung der Unterlagen für einen Kreditantrag und Überwachung des Schuldners nach Gewährung des Kredits;
- sonstige Bereiche, in denen erhebliche Interessenkonflikte auftreten können, die nicht durch andere Faktoren gemildert werden.

29. Mögliche Konfliktbereiche sind zu ermitteln, möglichst klein zu halten und von einer unabhängigen Stelle sorgfältig überwachen zu lassen. Darüber hinaus sollten in regelmässigen Abständen die Verantwortlichkeiten und Aufgaben wichtiger Mitarbeiter überprüft werden, um sicherzustellen, dass sie nicht die Möglichkeit haben, Fehlverhalten zu vertuschen.

D. Informationen und Kommunikation

Grundsatz 7: Damit ein internes Kontrollsystem wirksam ist, müssen zweckmässige und umfassende interne Informationen über die Finanzlage, den Geschäftsbetrieb und die Einhaltung von Grundsätzen und Vorschriften sowie externe Marktinformationen über für die Entscheidungsfindung wichtige Ereignisse und Bedingungen vorhanden sein. Die Informationen sollten zuverlässig, aktuell und zugänglich sein und in einer einheitlichen Form erfolgen.

30. Angemessene Informationen und eine wirksame Kommunikation sind für das Funktionieren eines Systems interner Kontrollen unabdingbar. Damit Informationen für die Bank von Nutzen sind, müssen sie relevant, zuverlässig, aktuell und zugänglich sein und in einer einheitlichen Form erfolgen. Zu den Informationen gehören Finanz-, Betriebs- und Compliance-Daten, ausserdem externe Marktinformationen über Ereignisse und Bedingungen, die für die Entscheidungsfindung wichtig sind. Die internen Informationen sind Teil eines Dokumentationsprozesses, der festgelegte Verfahren für die Aufbewahrung von Unterlagen umfassen sollte.

Grundsatz 8: Damit ein internes Kontrollsystem wirksam ist, müssen zuverlässige Informationssysteme vorhanden sein, die alle wichtigen Geschäftsbereiche der Bank erfassen. Diese Systeme, auch diejenigen, in denen Daten in elektronischer Form gespeichert und verwendet werden, müssen sicher sein, von einer unabhängigen Stelle überwacht und durch adäquate Notfallpläne unterstützt werden.

31. Eine entscheidende Komponente des Bankgeschäfts sind Einrichtung und Pflege von Managementinformationssystemen, die das ganze Tätigkeitspektrum der Bank umfassen. Diese Informationen werden meist in elektronischer und in anderer Form angeboten. Die Banken müssen sich der organisatorischen Anforderungen und der Anforderungen an die interne Kontrolle, die mit der elektronischen Verarbeitung von Informationen verbunden sind, sowie der Notwendigkeit einer angemessenen Prüfspur besonders bewusst sein. Die Entscheidungsfindung in der Geschäftsleitung könnte durch unzuverlässige oder irreführende Informationen aus mangelhaft konzipierten und kontrollierten Systemen beeinträchtigt werden.

32. Elektronische Informationssysteme und der Einsatz der Informationstechnologie sind mit Risiken verbunden, die von den Banken wirksam kontrolliert werden müssen, um Störungen bei der Geschäftsabwicklung und potentielle Verluste zu vermeiden. Da die Transaktionsverarbeitung und die Geschäftsanwendungen sich über die Verwendung von Grossrechnern hinaus auf dezentrale Systeme für geschäftspolitisch wichtige Funktionen ausgeweitet haben, sind auch die Risiken grösser geworden. Die Kontrollen über Informationssysteme und -technologie sollten sowohl allgemeine Kontrollen als auch Anwendungs-

kontrollen umfassen. Allgemeine Kontrollen sind Kontrollen der EDV-Systeme (z.B. Grossrechner, Client/Server-Systeme und Arbeitsplätze von Endverwendern), die für einen ständigen und ordnungsgemässen Betrieb sorgen; es handelt sich dabei z.B. um hausinterne Backup- und Wiederherstellungsverfahren, Software-Entwicklungs- und -Anschaffungs politik, Wartungsverfahren (Kontrollen von Änderungen) und physische/logische Zugriffskontrollen. Anwendungskontrollen sind einprogrammierte Schritte in Software-Anwendungen und sonstige manuelle Verfahren, mit denen die Transaktionsverarbeitung und Geschäftsvorgänge kontrolliert werden, z.B. Bearbeitungskontrollen und spezifische logische Zugriffskontrollen, die nur für ein einziges Geschäftssystem gelten. Ohne angemessene Kontrollen über Informationssysteme und -technologie, auch über Systeme, die sich noch in Entwicklung befinden, können Banken durch unzulängliche physische und elektronische Sicherheitsvorkehrungen, Versagen von Hard- oder Software oder ungenügende hausinterne Backup- und Wiederherstellungsverfahren Daten- und Programmverluste erleiden.

33. Abgesehen von den oben beschriebenen Risiken und Kontrollen bestehen noch Risiken, die mit dem Verlust oder dem längeren Ausfall von Systemen verbunden sind und von Faktoren verursacht werden, über die die Bank keine Kontrolle hat. Im Extremfall können solche Probleme eine Bank in ernstliche Schwierigkeiten bringen, da das Erbringen von Dienstleistungen für Gross- und Privatkunden im Geschäft, in der Strategie und für den Ruf einer Bank eine zentrale Rolle spielt; sie können eine Bank sogar daran hindern, wichtige Geschäftstätigkeiten weiterzuführen. Angesichts dieses Schadenpotentials muss die Bank über Pläne für die Wiederaufnahme der Geschäftstätigkeit und für Notfälle verfügen, z.B. in Form externer Ausweichmöglichkeiten, einschliesslich der Wiederherstellung kritischer Systeme durch einen externen Dienstleistungsanbieter. Die Möglichkeit eines Verlusts oder einer längeren Unterbrechung kritischer Geschäftstransaktionen erfordert bankweite Bemühungen bei der Notfallplanung, unter Einbeziehung der Geschäftsbereiche und nicht nur der zentralen Informatikdienste. Die Pläne zur Wiederaufnahme des Betriebs sind regelmässig zu überprüfen, um sicherzustellen, dass sie bei einer plötzlichen Katastrophe auch funktionieren.

Grundsatz 9: Damit ein internes Kontrollsystem wirksam ist, sind leistungsfähige Kommunikationskanäle einzurichten, damit sichergestellt ist, dass alle Mitarbeiter die für ihre Aufgaben und Verantwortlichkeiten geltenden Grundsätze und Verfahren genau kennen und einhalten und dass sonstige wichtige Informationen die Mitarbeiter erreichen, die sie benötigen.

34. Ohne eine leistungsfähige Kommunikation sind Informationen nutzlos. Die Geschäftsleitung einer Bank muss leistungsfähige Kommunikationswege einrichten, damit die nötigen Informationen - sowohl über die geschäftspolitischen Grundsätze und die Verfahren der Bank als auch über die tatsächlichen Betriebsergebnisse - die richtigen Personen erreichen.

35. Die Organisationsstruktur der Bank sollte einen angemessenen Informationsfluss ermöglichen - nach oben, nach unten und quer durch die Organisation. Die Informationen müssen nach oben fließen, damit das oberste Verwaltungsorgan und die Geschäftsleitung über die Geschäftsrisiken und die Geschäftsergebnisse der Bank Bescheid wissen. Durch den Informationsfluss nach unten wird sichergestellt, dass die Ziele, Strategien und Erwartungen der Bank sowie die geltenden Grundsätze und Verfahren den unteren Leitungsebenen und den Mitarbeitern der Geschäftsbereiche bekannt sind. Dies ist wichtig, wenn sich alle Angestellten der Bank gemeinsam bemühen sollen, die Ziele der Bank zu erreichen. Die Kommunikation quer durch die Organisation ist notwendig, damit Informationen, die einem Geschäftsbereich oder einer Abteilung bekannt sind, mit anderen betroffenen Geschäftsbereichen oder Abteilungen geteilt werden können.

E. Überwachung und Mängelbehebung

Grundsatz 10: Die Wirksamkeit der internen Kontrollen der Bank ist fortlaufend zu überwachen. Die Überwachung der wichtigsten Risiken sollte zum Tagesgeschäft der Bank gehören, ebenso regelmässige Neubeurteilungen durch die einzelnen Geschäftsbereiche und durch die interne Revision.

36. Da das Bankgewerbe ein dynamischer Wirtschaftszweig ist, der sich in einem raschen Wandel befindet, müssen die Banken ihre internen Kontrollen fortlaufend überwachen und angesichts sich ändernder interner und externer Bedingungen neu bewerten; sie müssen die Systeme nötigenfalls verbessern, damit sie wirksam bleiben. In komplexen, multinationalen Bankkonzernen muss die Geschäftsleitung dafür sorgen, dass die Überwachungsfunktion ordnungsgemäss definiert und strukturiert ist.

37. Die Überwachung der Wirksamkeit interner Kontrollen kann von Mitarbeitern aus verschiedenen Bereichen vorgenommen werden, u.a. dem betreffenden Geschäftsbereich selbst, der Finanzkontrolle oder der internen Revision. Die Geschäftsleitung sollte daher unbedingt klarstellen, welche Mitarbeiter für welche Überwachungsfunktion zuständig sind. Die Überwachung sollte zum Tagesgeschäft der Bank gehören, aber auch periodische Sonderprüfungen des gesamten internen Kontrollprozesses umfassen. Wie häufig bestimmte Tätigkeiten der Bank überwacht werden, sollte von den damit verbundenen Risiken und der Häufigkeit und Art von Änderungen im Betriebsumfeld abhängen.

38. Eine fortlaufende Überwachung kann den Vorteil haben, dass Mängel im internen Kontrollsystem rasch entdeckt und korrigiert werden. Am wirkungsvollsten ist eine solche Überwachung, wenn das interne Kontrollsystem Bestandteil des Betriebsumfelds ist und regelmässige Berichte zur Überprüfung produziert. Beispiele einer fortlaufenden Überwachung sind u.a. die Überprüfung und Abzeichnung von Journal-Einträgen sowie die Überprü-

fung und Abzeichnung von Berichten über festgestellte Ausnahmefälle und Abweichungen durch die Geschäftsleitung.

39. Mit Sonderprüfungen hingegen werden Probleme meist erst im nachhinein entdeckt. Diese Prüfungen ermöglichen einer Bank allerdings eine neue und umfassende Sicht auf die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems und insbesondere der Überwachung. Sie können von Mitarbeitern aus verschiedenen Bereichen vorgenommen werden, u.a. dem betreffenden Geschäftsbereich selbst, der Finanzkontrolle oder der internen Revision. Beim internen Kontrollsystem erfolgen sie oft in der Form einer Selbsteinschätzung, wenn die für eine bestimmte Funktion Verantwortlichen die Wirksamkeit der Kontrollen für ihre Tätigkeit ermitteln. Die Dokumentation und die Ergebnisse der Beurteilungen werden dann von der Geschäftsleitung überprüft. Die Überprüfung ist auf allen Stufen angemessen zu dokumentieren und in angemessener Frist der entsprechenden Führungsebene zur Kenntnis zu bringen.

Grundsatz 11: Für das interne Kontrollsystem ist von operativ unabhängigen, angemessen ausgebildeten und kompetenten Mitarbeitern eine effektive und umfassende interne Revision durchzuführen. Als Teil der Überwachung der internen Kontrollen sollte die interne Revision direkt dem obersten Verwaltungsorgan oder dessen Geschäftsprüfungsausschuss sowie der Geschäftsleitung unterstellt sein.

40. Die interne Revision ist ein wichtiger Teil der fortlaufenden Überwachung des Systems interner Kontrollen, denn sie bietet eine unabhängige Beurteilung der Angemessenheit und der Einhaltung der genehmigten Grundsätze und Verfahren. Die interne Revision muss unbedingt vom Tagesgeschäft der Bank unabhängig sein und Zugang zu allen Geschäftsbereichen der Bank, einschliesslich ihrer Zweigstellen und Tochtergesellschaften, haben.

41. Da die internen Revisoren direkt dem obersten Verwaltungsorgan bzw. dessen Geschäftsprüfungsausschuss und der Geschäftsleitung unterstehen, liefern sie unvoreingenommene Informationen über die einzelnen Geschäftsbereiche. Angesichts der grossen Bedeutung ihrer Funktion muss sich die interne Revision aus kompetenten, gut ausgebildeten Personen zusammensetzen, die ihre Rolle und ihre Verantwortung genau kennen. Häufigkeit und Umfang von Überprüfungen und Tests der internen Kontrollen einer Bank durch die internen Revisoren sollten sich nach der Art, der Komplexität und dem Risiko der Tätigkeitsbereiche der Bank richten.

42. Die interne Revision muss direkt der höchsten Führungsebene der Bank - in der Regel dem obersten Verwaltungsorgan oder dessen Geschäftsprüfungsausschuss - sowie der Geschäftsleitung unterstehen. Dies dient einer ordnungsgemässen Unternehmensführung, da das Verwaltungsorgan Informationen erhält, die in keiner Weise von den im Bericht behandelten unteren Führungsebenen beeinflusst worden sind. Das oberste Verwaltungsorgan sollte

ausserdem die Unabhängigkeit der internen Revisoren noch verstärken, indem z.B. ihre Gehälter und budgetierten Ressourcen vom Verwaltungsorgan oder von der obersten Ebene der Geschäftsleitung bestimmt werden und nicht von einer Leitungsebene, die von der Arbeit der internen Revisoren betroffen ist.

Grundsatz 12: Mängel der internen Kontrollen, ob vom betreffenden Geschäftsbereich, von der internen Revision oder von anderen Mitarbeitern mit Kontrollaufgaben erkannt, sind in einem Zeitraum, der dem Problem angemessen ist, der entsprechenden Ebene der Geschäftsleitung zu melden und rasch zu beheben. Gravierende Mängel des Kontrollsystems sind der Geschäftsleitung und dem obersten Verwaltungsorgan zu melden.

43. Mängel der internen Kontrollen oder mangelhaft kontrollierte Risiken sind sofort bei ihrer Feststellung dem oder den Zuständigen zu melden, gravierende Mängel sind der Geschäftsleitung und dem obersten Verwaltungsorgan zu melden. Nach der Meldung sind sie von der Geschäftsleitung möglichst rasch zu korrigieren. Die internen Revisoren sollten Folgeprüfungen oder eine Überwachung in anderer zweckdienlicher Form durchführen und es der Geschäftsleitung oder dem obersten Verwaltungsorgan unverzüglich melden, wenn Korrekturen unterblieben sind. Um eine rasche Behebung von Mängeln sicherzustellen, sollte die Geschäftsleitung für die Schaffung eines Systems verantwortlich sein, in dem Schwachstellen der internen Kontrollen und die ergriffenen Korrekturmaßnahmen aufgezeichnet werden.

44. Das oberste Verwaltungsorgan und die Geschäftsleitung sollten regelmässig Berichte erhalten, in denen alle erkannten Kontrollprobleme zusammengefasst werden. Ein Problem, das vielleicht unbedeutend scheint, wenn ein einzelnes Kontrollverfahren isoliert betrachtet wird, kann durchaus einen Hinweis auf Tendenzen darstellen, die sich insgesamt zu einem erheblichen Kontrollmangel entwickeln können, wenn nicht rechtzeitig Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

IV. Beurteilung der internen Kontrollsysteme durch die Aufsichtsbehörde

Grundsatz 13: Die Aufsichtsbehörde sollte von den Banken unabhängig von deren Grösse verlangen, dass sie ein wirksames System interner Kontrollen einrichten, das der Art, der Komplexität und den Risiken ihrer bilanzwirksamen und ausserbilanziellen Geschäfte entspricht und das auf Veränderungen im Umfeld und in den Rahmenbedingungen der Bank reagiert. Wenn die Aufsichtsbehörde zu dem Schluss kommt, dass das interne Kontrollsystem einer Bank unzulänglich ist oder nicht auf ihr spezielles Risikoprofil abgestimmt ist (wenn es z.B. nicht allen hier dargelegten Grundsätzen entspricht), sollte sie angemessene Massnahmen ergreifen.

45. Obwohl letztlich das oberste Verwaltungsorgan und die Geschäftsleitung für ein leistungsfähiges System interner Kontrollen verantwortlich sind, sollten die Aufsichtsbehörden die internen Kontrollsysteme der einzelnen Banken im Rahmen ihrer üblichen Aufsicht beurteilen. Ferner sollten die Aufsichtsbehörden darauf achten, ob sich die Geschäftsleitung der einzelnen Banken unverzüglich um Probleme kümmert, die im Rahmen der internen Kontrollen entdeckt worden sind.

46. Die Aufsichtsbehörden sollten von den von ihnen beaufsichtigten Banken ein starkes Kontrollumfeld verlangen, und sie sollten bei ihrer Aufsichtstätigkeit von einem risikozentrierten Ansatz ausgehen. Hierzu gehört u.a., dass die Angemessenheit der internen Kontrollen zu überprüfen ist. Die Aufsichtsbehörden dürfen nicht nur die Leistungsfähigkeit des gesamten Systems interner Kontrollen prüfen, sondern müssen unbedingt auch die Kontrollen über Hochrisikobereiche (z.B. Bereiche mit ungewöhnlich hoher Rentabilität, raschem Wachstum, ferner neue Geschäftsaktivitäten oder geographische Entferntheit vom Hauptsitz) bewerten. Wenn die Aufsichtsbehörde zu dem Schluss kommt, dass das interne Kontrollsystem einer Bank unzulänglich ist oder nicht auf ihr spezielles Risikoprofil abgestimmt ist, sollte sie zweckdienliche Massnahmen ergreifen, z.B. ihre Bedenken der Geschäftsleitung mitteilen und beobachten, welche Verbesserungsmassnahmen die Bank für ihr internes Kontrollsystem ergreift.

47. Bei der Beurteilung der internen Kontrollsysteme der Banken sollten die Aufsichtsbehörden den Tätigkeiten oder Situationen besondere Aufmerksamkeit widmen, die erfahrungsgemäss schon zu beträchtlichen Verlusten infolge Versagens der internen Kontrollen geführt haben. Bestimmte Änderungen im Umfeld einer Bank sollten besonders sorgfältig daraufhin geprüft werden, ob sie eine Aktualisierung des internen Kontrollsystems erfordern. Solche Änderungen sind z.B.: 1) ein neues Betriebsumfeld, 2) neues Personal, 3) neue oder aktualisierte Informationssysteme, 4) rasch expandierende Bereiche/Tätigkeiten, 5) neue Technologie, 6) neue Sparten, Produkte, Tätigkeiten (vor allem komplexer Art), 7) Umstrukturierung des Unternehmens, Fusion, Übernahme, 8) Ausweitung der Geschäfts-

tätigkeit im Ausland/Übernahme eines Auslandsgeschäfts (einschl. der Auswirkungen von Änderungen der entsprechenden wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen).

48. Eine Aufsichtsbehörde hat verschiedene Möglichkeiten, die Qualität interner Kontrollen zu beurteilen. Sie kann die Arbeit der internen Revision der Bank beurteilen, indem sie deren Arbeitspapiere sowie auch die angewandte Methodik für die Ermittlung, Messung, Überwachung und Begrenzung von Risiken prüft. Ist die Aufsichtsbehörde mit der Arbeit der internen Revisoren zufrieden, kann sie deren Berichte als Grundlage verwenden, um Kontrollprobleme in der Bank festzustellen oder potentielle Risikobereiche zu ermitteln, die die Revisoren in jüngster Zeit nicht überprüft haben. Einige Aufsichtsbehörden wenden ein Selbsteinschätzungsverfahren an, bei dem die Geschäftsleitung der Bank die internen Kontrollen für jede Geschäftssparte einzeln überprüft und der Aufsichtsbehörde bestätigt, dass die Kontrollen für den betreffenden Geschäftsbereich angemessen sind. Andere Aufsichtsbehörden verlangen periodische externe Revisionen wichtiger Bereiche, wobei sie den Umfang der Revision selbst festlegen. Manche Aufsichtsbehörden kombinieren die soeben beschriebenen Techniken mit eigenen Überprüfungen der internen Kontrollen vor Ort.

49. In vielen Ländern führt die Aufsichtsbehörde Prüfungen vor Ort durch, und eine Überprüfung der internen Kontrollen ist fester Bestandteil dieser Prüfungen. Eine Prüfung vor Ort kann sowohl eine Überprüfung der gesamten Geschäftsverfahren als auch ein sinnvolles Mass an Stichprobenkontrollen einzelner Transaktionen umfassen, so dass sich die Aufsichtsbehörde ein unabhängiges Bild von den internen Kontrollprozessen der Bank machen kann.

50. Ein sinnvolles Mass an Stichprobenkontrollen einzelner Transaktionen sollte durchgeführt werden, um folgendes zu überprüfen:

- Angemessenheit und Einhaltung interner Grundsätze, Verfahren und Limits;
- die Genauigkeit und Vollständigkeit von Managementberichten und Finanzausweisen und
- die Verlässlichkeit bestimmter Kontrollmechanismen (d.h., ob sie so funktionieren, wie es der Absicht der Geschäftsleitung entspricht), die als besonders wichtig für die betreffende interne Kontrolle angesehen werden.

51. Um die Wirksamkeit der fünf Elemente interner Kontrollen eines Bankinstituts (bzw. einer Geschäftsstelle/eines Geschäftsbereichs) zu beurteilen, sollte die Aufsichtsbehörde:

- die für das geprüfte Bankinstitut bzw. die Geschäftsstelle oder den Geschäftsbereich (z.B. Kreditvergabe, Anlagetätigkeit, Rechnungslegung) relevanten Ziele der internen Kontrollen bestimmen;
- die Wirksamkeit der einzelnen Elemente des internen Kontrollsystems nicht nur anhand einer Überprüfung von Grundsätzen und Verfahren beurteilen, sondern

auch durch Prüfung von Unterlagen, Besprechung von Transaktionen mit Bankmitarbeitern verschiedener Stufen, Beobachtung des Betriebsumfelds und Stichprobenkontrollen von Transaktionen;

- Bedenken hinsichtlich der internen Kontrollen und Empfehlungen zu deren Verbesserung rechtzeitig mit dem obersten Verwaltungsorgan und der Geschäftsleitung der Bank besprechen;
- darauf achten, dass bei Feststellung von Mängeln so rasch wie möglich Korrekturmaßnahmen ergriffen werden.

52. Bankenaufsichtsbehörden, die über eine gesetzliche Grundlage oder andere Mittel verfügen, um den Umfang der Arbeit externer Revisoren zu bestimmen und sich darauf zu stützen, tun dies oft oder sogar immer an Stelle von Prüfungen vor Ort. In einem solchen Fall sollten die externen Revisoren die oben beschriebene Prüfung der Geschäfte und die Stichprobenkontrollen von Transaktionen im Rahmen spezifischer Geschäftsbesorgungsverträge durchführen. Die Aufsichtsbehörde ihrerseits sollte die Qualität der Arbeit der Revisoren prüfen.

53. In allen Fällen sollten die Aufsichtsbehörden die Bemerkungen und Empfehlungen der externen Revisoren zur Wirksamkeit der internen Kontrollen zur Kenntnis nehmen und darauf achten, dass die Geschäftsleitung und das oberste Verwaltungsorgan in zufriedenstellender Weise auf die Bedenken und Empfehlungen der externen Revisoren eingehen. Bedeutung und Art von Kontrollproblemen, die von den Revisoren festgestellt werden, sollten in der Beurteilung der Wirksamkeit der internen Kontrollen einer Bank durch die Aufsichtsbehörden berücksichtigt werden.

54. Die Aufsichtsbehörde sollte ausserdem die externen Revisoren von Banken dazu anhalten, ihre Revision so zu planen und durchzuführen, dass der Möglichkeit wesentlicher Fehler im Finanzausweis infolge Betrugs angemessen Rechnung getragen wird. Stellen die externen Revisoren betrügerische Machenschaften fest, müssen sie diese unabhängig von ihrer Bedeutung der Geschäftsleitung melden. Sind an dem Betrug Mitglieder der Geschäftsleitung beteiligt oder ist der Betrug für das Institut von erheblicher Bedeutung, sollten die externen Revisoren dies dem obersten Verwaltungsorgan und/oder dem Geschäftsprüfungsausschuss melden. Unter Umständen müssen die externen Revisoren betrügerische Machenschaften einer Aufsichtsbehörde oder einer anderen bankexternen Stelle melden (je nach den nationalen gesetzlichen Regelungen).

55. Bei der Überprüfung der Angemessenheit des internen Kontrollsystems in einer bestimmten Bank sollte die Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes auch darauf achten, dass der Kontrollprozess über alle Geschäftsbereiche und Tochtergesellschaften sowie Landes-

grenzen hinweg wirksam ist.⁴ Die Aufsichtsbehörde sollte die internen Kontrollen unbedingt nicht nur auf der Ebene einzelner Geschäftsbereiche oder Konzerngesellschaften beurteilen, sondern für das gesamte Spektrum der Tätigkeiten und Tochterinstitute des konsolidierten Bankkonzerns. Aus diesem Grund sollte die Aufsichtsbehörde einen Bankkonzern dazu anhalten, nach Möglichkeit für den gesamten Konzern eine einzige Revisionsfirma und einheitliche Bilanzdaten zu verwenden.

⁴ Das Gemeinsame Forum für Finanzkonglomerate hat einen Bericht unter dem Titel *Framework for supervisory information sharing* veröffentlicht. Darin wird das Thema des Informationsaustausches unter Aufsichtsbehörden in verschiedenen Rechtsordnungen behandelt.

V. Rolle und Verantwortlichkeit der externen Revisoren

56. Obwohl die externen Revisoren definitionsgemäss nicht Teil eines Bankinstituts und damit auch nicht Teil seines internen Kontrollsystems sind, haben sie durch ihre Revisionstätigkeit grossen Einfluss auf die Qualität der internen Kontrollen, u.a. durch ihre Besprechungen mit der Geschäftsleitung und Empfehlungen zur Verbesserung der internen Kontrollen. Die externen Revisoren geben wichtige Hinweise zur Leistungsfähigkeit des internen Kontrollsystems.

57. Die Hauptaufgabe der externen Revisoren besteht in der Abgabe einer Stellungnahme zur Jahresrechnung einer Bank; dabei müssen sie aber auch entscheiden, ob sie sich auf die Leistungsfähigkeit des internen Kontrollsystems der Bank verlassen wollen. Aus diesem Grund müssen die externen Revisoren sich mit dem internen Kontrollsystem vertraut machen, um zu ermitteln, wie weit sie sich bei der Festlegung von Art, Zeitpunkt, Häufigkeit und Umfang ihres eigenen Prüfungsverfahrens darauf verlassen können.

58. Die genaue Rolle der externen Revisoren und die von ihnen angewandten Verfahren sind von Land zu Land unterschiedlich. In vielen Ländern legen die Landesregeln für Revisoren fest, dass die Revision so zu planen und durchzuführen ist, dass eine angemessene Gewissheit darüber besteht, dass die Finanzausweise frei von wesentlichen Fehlern sind. Darüber hinaus prüfen die Revisoren stichprobenweise die den Finanzausweisen und offengelegten Informationen zugrunde liegenden Transaktionen und Belege. Sie geben ferner ein Urteil über die angewandten Rechnungslegungsgrundsätze und -bedingungen sowie wichtige Schätzungen der Geschäftsleitung ab und bewerten die gesamte Darstellung der Jahresrechnung. In einigen Ländern müssen die externen Revisoren im Auftrag der Aufsichtsbehörde eine spezielle Beurteilung des Umfangs, der Angemessenheit und der Leistungsfähigkeit des internen Kontrollsystems einschliesslich der internen Revision einer Bank vornehmen.

59. In allen Ländern wird jedoch von den externen Revisoren erwartet, dass sie sich Einblick in das interne Kontrollsystem einer Bank verschaffen, soweit es die Genauigkeit der Finanzausweise der Bank betrifft. Wieviel Aufmerksamkeit den internen Kontrollen gewidmet wird, ist je nach Revisor und Bank unterschiedlich. Im allgemeinen wird jedoch erwartet, dass erhebliche Schwachstellen, die von den Revisoren aufgedeckt wurden, in einem vertraulichen Schreiben der Geschäftsleitung gemeldet werden; in vielen Ländern muss auch der Aufsichtsbehörde Meldung erstattet werden. Ausserdem werden in vielen Ländern spezielle Anforderungen an die externen Revisoren gestellt, auf welche Weise sie die internen Kontrollen bewerten und darüber Bericht erstatten müssen.

Bibliographie

Bank of England, *Banks' Internal Controls and the Section 39 Process*, Februar 1997

Canadian Deposit Insurance Corporation, *Standards of Sound Business and Financial Practices: Internal Control*, August 1993

Canadian Institute of Chartered Accountants, *Guidance on Control*, November 1995

The Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (COSO), *Internal Control – Integrated Framework*, Juli 1994

Europäisches Währungsinstitut, *Internal Control Systems of Credit Institutions*, Juli 1997

Versagen interner Kontrollen: Lehren für die Aufsichtsbehörden aus konkreten Fällen

A. Überwachung durch die Geschäftsleitung und Kontrollumfeld

1. Zahlreiche Fälle von Versagen interner Kontrollen, die zu beträchtlichen Verlusten für die betroffenen Banken führten, hätten erheblich gemildert oder sogar ganz vermieden werden können, wenn das oberste Verwaltungsorgan und die Geschäftsleitung für ein gut etabliertes Kontrollumfeld gesorgt hätten. Ein schwaches Kontrollumfeld war oft durch zwei Elemente gekennzeichnet. Erstens versäumte die Geschäftsleitung es, durch ihre Äusserungen und ihr Verhalten und insbesondere durch die Kriterien für die Gehaltsfestsetzung und die Beförderung die Bedeutung starker interner Kontrollen hervorzuheben. Zweitens vermochte es die Geschäftsleitung nicht, für eine klar definierte Organisationsstruktur mit klar definierten Verantwortlichkeiten zu sorgen. Beispielsweise bestand keine angemessene Kontrolle der wichtigsten Entscheidungsträger, und es wurden keine angemessenen und rechtzeitigen Meldungen über die Art und die Durchführung von Geschäften verlangt.

2. Die Geschäftsleitung kann das Kontrollumfeld schwächen, indem sie leitende Mitarbeiter befördert und belohnt, die erfolgreich Gewinne erwirtschaften, die aber nicht imstande sind, Grundsätze der internen Kontrolle durchzusetzen oder von der internen Revision festgestellte Probleme zu beheben. Mit einem solchen Vorgehen wird anderen Mitarbeitern der Bank signalisiert, dass die internen Kontrollen an Bedeutung hinter anderen Zielen des Instituts zurückstehen, so dass das Engagement für das Kontrollumfeld und dessen Qualität beeinträchtigt werden.

3. In einigen Banken mit Kontrollproblemen waren die Verantwortlichkeiten in der Organisationsstruktur nicht klar definiert. Infolgedessen war eine Abteilung einer solchen Bank niemandem in der eigentlichen Geschäftsleitung direkt unterstellt. Kein Mitglied der Geschäftsleitung überwachte daher die Tätigkeit dieser Abteilung genau genug, um auf ungewöhnliche Finanzgeschäfte o.ä. aufmerksam zu werden, und keines verfügte über umfassende Kenntnisse der getätigten Geschäfte und wusste, wie Gewinne erzielt wurden. Hätte die Geschäftsleitung über die Tätigkeit der Abteilung Bescheid gewusst, hätte sie vielleicht Alarmsignale (wie z.B. ein ungewöhnliches Gewinn/Risiko-Verhältnis) erkennen, die betreffenden Transaktionen untersuchen und Massnahmen zur Begrenzung der späteren Verluste ergreifen können. Die Probleme hätten ausserdem vermieden werden können, wenn die Linienvorgesetzten die Transaktionen und die Managementberichte überprüft und die Art der getätigten Geschäfte mit den zuständigen Mitarbeitern besprochen hätten. Durch ein solches Vorgehen erhalten die Linienvorgesetzten ein objektives Bild davon, wie Entscheidungen

getroffen werden, und es wird sichergestellt, dass sich wichtige Mitarbeiter bei ihrer Arbeit an die Vorgaben der Bank und an die internen Kontrollen halten.

B. Risikoerkennung und -einschätzung

4. Bei einigen Banken hat in jüngster Zeit eine unzulängliche Risikoerkennung und -einschätzung zu internen Kontrollproblemen und entsprechenden Verlusten beigetragen. In manchen Fällen lenkten die potentiell hohen Renditen bestimmter Kredite, Anlagen und derivativer Instrumente die Geschäftsleitung von der Notwendigkeit ab, die mit diesen Transaktionen verbundenen Risiken genau zu analysieren und genügend Ressourcen für die ständige Überwachung und Überprüfung der eingegangenen Risiken einzusetzen. Verluste entstanden ausserdem dadurch, dass die Geschäftsleitung es versäumte, das Risikobeurteilungsverfahren zu aktualisieren, wenn sich das Betriebsumfeld der Bank änderte. Wenn beispielsweise in einem Geschäftsbereich komplexere oder anspruchsvollere Produkte entwickelt wurden, wurden unter Umständen die internen Kontrollen nicht entsprechend angepasst. Ein weiteres Beispiel ist die Aufnahme einer neuen Geschäftstätigkeit ohne eine vorherige gründliche und objektive Analyse der damit verbundenen Risiken. Unterbleibt diese Neubeurteilung der Risiken, ist das interne Kontrollsystem möglicherweise nicht imstande, die Risiken des neuen Geschäftsbereichs angemessen zu erfassen.

5. Wie weiter oben erörtert, sollten Banken Zielvorgaben für eine effiziente und leistungsfähige Geschäftstätigkeit, die Verlässlichkeit und Vollständigkeit von Finanz- und Managementberichten und die Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften festlegen. Risikoeinschätzung heisst, die mit der Erreichung dieser Ziele verbundenen Risiken zu ermitteln und zu bewerten. Dieses Verfahren trägt dazu bei, dass die internen Kontrollen der Bank der Art, der Komplexität und den Risiken ihrer bilanzwirksamen und ausserbilanziellen Tätigkeiten entsprechen.

C. Kontrollmassnahmen und Aufgabentrennung

6. Wenn Aufsichtsbehörden Fälle von grossen Verlusten bei Banken untersuchen, die durch mangelhafte interne Kontrolle entstanden, stellen sie meist fest, dass in diesen Banken wichtige Grundsätze der internen Kontrolle missachtet wurden. Am häufigsten mangelte es an einer angemessenen Aufgabentrennung, einem Kernelement solider interner Kontrollen. Oft wies die Geschäftsleitung einem hochgeachteten Mitarbeiter die Verantwortung für die Überwachung von zwei oder mehr Bereichen zu, deren Interessen miteinander in Konflikt standen. In mehreren Fällen trug z.B. ein und dieselbe Person die Verantwortung für Front und Back Office einer Handelssektion. Dadurch konnte diese Person sowohl die Einleitung der Transaktion (z.B. Kauf und Verkauf von Wertpapieren oder Derivaten) als auch die entsprechenden Buchungen kontrollieren. Werden so einer einzigen Person Aufgaben

zugewiesen, die eigentlich miteinander in Konflikt stehen, erhält diese Person die Möglichkeit, Finanzdaten zur persönlichen Bereicherung oder zur Kaschierung von Verlusten zu manipulieren.

7. Die Aufgabentrennung beschränkt sich jedoch nicht nur auf Situationen, in denen dieselbe Person für Front- und Back-Office-Kontrolle zuständig ist. Gravierende Probleme können auch auftreten, wenn folgende Aufgaben nicht auf verschiedene Personen verteilt sind:

- Genehmigung der Auszahlung von Mitteln und die Auszahlung selbst;
- Kundenkonten und bankeigene Konten;
- Transaktionen sowohl im Bankgeschäftsbestand als auch im Handelsbestand;
- informelle Abgabe von Informationen an Kunden über deren Positionen und Geschäftsabschlüsse mit denselben Kunden;
- Beurteilung der Unterlagen für einen Kreditantrag und Überwachung des Schuldners nach Gewährung des Kredits;
- sonstige Bereiche, in denen erhebliche Interessenkonflikte auftreten können, die nicht durch andere Faktoren gemildert werden.⁵

8. Eine mangelhafte Kontrolle ist jedoch das Ergebnis eines Versagens vielfältiger Massnahmen, mit denen festgestellt werden soll, ob die Geschäfte in der erwarteten Weise durchgeführt werden, von Überprüfungen auf der Ebene der Geschäftsleitung bis zu spezifischen Kontrollmassnahmen in den einzelnen Geschäftsvorgängen. In mehreren Fällen reagierte die Geschäftsleitung z.B. nicht angemessen auf Informationen, die sie erhielt. Diese Informationen bestanden aus periodischen Berichten über die Geschäftsergebnisse aller Abteilungen der Bank, in denen die Geschäftsleitung über die Fortschritte jeder Abteilung im Hinblick auf die gesetzten Ziele informiert wurde, so dass sie die Möglichkeit gehabt hätte, Fragen zu stellen, wenn die Ergebnisse von ihren Erwartungen abwichen. Oft meldeten die Abteilungen, die später erhebliche Verluste verzeichneten, zunächst Gewinne, die den angesichts des ausgewiesenen Risikos zu erwartenden Gewinn bei weitem überstiegen und die der Geschäftsleitung hätten zu denken geben müssen. Wären gründliche Überprüfungen auf höchster Ebene durchgeführt worden, hätte die Geschäftsleitung die aussergewöhnlichen Ergebnisse untersucht und hätte einige der Probleme aufdecken und beheben und damit auch die darauf folgenden Verluste begrenzen oder überhaupt verhüten können. Da jedoch die Abweichung vom erwarteten Ergebnis positiv war (Gewinn), wurden erst dann Fragen gestellt

⁵ Beispiel: Eine unabhängige Überprüfung eines Kredits kann - durch die dadurch ausgeübte Überwachung des Krediteinstufungssystems einer Bank - den potentiellen Interessenkonflikt ausgleichen, der entsteht, wenn ein und dieselbe Person für die Beurteilung der Kreditunterlagen und die Überwachung der Bonität des Schuldners nach Gewährung des Kredits zuständig ist.

und Untersuchungen eingeleitet, als die Probleme ein nicht mehr kontrollierbares Ausmass angenommen hatten.

D. Informationen und Kommunikation

9. Einige Banken erlitten Verluste, weil die in dem Institut zirkulierenden Informationen unzuverlässig oder unvollständig waren und weil keine wirkungsvolle Kommunikation herrschte. Finanzinformationen wurden möglicherweise intern unrichtig gemeldet, oder es wurden für die Bewertung von Finanzpositionen unrichtige Datenreihen aus externen Quellen verwendet, und kleine, aber mit hohen Risiken verbundene Tätigkeitsbereiche traten in den Managementberichten unter Umständen nicht in Erscheinung. In einigen Fällen machten Banken den Angestellten ihre Pflichten und Kontrollverantwortungen nicht genügend klar, oder geschäftspolitische Grundsätze wurden über Kanäle wie z.B. E-Mail bekanntgegeben, bei denen nicht sichergestellt war, dass die Grundsätze auch gelesen, verstanden und beachtet wurden. Infolgedessen wurden oft wichtige Geschäftsgrundsätze längere Zeit nicht angewandt. In anderen Fällen bestanden keine geeigneten Kommunikationswege, über die Angestellte vermutetes Fehlverhalten hätten melden können. Hätten etablierte Wege für die Meldung von Problemen über die Hierarchiestufen nach oben bestanden, hätte die Geschäftsleitung die Unregelmässigkeiten viel früher erkennen und korrigieren können.

E. Geschäftsüberwachung und Mängelbehebung

10. Viele Banken, die wegen Problemen bei den internen Kontrollen Verluste erlitten, überwachten ihre internen Kontrollsysteme nicht ausreichend. Oft verfügten die Systeme nicht über die notwendigen eingebauten Verfahren für eine ständige Überwachung, und die verschiedenen Sonderprüfungen waren entweder unzulänglich, oder die Geschäftsleitung reagierte nicht angemessen darauf.

11. In einigen Fällen zeigte sich das Fehlen der Überwachung zunächst darin, dass versäumt wurde, Informationen über das Tagesgeschäft, die an Linienvorgesetzte und andere Mitarbeiter gingen, zu beachten und darauf zu reagieren, wenn daraus ungewöhnliche Aktivitäten hervorgingen, wie z.B. die Überschreitung eines Risikolimits, das Auftauchen von Kundenkonten in Eigengeschäften oder das Fehlen eines aktuellen Finanzausweises eines Kreditnehmers. In einer Bank wurden Verluste aus Handelsgeschäften in einem fiktiven Kundenkonto versteckt. Wenn es in dieser Bank Vorschrift gewesen wäre, den Kunden monatlich Kontoauszüge zuzustellen und sich den Kontostand von den Kunden regelmässig rückbestätigen zu lassen, wären die kaschierten Verluste wahrscheinlich bemerkt worden, ehe sie so gross werden konnten, dass die Bank in erhebliche Schwierigkeiten geriet.

12. In mehreren anderen Fällen gab es in der Abteilung bzw. dem Geschäftsbereich der Bank, in der/dem die massiven Verluste auftraten, zahlreiche Hinweise auf ein erhöhtes

Risiko, wie z.B. für das vermeintliche Risikoniveau ungewöhnlich hohe Renditen und rasches Wachstum in einem neuen Geschäftsbereich, der geographisch vom Hauptsitz weit entfernt lag. Infolge einer unzulänglichen Risikoeinschätzung setzten diese Bankinstitute jedoch nicht genügend zusätzliche Ressourcen ein, um die hochriskanten Tätigkeiten zu überwachen. In einigen Fällen wurden die Hochrisikobereiche sogar weniger streng überwacht als Tätigkeitsbereiche mit sehr viel niedrigerem Risiko, und mehrere Warnungen der internen und der externen Revisoren zur Tätigkeit der betreffenden Abteilung wurden von der Geschäftsleitung nicht beachtet.

13. Die interne Revision kann zwar eine gute Quelle für Sonderprüfungen sein, in vielen Problembanken war sie jedoch unwirksam. Hierzu trug eine Kombination von drei Faktoren bei: eine stückwerkhaft Revision, das Fehlen einer gründlichen Kenntnis der gesamten Geschäftsvorgänge und ungenügendes Handeln bei festgestellten Problemen. Die stückwerkhaft Revision war vor allem darauf zurückzuführen, dass die internen Revisionsprogramme als eine Reihe von Einzelrevisionen bestimmter Tätigkeiten innerhalb einer Abteilung oder eines Geschäftsbereichs, einer Region oder einer Konzerngesellschaft gestaltet waren. Da das Revisionsverfahren aufgesplittert war, verfügten die internen Revisoren nicht über eine umfassende Kenntnis der Geschäftsvorgänge. Ein Revisionsansatz, der es den Revisoren ermöglicht hätte, Geschäftsvorgänge und Funktionen vom Anfang bis zum Ende zu verfolgen (d.h. eine bestimmte Transaktion von der Einleitung bis zur Bilanzierung), hätte es ihnen gestattet, sich gründlichere Kenntnisse zu verschaffen. Darüber hinaus hätte ein solcher Ansatz die Möglichkeit geboten, die Angemessenheit der Kontrollen in jeder einzelnen Geschäftsphase zu überprüfen und zu testen.

14. In einigen Fällen trugen mangelhafte Kenntnis und Ausbildung der internen Revisoren über Handelsinstrumente und Märkte, elektronische Informationssysteme und andere Spezialgebiete ebenfalls zu Problemen bei der internen Revision bei. Da die Mitarbeiter nicht über das nötige Fachwissen verfügten, zögerten sie oft, bei vermuteten Problemen Fragen zu stellen, und wenn sie Fragen stellten, gaben sie sich meist mit der erhaltenen Antwort zufrieden.

15. Die interne Revision wird auch dann wirkungslos, wenn die Geschäftsleitung den von den Revisoren festgestellten Problemen nicht weiter nachgeht. Zu den Verzögerungen kam es vielleicht, weil die Geschäftsleitung die Rolle und die Bedeutung der internen Revision nicht anerkannte. Manchmal wurde die Effizienz der internen Revision beeinträchtigt, weil die Geschäftsleitung und die Mitglieder des obersten Verwaltungsorgans (oder gegebenenfalls des Geschäftsprüfungsausschusses) nicht rechtzeitig und regelmässig Lageberichte zu kritischen Fragen und den entsprechenden Korrekturmaßnahmen der Geschäftsleitung erhielten. Diese Art von Überwachungsinstrument kann der Geschäftsleitung dabei helfen, wichtige Fragen frühzeitig anzugehen.