

**2000**

**Jahresbericht  
Rapport de gestion**

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

**Herausgeber  
Editeur**

Eidg. Bankenkommission  
Commission fédérale des banques

Schwanengasse 12, Postfach, 3001 Bern  
Schwanengasse 12, case postale, 3001 Berne

Telefon +41 31 3226911  
Téléphone +41 31 3226911  
E-Mail [Info@ebk.admin.ch](mailto:Info@ebk.admin.ch)  
Internet [www.ebk.admin.ch](http://www.ebk.admin.ch) oder  
[www.cfb.admin.ch](http://www.cfb.admin.ch) oder  
[www.sfbk.admin.ch](http://www.sfbk.admin.ch)  
Telefax +41 31 3226926  
Téléfax +41 31 3226926

**Vertrieb  
Diffusion**

BBL/Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale  
OFCL/Office central fédéral des imprimés et du matériel

3003 Bern / 3003 Berne

Telefon +41 31 3255050  
Téléphone +41 31 3255050  
E-Mail [edmz@bbl.admin.ch](mailto:edmz@bbl.admin.ch)  
Telefax +41 31 3255058  
Téléfax +41 31 3255058  
Internet [www.admin.ch/edmz](http://www.admin.ch/edmz)

**Bestellnummer  
Numéro de commande**

607.029  
607.029 3.2001 5000 50 426

**Weitere Verzeichnisse und  
Publikationen  
Autres listes et publications**

- Anlagefonds und Vertriebsträger (Bestellnummer 607.201)  
Vertrieb: BBL/EDMZ  
Fonds de placement et distributeurs (numéro 607.021)  
Diffusion: OFCL/EDMZ
- EBK-Bulletins (2000 = EBK-Bulletins 39, 40 und 41) / Vertrieb:  
BBL/EDMZ  
Bulletins CFB (2000 = Bulletins CFB 39, 40 et 41) / Diffusion:  
OFCL/EDMZ
- Die Banken in der Schweiz 2000 / Vertrieb: Schweizerische National-  
bank  
Les banques suisses en 2000 / Diffusion: Banque nationale suisse

## Inhaltsübersicht

Seite

Deutsche Fassung .....	4
Deutscher Statistikeil .....	138
Verzeichnis anerkannter Revisionsstellen .....	143
Französische Fassung .....	146
Französischer Statistikeil .....	283

## Sommaire

Page

Version allemande .....	4
Statistique en allemand .....	138
Liste des institutions de révision reconnues .....	143
Version française .....	146
Statistique en français .....	283

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	4
<b>Abkürzungen</b> .....	10
<b>Eidgenössische Bankenkommission</b> .....	11
<b>Übersicht</b> .....	12
Einführung .....	12
Allgemeine Entwicklungen im Finanzsektor .....	12
Die Aufsichtstätigkeit der Bankenkommission .....	13
Banken .....	13
Anlagefonds .....	14
Börsen und Effektenhandel .....	15
Internationale Gremien .....	16
<b>I. Wesentliche Themen</b> .....	18
<b>1. E-Finance</b> .....	18
<b>2. Börsenallianzen</b> .....	21
<b>3. Abacha-Gelder auf Schweizer Banken</b> .....	22
<b>4. Internationale Amtshilfe im Börsenbereich</b> .....	25
<b>5. Durchsetzung internationaler Mindeststandards</b> .....	28
5.1 Financial Stability Forum (FSF) .....	29
5.2 Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) .....	30
5.3 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht .....	31
5.4 Internationaler Währungsfonds (IWF) .....	32
<b>6. Nachrichtenlose Vermögenswerte auf Schweizer Banken</b> .....	33
6.1 Umsetzung der Empfehlungen im ICEP-Schlussbericht .....	33
6.2 Richtlinien der Bankiervereinigung / Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögen .....	33
<b>II. Banken</b> .....	37
<b>1. Rechtliche Grundlagen</b> .....	37
1.1 Bankengesetz .....	37
1.1.1 Eigenmittel und Liquidität (Art. 4 BankG) .....	37
1.1.2 Bankeninsolvenzrecht und Einlegerschutz .....	37
1.2 Bankenverordnung / Revision der Liquiditätsvorschriften .....	39

<b>2. Rundschreiben</b> .....	40
2.1 Adressausfallrisiken im Interbankgeschäft .....	40
2.2 Kurzfristige Interbank-Forderungen (EBK-Rundschreiben 00/1) .....	40
2.3 Outsourcing (EBK-Rundschreiben 99/2) .....	41
2.4 Geldwäscherei (EBK-Rundschreiben 98/1) .....	41
<b>3. Praxis der Aufsichtsbehörde</b> .....	42
3.1 Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit .....	42
3.2 Vor-Ort-Kontrollen ausländischer Aufsichtsbehörden .....	43
3.3 Eigenmittel, Risikoverteilung und Liquidität .....	44
3.3.1 Modellabnahmen .....	44
3.3.2 Risikoverteilung .....	45
3.4 Revisionswesen .....	46
3.4.1 Expertenkommission Revisionswesen .....	46
3.4.2 Sorgfaltspflichten bei der Prüfung der Compliance-Funktion im Konzern .....	47
3.5 Bonussysteme .....	49
3.6 Zinsrisiko .....	51
3.7 Grossbanken .....	52
3.7.1 Allgemeine Aufsichtspolitik .....	52
3.7.2 Besondere Untersuchungen .....	54
3.7.3 Internationale Zusammenarbeit .....	54
3.8 Kantonalbanken .....	55
3.8.1 Genfer Kantonalbank .....	55
3.8.2 Walliser Kantonalbank .....	56
<b>III. Anlagefonds</b> .....	58
<b>1. Rechtliche Grundlagen</b> .....	58
1.1 Anlagefondsgesetz .....	58
1.2 Verordnung über die Anlagefonds .....	59
1.3 Verordnung der Bankenkommission über die Anlagefonds .....	61
<b>2. Praxis der Aufsichtsbehörde</b> .....	64
2.1 Verhaltensregeln der Swiss Funds Association SFA .....	64
2.2 Fondsvertrieb im Internet .....	65
2.3 Exchange-Traded Funds .....	65
2.4 Fonds für institutionelle Anleger .....	66
2.5 Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens .....	68
2.6 Liste der anerkannten Staaten .....	69

<b>IV. Börsen und Märkte</b>	70
<b>1. Rechtliche Grundlagen</b>	70
1.1 Börsengesetz	70
1.2 Börsenverordnung-EBK	70
<b>2. Aufsicht über Börsen</b>	71
2.1 Schweizer Börse (SWX Swiss Exchange)	71
2.1.1 Allgemeine Geschäftsbedingungen	71
2.1.2 Kotierungsreglement	71
2.1.3 Reglement der Überwachungsstelle	72
2.1.4 Zusatzreglement Nebensegment und Immobilienanlagegesellschaften	72
2.1.5 Meldepflicht im Graumarkthandel	74
2.1.6 Ausländische Börsenmitglieder	74
2.2 Eurex	75
2.2.1 Reglementsänderungen	75
2.2.2 Börsengesetzliche Revision	75
2.3 Ausländische Börsen	76
2.4 Börsenähnliche Einrichtungen	77
2.4.1 Grundsätze der Unterstellung	77
2.4.2 International Securities Markets Association ISMA	78
2.4.3 Telefonbörse Bern	79
2.5 Marktaufsicht	80
2.5.1 Resumés relevanter Fälle	80
2.5.1.1 Untersuchungen wegen Verdachts auf Insider- und Kursmanipulationen	81
2.5.1.2 Sorgfalts- und Treuepflichten	82
2.5.1.3 «Snake Trading»	83
2.5.1.4 Washsales	84
2.5.2 Verkäufe von Aktien der Biber Holding AG	84
2.5.3 Zusammenarbeit mit Überwachungsstellen SWX Swiss Exchange und Eurex Zürich	87
2.5.4 Wohlverhaltenspflichten für Emittenten	88
2.5.5 Amtshilfeersuchen der Bankenkommission	89
<b>3. Aufsicht über Effekthändler</b>	89
3.1 Praxis der Aufsichtsbehörde	89
3.1.1 Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit	89
3.1.2 Risikoverteilungsvorschriften / Market Maker und Eigenhändler	90
<b>4. Offenlegung von Beteiligungen</b>	92
4.1 Praktische Durchsetzung	92
4.2 Ablauf der Übergangsfrist am 1. Januar 2001	92



1.2.3.2 Arbeitsgruppe 4: Internationale Zusammenarbeit	.124
1.2.3.3 Arbeitsgruppe 5: Anlagefonds	.124
1.2.4 Futures and Options Markets Regulators' Meeting	.125
1.3 Anlagefonds	.126
1.3.1 IOSCO-Arbeitsgruppe 5	.126
1.3.2 Enlarged Contact Group on the Supervision of Collective Investment Funds	.126
1.3.3 Zusammenarbeit mit Frankreich	.126
1.4 Joint Forum	.126
1.5 Financial Stability Forum	.127
1.6 GATS/WTO	.128
1.7 Financial Action Task Force	.128
<b>2. Internationale Amtshilfe</b>	.129
2.1 Briefwechsel mit ausländischen Aufsichtsbehörden	.129
2.2 Amtshilfepraxis	.130
<b>VIII. Beziehungen zu Behörden und Verbänden</b>	.131
<b>1. Behörden</b>	.131
1.1 Behörden des Bundes	.131
1.1.1 Geschäftsprüfungskommissionen	.131
1.1.2 Bundesamt für Privatversicherungen (BPV)	.131
1.2 Nationalbank	.132
<b>2. Verbände</b>	.132
2.1 Bankiervereinigung (SBVg)	.132
2.2 Swiss Funds Association (SFA)	.132
2.3 Treuhand-Kammer	.133
<b>IX. Interna</b>	.134
<b>1. Bankenkommission</b>	.134
<b>2. Sekretariat</b>	.134
<b>3. Rechnung</b>	.134
<b>4. Organigramm 2000</b>	.136
<b>5. Organigramm 2001</b>	.137

<b>X. Statistik</b> .....	138
<b>1. Banken</b> .....	138
1.1 Behandelte Geschäfte .....	138
1.1.1 Verfügungen .....	138
1.1.2 Empfehlungen .....	138
1.2 Unterstellte Banken und Revisionsgesellschaften (Bestand Ende 2000) .....	138
<b>2. Anlagefonds</b> .....	139
2.1 Behandelte Geschäfte .....	139
2.2 Entwicklung der Anlagefonds im Jahre 2000 .....	139
<b>3. Börsen und Effekthändler</b> .....	140
3.1 Behandelte Geschäfte / Verfügungen .....	140
3.2 Unterstellte Börsen und Effekthändler (Bestand Ende 2000) .....	141
<b>4. Verwaltungsgerichtsbeschwerden und Strafanzeigen</b> .....	141
4.1 Verwaltungsgerichtsbeschwerden .....	141
4.2 Anzeigen an Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden .....	142
<b>Verzeichnis anerkannter Revisionsstellen für Banken, Anlagefonds und Effekthändler</b> .....	143

# Abkürzungen

<b>ABV</b>	Verordnung über die ausländischen Banken in der Schweiz vom 21. Oktober 1996 (Auslandbankenverordnung, SR 952.111)
<b>AFG</b>	Bundesgesetz über die Anlagefonds vom 18. März 1994 (Anlagefondsgesetz, SR 951.31)
<b>AFV</b>	Verordnung über die Anlagefonds vom 19. Oktober 1994 (SR 951.311)
<b>AFV-EBK</b>	Verordnung der Eidgenössischen Bankenkommision über die Anlagefonds vom 24. Januar 2001 (SR 951.311.1)
<b>AS</b>	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
<b>BankG</b>	Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 (Bankengesetz, SR 952.0)
<b>BankV</b>	Verordnung über die Banken und Sparkassen vom 17. Mai 1972 (Bankenverordnung, SR 952.02)
<b>BBI</b>	Bundesblatt
<b>BEHG</b>	Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel vom 24. März 1995 (Börsengesetz, SR 954.1)
<b>BEHV</b>	Verordnung über die Börsen und den Effektenhandel vom 2. Dezember 1996 (Börsenverordnung, SR 954.11)
<b>BEHV-EBK</b>	Verordnung der Eidgenössischen Bankenkommision über die Börsen und den Effektenhandel vom 25. Juni 1997 (Börsenverordnung-EBK, SR 954.193)
<b>BGE</b>	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
<b>EBK</b>	Eidgenössische Bankenkommision
<b>EBK-GebV</b>	Verordnung über die Erhebung von Abgaben und Gebühren durch die Eidg. Bankenkommision vom 2. Dezember 1996 (SR 611.014)
<b>OG</b>	Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (Bundesrechtspflegegesetz, SR 173.110)
<b>PfG</b>	Pfandbriefgesetz vom 25. Juni 1930 (SR 211.423.4)
<b>R-EBK</b>	Reglement über die Eidgenössische Bankenkommision vom 20. November 1997 (SR 952.721)
<b>REM-EBK</b>	Richtlinien zur Eigenmittelunterlegung von Marktrisiken Art. 12 I – 12 p BankV (EBK-Rundschreiben 97/1))
<b>RRV-EBK</b>	Richtlinien zu den Rechnungslegungsvorschriften der Art. 23 – 27 BankV
<b>SR</b>	Systematische Sammlung des Bundesrechts
<b>StGB</b>	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
<b>VwVG</b>	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021)

# Eidgenössische Bankenkommission

## **Präsident**

Dr. iur. Kurt Hauri

## **Vizepräsident**

Jean-Pierre Ghelfi

## **Mitglieder**

Prof. Dr. oec. Rajna Gibson

Prof. Dr. rer. pol. René Kästli

Dr. iur. Pierre Lardy

Prof. Dr. rer. publ. Peter Nobel (bis 31. Dezember 2000)

Dr. iur. Heidi Pfister-Ineichen

## **Übernahmekammer der Bankenkommission**

Dr. iur. Kurt Hauri

Dr. iur. Pierre Lardy

Prof. Dr. rer. publ. Peter Nobel (bis 31. Dezember 2000)

## **Sekretariat**

Fürsprecher Daniel Zuberbühler, Direktor

Romain Marti, stellvertretender Direktor, Bewilligungen/Anlagefonds

Kurt Bucher, Vizedirektor, Banken/Effekthändler

Dr. rer. pol. Andreas Bühlmann, Vizedirektor, Grossbanken

Franz Stirnimann, Vizedirektor, Börsen/Märkte

Dr. iur. Urs Zulauf, Vizedirektor, Rechtsdienst

Max Nydegger, Mitglied der Geschäftsleitung, Controlling/Logistik

## **Adresse**

Schwanengasse 12

Postfach

3001 Bern

Telefon +41 31 322 69 11

Telefax +41 31 322 69 26

E-Mail «Info@ebk.admin.ch»

Website: www.ebk.admin.ch

# Übersicht

## Einführung

Die Bankenkommission beaufsichtigt sechs Bereiche des Finanzsektors. Die Aufsicht über die Banken (Art. 23 Abs. 1 BankG), die Anlagefonds (Art. 56 Abs. 1 AFG in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 BankG), das Pfandbriefwesen (Art. 39 PfG) sowie das Börsenwesen (inkl. Effekthändler), die Offenlegung bedeutender Beteiligungen und die öffentlichen Kaufangebote (Art. 34 BEHG in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 BankG) ist ihr zur selbständigen Erledigung übertragen. Die letztgenannte Aufsicht erfolgt zusammen mit der Kommission für öffentliche Kaufangebote (Übernahme-kommission). Über ihre Aufsichtstätigkeit hat die Bankenkommission dem Bundesrat mindestens einmal jährlich zu berichten (Art. 23 Abs. 3 BankG). Mit dem vorliegenden Bericht kommt sie dieser gesetzlichen Pflicht für das Jahr 2000 nach.

## Allgemeine Entwicklungen im Finanzsektor

Auch im Jahr 2000 prägte die Internettechnologie die Entwicklungen im Finanzsektor. Das Angebot an elektronisch vertriebenen Finanzdienstleistungen nahm weiter zu. Erstmals wurden auch Finanzinstitute bewilligt, die ihre Geschäftstätigkeit ausschliesslich über das Internet abwickeln. Die Entwicklungen im E-Finance-Bereich stellen neue Herausforderungen an die Aufsicht. Dies gilt insbesondere für Fragen der Kundenidentifikation, der Überwachung der Geschäftsbeziehung sowie für den Vertrieb von Finanzdienstleistungen im Ausland, wo grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen nach wie vor verschiedenen aufsichtsrechtlichen Einschränkungen unterworfen sind.

Im Allfinanzbereich konnte die Bankenkommission zusammen mit dem Bundesamt für Privatversicherungen sowie Vertretern der Zurich Financial Services Group nach zweijährigen Verhandlungen ein Konzept für die konsolidierte Erfassung, Darstellung und Überwachung der Bank- und Versicherungsrisiken erarbeiten. Noch vor Ende des Jahres begannen Gespräche mit anderen Versicherungskonzernen zur Ausarbeitung eines Überwachungskonzepts für eine konsolidierte Aufsicht, welche sowohl die Bank- als auch die Versicherungsaktivitäten umfasst. Den wachsenden Trend zur Allfinanz und die sich ergebenden Risiken für den schweizerischen Finanzplatz untersuchte auch die 1998 eingesetzte Expertengruppe «Finanzmarktaufsicht». Diese aus Vertretern von Behörden, Wissenschaft und Praxis zusammengesetzte Expertengruppe publizierte im November 2000 ihren Schlussbericht, in welchem sie 42 Empfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung und Organisation der Finanzmarktaufsicht formuliert. Diese Empfehlungen betreffen neben Allfinanz- bzw. Finanzkonglomeraten und Einführung einer integrierten Finanzmarktaufsicht insbesondere auch die Bankenaufsicht sowie die bisher nicht-regulierten Finanzdienstleistungsanbieter (Vermögensverwalter, Devisenhändler und Introducing Brokers).

## Die Aufsichtstätigkeit der Bankenkommission

Die Bankenkommission untersuchte im Jahr 2000 bei 19 Banken in der Schweiz, ob sie bei der Entgegennahme und Verwaltung von Geldern aus dem Umfeld des ehemaligen nigerianischen Präsidenten Sani Abacha die sich aus dem Bankengesetz und anderen anwendbaren Gesetzen ergebenden Sorgfaltspflichten beachtet haben. In ihrem im September veröffentlichten Bericht stellte die Bankenkommission bei verschiedenen Banken teilweise gravierende Mängel und grobes individuelles Fehlverhalten fest. Indes zeigten die Untersuchungen der Bankenkommission, dass auch andere wichtige internationale Finanzplätze in die Abacha-Affäre verwickelt waren.

Auch im Jahre 2000 musste die Bankenkommission wiederum verschiedentlich gegen illegal tätige Finanzintermediäre vorgehen. Sie verfügte 9 Liquidationen in Anwendung des Börsengesetzes und 1 Liquidation gestützt auf das Bankengesetz. Eine Sonderstellung nahmen Massnahmen gegen bestehende Effektenhändler ein, welche sich 1997 bei der Aufsichtsbehörde gemeldet hatten, aber die börsengesetzlichen Bewilligungsvoraussetzungen nicht erfüllten und deshalb keine Bewilligung erhalten konnten.

Im Jahr 2000 verzeichnete die Bankenkommission einen weiteren Anstieg von Amtshilfegesuchen ausländischer Aufsichtsbehörden. Die Bankenkommission gibt den an sie gerichteten Ersuchen statt, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung der Amtshilfe erfüllt sind. Die Behandlung der Gesuche erfordert jedoch einen grossen Arbeitsaufwand. Bis heute traf die Bankenkommission in 91 Fällen Verfügungen. Davon wurden 25 beim Bundesgericht angefochten. In zwei Fällen (SEC und CONSOB) hat das Bundesgericht die Amtshilfe verweigert und die Bankenkommission angewiesen, zunächst weitere Abklärungen bezüglich der ausländischen Aufsichtsbehörde vorzunehmen. Im Jahr 2000 fanden Gespräche mit Vertretern dieser Behörden statt, um weitere Einzelheiten über das ausländische Rechtssystem in Erfahrung zu bringen und Lösungsansätze zu erörtern mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zukünftig wieder aufzunehmen.

## Banken

Im März 2000 teilte die Bankenkommission ihre Entscheide zu den Empfehlungen des im Dezember 1999 veröffentlichten Schlussberichtes des Independent Committee of Eminent Persons (ICEP) mit. Sie verpflichtete die betroffenen Banken zur Meldung und Publikation von insgesamt 5273 offenen und saldierten Konten und ermächtigte sie, weitere 21 033 durch Unbekannte geschlossene Konten zu publizieren. Bei diesen insgesamt 26 306 Konten hatte das ICEP einen Zusammenhang mit Opfern des Holocaust als «wahrscheinlich erachtet». Weiter gestattete die Bankenkommission die Errichtung einer Datenbank mit Daten der Konten, bei denen das

ICEP einen «wahrscheinlichen oder möglichen Zusammenhang» mit Holocaustopfern annahm.

Nach Inkrafttreten des Art. 23<sup>septies</sup> BankG im Jahre 1999 führten im Jahr 2000 zwei ausländische Aufsichtsbehörden Vorortkontrollen bei schweizerischen Niederlassungen ausländischer Banken durch. An den Vorortkontrollen nahmen auch Mitglieder des Sekretariates teil. Art. 23<sup>septies</sup> BankG erlaubt unter gewissen Voraussetzungen bei schweizerischen Niederlassungen ausländischer Banken oder Effektenhändler Kontrollhandlungen ausländischer Behörden zum Zwecke der konsolidierten Aufsicht. Die betroffenen Institute können eine Begleitung der ausländischen Behörde durch die Bankenkommission oder eine bankengesetzliche Revisionsstelle verlangen.

Die Bankenkommission führte im Jahr 2000 eine ausserordentliche Revision der globalen Compliance-Funktion eines international tätigen Bankkonzerns durch. Mitglieder des Sekretariates begleiteten die Prüfungshandlungen der Revisionsstelle. Für diese Begleitung entwickelte die Bankenkommission das Konzept «Regulatory Attendance». Das Ziel der Regulatory Attendance besteht darin, die Umsetzung des Prüfungsauftrages zu überwachen, direkten Zugang zu relevanten Information zu erlangen und die Zusammenarbeit der Revisionsstelle mit ausländischen Aufsichtsbehörden zu koordinieren, ohne aber die Letztverantwortung der Revisionsstelle für die Prüfung in Frage zu stellen. Eine Schweizer Revisionsgesellschaft hat nach Ansicht der Bankenkommission im Rahmen der Revision der globalen Compliance-Funktion eines Schweizer Bankkonzerns zu prüfen, ob die Organisation der Compliance-Funktion im Verhältnis zur Geschäftstätigkeit und deren Risiken mit ausreichend Personal ausgestattet, adäquat in die Gesamtorganisation eingegliedert ist und die Einhaltung von Vorschriften des Heimatlandes und von Gastländern sicherstellt.

Die beiden Grossbanken haben eine bedeutende Präsenz an führenden ausländischen Märkten, die sie im Jahre 2000 mit Neuerwerbungen in den USA noch ausbauten. Um dieser globalen Ausrichtung eine zeitnahe und effektive konsolidierte Überwachung entgegenzusetzen, intensivierte die Bankenkommission ihre Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden in Form eines gegenseitigen Austauschs von Informationen, Erkenntnissen und Beurteilungen sowie der Koordination von Prüfungsplänen.

## Anlagefonds

Die Revision der Anlagefondsverordnung wurde im Jahre 2000 vom Bundesrat verabschiedet und am 1. Januar 2001 in Kraft gesetzt. Die Änderungen überführen gewisse von der Aufsichtsbehörde in den letzten fünf Jahren entwickelte Grundsätze

ins geltende Recht und einzelne neue liberale Bestimmungen sollen die Konkurrenzfähigkeit des schweizerischen Fondsplatzes verbessern. Zu den wichtigsten Neuerungen gehört die Regelung der Vereinigung (Zusammenlegung) von Anlagefonds. Daneben wird die Definition des gewerbsmässigen Anbietens oder Vertreibens von Fondsanteilen verfeinert. Neu zugelassen wird das Pensionsgeschäft, das den Fondsleitungen weitere Möglichkeiten der Kreditaufnahme bzw. der kurzfristigen Geldanlage bietet. Neuerungen ergeben sich auch hinsichtlich des Geltungsbereichs der Risikoverteilungsvorschriften sowie hinsichtlich der Erweiterung der zugelassenen Anlagen von übrigen Fonds, insbesondere die Möglichkeit von Anlagen in ausserbörslich gehandelten derivativen Finanzinstrumenten. Auf die Rückführung der Anlagefondsverordnung auf die geltende EG-Richtlinie wurde verzichtet, weil damit zu rechnen ist, dass das europäische Parlament im Laufe des Jahres 2001 den zweiteiligen Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue Richtlinie betreffend Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) verabschieden wird.

Im Jahr 2000 bewilligte die Aufsichtsbehörde 43 neue schweizerische und 574 ausländische Fonds sowie 46 Vertriebsträger. Angesichts der zunehmenden Arbeitslast im Aufsichtsbereich sowie der nach wie vor anhaltenden Flut von Bewilligungsgesuchen ausländischer OGAW, für welche mangels Freizügigkeit zwischen der EU und der Schweiz im Fondsbereich weiterhin eine Bewilligungspflicht im Einzelfall gilt, prüfte die Aufsichtsbehörde Rationalisierungsmassnahmen, um eine schnelle Erledigung der Gesuche sicherzustellen. Mit der französischen Commission des opérations de bourse (COB) unterzeichnete die Bankenkommission im Jahr 2000 eine Vereinbarung, welche den grenzüberschreitenden Vertrieb von OGAW erleichtern soll. Das Thema E-Commerce beschäftigte die Aufsichtsbehörde auch im Anlagefondsbereich. Im Jahre 2000 schritt sie vermehrt bei Verstössen gegen das Anlagefondsgesetz im Internet-Fondsvertrieb ein.

## Börsen und Effektenhandel

Die zunehmende Internationalisierung der Finanzmärkte sowie die dynamische Entwicklung der Informatiktechnologie führt zu einem Konzentrationsprozess, der sich in verschiedenen Fusionsprojekten, Börsenallianzen und Partnerschaften äussert. Im Jahre 2000 entstand virt-x, ein Gemeinschaftsprojekt der SWX Swiss Exchange und der Tradepoint Financial Services Networks PLC. Es handelt sich um eine nach englischem Recht organisierte Börse, deren vorrangiges Ziel darin besteht, Marktteilnehmern aus der ganzen Welt eine Handelsplattform für paneuropäische Blue Chips zur Verfügung zu stellen. Die virt-x ermöglicht die integrierte Abwicklung vom Handel bis zum Clearing und soll Mitte 2001 ihren Betrieb aufnehmen. Nach Abschluss einer Börsenallianz zwischen Eurex und der Chicago Board of Trade (CBOT) erhielt die Eurex die Anerkennung als ausländische Börse der Commodity Futures Trading Commission (CFTC).

Die Bankenkommission erteilte sechs ausländischen Börsen aus Italien, Deutschland, Schweden, Grossbritannien und den USA eine Bewilligung, die ihnen ermöglicht, schweizerischen Effekthändlern Zutritt zu ihren Einrichtungen zu gewähren. Die Möglichkeit, remote member der SWX Swiss Exchange oder der Eurex Zürich zu werden, war nach wie vor für eine grosse Zahl ausländischer Banken und Effekthändler von grossem Interesse. Seit dem Jahr 2000 erteilt die Bankenkommission auch Teilbewilligungen für remote members, die ausschliesslich im Euro-Obligationenhandel tätig sind.

Die Bankenkommission baute die gestützt auf das Börsengesetz aufgebauten Strukturen zur Überwachung der Effektenmärkte weiter aus. Seit Aufnahme ihrer Untersuchungstätigkeit vor zwei Jahren eröffnete die Bankenkommission formell rund achtzig Untersuchungsverfahren wegen Verdachts auf Insidergeschäfte oder Kursmanipulationen. Bis heute konnten rund dreissig Verfahren abgeschlossen werden. In sechs Fällen erteilte die Bankenkommission eine formelle Rüge. Zwei Fälle hatten das Ausnützen von vertraulichen Tatsachen zum Gegenstand, die anderen betrafen Kursmanipulationen, den Abschluss von Scheingeschäften sowie Frontrunning. Rund zwei Dutzend Verfahren wurden nach zum Teil umfangreichen Abklärungen eingestellt. Die Bankenkommission beteiligte sich auch am «Internet-Surf-Tag», einer von Börsenaufsichtsbehörden der ganzen Welt unter der Schirmherrschaft der International Organization of Securities Commissions (IOSCO) konzertierten Aktion. Zweck dieser Aktion war es, die Zusammenarbeit beim Erkennen und Verfolgen von grenzüberschreitenden Betrügereien zu fördern. Unter den zahlreichen besuchten Websites waren rund ein Dutzend, bei denen man auf einen nach Börsengesetzgebung verdächtigen Inhalt schliessen konnte. Die Bankenkommission unterwarf die betroffenen Gesellschaften einer grundlegenden Prüfung.

## Internationale Gremien

Verschiedene internationale Institutionen und Gremien bemühen sich mit der Entwicklung und Verbreitung von Mindeststandards und Verhaltenskodizes um eine Angleichung der verschiedenen nationalen Regelungen im Finanzsektor. Die Durchsetzung dieser Standards auf internationaler Ebene bereitet indes noch grosse Schwierigkeiten. Aus diesem Grund haben einige internationale Institutionen, namentlich das Forum für Finanzstabilität (FSF), der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, die Financial Action Task Force (FATF) sowie der Internationale Währungsfonds (IWF) Initiativen entwickelt, um verstärkt die Einhaltung anerkannter Standards und «best practices» zu überprüfen und einen allfälligen regulatorischen Handlungsbedarf in den betroffenen Ländern zu identifizieren.

Das von der G-7 eingesetzte Financial Stability Forum (FSF) beauftragte im Jahre 1999 eine Arbeitsgruppe, die Auswirkungen von Offshore-Finanzzentren auf die

globale Finanzstabilität zu untersuchen. Die Arbeitsgruppe legte im März 2000 ihren Bericht vor. Der Bericht hielt fest, dass während der letzten Finanzkrisen kein Zusammenhang zwischen der Rolle von Offshore-Finanzzentren und systemischen Risiken festgestellt wurde, dass aber eine mangelnde Einhaltung von internationalen Standards im Bereich der Bankenaufsicht und Finanzmarktregulierung Systemrisiken verursachen kann. Sie verzichtete auf eine Definition des Begriffs «Offshore-Finanzzentrum» und erstellte stattdessen eine abschliessende Liste von acht Kriterien. Anhand dieser Kriterien qualifizierte das FSF in einer veröffentlichten Liste 37 Länder als Offshore-Finanzzentren, darunter auch die Schweiz, obwohl keines der acht Kriterien auf die Schweiz zutrifft. Aus diesen Gründen lehnte die Schweiz es ab, sich einer für Offshore-Finanzzentren erarbeiteten Überprüfung zu unterziehen, wie dies das FSF verlangt. Stattdessen ist die Schweiz bereit, sich dem allgemein anerkannten und breiter gefassten «Financial Sector Assessment Program» des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu stellen, das allen IWF-Mitgliedstaaten offen steht. Diesem Examen, bei dem die Einhaltung und Anwendung von internationalen Standards bei der Überwachung und Regulierung des Finanzsektors überprüft wird, unterziehen sich unter anderem auch einzelne G-7-Staaten.

Die Financial Action Task Force (FATF) veröffentlichte einen Bericht, welcher die im Kampf gegen die Geldwäscherei nicht-kooperativen Länder und Gebiete näher betrachtet und listet nicht-kooperative Staaten und Gebiete auf, welche die FATF-Empfehlungen nicht oder nur ungenügend befolgen. In Anwendung der Empfehlung 21 verlangte die FATF, dass Finanzinstitute bei Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit solchen Ländern besonders aufmerksam sein müssen. Die Bankenkommision hielt alle Banken und Effekthändler in der Schweiz zu einer erhöhten Sorgfalt bei Geschäften mit diesen Ländern an.

Weiterhin im Mittelpunkt der Tätigkeit des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht stand die Revision seiner Eigenkapitalvereinbarung (Capital Accord) aus dem Jahre 1988. Die künftige Eigenkapitalvereinbarung soll neben den Mindestkapitalanforderungen neu auch das individualisierte Aufsichtsverfahren und die Marktdisziplin durch vermehrte Offenlegung umfassen. Die von der EBK und der Nationalbank vertretene Forderung nach einer generellen Anhebung der internationalen Mindeststandards für Eigenmittel fand indes bei der Mehrheit der Ausschussmitglieder keinen Zuspruch.

# I. Wesentliche Themen

## 1. E-Finance

Das Angebot an elektronisch vertriebenen Finanzdienstleistungen hat sich auch im Jahr 2000 weiter ausgeweitet und folgt damit der immer noch dynamischen technischen und wirtschaftlichen Entwicklung. Bei einzelnen Banken und Effektenhändlern können verschiedene Dienstleistungen bereits über Mobiltelefone abgerufen werden («Mobile-Banking» oder «M-Banking»). Pläne zur Abwicklung von Finanzdienstleistungen über den Fernseher stehen kurz vor der Realisierung («TV-Banking»). In diesem Umfeld erklärte die Bankenkommission die systematische aufsichtsrechtliche Erfassung von Internet-Banking, E-Banking, E-Commerce, E-Trading usw. zu einem der Schwerpunkte ihrer Tätigkeit im Jahr 2000 (vgl. Jahresbericht 1999 S. 100 ff.).

In einer ersten Phase verschaffte sich die Bankenkommission einen Überblick über die verschiedenen Erscheinungsformen von elektronisch angebotenen Finanzdienstleistungen in der Schweiz. Sie beschränkte sich dabei auf Geschäftsbeziehungen zwischen Finanzdienstleistern und ihren Kunden (Business-to-Consumer oder «B2C»). Nicht der Aufsicht der Bankenkommission unterstellte Tätigkeiten wurden in die Abklärungen nur einbezogen, wenn sie für die Erbringung von elektronisch angebotenen Finanzdienstleistungen von einer gewissen Bedeutung sind. Dies trifft insbesondere auf den Zahlungsverkehr und auf Zahlungssysteme zu.

Banken und Effektenhändler bieten heute eine breite Palette von Dienstleistungen über verschiedene Kanäle an, wobei das Internet als neuer Kommunikations- und Vertriebskanal stark an Bedeutung gewonnen hat. Der Betrieb des Vorläufers von E-Banking und E-Trading in der Schweiz, Videotex, wurde am 30. September 2000 eingestellt. Über Videotex war es in der Schweiz erstmals möglich gewesen, auf elektronischem Weg Zugang zu den eigenen Bankkonten zu erhalten. Die Dienstleistung wurde unter dem Namen «Telebanking» oder «PC-Banking» vermarktet. Banken, welche ihr Telebanking über Videotex angeboten hatten, bieten diese Dienstleistungen heute übers Internet an.

Die meisten Banken und Effektenhändler verfolgen heute eine «Multi-Channel-Strategie», bieten ihre Finanzdienstleistungen also über verschiedene Kanäle an, auch über traditionelle Kanäle wie die nach wie vor stark verbreiteten Filialnetze. Nur einzelne neu gegründete Banken und Effektenhändler beschränken ihre Tätigkeit ausschliesslich auf den Vertrieb übers Internet und andere elektronische Kanäle (z.B. Telefon). Hier haben sich die Bezeichnungen «virtuelle Banken und Effektenhändler» oder «reine Internet-Banken und -Effektenhändler» eingebürgert. Sie verzichten vollständig auf den Kundenkontakt am Schalter. Die Bankenkommission hat im Jahr 2000 fünf reine Internet-Banken bewilligt.

Nach wie vor bestehen keine spezifischen Bestimmungen für E-Banking und E-Tra-

ding. Dies bedeutet jedoch nicht, dass elektronisch angebotene Finanzdienstleistungen nicht geregelt wären. Die Bankenkommission wendet bei der Bewilligung und Überwachung von reinen Internet-Banken und -Effekthändlern die gleichen gesetzlichen Bestimmungen und Bedingungen an wie bei traditionellen Banken und Effekthändlern. Die geltenden Bestimmungen müssen, soweit möglich, analog auf die neuen Erscheinungsformen übertragen werden. Die geltende Regulierung in der Schweiz hat den Vertrieb von Finanzdienstleistungen über elektronische Kanäle bisher nicht verhindert und auch nicht wesentlich behindert. Es ist sogar möglich, eine reine Internet-Bank zu betreiben oder neu zu gründen. Trotzdem wirkt sich die fehlende spezifische Regulierung in Teilbereichen negativ aus.

Ein Problembereich betrifft die Kontoeröffnung auf elektronischem Weg. Die geltenden Bestimmungen der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB 98) erlauben die rein elektronische Kontoeröffnung nicht ausdrücklich. Dies rührt hauptsächlich daher, dass die VSB 98 davon ausgeht, dass der Kunde zu Beginn bzw. während der Geschäftsbeziehung bei der Bank persönlich vorspricht und dass bei dieser Gelegenheit die Angaben über seine Identität anhand einer Ausweisschrift kontrolliert werden. Das persönliche Erscheinen des Kunden hat für die Bank eine Kontrollfunktion bei der Verifizierung der Identität des Kunden. Die Erfahrungen mit der VSB 98 haben jedoch gezeigt, dass die persönliche Vorsprache und die formell korrekte Identifizierung allein nicht notwendigerweise bedeuten, dass die Bank ausreichende Kenntnisse über die wirtschaftlichen Hintergründe besitzt. Die tatsächlichen Absichten des Kunden zeigen sich erst in seinen Transaktionen, weshalb das eher formelle Verfahren der Identifizierung des Geschäftspartners durch eine Überwachung und Analyse der laufenden Geschäftsbeziehung ergänzt werden muss.

Bei der rein elektronischen Kontoeröffnung, z.B. übers Internet, ist das persönliche Erscheinen des Kunden bei der Bank ausgeschlossen und unerwünscht. Aus diesem Grund müssen heute sämtliche Kontoeröffnungen, welche übers Internet initiiert werden, mit dem Verfahren der Kontoeröffnung auf dem Korrespondenzweg nach VSB 98 durchgeführt werden. Das persönliche Erscheinen des Kunden bei der Bank wird dadurch vom Normalfall zur Ausnahmeerscheinung, ohne dass die Banken den Wegfall dieses Kontrollelementes durch andere Massnahmen kompensieren mussten. Der teilweise oder sogar vollständige Wegfall des persönlichen Kontakts zwischen Bank und Kunden in der digitalen Welt verlangt nach einer Anpassung der «Know-your-customer»-Regeln. Es braucht solche Regeln für E-Finance, welche eine Kontoeröffnung auf elektronischem Weg ausdrücklich erlauben und näher regeln. Denkbar wäre eine Eröffnung von Konten und Identifizierung des Kunden übers Internet unter Verwendung von digitalen Signaturen, welche durch Zertifizierungsstellen nach Prüfung von Ausweispapieren ausgestellt werden. Um den Wegfall der persönlichen Vorsprache des Kunden bei der Bank zu kompensieren, müsste die Bank Massnahmen zur gezielteren Überwachung der Geschäftsbeziehung ergreifen. Dabei

können die Banken ebenfalls von Fortschritten in der Technik profitieren, da heute die automatische Überwachung der Geschäftsbeziehungen mit elektronischen Hilfsmitteln wertvolle Unterstützung leistet. Nicht ausgeschlossen erscheint zu verlangen, dass die Bank Kunden mit einer sehr bedeutenden Geschäftstätigkeit persönlich kennt.

Die Bankenkommission beurteilte im Jahr 2000 verschiedene Gesuche von reinen Internet-Banken und -Effektenhändlern. Bei der Beurteilung der Gesuche standen oft Fragen zum Kundenidentifikationsverfahren im Vordergrund. Die Bankenkommission verlangte von diesen Banken und Effektenhändlern die Einreichung eines Konzeptes zur Kundenidentifikation und zur Überwachung der Geschäftsbeziehungen. Sie eröffnete den Gesuchstellern die Möglichkeit, das Erfordernis der persönlichen Vorsprache zum Zwecke der Überprüfung der Kundenidentität und der fortlaufenden Überwachung der Geschäftsbeziehung auf solche Kunden zu beschränken, denen aufgrund der Höhe der eingebrachten Vermögenswerte, des Depot- oder Handelsvolumens oder auf sonstige Art eine gewisse Bedeutsamkeit zukommt.

Die Analyse der aufsichtsrechtlichen Aspekte von E-Finance förderte neben der Kontoeröffnung auf elektronischem Weg weitere Problembereiche zu Tage. So sind grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen in vielen Ländern nach wie vor verschiedenen aufsichtsrechtlichen Einschränkungen unterworfen (vgl. Jahresbericht 1999 S. 101 f.). Der extensive Umfang von Outsourcing bei reinen Internet-Banken und -Effektenhändlern wurde von der Bankenkommission genauer geprüft. Sie entschied in einem Fall, dass eine Bank unmittelbare Vertragspartnerin aller Outsourcing-Dienstleistungen bleiben muss. Dass Outsourcing der Outsourcing-Organisation erachtete die Bankenkommission als nicht zulässig. Weitere Problembereiche sind die fortschreitende Disintermediation bei Effektenhändlern, das Auftauchen von alternativen Handelssystemen auf dem Internet («Electronic Communication Networks»), die Durchführung von Publikumsöffnungen auf dem Internet («Eigenemission», «Electronic Public Offering»), das Risikomanagement von E-Finance-Aktivitäten und die zunehmende Komplexität bei der Revision von E-Finance-Aktivitäten. Auch die Unterscheidung zwischen bewilligungspflichtigen und nicht bewilligungspflichtigen Tätigkeiten wird durch die technologische Entwicklung und die dadurch möglichen neuen Anwendungen (z.B. für Electronic Money, vgl. Jahresbericht 1998 S. 55 f.) zunehmend erschwert.

Die Bankenkommission wird die Entwicklung von E-Finance weiterhin aufmerksam beobachten, die bereits bekannten Problembereiche vertieft analysieren und die geltende Regulierung bei Bedarf anpassen. Als konkrete Massnahme beschloss die Bankenkommission Ende 2000 eine Änderung der entsprechenden aufsichtsrechtlichen Bestimmungen über die Identifizierung des Geschäftspartners und zur Überwachung von Kontenbeziehungen, um eine rein elektronische Kontoeröffnung zu ermöglichen. Das Outsourcing-Rundschreiben und die Vorschriften über das Risi-

komanagement werden 2001 bezüglich der Anforderungen an E-Finance überprüft und bei Bedarf angepasst. Die Bankenkommission beschloss auch, die Ressourcen zur Überwachung von E-Banking- und -Trading-Aktivitäten auszubauen. Einzelne Problembereiche wird die Bankenkommission nicht alleine angehen können. Bei der Revision von E-Finance-Aktivitäten sind in erster Linie die bankengesetzlichen Revisionsstellen gefordert. Auch hat die Bankenkommission kaum Einfluss auf die Haltung von ausländischen Aufsichtsbehörden zu Fragen der Überwachung von grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungen. Hier wird sie sich weiterhin in internationalen Arbeitsgruppen für eine liberale Haltung der Aufsichtsbehörden einsetzen (vgl. Ziff. VII/1.1.1.5 und 1.2.2).

## 2. Börsenallianzen

Am 20. Oktober 2000 unterzeichneten Vertreter der SWX Swiss Exchange und des Konsortiums der Tradepoint das Vertragsdispositiv zur Gründung von virt-x, einer neuen Börse nach englischem Recht. An der virt-x sollen künftig die Titel der wichtigsten europäischen Börsenindizes gehandelt werden.

Es ist vorgesehen, dass die SWX Swiss Exchange und das Konsortium der Tradepoint zu jeweils 38,9% an virt-x beteiligt sind. Die verbleibenden Anteile werden im Besitz des Publikums stehen. Die SWX Swiss Exchange wird ihren Blue-Chip-Handel auf die virt-x-Plattform verlegen und dieser im weiteren ihre technische Infrastruktur (das Handelssystem EBS) zur Verfügung stellen und betreiben. Virt-x soll den Handel in über 600 europäischen Blue-Chip-Titeln in den Währungen Schweizer Franken, Pfund Sterling und Euro ermöglichen. Das im Handel integrierte Clearing und Settlement soll wahlweise über SIS SegalInterSettle, Crest oder Euroclear abgewickelt werden können.

Vorgesehen ist im weiteren, dass die Kotierung der Effekten im jeweiligen Herkunftsland verbleibt. Die entsprechenden nationalen Gesetzgebungen bleiben somit massgebend für Fragen der Offenlegung von Beteiligungen und der öffentlichen Kaufangebote. Zur Zeit werden zwischen der Financial Services Authority (FSA) und der Bankenkommission Fragen der Kompetenzaufteilung für die Aufsicht über den Handel an der virt-x geregelt.

Es ist geplant, dass virt-x, welche von den Investmentbanken ABN Amro, Credit Suisse First Boston, Deutsche Bank, Dresdner Kleinwort Benson, J.P. Morgan, Merrill Lynch, Morgan Stanley Dean Witter und UBS Warburg, von Instinet, vom Handelssystem Archipelago und vom Fondsmanager American Century getragen wird, gegen Mitte 2001 operationell wird.

Im Jahr 1998 haben die Börsen Eurex und Chicago Board of Trade (CBOT) Verhand-

lungen zur Bildung einer transatlantischen Börsenallianz aufgenommen. Ende Juni 1999 wurde das Projekt von den Mitgliedern der CBOT genehmigt und am 1. Oktober 1999 unterzeichneten die beiden Börsen die Verträge, welche die Basis für ihre Allianz bilden (vgl. Jahresbericht 1999 S. 30). Am 25. August 2000 ersetzte die CBOT ihr herkömmliches elektronisches Handelssystem «Project A» durch das System «a/c/e» (Alliance CBOT – Eurex), welches mit dem Eurex-Handelssystem praktisch identisch ist. Zur Zeit werden an der CBOT ca. 30% des Handels über diese elektronische Handelsplattform und der restliche Handel traditionell «à la criée» abgewickelt. Eurex wurde im November 2000 von der Commodity Futures Trading Commission (CFTC) anerkannt.

### 3. Abacha-Gelder auf Schweizer Banken

Ende 1999 wurde bekannt, dass in der Schweiz domizilierte Bankinstitute Gelder von Personen aus der Entourage des ehemaligen nigerianischen Präsidenten Sani Abacha entgegengenommen hatten (vgl. Jahresbericht 1999 S. 49 f.). Diesen Personen wird vorgeworfen, sich in Ausübung ihres Amtes ungerechtfertigt bereichert und beträchtliche staatliche Vermögenswerte angeeignet zu haben. Die nigerianischen Behörden legen Abacha und seinen Getreuen verschiedene Straftaten zur Last, u.a. Veruntreuung, Betrug, Urkundenfälschung, Bestechung, Beteiligung an einer kriminellen Organisation und Geldwäscherei. Die Bankenkommission startete im November 1999 eine aufwendige und breit angelegte Untersuchung. Sie klärte bei insgesamt 19 Banken in der Schweiz ab, ob sie bei der Entgegennahme und Verwaltung der Abacha-Gelder die sich aus dem Banken- und anderen anwendbaren Gesetzen ergebenden Sorgfaltspflichten eingehalten haben.

Bei der Annahme und Aufbewahrung von Kundengeldern gelten verschiedene Sorgfaltspflichten. Im Zentrum dieser Pflichten steht die Pflicht der Banken, ihre Vertragspartner zu identifizieren und die wirtschaftlich berechnete Person(en) festzustellen («know your customer»). Bedeutsam ist weiterhin die Pflicht, die wirtschaftlichen Hintergründe und den Zweck einer Transaktion oder einer Geschäftsbeziehung abzuklären, wenn sie ungewöhnlich erscheint und ihre Rechtmässigkeit nicht erkennbar ist oder wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen. Bei der Annahme von Geldern von politisch exponierten Personen, gemeinhin auch als «Potentatengelder» bekannt, gelten daneben besondere Sorgfaltspflichten. So hat die Geschäftsleitung und nicht eine untergeordnete Stelle in einer Bank über die Aufnahme und Weiterführung einer Geschäftsbeziehung mit einer politisch exponierten Person zu entscheiden. Die Geschäftsleitung ist gehalten, die Aufnahme und Weiterführung solcher Geschäftsbeziehungen in entsprechenden Richtlinien klar zu regeln. Die Bank darf schliesslich keine Gelder entgegennehmen, von denen sie weiss oder annehmen muss, dass die Gelder aus Kor-

ruption oder dem Missbrauch öffentlicher Mittel stammen. Die Banken haben deshalb mit besonderer Aufmerksamkeit zu prüfen, ob sie mit politisch exponierten Personen oder Personen, welche diesen erkennbar nahe stehen, Geschäftsbeziehungen aufnehmen und von diesen Personen Gelder annehmen wollen.

Im September 2000 veröffentlichte die Bankenkommission einen Bericht über die Ergebnisse ihrer Untersuchung. Die Bankenkommission stellte fest, dass fünf Banken ihren Sorgfaltspflichten vollumfänglich nachgekommen waren. Diese Banken hatten sich korrekt verhalten, weil sie eingehende Abklärungen über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse ihrer Kunden getroffen und rechtzeitig bei Kenntnis neuer Tatsachen oder verbleibenden Zweifeln die sich aufdrängenden Massnahmen wie Abbruch der Geschäftsbeziehung oder Meldung an die zuständigen Behörden getroffen hatten. Bei sechs Banken eruierte die Bankenkommission Sorgfaltspflichtverletzungen und organisatorische Schwachstellen, die jedoch nicht derart schwerwiegend waren, dass sich einschneidende Massnahmen aufdrängten. In den meisten dieser Fälle wurde die ungenügende oder verspätete Abklärung der wirtschaftlichen Hintergründe beanstandet. In organisatorischer Hinsicht wurden Mängel wie die schleppende Umsetzung interner Beschlüsse oder in einem Fall das Fehlen interner Weisungen über die Geschäftspolitik mit politisch exponierten Personen kritisiert. Bei sechs Banken stellte die Bankenkommission teilweise gravierende Mängel und grobes individuelles Versagen bzw. Fehlverhalten fest. Kritisiert wurde beispielsweise die krasse Fehleinschätzung einer Kundenbeziehung bzw. das Ignorieren von Anhaltspunkten für eine möglicherweise dubiose Herkunft der anvertrauten Gelder, das Unterlassen der Weitergabe wichtiger Informationen über eine Kundenbeziehung an die vorgesetzte Stelle oder die Missachtung des von einer vorgesetzten Stelle angeordneten Abbruchs einer Geschäftsbeziehung. Diese Feststellungen zogen personelle und organisatorische Konsequenzen nach sich. In drei Fällen ordnete die Bankenkommission eine ausserordentliche Revision an. In einem Fall erfolgte eine Anzeige an die mit der Ahndung von Verstössen gegen die Sorgfaltspflichtvereinbarung (VSB) betraute Aufsichtskommission. In positiver Hinsicht konnte die Bankenkommission vermerken, dass die Banken einerseits der vom Geldwäschereigesetz vorgeschriebenen Meldepflicht nachgekommen waren, sobald sie Hinweise für eine möglicherweise kriminelle Herkunft der angelegten Vermögenswerte hatten, und andererseits die Gelder intern sperrten.

In ihrem Bericht vom September 2000 kündigte die Bankenkommission die Eröffnung zwei weiterer Verfahren an, welche die Banken Mirabaud & Cie und United European Bank betreffen. Ende 2000 wurden die Verfahren abgeschlossen. Die Bankenkommission konnte keine Verbindung zwischen den untersuchten Konten bei den beiden Banken und dem Abacha-Umfeld feststellen.

Die Untersuchung der Bankenkommission zeigte, dass es für die Banken oftmals schwierig ist, einen politisch exponierten Kunden als solchen zu erkennen, insbe-

sondere dann, wenn der Kunde wichtige Informationen verschweigt oder sogar falsche Angaben macht. In den meisten der untersuchten Fälle gaben sich die Kontoinhaber bzw. wirtschaftlich Berechtigten nicht als politisch exponierte Personen zu erkennen, sondern als vermögende und erfolgreiche Geschäftsleute. Abgesehen von einem unbedeutenden Fall mit vergleichsweise geringfügigen Beträgen trat Sani Abacha als Kontoinhaber oder wirtschaftlich Berechtigter selber nicht in Erscheinung. Es bleibt aber festzuhalten, dass die Banken bei Beziehungen mit Kunden aus einem korruptionsanfälligen Land besondere Sorgfalt walten lassen müssen, zumal wenn diese Kunden Vermögenswerte in bedeutender Höhe anlegen wollen. Die Banken dürfen nähere Abklärungen über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse ihrer Kunden nicht mit der Begründung unterlassen, die neuen Kunden seien durch einen bereits bestehenden langjährigen Kunden mit gutem Ruf oder hohem Vertrauensbonus eingeführt worden oder die Gelder seien von einer anderen in der Schweiz domizilierten Bank überwiesen worden. Diese Umstände entbinden die Banken nicht, eigene Abklärungen über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse ihrer Kunden oder die wirtschaftlichen Hintergründe von Transaktionen zu treffen. Es kann nämlich sein, dass die Vorgängerbank die Geschäftsbeziehung gerade wegen der dubiosen Herkunft der Gelder abbrach. Wie die Nachforschungen der Bankenkommission zudem zeigten, stammten die Überweisungen teilweise von Drittpersonen. Es kann deshalb nicht vorausgesetzt werden, dass die begünstigten Kunden bereits Kunden der überweisenden Bank waren und von dieser eingehend geprüft worden sind.

Das bestehende rechtliche Instrumentarium zur Abwehr unerwünschter Korruptions- und Potentatengelder ist grundsätzlich ausreichend. Es ist jedoch punktuell anzupassen und zu ergänzen. Die Bankenkommission wird deshalb ihre letztmals im Jahre 1998 revidierten Geldwäschereirichtlinien im Hinblick auf die gewonnenen Erkenntnisse der Abacha-Untersuchung und die seither erfolgte Rechtsentwicklung überarbeiten (vgl. Ziff. II/2.4).

Eine wesentliche Erkenntnis der Untersuchung der Bankenkommission war, dass nicht nur schweizerische Bankinstitute Gelder aus dem Umfeld von Sani Abacha entgegengenommen haben, sondern auch andere wichtige internationale Finanzplätze verwickelt sind. Einzelne der betroffenen Länder sind mittlerweile tätig geworden, haben Konten blockiert und aufsichtsrechtliche Verfahren eingeleitet. Die Schweiz und die Bankenkommission sind bemüht, die Frage des Umgangs der Finanzinstitute mit Geldern von politisch exponierten Personen auf internationaler Ebene zu thematisieren und darauf hinzuwirken, dass internationale Mindeststandards geschaffen werden. Zu nennen ist in erster Linie die Mitwirkung der Bankenkommission in einer vom Basler Ausschuss initiierten Arbeitsgruppe, welche den Auftrag hat, internationale Mindeststandards im Bereich «customer-due-diligence-for-banks» zu schaffen (vgl. Ziff. VII/1.1.1.7).

Aber auch den Banken selber ist die Abwehr unerwünschter Gelder ein Anliegen. Ende Oktober 2000 stellten 11 bedeutende, im internationalen Vermögensverwaltungsgeschäft tätige Banken der Öffentlichkeit unter der Bezeichnung «Wolfsberg Principles» gemeinsame Richtlinien zur Bekämpfung der Geldwäscherei vor. Die «Wolfsberg Principles» anerkennen ausdrücklich, dass Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Kunden einer erhöhten Sorgfaltspflicht unterstehen. Für Schweizer Banken bringen die «Wolfsberg Principles» kaum Neues. Die Initiative nicht zuletzt der Schweizer Grossbanken ist aber zu begrüßen. Im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsgleichheit stellt die weltweite Verpflichtung der international grössten Vermögensverwalter auf gemeinsame Regeln einen klaren Fortschritt dar.

Die Bankenkommission misst der Einhaltung der Sorgfaltspflichten bei der Entgegennahme und Aufbewahrung von Kundengeldern weiterhin hohe Bedeutung zu. Sie wird schwerwiegende Pflichtverletzungen rigoros und konsequent ahnden. Alle für Verstösse oder für Organisationsversagen verantwortlichen Personen auf Geschäftsleitungsebene riskieren ein Verbot, im Bankensektor vergleichbare Aufgaben wahrnehmen zu können. Die überwachten Institute haben organisatorische Schwachstellen im Bereich «legal and compliance» rasch und wirksam zu beheben. Überwachte Institute, welche ihr «Compliance»-System nicht auf einen befriedigenden Standard bringen können oder wollen, riskieren den Entzug der Geschäftsbewilligung.

#### 4. Internationale Amtshilfe im Börsenbereich

Die neuen Aufgaben, die der Gesetzgeber der Bankenkommission im Bereich der internationalen Amtshilfe übertrug, führten im Jahr 2000 zu einer neuerlichen Arbeitszunahme. Die Anzahl der Behörden, welche die Bankenkommission um Auskünfte ersucht haben, stieg auf rund zwanzig. Seit dem Inkrafttreten des Börsengesetzes wurden über 150 Gesuche gestellt, welche über 250 Banken und mehr als 300 verschiedene Bankkunden betrafen. Von den ausländischen Aufsichtsbehörden, die im Laufe des Jahres 2000 die Hilfe der Bankenkommission speziell häufig in Anspruch genommen haben, sind das deutsche Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel, die französische Commission des Opérations de Bourse sowie die Société de la Bourse des Valeurs Mobilières de Bruxelles hervorzuheben. Diese drei Behörden reichten nahezu die Hälfte aller Gesuche ein.

Einige Gesuche, bei denen entweder keine Kundendaten geliefert werden mussten oder die betroffenen Kunden ihre Zustimmung zur Übermittlung der Informationen gegeben hatten, konnten ohne formelle Verfügung erledigt werden. Die Bankenkommission erliess bislang 91 Verfügungen in 48 Fällen, wovon 55 ans Bundesgericht weitergezogen wurden.

Das Bundesgericht fällte bisher 27 Entscheide, davon elf im Jahr 2000. Schon in seinen Entscheiden in den Jahren 1998 und 1999 hatte sich das Bundesgericht zu verschiedenen wichtigen Fragen geäussert und im Grossen und Ganzen die Praxis der Aufsichtsbehörde gutgeheissen (vgl. Jahresbericht 1998 S. 104 ff. und 1999 S. 26 ff.). Im Jahr 2000 hat das Bundesgericht im Wesentlichen seine Rechtsprechung bestätigt mit einigen Präzisierungen:

- Die Ermächtigung der ausländischen Aufsichtsbehörde durch die Bankenkommission zur Weiterleitung von Informationen an Strafbehörden bedarf einer vorangehenden speziellen Prüfung. Die Bankenkommission muss prüfen, ob die Voraussetzungen der Rechtshilfe, speziell diejenige der doppelten Strafbarkeit, erfüllt sind. Ausserdem soll das Einverständnis des Bundesamtes für Justiz gemäss Art. 38 Abs. 2 Bst. c BEHG nicht rein formell sein, sondern vielmehr garantieren, dass die Regeln der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen nicht umgangen werden. Das Bundesamt für Justiz, das seit dem 1. Juli 2000 bezüglich der internationalen Amtshilfe die Kompetenzen des Bundesamts für Polizeiwesen übernommen hat, muss somit bestätigen, dass die Voraussetzungen der Amtshilfe erfüllt sind, indem es sich entweder der ausführlichen Stellungnahme der Bankenkommission anschliesst oder eine eigene Begründung seiner Einwilligung liefert.
- Zur amerikanischen Securities and Exchange Commission (SEC) hielt das Bundesgericht fest, dass es – in Anbetracht der Akten, die ihm vorlagen – zur Zeit nicht möglich sei zu versichern, dass diese Behörde das Spezialitätsprinzip und das sog. «Prinzip der langen Hand» sowie das Erfordernis der Vertraulichkeit einhalte. Die Bankenkommission nahm deshalb mit Vertretern der amerikanischen Behörde Gespräche auf, um diese Fragen zu klären und um soweit als möglich Zusicherungen bezüglich der genannten Prinzipien zu erhalten.
- Zur Amtshilfe an die italienische Commissione Nazionale per le Società et la Borsa (CONSOB) hielt das Bundesgericht fest, dass die Verpflichtung dieser Behörde, bestimmte Informationen dem Ministero del tesoro mitzuteilen, ein Hindernis für die Gewährung von Amtshilfe darstelle. Angesichts dieser Rechtsprechung nahm die Bankenkommission die Gespräche mit der italienischen Behörde wieder auf. Dabei stellte sich heraus, dass die CONSOB nur verpflichtet ist, in bestimmten, sehr speziellen Fällen, in denen gegenüber unterstellten Unternehmen Sanktionen ausgesprochen werden mussten, Informationen ans Ministero del tesoro weiterzuleiten. In allen anderen Fällen ist keine Weiterleitung nötig. Die CONSOB bestätigte ausserdem der Bankenkommission, dass sie auch in den sehr begrenzten Fällen ohne ausdrückliche Zustimmung der Bankenkommission dem Ministero del tesoro keine Information weiterleiten werde. Somit bleibt zu hoffen, dass das Bundesgericht angesichts dieser neuen Erklärungen und Zusicherungen seitens der CONSOB im Falle, dass es sich mit einer neuerlichen Beschwerde befassen muss, die Möglichkeit der Gewährung von Amtshilfe an die CONSOB anerkennen wird.

- Von dem Moment an, in dem ein Bankkonto einer Person – selbst ohne deren Wissen – zur Begehung einer Widerhandlung gedient haben könnte, kann diese Person nicht mehr geltend machen, sie sei ein unbeteiligter Dritter. Die ausländische Behörde kann somit nicht nur Informationen zur Identität des Auftraggebers, insbesondere eines Vermögensverwalters, verlangen, sondern auch auf der Preisgabe der Identität der Person, für deren Konto der Auftraggeber gehandelt hat, bestehen.
- Die Abgrenzung zwischen Rechtshilfe und Amtshilfe ist besonders heikel. Nach dem Bundesgericht sind die Voraussetzungen für die Zustimmung zur Weiterleitung von Informationen an ausländische Strafverfolgungsbehörden strenger als diejenigen für die Gewährung von Amtshilfe. Die Zustimmung zur Weiterleitung setzt das Vorhandensein von zusätzlichen Elementen voraus, die zeigen, dass im speziellen Fall ein konkreter Verdacht eines strafrechtlich vorwerfbaren Verhaltens besteht. Damit die Bankenkommission und das Bundesamt für Justiz prüfen können, ob die Voraussetzung der doppelten Strafbarkeit gegeben ist, muss eine juristische Qualifizierung des Sachverhalts möglich sein und der Text der möglicherweise verletzten Bestimmung vorgelegt werden. Die Ansprüche an die Beschreibung des Sachverhalts sind allerdings nicht allzu hoch anzusetzen, da in diesem Stadium noch nicht feststellbar ist, ob die ausländische Aufsichtsbehörde die Informationen an die Strafbehörden weiterleiten wird.
- Die Behandlung bestimmter Fälle von geringerer Wichtigkeit, insbesondere Fälle, in denen sowohl die Investitionen wie auch die Gewinne der betroffenen Personen sehr niedrig sind, ist immer noch Gegenstand von Diskussionen. Das Bundesgericht hatte im Verlaufe des Jahres 2000 Gelegenheit, einen Fall zu prüfen, in dem der realisierte Gewinn CHF 2064 betrug, bei einer Investition von insgesamt CHF 17 680. In diesem besonderen Fall, in dem die fragliche Transaktion in einem Gesamtzusammenhang mit mehreren anderen Transaktionen im gleichen Titel geprüft werden musste, stellte das Bundesgericht fest, dass die Voraussetzungen der Amtshilfe erfüllt seien und die Informationen an die ersuchende ausländische Aufsichtsbehörde übermittelt werden können.
- Die Weiterleitung von Informationen über Bankkunden oder Effektenhändler warf Fragen über die Anwendung des Datenschutzgesetzes sowie die Kompetenz des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten und der Eidgenössischen Datenschutzkommission auf. Das Bundesgericht teilt die Auffassung der Bankenkommission, wenn sie der Ansicht ist, dass sie – unter Vorbehalt eines Weiterzuges an das Bundesgericht – alleine für den Entscheid über die Zulässigkeit einer Übermittlung von Kundendaten an andere ausländische Aufsichtsbehörden zuständig ist, wenn diese die Informationen auf dem Weg der Amtshilfe einfordern. In dem Masse, in dem die betroffene Person hingegen unabhängige Begehren vorbringt, welche spezifisch den Datenschutz betreffen, insbesondere den Anspruch auf Korrektur oder Vernichtung von persönlichen Daten, ist es ihr möglich, diese vor die Eidgenössische Datenschutzkommission zu bringen.

- Das Bundesgericht bestätigte schliesslich, dass die folgenden Behörden Aufsichtsbehörden sind, denen grundsätzlich Amtshilfe gewährt werden kann: die französische Commission des Opérations de Bourse (COB), die italienische Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB), das norwegische Kredittilsynet, die Société de la Bourse des Valeurs Mobilières de Bruxelles (SBVMB) sowie die Securities and Exchange Commission Kroatiens.

Im Rahmen der Aufsicht über den Handel an den Schweizer Börsen (sog. Marktaufsicht, Art. 6 Abs. 2 BEHG) führt die Bankenkommission Untersuchungen zur Abklärung allfälliger Insiderdelikte, Kursmanipulationen oder sonstiger Missstände (vgl. Ziff. IV/2.5.1.1). Oftmals weisen diese Untersuchungen einen Auslandsbezug auf, indem beispielsweise eine Bank, ein Effekthändler, ein Kunde oder Konten von Schweizer Staatsangehörigen einen Zusammenhang zu den untersuchten, auf dem Schweizer Markt getätigten Transaktionen aufweisen. In solchen Fällen sind regelmässig Auskunftsersuchen an die zuständigen Aufsichtsbehörden im Ausland zu richten (sog. aktive Amtshilfe), um beispielsweise die Identität eines Kunden einer ausländischen Bank, die Begründung für einen im Ausland gefällten Anlageentscheid oder das Bestehen einer Beziehung eines ausländischen Käufers/Verkäufers zum Schweizer Emittenten in Erfahrung zu bringen.

Die Bankenkommission stellte bereits mehrere derartige Auskunftsbegehren. Bei den angefragten ausländischen Aufsichtsbehörden handelte es sich unter anderem um die britische Financial Services Authority (FSA) sowie die amerikanische Securities and Exchange Commission (SEC). Die Bankenkommission konnte feststellen, dass diese zwei ausländischen Behörden die gewünschten Informationen rasch und vollständig zur Verfügung stellten.

## 5. Durchsetzung internationaler Mindeststandards

Die Finanzkrisen der 90er Jahre deckten Schwächen im internationalen Finanzsystem auf und zeigten, dass die Globalisierung neben Chancen zur wirtschaftlichen Entwicklung auch Gefahren mit sich bringt. Als eine der Ursachen der Krisen wurde auch eine unzulängliche und teilweise fehlende Regulierung der Finanzmärkte festgestellt. Verschiedene internationale Institutionen und Gremien bemühen sich seitdem mit der Entwicklung und Verbreitung von Mindeststandards und Verhaltenskodizes um eine Angleichung der verschiedenen nationalen Regelungen im Finanzsektor. Die Durchsetzung dieser Standards auf internationaler Ebene bereitet indes noch grosse Schwierigkeiten.

Aus diesem Grund haben einige internationale Institutionen, namentlich das Forum für Finanzstabilität (FSF), der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, die Financial Action Task Force (FATF) sowie der Internationale Währungsfonds (IWF) Initiativen

entwickelt, um verstärkt die Einhaltung anerkannter Standards und «best practices» zu überprüfen und einen allfälligen regulatorischen Handlungsbedarf in den betroffenen Ländern zu identifizieren.

### 5.1 Financial Stability Forum (FSF)

Dieses Gremium, das von der G-7 eingesetzt wurde, hat das Ziel, durch eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen nationalen und internationalen Aufsichtsbehörden die Stabilität der Finanzmärkte zu stärken. Zu diesem Zweck beauftragte das FSF im April 1999 eine Arbeitsgruppe, die Auswirkungen von Offshore-Finanzzentren auf die globale Finanzstabilität zu untersuchen. Die Arbeitsgruppe legte im März 2000 ihren Bericht vor, welchen das FSF am 5. April 2000 veröffentlichte. Der Bericht hielt fest, dass während der letzten Finanzkrisen kein Zusammenhang zwischen der Rolle von Offshore-Finanzzentren und systemischen Risiken festgestellt wurde, dass aber eine mangelnde Einhaltung von internationalen Standards im Bereich der Bankenaufsicht und Finanzmarktregulierung Systemrisiken verursachen kann. Die Arbeitsgruppe verzichtete auf eine Definition des Begriffs «Offshore-Finanzzentrum» und erstellte stattdessen eine abschliessende Liste von Kriterien, darunter namentlich das Vorhandensein eines günstigen Steuerregimes, von Trusts und spezifischen «Offshore»-Lizenzen, einer laxen Regulierung und Überwachung von Finanzinstituten, eines unangemessen weitreichenden Schutzes des Bankgeheimnisses sowie eines im Volumen das Inlandgeschäft weit übersteigenden Auslandgeschäftes. Anhand dieser Kriterien qualifizierte das FSF in einer am 25. Mai 2000 veröffentlichten Liste 37 Länder als Offshore-Finanzzentren. Die Schweiz wurde als Offshore-Finanzzentrum aufgeführt, obwohl keines der acht vorgegebenen Kriterien auf die Schweiz zutrifft:

1. Die Steuerbelastung von Geschäfts- und Investitionseinkommen ist in der Schweiz weder inexistent noch besonders tief. Sie liegt sogar leicht über dem OECD-Durchschnitt.
2. Die Schweiz verfügt über eine Verrechnungssteuer, die mit 35% den höchsten Satz in der OECD und damit einen dissuasiven Charakter aufweist.
3. Es gibt keine «Trusts» in der Schweiz.
4. Es gibt keinen Offshore-Status für Unternehmen in der Schweiz. Ansässige und nicht-ansässige Unternehmen werden gleich behandelt.
5. Die Regulierung und Überwachung von Finanzinstitutionen entspricht internationalen Standards. Korruption, Geldwäscherei und organisierte Verbrechen werden in internationaler Zusammenarbeit effizient bekämpft.
6. Finanzinstitute müssen eine physische Präsenz in der Schweiz aufweisen, um hier aktiv zu sein.
7. Das Schweizer Bankgeheimnis ist weder umfassend noch ein Hindernis für die Überwachung der Finanzinstitute, die internationale Amtshilfe oder die internationale Rechtshilfe in Strafsachen.

8. Das Volumen des Auslandsgeschäfts übersteigt nicht substanziell das Inlandgeschäft. Der Finanzsektor trägt 11% zum Bruttoinlandsprodukt bei.

Die Bankenkommission und die Nationalbank legten im September 2000 in einem gemeinsamen Schreiben an sämtliche Mitglieder des FSF nochmals die Schweizer Position dar, wonach die Aufführung der Schweiz in der Liste von Offshore-Finanzzentren nicht gerechtfertigt ist. Die Bankenkommission bedauert, dass internationale Anstrengungen zur Stärkung des Finanzsystems durch solche Entscheidungen an Glaubwürdigkeit verlieren. Es kann nicht befriedigen, dass die Schweiz vom FSF als «unproblematisches» Offshore-Finanzzentrum eingestuft wurde, denn andere wichtige Finanzplätze wie London und New York, die eine vergleichbare internationale Finanzaktivität aufweisen, werden überhaupt nicht aufgeführt. Aus diesen Gründen lehnte die Schweiz es ab, sich einer für Offshore-Finanzzentren erarbeiteten Überprüfung zu unterziehen, wie dies das Financial Stability Forum verlangt.

Die Schweiz ist bereit, sich dem allgemein anerkannten und breiter gefassten «Financial Sector Assessment Program» des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu stellen, das allen IWF-Mitgliedsstaaten offen steht (vgl. Ziff. 5.4). Diesem Examen, bei dem die Einhaltung und Anwendung von internationalen Standards bei der Überwachung und Regulierung des Finanzsektors überprüft wird, unterziehen sich unter anderem auch einzelne G-7-Staaten.

## 5.2 Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)

Die Liste nicht-kooperierender Länder, welche die FATF im Jahr 2000 veröffentlichte, ist gleichfalls Ausdruck des starken Einflusses der G-7. Die FATF ist heute wichtigstes Gremium des Kampfes gegen die Geldwäscherei auf internationaler Ebene. Es vereint die meisten Mitgliedsstaaten der OECD sowie Argentinien, Brasilien, Hong Kong und Singapur.

Die FATF gab 40 Empfehlungen heraus, welche internationale Mindeststandards der Geldwäschereibekämpfung darstellen. Sie wurden inzwischen in den meisten FATF-Teilnehmerstaaten umgesetzt. Der Kampf gegen die organisierte Kriminalität wie auch der Kampf gegen die Geldwäscherei ist jedoch nur erfolgreich, wenn diese Mindeststandards weltweit Beachtung finden. Aus diesem Grund ergriff die FATF im Jahre 1998 eine wichtige Initiative, um Lücken in der Umsetzung aufzudecken. In einem ersten Bericht, welcher am 14. Februar 2000 veröffentlicht wurde, formulierte die FATF 25 Kriterien zur Identifizierung solcher schädlichen Regeln und Praktiken, welche die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Geldwäschereibekämpfung behindern. Die wichtigsten Kriterien sind das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für die Bekämpfung der Geldwäscherei, namentlich das Fehlen des Straftatbestandes des Waschens von Geldern, welche aus schweren Straftaten stammen, das Fehlen einer gesetzlichen Pflicht für Finanzintermediäre, ihre Kunden sowie die

wirtschaftlich Berechtigten zu identifizieren, das Fehlen eines Meldesystems für verdächtige Transaktionen sowie das Vorhandensein von Hindernissen, welche die Zusammenarbeit mit anderen nationalen Behörden erschweren.

In der ersten Hälfte des Jahres 2000 war eine Gruppe von 30 Offshore-Finanzzentren Gegenstand von Prüfungen der FATF. In 15 Offshore-Finanzzentren stellte die FATF gravierende Mängel fest, d.h. mehrere der 25 Kriterien waren erfüllt. Diese Länder wurden auf eine am 22. Juni 2000 veröffentlichte schwarze Liste gesetzt. Als Sofortmassnahme wendete die FATF die Empfehlung 21 an. Alle Finanzintermediäre der Mitgliedsstaaten wurden dadurch aufgefordert, bei Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit Personen, Gesellschaften und Finanzinstituten aus den auf der Liste aufgeführten Ländern besonders aufmerksam zu sein.

Nach Veröffentlichung dieser Liste forderte die Bankenkommission die Banken und Effektenhändler auf, eine nach den Umständen erforderliche besondere Sorgfalt bei Geschäftsbeziehungen mit den auf der Liste aufgeführten Ländern walten zu lassen. Sie rief die Sorgfaltspflichten in Erinnerung, welche sich aus dem Geldwäschereigesetz, dem EBK-Rundschreiben 98/1 sowie der Sorgfaltspflichtvereinbarung ergeben. Die übrigen Schweizer Aufsichtsbehörden informierten gleichermassen die ihrer Aufsicht unterstellten Finanzintermediäre.

### 5.3 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht

Der Basler Ausschuss wandte seine Aufmerksamkeit verschiedenen Ländern zu, die unter dem Gesichtspunkt der grenzüberschreitenden Bankenaufsicht Schwachstellen aufweisen.

So setzte die gemischte Arbeitsgruppe aus Vertretern des Basler Ausschusses sowie der Vereinigung der Aufsichtsbehörden von Offshore-Finanzplätzen («Working Group on Cross Border Banking») ihre Arbeiten im Jahr 2000 fort (vgl. Jahresbericht 1999 S. 112) und identifizierte bestimmte Länder, die als problematisch erscheinen. Im Gegensatz zu anderen internationalen Gremien veröffentlichte der Basler Ausschuss keine Liste. Indes wurden alle betroffenen Länder schriftlich über die Bedenken des Ausschusses informiert und eingeladen, ihre Gesetzgebung und Praxis zu verbessern. Sie wurden zu einer Stellungnahme aufgefordert und gebeten darzulegen, welche Massnahmen sie zu ergreifen beabsichtigen, um die internationalen Mindeststandards zu erreichen. Die Antworten fielen sehr unterschiedlich aus. In manchen Fällen wurden bereits wichtige Gesetzesänderungen zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit vorgenommen. Einigen Ländern wurde auch technische Hilfe angeboten. In keinem Fall konnten die Probleme vollständig behoben werden, so dass alle auf der Liste aufgeführten Länder weiterhin unter Beobachtung bleiben.

Die Bankenkommission verfolgt mit grosser Aufmerksamkeit die Entwicklungen in den betroffenen Ländern sowie die Fortschritte, welche diese in der Umsetzung der Grundsätze für eine grenzüberschreitende Bankenaufsicht erzielen. Es ist von grösster Bedeutung für die Bankenkommission, dass sie eine Aufsicht auf konsolidierter Basis für diejenigen Finanzinstitute durchführen kann, für welche sie als Herkunftsaufsichtsbehörde zuständig ist. Die Bankenkommission verlangt, dass sowohl die internen wie auch die externen Revisoren eines Finanzinstitutes mit Sitz in der Schweiz einen uneingeschränkten Zugang zu Informationen in ausländischen Tochtergesellschaften und Zweigniederlassungen haben und Vorortkontrollen durchführen können. Um sicherzustellen, dass die in der Schweiz geltenden Mindeststandards auch in den ausländischen Tochtergesellschaften und Zweigniederlassungen beachtet werden, verlangt die Bankenkommission, dass die externen Revisoren Kontrollen durchführen, wobei sie insbesondere auch die Einhaltung der Sorgfaltspflichten und Kundenidentifikationsbestimmungen zu überprüfen haben. Die Bankenkommission prüfte im Jahr 2000 mit besonderer Aufmerksamkeit die Anträge von Schweizer Finanzinstituten, die beabsichtigen, ihre Aktivitäten in solche Länder auszudehnen, deren Rechtsordnungen in dieser Beziehung problematisch sein könnten. Sie konnte nicht immer ihre Zustimmung erteilen, insbesondere dann nicht, wenn aufgrund einer unsicheren Rechtslage der Zugang zu Informationen nicht sichergestellt war. Neben ihrer Teilnahme an den Arbeiten des Basler Ausschusses unterhält die Bankenkommission auch bilaterale Kontakte mit dem Ziel, problematische Fragen der grenzüberschreitenden Aufsicht zu klären und die Schwierigkeiten zu beseitigen.

#### 5.4 Internationaler Währungsfonds (IWF)

Im Nachgang zur Asienkrise und mit Blick auf die Krisenprävention wendete auch der Internationale Währungsfonds (IWF) der Überprüfung der Finanzsektoren seiner Mitglieder eine erhöhte Aufmerksamkeit zu. Eine bessere Information über den Zustand des Bankensektors, die Funktionstüchtigkeit der Zahlungssysteme, den institutionellen und regulatorischen Rahmen des Finanzsektors sowie der Geld- und Finanzpolitik in den einzelnen Mitgliedsländern soll die Stabilität des internationalen Wirtschafts- und Finanzsystems fördern.

Eine breite und zugleich detaillierte Behandlung des Finanzsektors würde indes den Rahmen der regulären jährlichen IWF-(Artikel IV)-Länderexamen sprengen. Sie soll daher gesondert im Rahmen des gemeinsamen Pilotprojektes des IWF und der Weltbank, des Programms zur Bewertung des Finanzsektors (Financial Sector Assessment Program FSAP), durchgeführt werden, wobei die dabei gewonnenen Erkenntnisse in den bestehenden Konsultationsprozess des IWF einfließen. Obwohl das Pilotprojekt eine gemeinsame Initiative von IWF und Weltbank darstellt, werden Industrieländer ausschliesslich vom IWF geprüft. Es ist vorgesehen, dass die Überprüfung der Finanzsektoren durch IWF und Weltbank regulärer Bestandteil der Überwachungsfunktion dieser Institutionen wird.

Anlässlich der Jahrestagung von IWF und Weltbank im September 2000 meldete der Vorsteher des Eidg. Finanzdepartements die Bereitschaft der Schweiz für eine Finanzsektor-Länderprüfung durch den IWF an. Mit der Teilnahme am FSAP nimmt die Schweiz ihre internationale Verantwortung als eines der wichtigen Finanzzentren wahr und unterstreicht ihre Haltung, dass sie nicht in die Kategorie der «Offshore»-Finanzzentren gehört.

Gegenstand der FSAP-Konsultationen ist auch die Bewertung der Einhaltung von Standards und Verhaltenskodizes im Bereich der Finanzmarktregulierung, insbesondere der Basler Kerngrundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht (Basle Core Principles for Effective Banking Supervision) und der IOSCO-Grundsätze der Marktaufsicht und -regulierung (Principles of Securities Regulation).

## 6. Nachrichtenlose Vermögenswerte auf Schweizer Banken

### 6.1 Umsetzung der Empfehlungen im ICEP-Schlussbericht

Das Independent Committee of Eminent Persons (ICEP) publizierte am 9. Dezember 1999 seinen Schlussbericht über die Untersuchungen bei Schweizer Banken über nachrichtenlose Vermögen von Holocaust-Opfern aus der Zeit des 2. Weltkrieges (vgl. Jahresbericht 1999 S. 33 ff.). Die Bankenkommission stellte damals einen Entscheid zu den Empfehlungen im ICEP-Schlussbericht im 1. Quartal 2000 in Aussicht. Sie forderte die in die ICEP-Untersuchungen einbezogenen Banken zur Stellungnahme zu den Empfehlungen des ICEP auf und klärte die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine weitere Publikation von Konten und die Erstellung einer zentralen Datenbank ab. Das ICEP korrigierte seinerseits anlässlich seiner Schlussitzung am 23. Februar 2000 die im ICEP-Schlussbericht vom 9. Dezember 1999 publizierte Anzahl Konten mit einem möglichen oder wahrscheinlichen Zusammenhang mit Opfern des Holocaust nachträglich nach unten. Anstelle der im ICEP-Schlussbericht genannten rund 53 886 Konten wurden neu noch 46 131 Konten als relevant erachtet. Auch bei der reduzierten Anzahl von Konten beruhte der mögliche Zusammenhang zu Opfern des Holocaust einzig auf besonderen Umständen oder Kriterien, nicht auf Nachweisen. Das ICEP betonte bereits in seinem Schlussbericht vom 9. Dezember 1999, dass keine schlüssigen Beweise bestehen, dass es sich bei den Inhabern dieser Konten tatsächlich um Holocaust-Opfer gehandelt habe. Nur bei rund 1200 Konten hatten die Untersuchungen des ICEP gestützt auf zeitgenössische bankinterne Quellen einen Hinweis darauf ergeben, dass es sich bei den Konteninhabern tatsächlich um Opfer des Holocaust gehandelt habe.

Am 30. März 2000 teilte die Bankenkommission den betroffenen Banken und der Öffentlichkeit ihre Entscheide zu den Empfehlungen im ICEP-Schlussbericht mit. Sie verpflichtete die betroffenen Banken zur Meldung und Publikation von insgesamt 5273 offenen und saldierten Konten. Die betroffenen Banken wurden zudem er-

mächtigt, weitere 21 033 durch Unbekannte geschlossene Konten zu publizieren. Bei diesen insgesamt 26 306 Konten hatte das ICEP einen Zusammenhang mit Opfern des Holocaust als «wahrscheinlich» erachtet. Die Bankenkommission gestattete zudem die Errichtung einer zentralen Datenbank mit Daten aller 46 131 Konten, bei denen das ICEP einen «wahrscheinlichen oder möglichen» Zusammenhang mit einem Opfer des Holocaust annahm. Die vom ICEP empfohlene zentrale Erfassung aller 4,1 Mio. aus der Zeit vor 1945 stammenden Konten, die bei den Schweizer Banken eruiert wurden, erachtete die Bankenkommission dagegen weder als notwendig noch als sinnvoll. Das ICEP selbst nahm nach seinen eigenen, äusserst umfassenden Abklärungen nur bei den erwähnten 46 131 Konten einen «wahrscheinlichen oder möglichen» Zusammenhang mit einem Opfer des Holocaust an, während es bei den übrigen Konten aus der damaligen Zeit keinen solchen Bezug feststellte. Die Anordnung einer zentralen Erfassung dieser 4,1 Mio. Konten wäre somit unverhältnismässig gewesen.

Die Bankenkommission machte die Umsetzung ihrer Entscheide von einer Integration des Anspruchsverfahrens auf publizierte Konten in das Vergleichsverfahren zwischen den Grossbanken und den jüdischen Organisationen in den USA abhängig. Diese Integration war im Zeitpunkt des Entscheides der Bankenkommission noch nicht sichergestellt, weil der zuständige Bundesrichter Korman den Vergleich und den Verteilungsplan noch nicht genehmigt hatte. Dieser hatte vorgängig des Entscheids der Bankenkommission die Umsetzung der Empfehlungen des ICEP durch die Bankenkommission als Voraussetzung für die Genehmigung des Vergleichs erklärt.

Die Organisation der Meldung und Publikation der relevanten Konten wurde der Schweizerischen Bankiervereinigung übertragen. Diese sollte auch für die Organisation eines Anspruchsverfahrens in der Schweiz besorgt sein, welches in den Verteilungsprozess im Vergleich in den USA integriert werden konnte. Dadurch sollte erreicht werden, dass sämtliche Auszahlungen aller betroffenen Banken direkt der Vergleichssumme belastet werden. Das Schiedsgericht, welches bereits Ansprüche auf die 1997 publizierten nachrichtenlosen Vermögen beurteilt hatte (vgl. Jahresbericht 1998 S. 17), soll als rein administrative Institution die Ansprüche von Holocaust-Opfern beurteilen. Das Schiedsgericht wird dadurch im Auftrag eines US-Bundesgerichtes eine entscheidende Rolle bei der Abwicklung des Sammelklagenvergleichs übernehmen.

Richter Korman genehmigte am 2. August 2000 den Vergleich im Sammelklagenverfahren grundsätzlich, stellte jedoch Bedingungen für den Einbezug der übrigen von den ICEP-Untersuchungen betroffenen Banken in den Vergleich. Er verlangte von allen Banken, von der Ermächtigung der Bankenkommission zur Publikation von weiteren 21 033 Konten Gebrauch zu machen. Er anerkannte ausdrücklich die Auszahlung von Ansprüchen und die Übernahme der Kosten für das Anspruchsverfahren

zulasten der Vergleichssumme. Obwohl die Bankenkommission weitgehend den Empfehlungen des ICEP gefolgt war, erhob Richter Korman massive Kritik an deren Entscheid vom 30. März 2000. Die Bankenkommission hatte ihren Entscheid bereits kurz nach der Publikation des ICEP-Schlussberichtes für das 1. Quartal 2000 in Aussicht gestellt und erläutert, diese Zeit für die Analyse des ICEP-Schlussberichtes und die Einholung von Stellungnahmen aller Beteiligten zu benötigen. Trotzdem bezeichnete Richter Korman die Dauer bis zum Entscheid als ungewöhnlich lang und unerklärlich. Als besonders beunruhigend bezeichnete Richter Korman den Entscheid der Bankenkommission, die Zentralisierung einer Datenbank mit 4,1 Mio. Konten nicht anzuordnen. Die Nichtbefolgung der ICEP-Empfehlungen würde ernsthaft die Frage aufwerfen, ob unter diesen Umständen noch eine faire Abwicklung der Ansprüche im Vergleichsverfahren möglich sei. Die Bankenkommission weist diese Kritik aus den oben im Zusammenhang mit dem Entscheid vom 30. März 2000 genannten Erwägungen als unbegründet zurück. Die Kritik ist angesichts der vollen Unterstützung der Untersuchungen des ICEP durch die Bankenkommission deplatziert. Die Untersuchungen des ICEP hätten ohne die Unterstützung der Bankenkommission überhaupt nicht oder nur in sehr eingeschränktem Umfang durchgeführt werden können.

Am 22. November 2000 genehmigte Richter Korman auch den Verteilungsplan. Für die Ansprüche von Opfern des Holocaust bzw. deren Rechtsnachfolgern auf Vermögenswerte bei Schweizer Banken wurden USD 800 Mio aus der Vergleichssumme von insgesamt USD 1,25 Mia reserviert. Dem Schiedsgericht für nachrichtenlose Vermögen in Zürich wurde bei der Ausführung des Verteilplanes für die Ansprüche auf Vermögenswerte bei Schweizer Banken eine wesentliche Rolle zuerkannt. Für die Überwachung des Schiedsgerichts und der Umsetzung des Verteilplanes setzte Richter Korman am 8. Dezember 2000 Paul Volcker, ehemaliger Präsident des ICEP, und Michael Bradfield, ehemaliger Sekretär des ICEP, als Special Masters ein. Die Tätigkeiten des Schiedsgerichts, der Special Masters sowie von deren Hilfspersonen in der Schweiz waren als Handlungen für einen fremden Staat zu betrachten, die einer Behörde oder einem Beamten zukommen. Das Schiedsgericht ersuchte deshalb für sich und die weiteren Beteiligten beim Eidg. Justiz- und Polizeidepartement um eine entsprechende Bewilligung, welche bis Ende 2000 noch nicht vorlag. Sie wurde für Januar 2001 in Aussicht gestellt. Die Schweizerische Bankiervereinigung bereitete Ende 2000 in Absprache mit den Special Masters die von der Bankenkommission angeordnete Publikation von Konten vor.

## 6.2 Richtlinien der Bankiervereinigung / Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögen

Die überarbeiteten Richtlinien der Schweizerischen Bankiervereinigung traten am 1. Juli 2000 in Kraft (vgl. Jahresbericht 1999 S. 36 ff.). Als wesentliche Neuerung wurde eine zentrale Datenbank bei der SAG SEGA Aktienregister AG geschaffen, welche alle nachrichtenlose Vermögen enthalten wird. Dadurch wurde erstmals eine zentra-

le Zugriffsmöglichkeit des Bankenombudsmans auf alle bei Schweizer Banken liegenden nachrichtenlosen Vermögen geschaffen. Die erstmalige Meldung von nachrichtenlosen Vermögen hatte bis spätestens 31. Dezember 2000 zu erfolgen.

Nach der Publikation des ICEP-Schlussberichtes konnten die Arbeiten an einem Entwurf zu einem neuen Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögen fortgesetzt werden (vgl. Jahresbericht 1999 S. 36). Eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe unter der Leitung des Bundesamtes für Justiz unterbreitete dem Bundesrat im Frühling 2000 einen neuen Entwurf. Der Entwurf wurde vom Bundesrat am 5. Juli 2000 verabschiedet und in die Vernehmlassung geschickt, welche bis 30. September 2000 dauerte. Das zuständige Departement beurteilte anschliessend die Vernehmlassungsergebnisse. Über das weitere Vorgehen lagen bis Ende 2000 keine Beschlüsse vor.

Nach dem Vernehmlassungsentwurf soll das neue Gesetz Banken, Fondsleitungen, Effekthändler und Versicherungseinrichtungen (zusammenfassend als Finanzakteure bezeichnet) umfassen, welche bereits einer Aufsicht des Bundes unterstehen. Der Gesetzesentwurf verpflichtet die Finanzakteure dazu, den Kontakt zu ihren Kunden zu suchen, wenn ein solcher während acht Jahren nicht mehr bestanden hat. Vermögenswerte, die während zehn Jahren nachrichtenlos geblieben sind, müssen zusätzlich einer vom Bundesrat einzurichtenden Stelle gemeldet werden. Diese erteilt Personen, die ihre Berechtigung glaubhaft machen, Auskunft über den Verbleib dieser Vermögenswerte. Fehlt es während 50 Jahren an einem Kundenkontakt, so fallen die davon betroffenen Vermögenswerte an den Bund. Die Verletzung der Meldepflicht wird strafrechtlich sanktioniert, während über die Suchanstrengungen der Finanzakteure die bestehenden Aufsichtsbehörden wachen. In der Vernehmlassung wurde das neue Gesetz von verschiedenen Seiten in zentralen Punkten kritisiert.

# II. Banken

## 1. Rechtliche Grundlagen

### 1.1 Bankengesetz

#### 1.1.1 Eigenmittel und Liquidität (Art. 4 BankG)

Die Bankenkommision nahm die Reform der Währungsordnung und die daraus resultierende Revision des Nationalbankgesetzes zum Anlass, die Liquiditätsbestimmungen des Bankengesetzes kritisch zu überprüfen. Die Ausgliederung der zur Mindestreserveregelung umgewandelten Kassenliquidität in das Nationalbankgesetz legte eine Anpassung von Art. 4 BankG nahe. Die Bankenkommision unterbreitete daher der Expertengruppe einen entsprechenden Revisionsvorschlag, welcher in die für die Vernehmlassung bestimmte Vorlage eingearbeitet wurde. Diese Vorlage soll im Frühjahr 2001 in die Vernehmlassung gegeben werden.

Die beabsichtigten Änderungen in Art. 4 BankG bezwecken lediglich eine Anpassung des Gesetzes an die bereits geltenden untergeordneten Verordnungsbestimmungen und Richtlinien der Aufsichtsbehörde. Es soll keine fundamentale Änderung vorgenommen werden.

#### 1.1.2 Bankeninsolvenzrecht und Einlegerschutz

Der Vorsteher des Eidg. Finanzdepartments betraute im März 1999 eine Expertenkommission mit der Überprüfung der Vorschriften über Bankensanierung, Bankliquidation und Einlegerschutz (vgl. Jahresbericht 1998 S. 31 f. und 1999 S. 39). Die Arbeiten der Expertenkommission, an welchen die Bankenkommision aktiv teilnahm, fanden im Herbst 2000 mit der Verabschiedung eines Berichts und Entwurfs für eine Änderung des Bankengesetzes zur Regelung der Bankensanierung und Bankliquidation sowie des Einlegerschutzes ihren Abschluss.

Der Entwurf der Expertenkommission sieht folgende wesentliche Änderungen vor:

- Die mangelnde Übersichtlichkeit der heutigen Regelung zur Sanierung und Liquidation von Banken wird beseitigt, indem die gegenwärtig zahlreichen und zum Teil in verschiedenen Verordnungen verstreuten Bestimmungen ins Bankengesetz aufgenommen und auf das Wesentliche konzentriert werden.
- Im präventiven Bereich wird die bestehende Institution des Beobachters durch einen Untersuchungsbeauftragten ersetzt. Die Bankenkommision kann von diesem wie bisher einen aufsichtsrechtlich erheblichen Sachverhalt abklären lassen. Neu kann sie in Fällen, in denen ein flexibles und rasches Handeln erforderlich ist, dem Untersuchungsbeauftragten in beschränktem Masse Aufsichtsbefugnisse delegieren und ihn ermächtigen, zum Schutze von Gläubigerinteressen in die Geschäfte der Bank einzugreifen.

- Der Entwurf erweitert die Befugnisse der Bankenkommission bei der Behandlung von Problembanken. Beim Vorliegen einer dauernden Verletzung der Eigenmittelvorschriften oder bei Verdacht auf Überschuldung kann die Bankenkommission, anstelle eines sofortigen Bewilligungsentzuges mit anschliessender Liquidation, wie unter geltendem Recht vorgesehen, Massnahmen zur Wahrung der Gläubigerinteressen sowie zum Schutz der Bank vor Geldrückzügen ergreifen. Die im Gesetzesentwurf nun ausdrücklich genannten Schutzmassnahmen entsprechen weitgehend der heutigen Praxis der Bankenkommission. Neu ist die Befugnis der Bankenkommission, eine Stundung anzuordnen und der Bank damit direkt oder indirekt Betriebsschutz zu gewähren.
- Bei Aussicht auf Sanierung einer insolvenzgefährdeten Bank kann die Bankenkommission ein Sanierungsverfahren einleiten. Die neuen Bestimmungen zum Sanierungsverfahren entsprechen im Ergebnis weitgehend dem bewährten Sonderrecht aus den 30er Jahren. Die Bankenkommission kann einen Sanierungsbeauftragten einsetzen, der unter Anhörung der Gläubiger und Eigner einen Sanierungsplan ausarbeitet, welcher von der Bankenkommission – und auf eine allfällige Beschwerde hin vom Bundesgericht – zu genehmigen ist. In Fällen ohne Aussicht auf Sanierung oder auf Antrag einer qualifizierten Mehrheit von Gläubigern führt die Bankenkommission ein Bankenkursverfahren (Liquidation) durch.
- Ein einziges Liquidationsverfahren tritt an die Stelle des gegenwärtigen Liquidationsvergleichs im Nachlassverfahren und des Bankenkurses. Es lehnt sich an das ordentliche Konkursverfahren an, wobei aber entsprechend den Besonderheiten der Bankenliquidation einige zum Teil bereits jetzt bestehende Spezialregeln gelten.
- Der Entwurf vereinfacht und vereinheitlicht die bestehende Rechtsmittel- und Kognitionsordnung. Für die Schutz- und Sanierungsmassnahmen sowie die Anordnung der Liquidation ist allein die Bankenkommission zuständig. Ihre Verfügungen sind mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht anfechtbar. Die von der Bankenkommission eingesetzten Untersuchungs- und Sanierungsbeauftragten sowie Liquidatoren dienen dem Vollzug von Verfügungen der Bankenkommission. Es steht ihnen aber – anders als einer Konkursverwaltung oder einem Liquidator nach dem Schuldbetriebs- und Konkursgesetz – keine eigene Verfügungskompetenz zu.
- Bei Eröffnung eines Liquidationsverfahrens soll sich die Widerruflichkeit von Zahlungs- und Wertpapieraufträgen, welche über Settlementssysteme, wie beispielsweise das geplante CLS (Continuous Linked Settlement), abgewickelt werden, nach den Regeln des betroffenen Systems richten. Damit wird die bestehende gesetzliche Unschärfe, welche die Teilnahme von Schweizer Banken an internationalen Zahlungssystemen gefährden könnte, behoben.

- Der Entwurf schafft einen gesetzlichen Rahmen für die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden bei der Liquidation von international tätigen Banken.
- Die vorgeschlagenen neuen oder geänderten Bestimmungen gelten analog auch für Effekthändler (vgl. Ziff. IV/1.1) sowie für Unternehmen, die über keine Bewilligung der Bankenkommision verfügen und deshalb aufgrund des Banken- oder des Börsengesetzes liquidiert werden müssen.
- Im Bereich des Einlegerschutzes schafft der Entwurf die Möglichkeit, im Bankenkonzursverfahren Kleinstgläubiger mit Bankeinlagen von bis zu 5000 Franken vor allen anderen Gläubigern auszuzahlen.
- Das Konkursprivileg in Höhe von 30 000 Franken wird auf sämtliche Kundeneinlagen bei Banken erweitert.
- In Anlehnung an die Regelung in der EU werden die Banken gesetzlich verpflichtet, privilegierte Einlagen im Rahmen einer Selbstregulierung zu sichern, wobei ihnen – die Genehmigung der Bankenkommision vorbehalten – freigestellt wird, wie sie diese Sicherung gestalten und finanzieren. Die Einlagenversicherung tritt wie bisher im Umfang ihrer Leistungen in die Rechte der Einleger ein, und sie kann sich aus dem Liquidationserlös der aufgelösten Bank befriedigen.
- Die Verantwortlichkeit von Gründern, Organen und von durch die Bankenkommision ernannten Personen richtet sich nach den massgeblichen Bestimmungen des Aktienrechts. Die gegenwärtige Regelung der Verantwortlichkeit im Bankengesetz, welche sich nicht wesentlich von derjenigen des Aktienrechts unterscheidet, wird aufgehoben.

Der Gesetzesentwurf erweitert die Zuständigkeiten der Bankenkommision bei der Behandlung von Problembanken. Im Berichtsjahr diskutierte die Bankenkommision ausführlich die Frage, inwieweit dies sachgerecht sei. Sie teilte die Ansicht der Expertenkommission, wonach die Bankenkommision aufgrund ihrer Sachnähe und ständigen Überwachungstätigkeit grundsätzlich als geeignet erscheint, die Aufgaben der für die Behandlung von insolventen Banken geforderten Fachinstanz wahrzunehmen. Für diese Aufgaben waren bisher kantonale Gerichtsinstanzen zuständig.

## 1.2 Bankenverordnung / Revision der Liquiditätsvorschriften

Die Revision des Nationalbankgesetzes wird auch eine Revision der Liquiditätsvorschriften des Bankengesetzes mit sich bringen (vgl. Ziff. 1.1.1). Es ist namentlich vorgesehen, die Kassenliquidität in das Mindestreservesystem der Nationalbank hinüberzuführen. Die dadurch ausgelöste neue Regelung wird dem Verordnungsgeber und der Aufsichtsbehörde ermöglichen, die heutige Regelung grundlegend zu

überprüfen. In diesem Sinn und auch aufgrund der internationalen Vorgaben (vgl. Jahresbericht 1999 S. 110 f.) tätigte die Bankenkommission im Jahr 2000 erste umfassende interne Abklärungen, und sie führte Gespräche mit verschiedenen Bankinstituten, Beratungsfirmen und ausländischen Aufsichtsbehörden.

## 2. Rundschreiben

### 2.1 Adressausfallrisiken im Interbankgeschäft

Die Nationalbank und die Bankenkommission informierten mit gemeinsamem Zirkular vom März 2000 sämtliche Banken über die Erhebung der wichtigsten Adressausfallrisiken im Interbankbereich. Die Erhebung wurde in der Folge quartalsweise ab Jahresmitte durchgeführt.

Im Rahmen dieser Erhebung werden auf Einzel- bzw. Konzernbasis je die zehn grössten Positionen gegenüber inländischen und ausländischen Banken bzw. Bankengruppen gemeldet. Ziel der Erhebung ist es, eine Datengrundlage zu schaffen, welche die Anfälligkeit von Schweizer Banken auf finanzielle (und andere) Schwierigkeiten einzelner in- oder ausländischer Banken bzw. Bankengruppen und die damit verbundenen Systemrisiken einzuschätzen erlaubt. Die periodische Erhebung wird im Krisenfall als erster Anhaltspunkt zur Beurteilung der gegenseitigen Abhängigkeiten verwendet. Erweist sich die entsprechende Erhebung dabei jedoch als nicht aktuell genug, müsste bei ausgewählten Banken gestützt auf Art. 23<sup>bis</sup> Abs. 2 BankG eine Ad-hoc-Erhebung vorgenommen werden. Die Daten aus der periodischen Erhebung dienen dabei als Ausgangslage zur Festlegung des Erhebungskreises. Aufgrund der Ergebnisse der Erhebungen während einer zweijährigen Testphase (Erhebungen per 30. Juni 2000 bis 31. März 2002) wird geprüft, ob Anpassungen des Erhebungsformulars und -verfahrens notwendig sind. Insbesondere werden Meldungsinhalt, Kreis der meldepflichtigen Banken bzw. Bankengruppen sowie Melderhythmus überprüft und allenfalls neu festgelegt.

### 2.2 Kurzfristige Interbank-Forderungen (EBK-Rundschreiben 00/1)

Die im Jahre 1995 eingeführten Risikoverteilungsvorschriften (vgl. Jahresbericht 1995 S. 22 ff.) sehen für kurzfristige Interbankforderungen einen Risikogewichtungssatz von 25% vor. Um die Bewirtschaftung der kurzfristigen Anlagen zu erleichtern, wurde bereits bei Inkrafttreten der neuen Regelung mit Rundschreiben (EBK-Rundschreiben 96/1, vgl. Jahresbericht 1996 S. 28) ein Gewichtungssatz von 8% eingeführt für Forderungen mit einer Restlaufzeit bis zu einem Jahr gegenüber den Grossbanken und den Kantonalbanken. Dieses Rundschreiben wurde im Jahre 1998 wegen der Fusion unter schweizerischen Grossbanken angepasst (EBK-Rundschreiben 98/4, vgl. Jahresbericht 1998 S. 36 f.).

Die Auswahl an namhaften Schweizer Instituten, bei denen kurzfristige Anlagen getätigt werden können, ist jedoch beschränkt, so dass verschiedene Institute ihre Anlagen auch bei ausländischen Banken tätigen. Hier entstehen durch den Gewichtungssatz von 25% jedoch sehr schnell Anlageprobleme, welche sich infolge verschiedener Fusionen noch verschärft haben.

Die Bankenkommission wurde denn auch mehrfach von verschiedenen Bankinstituten angefragt, ob eine Möglichkeit bestehe, nicht nur kurzfristige Forderungen gegenüber Grossbanken und Kantonalbanken, sondern auch gegenüber gewissen ausländischen Banken mit einer privilegierten Gewichtung auszustatten. Eine bevorzugte Behandlung kann angesichts der Qualität der angesprochenen ausländischen Institute aus aufsichtsrechtlicher Sicht zugelassen werden. In einer ersten Phase wurde diese Möglichkeit daher verschiedenen Instituten auf Einzelbasis zugestanden. Dies konnte allerdings längerfristig nicht befriedigen, was die Bankenkommission dazu führte, das entsprechende Rundschreiben durch neue Vorschriften (EBK-Rundschreiben 00/1) zu ersetzen.

Zusätzlich zur bisherigen Gewichtung von 8% für Forderungen gegenüber Grossbanken und Kantonalbanken mit Staatsgarantie wird nun den Banken gestattet, Forderungen mit einer Restlaufzeit bis zu einem Jahr gegenüber denjenigen ausländischen Banken mit 12% zu gewichten, welche die nachstehenden Bedingungen kumulativ erfüllen:

- Banken mit einem kurzfristigen Rating «Prime-1» (bestes Rating) und einem langfristigen Rating «AA» oder höher.
- Banken mit Eigenmitteln in Höhe von mindestens CHF 5 Milliarden.

### 2.3 Outsourcing (EBK-Rundschreiben 99/2)

Im November 1999 trat das neue EBK-Rundschreiben 99/2 «Outsourcing» in Kraft (vgl. Jahresbericht 1999 S. 41 f.). Dieses Rundschreiben umschreibt die Voraussetzungen, unter denen Banken und Effekthändler Bankdienstleistungen an Drittunternehmen auslagern können. Nach Übergangsbestimmungen sind bestehende Outsourcing-Lösungen innerhalb von zwei Jahren, d.h. bis zum 1. November 2001, an das Rundschreiben anzupassen. Für nach dem 1. November 1999 entwickelte Outsourcing-Lösungen ist das Rundschreiben bereits anwendbar.

Das Rundschreiben warf bei einzelnen Banken und Revisionsstellen verschiedene Fragen und Anwendungsprobleme auf, welche die Bankenkommission mit den jeweiligen Fragestellern lösen konnte. Im Mai 2000 wurden mit einer Delegation der Schweizerischen Bankiervereinigung verschiedene von ihr aufgeworfene Auslegungsfragen diskutiert. Zur Zeit wird eine Anpassung des Rundschreibens, auch im Zusammenhang mit E-Finance (vgl. Ziff. I/1), geprüft.

## 2.4 Geldwäscherei (EBK-Rundschreiben 98/1)

Die im Jahre 1991 von der Bankenkommission erlassenen Geldwäscherei-Richtlinien wurden letztmals 1998 überarbeitet und an das am 1. April 1998 in Kraft getretene Geldwäscherei-Gesetz angepasst (vgl. Jahresbericht 1998 S. 34 f.). Aufgrund des revidierten Korruptionsstrafrechtes und der in der Abacha-Untersuchung (vgl. Ziff. I/3) gewonnenen Erkenntnisse drängt sich nun eine weitere Revision der Geldwäscherei-Richtlinien auf.

Am 1. Mai 2000 trat das revidierte Korruptionsstrafrecht in Kraft, welches unter anderem die aktive Bestechung eines fremden Amtsträgers neu mit Zuchthaus bedroht. Mit der Einführung dieses neuen Straftatbestands verstossen Bankangestellte nicht nur gegen das bankengesetzliche Gebot einwandfreier Geschäftsführung, sondern sie machen sich überdies der Geldwäscherei strafbar, wenn sie Gelder ausländischer Amtsträger entgegennehmen, von denen sie wissen oder annehmen müssen, dass sie aus Korruption stammen. Mit dem neuen Korruptionsstrafrecht wird überdies die Meldepflicht ausgelöst, wenn die Bank weiss oder begründeten Verdacht hat, dass die entgegengenommenen Gelder aus ausländischer Korruption stammen. Nach den geltenden Geldwäscherei-Richtlinien der Bankenkommission dürfen Finanzintermediäre unter dem Gewährsgebot zwar keine Gelder entgegennehmen, von denen sie wissen oder annehmen müssen, dass sie aus Korruption oder aus dem Missbrauch öffentlicher Vermögenswerte stammen. Es fehlt aber seit dem Inkrafttreten des revidierten Korruptionsstrafrechtes der Hinweis, dass dieses Verhalten auch strafbar sein und die Meldepflicht auslösen kann.

Im zu überarbeitenden Rundschreiben sollen weiter die in der Abacha-Untersuchung (vgl. Ziff. I/3) gewonnenen Erkenntnisse Eingang finden. Die Bankenkommission erwägt unter anderem für im Privat-Banking-Geschäft tätige Banken die Einführung einer Pflicht, dass mindestens ein Mitglied der Geschäftsleitung die persönlichen Verhältnisse der grössten und wichtigsten Kunden ihrer Bank kennt. Erwogen wird weiter eine Pflicht der Banken zu zusätzlichen Abklärungen vor Aufnahme einer Geschäftsbeziehung. Zu prüfen ist eine Pflicht, sich beim Kunden zu erkundigen, weshalb er eine frühere Bankbeziehung abbrechen und die Bank wechseln will. Das Gegenstück dazu wäre eine Pflicht der Bank, welche eine Kundenbeziehung abbricht, andere Banken aus eigenem Antrieb oder auf Anfrage zu warnen. Schliesslich ist nicht auszuschliessen, dass das Rundschreiben allenfalls aufgrund neuer zukünftiger internationaler Mindeststandards (vgl. Ziff. VII/1.1.1.7) angepasst werden muss.

## 3. Praxis der Aufsichtsbehörde

### 3.1 Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit

Im Rahmen ihrer Untersuchungen über die Gelder des ehemaligen nigerianischen

Präsidenten Sani Abacha und seiner Entourage (vgl. Ziff. I/3) musste die Bankenkommision verschiedentlich das Verhalten von verantwortlichen Führungspersonen beurteilen. Bekanntlich müssen nach dem Bankengesetz die mit der Geschäftsführung und Verwaltung einer Bank betrauten Personen Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. In mehreren Fällen konnten organisatorische Schwachstellen oder die Verletzung bestimmter Sorgfaltspflichten nicht eindeutig bestimmten Person in leitender Stellung zugeordnet werden, da vielmehr ein Versagen der Bank als Organisation vorlag. Die Bank musste sich jedoch das Versagen als Organisation anrechnen lassen, da sie als Unternehmung die Bewilligungsvoraussetzung der einwandfreien Geschäftstätigkeit ebenfalls erfüllen muss. In zwei Fällen hatte die Untersuchung der Bankenkommision personelle Konsequenzen für Personen in leitender Stellung. Vor der Eröffnung von Gewährsverfahren trennten sich die betroffenen Banken von bestimmten Personen in leitender Stellung. Zwei Gewährsverfahren sind noch nicht abgeschlossen.

### 3.2 Vor-Ort-Kontrollen ausländischer Aufsichtsbehörden

In Anwendung des neuen Art. 23<sup>septies</sup> BankG erlaubte die Bankenkommision der De Nederlandsche Bank und der dänischen Finanstilsynet Vor-Ort-Kontrollen bei drei Instituten durchzuführen, für deren konsolidierte Aufsicht sie im Rahmen der Herkunftslandkontrolle verantwortlich sind. Die Bankenkommision entschied über die Zustimmung jeweils im Einzelfall. Sie beabsichtigt, die Zulässigkeit von Vor-Ort-Kontrollen auch im Rahmen formeller Briefwechsel mit ausländischen Aufsichtsbehörden zu regeln. Zur Zeit werden verschiedene Briefwechsel vorbereitet.

Art. 23<sup>septies</sup> Abs. 5 BankG sieht vor, dass die Banken eine Begleitung der ausländischen Behörde durch die Bankenkommision oder eine bankengesetzliche Revisionsstelle verlangen können. Bei zwei Kontrollen fand eine Begleitung durch die Bankenkommision statt. Dies kann für die betroffenen Banken von Nutzen sein, weil den ausländischen Behörden bei dieser Gelegenheit die Funktionsweise des schweizerischen Aufsichtssystems erläutert werden kann. Damit wird das gegenseitige Verständnis für Unterschiede in der Ausübung der Aufsicht gefördert, was vielfach die eigentliche Kontrolltätigkeit erleichtert. Auch das betroffene Institut selbst muss einiges an Vorbereitung leisten, damit eine Vor-Ort-Kontrolle erfolgreich durchgeführt werden kann. Die Begleitung der ausländischen Behörde durch die Bankenkommision wird der kontrollierten Bank in Rechnung gestellt.

Vor-Ort-Kontrollen im Sinn von Art. 23<sup>septies</sup> BankG dienen den Herkunftslandbehörden zur Überprüfung, ob eine ausländisch beherrschte Bank angemessen organisiert ist, ob die in der Geschäftstätigkeit enthaltenen Risiken angemessen erfasst sind und ob die Eigenmittel- und Risikoverteilungsvorschriften auf konsolidierter Basis eingehalten werden. Kundennamen sind bei derartigen Kontrollen in der Regel von keinem Interesse. Wo es darum geht, mit Stichproben zu überprüfen, ob die Kunden-

dokumentationen den Vorschriften und Standards (z.B. zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei) entsprechen, werden sensitive Daten anonymisiert, oder es wird durch ein anderes Verfahren sichergestellt, dass keine Kundendaten offen gelegt werden. Wo sich die Bekanntgabe von Kundennamen als notwendig erweist, erhebt die Bankenkommision die Daten selbst und übermittelt sie an die ersuchende Behörde. Dabei hat die Bankenkommision ein Verfahren nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes durchzuführen (vgl. Art. 23<sup>septies</sup> Abs. 4 BankG).

Mit der Einführung von Art. 23<sup>septies</sup> BankG setzte die Schweiz den Grundsatz der vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht im September 1997 publizierten Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht um (vgl. EBK-Bulletin 33/1997 S. 71 ff. und Jahresbericht 1998 S. 30 f.). Im Jahre 2000 wurde beim Basler Ausschuss die Diskussion über Fragen des grenzüberschreitenden Informationstausches und der Kontrolltätigkeit von Herkunftslandbehörden wieder aufgenommen. Es ist zu erwarten, dass der Basler Ausschuss neue Vorschläge vorstellen wird (vgl. Ziff. VII/1.1.1.5).

### 3.3 Eigenmittel, Risikoverteilung und Liquidität

#### 3.3.1 Modellabnahmen

Zur Berechnung der Eigenmittelanforderungen für Marktrisiken können die Institute, sofern sie aufgrund der De-Minimis-Regel nicht davon befreit sind, entweder ein Standardverfahren oder ein internes Risikoaggregationsmodell, das so genannte Modellverfahren, anwenden (vgl. Jahresbericht 1999 S. 51 f.). Unter letzteren sind mathematisch-statistische Verfahren zu verstehen, die einen Streubereich möglicher Wertminderungen eines Portfolios abschätzen. Der sogenannte Value-at-Risk stellt dabei – grob gesprochen – diejenige Grenze in diesem Streubereich dar, die während einer vorgegebenen Zeitdauer (z.B. 10 Tage) nur mit einer geringen Restwahrscheinlichkeit (z.B. 1%) überschritten wird. Die Verwendung des Modellverfahrens setzt jedoch eine Bewilligung der Bankenkommision voraus (vgl. Art. 12 o und p BankV sowie REM-EBK, insbesondere Abschnitt V). Dazu müssen das institutsspezifische Risikoaggregationsmodell sowie das organisatorische, infrastruktur- und kontrollmässige Umfeld bestimmte Anforderungen erfüllen (z.B. Qualität und Zeitnähe der Risikoberichte, Einbettung des Risikomanagements in die gesamte Unternehmenskultur). Die entsprechenden Prüfungen werden in Zusammenarbeit mit den bankengesetzlichen Revisionsstellen und ausländischen Aufsichtsbehörden durch Spezialisten der Bankenkommision vorgenommen. Aufgrund dieser Prüfungen legt die Bankenkommision den institutsspezifischen Multiplikationsfaktor fest, der zusammen mit dem Value-at-Risk die Eigenmittelanforderungen des betreffenden Institutes ergibt. Zur Kompensation von Unsicherheiten und möglicher Prognosefehler der Value-at-Risk-Schätzungen einigte man sich international auf einen Mindestfaktor von 3.0. Insbesondere abhängig von der Erfüllung der genannten Anforderungen sowie der täglichen Prognosequalität des internen Risikoaggregationsmodells werden

Zuschläge auf diesen Mindestfaktor erhoben. Dies bestimmt den institutsspezifischen Multiplikationsfaktor und somit die Eigenmittelanforderungen für die Marktrisiken des entsprechenden Institutes. Die Festlegung des jeweiligen Faktors durch die Bankenkommission gewährleistet einerseits eine bestmögliche Gleichbehandlung auf nationaler Ebene sowie eine Berücksichtigung internationaler Praxis.

Ende 2000 hatten neben den beiden Grossbanken noch sechs weitere Banken eine Bewilligung zur Berechnung der Eigenmittelanforderungen für Marktrisiken mit dem Modellverfahren. Davon ist eine Bewilligung nur unter dem Vorbehalt eines positiven Nachprüfungsergebnisses erteilt worden. Bis zur definitiven Modellabnahme wurde in diesem besonderen Falle vorläufig ein Multiplikationsfaktor in Höhe von 5.0 festgesetzt. Auf Ende 2000 wechselte eine andere Bank vom Modell- auf Standardverfahren. Die Prognosequalität der Modelle und die fortlaufende Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen werden von den bankengesetzlichen Revisionsstellen und der Bankenkommission periodisch kontrolliert und überwacht.

### 3.3.2 Risikoverteilung

Die Banken haben nach Art. 21 Abs. 2 BankV vierteljährlich ein Verzeichnis aller an den gewählten Stichtagen bestehenden Klumpenrisiken zu erstellen und innert Monatsfrist der bankengesetzlichen Revisionsstelle zuzustellen. Stellt die Bank fest, dass ein Klumpenrisiko die Obergrenze von 25 Prozent der anrechenbaren eigenen Mittel der Bank überschreitet, muss sie unverzüglich ihre Revisionsstelle und die Bankenkommission davon unterrichten. Eine Bank darf unter bestimmten Voraussetzungen bei Vorliegen einer bilateralen Vereinbarung Forderungen und Verpflichtungen gegenüber derselben Gegenpartei verrechnen («Netting»), was eine Überschreitung der Obergrenze für Klumpenrisiken und damit eine Meldung an die Bankenkommission verhindern kann.

Die bankengesetzliche Revisionsstelle einer Bank stellte 1999 das Fehlen einer Risikoposition auf dem vierteljährlichen Verzeichnis fest. Sie ging sogar von einer Überschreitung der Obergrenze von 25 Prozent aus und forderte deshalb die Bank auf, die Bankenkommission über die Überschreitung der Obergrenze für diese Risikoposition zu informieren. Die Bank stellte sich auf den Standpunkt, dass keine Überschreitung der Obergrenze vorliege, weil sie die entsprechenden Positionen verrechnen könne. Eine Überprüfung des Sachverhaltes durch die Bankenkommission ergab, dass die Bank mit der Gegenpartei zwar eine bilaterale Vereinbarung in Form eines Master Agreements der International Securities Dealers Association (ISDA) abgeschlossen hatte. Die ersten Transaktionen wurden jedoch ein halbes Jahr vor der Unterzeichnung des ISDA Master Agreements abgeschlossen.

Die Bank versuchte nachträglich mit verschiedenen Rechtsgutachten nachzuweisen, dass die Voraussetzungen für ein Netting bereits für die Zeit vor der Unterzeichnung

des ISDA Master Agreements vorlagen, weil die einzelnen Transaktionsbestätigungen auf das später unterzeichnete ISDA Master Agreement verwiesen hätten. Die Gutachten widersprachen sich in zentralen Punkten, weshalb es der Bank nicht gelang, die Durchsetzbarkeit der bilateralen Vereinbarung nachzuweisen. Zudem hätte sie dies bereits im Zeitpunkt der Transaktionsabwicklung können müssen, was vorliegend nicht der Fall war. Da die Bank zusätzlich die Marktbewertungsmethode nicht korrekt angewendet hatte, waren die Voraussetzungen für ein Netting nicht gegeben. Die Bankenkommission verlangte die Zurückstufung des fehlbaren Direktionsmitgliedes und reichte beim Eidg. Finanzdepartement Strafanzeige gegen die Bank wegen Nichterfüllung der Meldepflicht bei der Überschreitung der Obergrenze für Klumpenrisiken ein.

### 3.4 Revisionswesen

#### 3.4.1 Expertenkommission Revisionswesen

Die Bankenkommission beschloss im Frühjahr 2000 die Einsetzung der Expertenkommission Revisionswesen unter dem Vorsitz ihres Mitgliedes Prof. Dr. rer. publ. Peter Nobel (vgl. Jahresbericht 1999 S. 54). Der Expertenkommission gehörten Vertreter der Banken und Revisionsgesellschaften sowie des Sekretariates der Bankenkommission an.

Auftrag der Expertenkommission war, das bestehende dualistische Aufsichtssystem (Prüfungen bei Banken und Effektenhändlern durch Revisionsstellen / Oberaufsicht durch die Bankenkommission) zu analysieren und zu beurteilen sowie im Sinne strategischer Weichenstellungen Empfehlungen zuhanden der Bankenkommission zu formulieren. Nicht Gegenstand der Analyse und Beurteilung war die Aufsicht über die Anlagefonds und die Börsen. Die Ergebnisse sollen als Grundlage für eine mehr technisch orientierte Arbeitsgruppe bilden, der die Erarbeitung konkreter Revisionsvorschläge obliegt.

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

Die Expertenkommission schloss ihre Arbeiten im Dezember 2000 ab und reichte ihren Bericht der Bankenkommission ein. Diese wird sich im Verlaufe des ersten Quartals 2001 mit dem Bericht eingehend befassen.

Die Expertenkommission empfahl in ihrem Bericht die grundsätzliche Beibehaltung des dualistischen Aufsichtssystems. Für komplexe Bank- und Finanzkonzerne indes sollen davon abweichende direkte Aufsichtshandlungen der Bankenkommission möglich sein. Ferner sei die Abgrenzung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen den Revisionsstellen und der Bankenkommission klarzustellen. Im weiteren sprach sich die Expertenkommission für eine Aufteilung des von den Revisionsstellen abzudeckenden Prüfungsgegenstandes in zwei klar abzugrenzende und zu umschreibende Bestandteile aus, nämlich die Rechnungsprüfung («financial audit») und die weiteren aufsichtsrechtlichen Prüfungen («regulatory audit»). Im Rahmen der weiteren aufsichtsrechtlichen Prüfungen soll die Bankenkommission zudem bei Bedarf oder in einem routinemässigen Verfahren institutsspezifisch festgelegte Prüfungen durch eine andere anerkannte Revisionsstelle durchführen lassen können als jene, welche die Rechnungsprüfung und die ordentlichen weiteren aufsichtsrechtlichen Prüfungen durchführt. Die Expertenkommission formulierte zudem Empfehlungen in Bezug auf die Unabhängigkeit der Revisionsstellen, zum Bewilligungsverfahren für Revisionsstellen und zur Überwachung deren Qualitätskontrollsystemen. Der Bericht umfasst auch Empfehlungen zum internen Überwachungssystem bei Banken und Effektenhändlern, insbesondere zu dessen wesentlichsten Funktionen und Instanzen (Verwaltungsrat und «audit committee», interne Revision, Geschäftsleitung, «compliance»-Funktion und Risiko-Controlling) sowie zum Zusammenwirken dieser institutsinternen Instanzen, der Revisionsstellen und der Bankenkommission. Die Expertenkommission befasste sich überdies mit dem Thema Konzernprüfung und empfahl in diesem Zusammenhang, Regeln für die aufsichtsrechtliche Prüfung von Bank- und Effektenhändlerkonzernen festzulegen sowie den Einsatz einer einheitlichen Prüfungsgesellschaft im Konzern, sofern nicht gewichtige Gründe dagegen sprächen. Im weiteren schlug die Expertenkommission einen gezielten und in klaren Schranken gehaltenen Ausbau der Datenerhebungen im Rahmen der Direktinformation der Banken und Effektenhändler zuhanden der Bankenkommission vor. Abschliessend empfahl die Expertenkommission die Vorschriften im Bereich Revisionswesen auf Gesetzes-, Verordnungs- und Rundschreibenstufe vollumfänglich zu überarbeiten. Die Bestimmungen auf Gesetzesstufe sollen als Rahmengesetz konzipiert werden und gegenüber den heutigen Gesetzesbestimmungen an Realitätsnähe und Aussagekraft gewinnen. Die darauf basierende Detaillierung soll auf Verordnungsstufe – um die nötige Flexibilität zu gewährleisten –, jedoch schwergewichtig auf der Stufe von Rundschreiben erfolgen.

#### 3.4.2 Sorgfaltspflichten bei der Prüfung der Compliance-Funktion im Konzern

Die Bankenkommission führte im Jahr 2000 ein Verfahren über die Einhaltung der Sorgfaltspflichten einer bankengesetzlichen Revisionsstelle als Konzernrevisorin bei der Prüfung der globalen Compliance-Funktion eines international tätigen Bankkonzerns durch. In der Schweiz existiert bisher keine verbindliche Beschreibung der Aufgaben einer Compliance-Funktion einer Bank, weshalb auch konkrete Bestim-

mungen über den Prüfungsumfang einer Revision der Compliance-Funktion fehlen. Die Organisation der Compliance-Funktion unterscheidet sich deshalb von Institut zu Institut. Oft werden die beiden Funktionen Rechtsdienst («Legal») und Compliance organisatorisch zusammengefasst («Legal & Compliance»). Zu den Kernaufgaben einer Compliance-Funktion gehört in der Regel

- die Erstellung eines internen Regelwerks, welches die Respektierung von Vorschriften des Heimatlandes und von Gastländern sowie von ethischen Normen, welche durch das Management definiert werden, sicherstellt. Bei den länderspezifischen Vorschriften kann es sich sowohl um privatrechtliche als auch um öffentlich-rechtliche Bestimmungen handeln;
- die Unterstützung der übrigen Geschäftseinheiten bei der Interpretation von Vorschriften des Heimatlandes und von Gastländern und des internen Regelwerkes sowie bei deren Auswirkungen auf konkrete Geschäftsfälle;
- die Organisation eines internen Kontrollsystems, um die gesamte Geschäftstätigkeit eines Instituts zu überwachen und konkrete oder drohende Verletzungen von Vorschriften des Heimatlandes oder von Gastländern oder des internen Regelwerkes festzustellen;
- die Kontakte zu aussenstehenden Dritten wie z.B. Aufsichtsbehörden.

Die Organisation der Compliance-Funktion sowie deren Revision wird erschwert, wenn das betroffene Institut eine internationale Tätigkeit ausübt. Bei einer internationalen Tätigkeit fallen besonders die unterschiedlichen rechtlichen und ethischen Bestimmungen in verschiedenen Ländern in Betracht. Dies führt zu unterschiedlichen Aufgaben der externen Revisoren bei der Revision der einzelnen rechtlichen Einheiten eines Konzerns. Während die externen Revisoren ihr Mandat in vielen Ländern ausschliesslich auf die Prüfung der handelsrechtlichen Bestimmungen beschränken können, haben bankengesetzliche Revisoren in der Schweiz darüber hinaus auch die Einhaltung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen zu prüfen. Diesem Umstand ist bei der Revision der globalen Compliance-Funktion eines international tätigen Bankkonzerns besonders Rechnung zu tragen. Die Konzernrevisorin hat insbesondere sicherzustellen, dass die ausländischen Revisoren die Bedeutung und den Umfang einer Konzernrevision nach Schweizer Recht kennen und den Umfang ihrer Revision bei Bedarf den Bedürfnissen der Konzernrevision anpassen.

Im konkreten Fall kam die Bankenkommission gestützt auf ihre Abklärungen zum Schluss, dass die betroffene bankengesetzliche Revisionsstelle und Konzernrevisorin im untersuchten Fall die Sorgfaltspflichten der Konzernrevisoren bei der Prüfung der globalen Compliance-Funktion grundsätzlich eingehalten hatte. Die bankengesetzliche Revisionsstelle wurde jedoch darauf hingewiesen, dass sie sich bei der Revision

der Compliance-Funktion nicht ausschliesslich auf die Frage der Wesentlichkeit von Sachverhalten für die Jahresrechnung beschränken könne und auch Verletzungen von länderspezifischen Vorschriften ohne unmittelbaren Einfluss auf die Jahresrechnung prüfen müsse.

Um zukünftig im Einzelfall die Einhaltung der Sorgfaltspflichten besser beurteilen zu können, definierte die Bankenkommision die wichtigsten Pflichten einer Konzernrevisorin bei der Revision der globalen Compliance-Funktion. Eine Schweizer Revisionsgesellschaft hat nach Ansicht der Bankenkommision im Rahmen der Revision der globalen Compliance-Funktion eines Schweizer Bankkonzerns zu prüfen, ob die Organisation der Compliance-Funktion im Verhältnis zur Geschäftstätigkeit und deren Risiken mit ausreichend Personal ausgestattet ist und adäquat in die Gesamtorganisation eingegliedert ist. Sie prüft weiter, ob die Einhaltung von Vorschriften des Heimatlandes und von Gastländern durch organisatorische Massnahmen und Sanktionen bei Verletzung sichergestellt wird. Die Funktionstüchtigkeit der getroffenen Massnahmen und die Einhaltung von Vorschriften des Heimatlandes und von Gastländern müssen vor Ort überprüft werden. Die Konzernrevisorin prüft auch, ob bei Verletzungen von internen oder externen Vorschriften die Berichterstattung und die Ergreifung von zeitgerechten Massnahmen sichergestellt sind. Sie prüft in diesem Zusammenhang, ob Berichte über die Compliance-Funktion bei wesentlichen Geschäftsentscheiden berücksichtigt werden.

Die bankengesetzliche Revisionsstelle hat ihrerseits sicherzustellen, dass die ausländischen Revisoren im Rahmen der Konzernrevision eines Schweizer Bankkonzerns ihren Prüfungsumfang entsprechend den anwendbaren Schweizer Vorschriften sinngemäss anpassen, selbst wenn die ausländischen Vorschriften eine eingeschränkte Prüfungspflicht vorsehen. Deshalb müssen die ausländischen Revisoren im Rahmen der Konzernrevision eines Schweizer Bankkonzerns über das System der Aufsicht in der Schweiz informiert werden und angemessene Instruktionen zur Durchführung der für die relevante Aufsicht notwendigen Prüfungshandlungen erhalten.

### 3.5 Bonussysteme

Ausgehend von im Jahre 1998 untersuchten Verlustfällen befasste sich die Bankenkommision mit der Problematik nicht risikogerechter Anreizwirkungen von Bonussystemen. Obwohl die Ausgestaltung von variablen Salärkomponenten und deren Betragshöhe im Rahmen der Geschäftspolitik von jedem Institut einzeln zu bestimmen sind und die Aufsichtstätigkeit der Bankenkommision somit nicht unmittelbar betreffen, ist es für diese jedoch wichtig, beurteilen zu können, wie die Institute allfällige bonusinduzierte Risiken bewirtschaften. Die Bankenkommision führte deshalb 1999 über die Revisionsstellen eine Erhebung bei allen ihrer Aufsicht unterstellten Instituten durch, welche einen Überblick über die angewandten Systeme verschaffte (vgl. Jahresbericht 1999 S. 57 f.).

Rund drei Viertel der untersuchten Institute gewährten ihrem Personal Boni, welche im Gesamten jedoch nicht als übermässig betrachtet werden konnten. Bei etwas mehr als einem Drittel der Institute betragen die variablen Entschädigungen zwischen 25% und 100% der fixen Zahlungen. Bei rund 10% der Institute überstieg die variable Komponente 100%. Gerade in diesen Fällen, oder auch wenn die Boni einen grossen Anteil des erarbeiteten Ertrages beanspruchen, ist eine erhöhte Aufmerksamkeit am Platze. Besonders problematisch wäre hingegen das Ausrichten von Boni auf der Basis künftiger Erträge, deren Erzielung naturgemäss mit etwelchen Unsicherheiten behaftet ist. Bei den Banken, deren Hauptaktivitäten sich auf die Anlageberatung und Vermögensverwaltung beziehen, fielen die Bonuszahlungen bedeutender aus (durchschnittlich CHF 31 000 pro Person) als bei den Banken, die hauptsächlich im Zinsdifferenzengeschäft aktiv sind (durchschnittlich CHF 8800 pro Person). Mit 14% fiel der Anteil der Boni an den gesamten Personalkosten bei der erstgenannten Bankengruppe denn auch entsprechend höher aus, gegenüber 6% bei der zweiten Gruppe. Die Boni wurden grösstenteils bar vergütet und sofort zur Verfügung gestellt. Entsprechend hielten fast keine Banken Bonuszahlungen zurück, um allfällige zukünftige Verluste kompensieren zu können. Es zeigte sich auch, dass die Boni praktisch nie einzig aufgrund der individuell erreichten Ergebnisse bestimmt wurden. Es liess sich die Schlussfolgerung ziehen, dass bei einem Grossteil der Institute die Bonuspolitik nicht zu einer Übernahme von unkontrollierten Risiken führte.

Bei den beiden Grossbanken, welche massgeblich international, insbesondere in London und New York tätig sind, präsentierte sich das Bild leicht anders. Entsprechend der Wettbewerbs- und Arbeitsmarktsituation im amerikanischen und angelsächsischen Raum, wo die Bonuskultur ihren Ursprung hat, fiel der Anteil der Boni an den Personalkosten höher als bei den meisten andern Banken aus, wobei zwischen den einzelnen Geschäftseinheiten grosse Unterschiede feststellbar waren. Gerade im international relevanten Investment Banking wurden durch die aus den Fugen geratenen Verhältnisse auf den jeweiligen Arbeitsmärkten viel höhere variable Entschädigungen geleistet. Die durchschnittlichen Boni pro Mitarbeiter wiesen bei den Grossbanken denn auch entsprechend grosse Unterschiede zwischen den Geschäftseinheiten auf. Die Spannweite belief sich auf einige hunderttausend Franken.

Die Bankenkommission leitete aufgrund der Untersuchungsergebnisse keinen unmittelbaren aufsichtsrechtlichen Handlungsbedarf ab. Um genauere Vorstellungen über Vorteile und Risiken von Bonussystemen zu erhalten und damit Kenntnisse zu «best practices» bei dieser Art von Salärsystemen zu gewinnen, führte sie jedoch bei ausgewählten Banken im Private Banking eine Anschlussuntersuchung durch, welche noch im Gange ist.

Nicht Gegenstand der erwähnten Untersuchungen waren Zahlungen bzw. Prämien im Rahmen von Abwerbungen oder zur Personalerhaltung bei Fusionen und Übernahmen, die verschiedentlich ausserordentliche Dimensionen annahmen.

### 3.6 Zinsrisiko

Nachdem im Juli 1999 das EBK-Rundschreiben «Zinsrisiko» (EBK-Rundschreiben 99/1) in Kraft trat, liefen am 1. Juli 2000 die Übergangsbestimmungen ab (vgl. Jahresbericht 1999 S. 40 f.). Damit haben sämtliche Schweizer Banken (und die reinen Effektenhändler mit wesentlichen Zinsrisiken) die Mindeststandards zur Messung, Überwachung und Bewirtschaftung der Zinsrisiken zu erfüllen.

Neben der Definition von Mindeststandards für die Risikomessung und -kontrolle hält das Rundschreiben fest, dass die Banken quartalsweise ihre Zinsrisiken an die Nationalbank zu melden haben. Aufgrund der Vorbereitungen zur Überprüfung der Jahr-2000-Fähigkeit und der damit zusammenhängenden internen und externen Tests wurde das Meldesystem erst im Laufe des Jahres 2000 gestaffelt eingeführt. Auf Ende Dezember 2000 haben erstmals alle Schweizer Banken und Effektenhändler auf Einzelinstituts- wie auch auf Konzernstufe ihre Zinsrisiken an die Nationalbank gemeldet.

Obwohl die Bedeutung der Zinsrisiken für ein Institut stark von dessen Geschäftstätigkeit abhängt, sieht das Rundschreiben für die Meldungen auf Einzelinstituts-ebene keine Erleichterungen vor. Alle Banken haben ausnahmslos ihre Zinsrisiken auf Einzelbasis zu melden, unabhängig von deren Geschäftsaktivität. Hingegen sind für die Konzernmeldungen gewisse Erleichterungen vorgesehen. Sofern die banken- bzw. börsengesetzliche Revisionsstelle bestätigt, dass die in beherrschten Unternehmungen im Bank- oder Finanzbereich eingegangenen Zinsrisiken unwesentlich sind, kann auf den Einbezug dieser Gesellschaften bei der konsolidierten Meldung verzichtet werden. Auf eine konsolidierte Zinsrisikomeldung kann gänzlich verzichtet werden, wenn keine dieser Gesellschaften wesentliche Zinsrisiken eingeht. Im banken- bzw. börsengesetzlichen Revisionsbericht sind jedoch diese Einheiten mit jeweiliger Angabe der Gründe der Unwesentlichkeit einzeln zu nennen.

Das im Rundschreiben vorgesehene Meldesystem erhält durch die zur Zeit beim Basler Ausschuss für Bankenaufsicht diskutierte Revision der Eigenkapitalvereinbarung von 1988 zusätzliche Relevanz (vgl. Ziff. VII/1.1.1.2). So ist vorgesehen, gegenwärtig nicht erfasste Risiken («other risks») mit eigenen Mitteln zu unterlegen. Zum einen geht es um die explizite Unterlegung von residualen Risiken, insbesondere operationellen Risiken, und zum anderen um die Erfassung von Banken mit übermässigen Zinsrisiken (sogenannten Ausreissern). Die Anfang 2001 zur Vernehmlassung publizierten Vorschläge des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht sehen jedoch für Zinsrisiken keine automatische Eigenmittelunterlegung vor, sondern überlassen es den nationalen Aufsichtsbehörden, etwaige Eigenmittelanforderungen für Banken mit wesentlichen Zinsänderungsrisiken zu definieren. Das schweizerische Meldesystem wird dabei als ein erster Indikator zur Erfassung von Ausreissern herangezogen werden können und in einem gewissen Ausmass auch einen Vergleich über die Höhe der Zinsrisiken zwischen Banken und Bankengruppen erlauben.

### 3.7 Grossbanken

#### 3.7.1 Allgemeine Aufsichtspolitik

Wie im Vorjahr fanden mehrfach Zusammenkünfte mit der Konzernleitung der Credit Suisse Group («CSG») und der UBS AG statt (vgl. Jahresbericht 1999 S. 58). Die Gespräche ergänzten die bankengesetzliche Berichterstattung durch zeitnahe und umfassendere Informationen zur strategischen Positionierung und zum Risikoappetit beider Konzerne. Grundlage der Gespräche waren Quartalsabschlüsse, Berichte der bankengesetzlichen Revisionsstellen und ausländischer Aufsichtsbehörden sowie die seit Juni 2000 vierteljährlich direkt an die Bankenkommission einzureichenden Informationen.

Im Rahmen der ausserordentlichen Revision der Compliance-Funktion der CSG (vgl. Ziff. 3.7.2) begleiteten Mitglieder des Sekretariates die Prüfungshandlungen der Revisionsstelle. Für diese Begleitung entwickelte die Bankenkommission das Konzept «Regulatory Attendance». Danach stellt Regulatory Attendance die Verantwortung der Revisionsstelle für die Prüfung nicht in Frage. Das Ziel der Regulatory Attendance besteht darin, die Umsetzung des Prüfungsauftrages zu überwachen, direkten Zugang zu relevanten Informationen zu erlangen und die Zusammenarbeit der Revisionsstelle mit ausländischen Aufsichtsbehörden zu koordinieren. Die Bankenkommission beschloss, Regulatory Attendance zu einem regulären Aufsichtsinstrument der Grossbankenüberwachung auszubauen.

Per 1. Juli 2000 nahm die neue Business Area «Credit Suisse Financial Service» ihre Tätigkeit auf. Diese Neugliederung stellte die Bankenkommission in mehrfacher Hinsicht vor neue aufsichtsrechtliche und überwachungstechnische Herausforderungen.

- Die Unterstellung von Bank- und Versicherungsgeschäft unter ein einheitliches operatives Management unterstrich die Notwendigkeit, ein Konzept für die konsolidierte Erfassung, Darstellung und Überwachung der Bank- und Versicherungsrisiken zu erarbeiten. Eine interne Arbeitsgruppe «Allfinanz» wurde mit der Ausarbeitung eines solchen Konzeptes in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Privatversicherung beauftragt (vgl. Ziff. VI/2).
- Unterstehen Bank- und Versicherungsgeschäft einem einheitlichen operativen Management, so unterliegen sie doch unterschiedlicher aufsichtsrechtlicher Berichterstattung. Die Bankenkommission nahm daher das Gespräch mit der bankengesetzlichen Revisionsstelle der CSG, der KPMG, auf, um eine Risiko-orientierte Darstellung der Business Area in der bankengesetzlichen Berichterstattung zu entwickeln.

Mitte des Jahres gaben beide Konzerne Akquisitionen in den USA bekannt, die CSG die der Donaldson, Lufkin & Jenrette, die UBS die der PaineWebber. Für die Banken-

kommission stand die Frage im Vordergrund, inwieweit die Akquisitionen und die nachfolgenden Integrationen das Risikoprofil beider Konzerne veränderte. Sie ging dieser Frage in ihren Kontakten mit den Konzernleitungen der CSG und der UBS AG, der Geschäftsleitung der CSFB, den beiden bankengesetzlichen Revisionsstellen, KPMG und Ernst & Young, sowie der Federal Reserve Bank New York und der UK-FSA (vgl. Ziff. 3.7.3) nach. Während ihres Aufsichtsbesuches in den USA traf die Bankenkommission zudem mit der hauptsächlich zuständigen US-Aufsichtsbehörde für beide Neuerwerbungen, der Securities and Exchange Commission (SEC), zusammen und informierte sich aus erster Hand. Sie wird die weiteren Integrations Schritte zeitnah begleiten.

Die UBS AG, welche ihre Eigenmittel-Berechnung sowohl auf Stufe Einzelinstitut (Stammhaus) als auch auf Konzernstufe einzuhalten hat, ersuchte die Bankenkommission, ihr bei der Stammhausberechnung gewisse Erleichterungen zu gewähren. Gestützt auf Art. 4 Abs. 3 BankG wurde diesem Begehren in begrenztem Umfang im Sinne einer Ausnahmeregelung stattgegeben. Ausschlaggebend waren die speziellen Umstände dieses Einzelfalles. Demnach bindet die UBS ihre Konzerngesellschaften in ein zentrales Risikomanagement ein, welches beispielsweise die Kontrolle der ausschliesslichen Refinanzierung aller Konzerngesellschaften durch die Konzernspitze beinhaltet. Die Bankenkommission war bereit, auf die Eigenmittelunterlegung für Ausleihungen an jene Banktochtergesellschaften zu verzichten, welche ihren Sitz in einem G-10-Staat (zuzüglich Australien) haben. Damit ist das Konzernfinanzierungsmodell der UBS nicht benachteiligt gegenüber einem System, bei welchem sich Banktöchter in eigener Regie am Markt refinanzieren.

Mit einem der beiden Grossbankkonzerne wurde schriftlich eine deutlich über den Mindestvorschriften der Bankenverordnung liegende Konzern-Eigenmittel-Zielgrösse vereinbart. Die Bankenkommission strebt eine ähnliche Vereinbarung zur Einhaltung von deutlich höheren Eigenmitteln in absehbarer Zeit auch mit der zweiten Bankengruppe an. Ausschlaggebend für dieses Vorgehen von Seiten der Aufsichtsbehörde ist die Erkenntnis, dass die Banken, aber auch Dritte (Rating-Agenturen) davon ausgehen, dass die heutigen Mindestvorschriften für einen international tätigen Konzern nicht genügen. Kapitalvereinbarungen können auch als Teil des durch die angekündigte, neue Eigenkapital-Vereinbarung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht in naher Zukunft zur Anwendung gelangenden Drei-Säulen-Prinzips (vgl. VII/1.1.1.2 und Jahresbericht 1999 S. 105 ff.) angesehen werden. Die zweite Säule des Aufsichtsverfahrens soll sicherstellen, dass die Eigenmittelausstattung eines Instituts seinem Risikoprofil und seiner Geschäftsstrategie angemessen ist. Durch dieses Verfahren sollen die Nachteile der notgedrungen schematischen Mindestkapitalanforderungen korrigiert werden.

### 3.7.2 Besondere Untersuchungen

Im Vorjahr hatte die Bankenkommission eine Drittgesellschaft beauftragt, eine weltweit angelegte ausserordentliche Revision der Compliance-Funktion der CSG, mit Schwerpunkt auf dem Sub-Konzern CSFB, durchzuführen (vgl. Jahresbericht 1999 S. 59 f.). Die Bankenkommission würdigte in ihrer Beurteilung, dass die Business Units CSFB und Credit Suisse Asset Management in jüngster Zeit signifikante Anstrengungen unternommen hätten, um sich an Leading Market Practice auszurichten. Da jedoch zahlreiche Prozesse, Strukturen und Weisungen jungen Datums sind, beauftragte die Bankenkommission die bankengesetzliche Revisionsstelle der CSG, die Implementierung der neuen Prozesse, Strukturen und Weisungen im Rahmen der bankengesetzlichen Berichterstattung 2000 zu würdigen. Ausgewählte Aspekte der Auswertung nahm die Bankenkommission direkt mit der CSG auf.

In Zusammenhang mit den Ermittlungen des Internationalen Währungsfonds gegen die Nationalbank der Ukraine (NBU) untersuchte die EBK die Rolle der als Geschäftsbank der NBU involvierten Credit Suisse First Boston (CSFB). Es wurde insbesondere abgeklärt, ob die CSFB bei den Transaktionen mit der NBU ihre Sorgfaltspflichten verletzt hatte. Aufgrund der Ergebnisse ihrer Untersuchung erkannte die EBK keinen weiteren Handlungsbedarf und schloss ihre Tätigkeit in dieser Angelegenheit im Verlaufe des Jahres 2000 ab.

In ihrer Verfügung zum Abschluss der Abacha-Untersuchung (vgl. Ziff. I/3) beauftragte die Bankenkommission die bankengesetzlichen Revisionsstelle der CSG, die KPMG, eine ausserordentliche Revision in der CSG durchzuführen. Die KPMG hat die Umsetzung der Massnahmen der CSG bezüglich des Umgangs mit politisch exponierten Personen auf ihre Nachhaltigkeit hin zu beurteilen. Der Bericht ist der Bankenkommission bis zum Ende des Jahres 2001 zu überreichen.

### 3.7.3 Internationale Zusammenarbeit

Beide Konzerne haben eine bedeutende Präsenz an führenden ausländischen Märkten, die sie mit den Neuerwerbungen (vgl. Ziff. 3.7.1) noch ausbauten. Die Organisation ihres Geschäftes folgt zunehmend global ausgerichteten Managementstrukturen. Die Leitungen der Geschäftsbereiche Asset Management und Investment Banking haben ihren Sitz vorwiegend in London und den Vereinigten Staaten von Amerika. Um dieser globalen Ausrichtung eine zeitnahe und effektive konsolidierte Überwachung gegenüberzustellen, intensivierte sich erwartungsgemäss die Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden im Jahr 2000 (vgl. Jahresbericht 1999 S. 61). Beispiele dieser Kooperation waren u.a. die Aufnahme eines von der UK FSA in Auftrag gegebenen (sog. «Section 39») Berichts in die bankengesetzliche Berichterstattung, die gemeinsame Auswertung von Sonderberichten der bankengesetzlichen Revisionsstelle und die Teilnahme von Mitarbeitern der Bankenkommission an Vor-Ort-Prüfungen der Federal Reserve Bank New York.

Mit den Aufsichtsbehörden der wichtigsten Auslandsmärkte, der Federal Reserve Bank New York sowie der UK FSA, hielt die Bankenkommission im Jahr 2000 drei sogenannte «Trilateral Meetings» ab. Der gegenseitige Austausch von Informationen, Erkenntnissen und Beurteilungen erlaubte, erstmals je ein globales Risikoprofil für das Investment Banking der UBS und CSG zu entwickeln. Die drei Aufsichtsbehörden identifizierten auf dieser Grundlage gemeinsame Fragestellungen für die Überwachung der Auslandsaktivitäten beider Grossbanken im Jahr 2001, vereinbarten, die Prüfungspläne aufeinander abzustimmen und die verfügbaren Ressourcen zu koordinieren. So wird die Bankenkommission beispielsweise vermehrt an ausgewählten Vor-Ort-Prüfungen der FSA und der Federal Reserve Bank New York bei den beiden Konzernen teilnehmen.

### **3.8 Kantonalbanken**

#### **3.8.1 Genfer Kantonalbank**

Die Besprechungen über die Darstellung der zu veröffentlichenden Jahresrechnung per 31. Dezember 1999 der Genfer Kantonalbank brachten eine bedeutungsvolle Verschlechterung der Kreditrisiken an den Tag. Nach einem von der Bank erstellten und von der bankengesetzlichen Revisionsstelle unterstützten Sanierungsplan müsste eine Erhöhung der massgebenden Risiken im Umfang von CHF 500 Mio. innerhalb von 5 Jahren mit zusätzlichen Wertberichtigungen abgedeckt werden.

Die Aufsichtsbehörde verlangte als Erstes, entsprechend der bestehenden Praxis, die sofortige Verbuchung des Fehlbetrages in der zu erstellenden Jahresrechnung per 31. Dezember 1999 unter der Rubrik «Wertberichtigungen, Rückstellungen und Verluste». Die Folge dieser Verbuchung war, dass die eigenen Mittel der Bank nicht mehr den bestehenden Vorschriften entsprachen.

Angesichts dieser Situation traf die Bankenkommission mehrmals die politischen Vertreter des Kantons in ihrer Eigenschaft als Aktionäre und die verantwortlichen Organe der Bank, um ein gemeinsames Vorgehen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes zu koordinieren. Die Bankenkommission legte zusätzlich zu den von der Bank im Hinblick einer Aktienkapitalerhöhung getroffenen Vorkehrungen die Gründung einer geeigneten Gesellschaft nahe, welche die fragwürdigen Aktiven übernimmt und damit die Bank von der Last der aus den achtziger Jahren geerbten Immobilienprobleme befreit und alle Diskussionen über den Umfang der Wertberichtigungen beendet.

Die politisch Verantwortlichen des Kantons Genf, der Stadt Genf und der übrigen Gemeinden des Kantons unterstützten die Sanierung ihrer Kantonalbank mit der Zeichnung der Kapitalerhöhung und der Zustimmung zur «Fondation de valorisation des actifs de la Banque Cantonale de Genève» massgebend. In diesem Zusam-

menhang erhielt die Stiftung eine Garantie des Staates, bestimmt zur Sicherstellung der Rückzahlung des Darlehens über max. CHF 5 Mia. und der im gleichen Umfang der Stiftung abgetretenen Forderungen, um die Verwaltung, die Bewertung und die Veräusserung der übertragenen Aktiven zu fördern.

Die Zuweisungen der zu Lasten der Jahresergebnisse 1999 und 2000 gebildeten Rückstellungen sowie die fehlenden Wertkorrekturen auf den der Fondation übertragenen Immobilienausleihungen rufen Fragen über die Höhe der effektiven eigenen Mittel der Bank vor der Sanierung, der Verantwortlichkeit und einer einwandfreien Tätigkeit der Organe der Bank und der Revisionsstelle auf. Durch die Bankenkommission wurde ein Administrativverfahren eröffnet um festzustellen, ob die bankengesetzliche Revisionsstelle ihr Mandat mit der notwendigen Sorgfalt, welche nach Art. 20 Abs. 4 BankG erwartet wird, durchführte und ob die verantwortlichen Organe der Bank noch Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Die Verfahren sind im Moment im Gange. Der Staatsanwalt des Kantons Genf eröffnete ausserdem zwei Strafverfahren gegen die Organe der Bank und der Revisionsstelle.

### 3.8.2 Walliser Kantonalbank

In den vergangenen Jahren stellte die Bankenkommission bei der Walliser Kantonalbank eine auf die expansive Geschäftstätigkeit sowie die allgemeine Entwicklung im Bankensektor zurückzuführende Abnahme des Eigenmitteldeckungsgrades fest. Im Rahmen ihres Auftrages übernahm die Walliser Kantonalbank anstelle anderer Banken und Finanzgesellschaften, die sich aus bestimmten Regionen oder Wirtschaftsbereichen zurückgezogen haben, die Rolle der Geldgeberin. Damit die Bank öffentlich-rechtliche Körperschaften sowie kleinere und mittlere Betriebe, u.a. im Tourismusbereich, in bedeutendem Ausmass finanzieren kann, muss sie über angemessene, ihrer Geschäftstätigkeit entsprechende finanzielle Mittel verfügen.

Die in der Bankenverordnung vorgegebenen Eigenmittelerfordernisse sind zur adäquaten Abdeckung durchschnittlicher Risiken gedacht. Wenn die Risikoexposition einer Bank ein überdurchschnittliches Ausmass annimmt, kann die Bankenkommission eine Eigenmittelverschärfung anordnen (Art. 4 Abs. 3 BankG). Für verschiedene nach internen Ratings der Bank mit erhöhten Risiken behaftete Ausleihungen an öffentlich-rechtliche Körperschaften oder für weitere Kredite verlangte die Aufsichtsbehörde eine Eigenmittelverschärfung von pauschal 50 Mio. Franken. Sie behielt sich zudem das Recht vor, je nach Entwicklung der allgemeinen Risikosituation per Ende Dezember 2000 den Betrag zu erhöhen oder zu senken.

Im Mai 2000 bewilligte der Grosse Rat des Kantons Wallis einen Kredit von 50 Mio. Franken, um bei der Bank eine Eigenmittelerhöhung durchzuführen. In Absprache mit der Walliser Kantonalbank wurde ausserdem eine ausserordentliche Revision des

Kreditportefeuilles angeordnet, um die Angemessenheit der Wertberichtigungen und der vorhandenen Eigenmittel zu überprüfen. Die einer dritten bankengesetzlichen Revisionsstelle anvertrauten Arbeiten wurden mit dem Jahresabschluss per 31. Dezember 2000 koordiniert.

# III. Anlagefonds

## 1. Rechtliche Grundlagen

### 1.1 Anlagefondsgesetz

Nach einem langen Leidensweg besteht nunmehr Hoffnung, dass die in vieler Hinsicht überholte, aus dem Jahre 1985 stammende Richtlinie über Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren («OGAW» bzw. englisch «UCITS») doch noch erfolgreich revidiert werden kann. Die EU-Kommission hat im Rahmen des «Aktionsplanes auf dem Gebiet der Finanzdienstleistungen» am 30. Mai 2000 unter anderem auch zwei getrennte Vorschläge zur Änderung der genannten Anlagefonds-Richtlinie vorgelegt. Mit dem ersten Vorschlag wird der Geltungsbereich auf den grenzüberschreitenden Vertrieb von Anteilen an «OGAW» erweitert, indem der Katalog der Instrumente, in die investiert werden kann, auf Geldmarktfonds, Fund-of-Funds und Fonds, die in Bankeinlagen investieren («Cash-Funds»), ausgedehnt werden soll. Ausserdem sollen die geltenden Risikoverteilungsvorschriften für die Begrenzung der Anlagen in einzelne Emittenten bei «Index-Tracker-Funds» gelockert werden. Der Ministerrat hat den ersten Vorschlag am 17. Oktober 2000 verabschiedet, dessen Schicksal aber untrennbar von der Einigung über den zweiten Vorschlag abhängig gemacht, der noch immer umstritten ist.

Der zweite Vorschlag könnte einen Paradigmenwechsel in der europäischen Fondsaufsicht auslösen, indem den Fondsleitungen ähnlich wie den Banken und Wertpapierdienstleistungsunternehmen der «Europäische Pass» (einmalige Zulassung) verliehen werden soll, so dass sie in der gesamten Union tätig sein können. Dabei soll ihnen gestattet werden, nicht nur Anlagefonds und sonstige Kollektivanlagen zu verwalten, sondern darüber hinaus auch die individuelle Vermögensverwaltung anzubieten. Dies könnte auch für die schweizerische Anlagefondsgesetzgebung bedeutsame Auswirkungen haben, weil die Fondsleitungen dadurch zu unabhängigen Vermögensverwaltern oder sogar zu Effektenhändlern im Sinne des Börsengesetzes mutieren würden. Diese europaweite Zulassung der neu «Fund Manager» genannten Fondsleitungen bedingt auch die bisher fehlende Harmonisierung der Eigenmittelvorschriften und sonstigen Bewilligungsvoraussetzungen für «Fund Manager».

Aus Anlegersicht bedeutsam ist ferner, dass nach amerikanischem Vorbild nun auch in der EU ein sogenannte «vereinfachter Prospekt» eingeführt werden soll, der keine rechtlichen Angaben mehr enthalten soll, sondern die Investoren knapp und übersichtlich über die Anlagestrategie, Risiken und Kosten des betreffenden Fonds informieren soll.

Der Nachvollzug dieser bedeutenden Änderungen, über welche der Ministerrat im März 2001 entscheiden soll, wird in der Schweiz eine Teilrevision nicht nur auf Verordnungs-, sondern auch auf Gesetzesstufe erfordern.

Diese Gesetzesrevision sollte zum Anlass genommen werden, um die heutige Be-

schränkung der Rechtsform des Anlagefonds schweizerischen Rechts auf Sondervermögen in Form eines Kollektivanlagevertrages (Art. 3 Abs. 1 AFG) aufzuheben und den Ausschluss von Sondervermögen in anderer, namentlich gesellschaftsrechtlicher Form (Art. 3 Abs. 2 AFG) vom Geltungsbereich des Anlagefondsgesetzes zu streichen. Die damit verbundene Ausweitung des Geltungsbereiches würde es erlauben, die im Ausland beliebten körperschaftlichen Anlagefonds mit variablem Aktienkapital («SICAV») auch in der Schweiz aufzulegen. Darüber hinaus könnten durch diese Gesetzesänderung auch die bestehenden Anlagestiftungen der Aufsicht der Bankenkommision unterstellt werden. Schliesslich würde die Ausweitung des Geltungsbereiches des Anlagefondsgesetzes auf körperschaftliche Sondervermögen auch die – bereits im Rahmen parlamentarischer Vorstösse verlangte – Unterstellung der als «Investmentgesellschaften» bezeichneten «closed-end funds» schweizerischer Provenienz unter die Aufsicht der Bankenkommision ermöglichen.

Im Berichtsjahr befasste sich die Bankenkommision bei der Analyse der Möglichkeiten zur Beschleunigung der Bewilligungsverfahren (vgl. Ziff. 2.5) auch mit der Frage, ob die heutige Doppelaufsicht der Fondsträger Fondsleitung und Depotbank einerseits, der produktebezogenen Bewilligungspflicht der einzelnen Anlagefonds andererseits, nicht vereinfacht werden könnte. Dieses Anliegen wird auch vom schweizerischen Anlagefondsverband SFA unterstützt, der darauf hingewiesen hat, dass das Fondsgeschäft streng reguliert werde, während bei Konkurrenzprodukten, wie zum Beispiel den sogenannte strukturierten Finanzinstrumenten, keinerlei Aufsicht erfolge. Tatsächlich könnte nach Ansicht der Bankenkommision zumindest bei Anlagefonds, die keine besonderen Risiken aufweisen, im Rahmen der nächsten Gesetzesrevision auf eine Bewilligungspflicht im Einzelfall verzichtet werden, zumal demnächst auch die Selbstregulierung durch den Anlagefondsverband SFA Mindeststandards für die gesamte Fondswirtschaft setzen wird (vgl. Ziff. 2.1).

Die Aufsichtsbehörde musste jedoch feststellen, dass die heute geltende «Doppelaufsicht» in sämtlichen bedeutenden Staaten in der einen oder anderen Form besteht und dass namentlich auch die EU-Anlagefondsrichtlinie sowie die einschlägigen Empfehlungen der IOSCO bis anhin sowohl eine Regulierung der Fondsträger als auch eine solche der einzelnen Fonds vorschreiben. Bei dieser Sachlage kommt ein Alleingang der Schweiz nicht in Frage. Nur wenn auf internationaler Ebene, wie etwa im Rahmen des sogenannten «zweiten Vorschlages» der Europäischen Union, Änderungen in Bezug auf die Geschäftstätigkeit der Fondsleitungen und deren Aufsicht erfolgen, könnte dieser neue Regulierungsansatz weiterverfolgt werden. Die Bankenkommision wird sich jedoch auf internationaler Ebene dafür einsetzen, diese Frage inskünftig vermehrt zu prüfen.

## 1.2 Verordnung über die Anlagefonds

Am 25. Oktober 2000 beschloss der Bundesrat eine Änderung der Verordnung über die Anlagefonds (AFV), die am 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist.

Die Revision ist letztlich wesentlich schlanker ausgefallen, als noch im Jahresbericht 1999 (S. 65 f.) dargestellt. War 1999 mit der Revision eine doppelte Zielsetzung beabsichtigt, nämlich zum einen die Rückführung der Anlagefondsverordnung auf die geltende EG-Richtlinie 85/611 betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW), zum andern eine Aktualisierung und Konkretisierung, so beschränkte sich die vorliegende Revision auf das letztere Anliegen. Auf die Rückführung der Anlagefondsverordnung auf die geltende EG-Richtlinie wurde verzichtet, weil damit zu rechnen ist, dass das europäische Parlament im Laufe des Jahres 2001 den zweiteiligen Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue OGAW-Direktive verabschiedet wird. Dies bedeutet, dass auch die schweizerische Fondsgesetzgebung erneut geändert werden muss.

Mit der Revision, die sich auf einige wenige Änderungen materieller Natur beschränkt, wurden zum einen gewisse von der Aufsichtsbehörde in den letzten sechs Jahren entwickelte Grundsätze in das positive Recht überführt, zum andern sollen einzelne neue liberale Bestimmungen dem schweizerischen Fondsplatz weitere Möglichkeiten öffnen.

Zur ersten Kategorie gehört die Zulassung des sog. «payment and redemption in kind» für Anlagefonds, deren Anlegerkreis ausschliesslich institutionelle Anleger mit professioneller Tresorerie umfasst (neuer Bst. e in Art. 2 Abs. 2 AFV, vgl. Jahresbericht 1997 S. 77 f.). Unter diese Kategorie fällt auch die Aufnahme der neuen Art. 7a und 7b AFV, die die Voraussetzungen sowie das Verfahren für die Vereinigung von Anlagefonds enthalten. Liess die Aufsichtsbehörde Vereinigungen von Effektenfonds und Übrigen Fonds schon bisher zu (vgl. Jahresbericht 1998 S. 62 f.), so können neu gestützt auf Art. 7a und 7b AFV auch Immobilienfonds vereinigt werden.

Zur zweiten Kategorie zählen insbesondere die folgenden Änderungen:

Der neue Art. 1a AFV definiert das gewerbmässige Anbieten oder Vertreiben von Anteilen von Anlagefonds nach Art. 22 und 45 AFG dahingehend, dass ein solches nur vorliegt, «wenn für die Anlagefonds öffentlich geworben wird». Im Sinne einer systematischen Auslegung dieses Artikels folgt, dass öffentlich geworben wird, wenn das Anbieten oder Vertreiben von Anteilen von Anlagefonds gegenüber mehr als 20 Anlegern erfolgt (vgl. Art. 3a Abs. 2 BankV; Art. 3 Abs. 5 BEHV; EBK-Rundschreiben 98/2 Rz 49).

In Art. 2 Abs. 2 AFV werden neu Kunden mit schriftlichem Vermögensverwaltungsvertrag den institutionellen Anlegern mit professioneller Tresorerie gleichgestellt. Mit dieser Liberalisierung wird der Anwendungsbereich der auf die Bedürfnisse von institutionellen Anlegern mit professioneller Tresorerie zugeschnittenen Fonds («Spezialfonds») wesentlich erweitert.

Im neu formulierten Art. 10 Bst. d AFV wird die zulässige Geschäftstätigkeit von Fondsleitungen moderat erweitert, indem diese neu Dienstleistungen im administrativen Bereich für Anlagefonds und für andere anlagefondsähnliche Vermögen wie bankinterne Sondervermögen, Anlagestiftungen, Investmentgesellschaften erbringen dürfen.

Im neuen Bst. d von Art. 26 Abs. 1 AFV ist der Aufschub der Rückzahlung bei umfangreichen Kündigungen, die die Interessen der übrigen Anleger wesentlich beeinträchtigen können, geregelt.

In Art. 33 AFV ist neu die gesetzliche Grundlage für den Einsatz des Pensionsgeschäftes geschaffen, dessen technische Regelung in der total revidierten Verordnung der Bankenkommision über die Anlagefonds (vgl. Ziff. 1.3) erfolgt.

In einem neuen vierten Absatz von Art. 36 AFV werden Warrants nunmehr wie derivative Finanzinstrumente behandelt, und der Geltungsbereich der Risikoverteilungsvorschriften ist in einem neuen Art. 36a AFV geregelt. Beide Änderungen sind als notwendige Voraussetzungen für die total revidierte Verordnung der Bankenkommision über die Anlagefonds zu verstehen.

Schliesslich werden durch die Neuformulierung von Art. 43 Bst. c AFV die für Übrige Fonds zugelassenen Anlagen erweitert. Insbesondere sind neu Anlagen in Over-the-counter (OTC) gehandelte derivative Finanzinstrumente zugelassen.

### 1.3 Verordnung der Bankenkommision über die Anlagefonds

Im letzten Jahresbericht wurde auf die Absicht, die Verordnung der Bankenkommision über die Anlagefonds (AFV-EBK) zu überarbeiten, hingewiesen (vgl. Jahresbericht 1999 S. 66 f.). Die entsprechenden Arbeiten konnten im Berichtsjahr praktisch abgeschlossen werden. Der Entwurf einer total revidierten AFV-EBK wird somit der Bankenkommision an ihrer ersten Sitzung im Jahr 2001 zur Verabschiedung unterbreitet werden können.

Es ist vorgesehen, den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten («Derivate») von Grund auf neu zu regeln und erstmals das Pensionsgeschäft zuzulassen. Im Weiteren sollen die Bestimmungen der Effektenleihe einerseits gestrafft und mit dem ähnlichen Pensionsgeschäft harmonisiert sowie andererseits liberalisiert werden. Die Bestimmungen betreffend Buchführung und Jahresrechnung sowie Revision und Revisionsbericht sollen im Lichte einer nunmehr sechsjährigen Erfahrung mit der Anlagefondsverordnung der Bankenkommision sanft überarbeitet werden.

Die neue Regelung der Derivate stützt sich auf ein Grundsatz- und Thesenpapier, das von einer Arbeitsgruppe aus Vertretern der Fondswirtschaft, den Revisionsge-

sellschaften und dem Sekretariat der Bankenkommision erarbeitet wurde. Das neue Regulierungskonzept sieht vor, dass sich die Fondsleitungen in einem vorgegebenen Rahmen unter Einhaltung gewisser Grundsätze ihrem Organisationsgrad sowie ihren personellen und technischen Ressourcen entsprechend frei bewegen können, was für sie im Sinn einer Liberalisierung neue Freiheiten mit sich bringt. Folgende Neuerungen stehen im Vordergrund:

- Der Einsatz der Derivate wird nicht mehr nach Absicherung und Anlage differenziert, sondern nach engagementerhöhenden und engagementreduzierenden Positionen.
- Die zulässigen Derivate werden nicht mehr abschliessend enumeriert, sondern anderweitig charakterisiert. Namentlich werden Derivat-Grundformen, Kombinationen und exotische Derivate unterschieden. Dies soll erlauben, mit der rasanten Entwicklung der Finanzmärkte Schritt zu halten.
- Neu soll nicht mehr zwischen Warrants und «traded options» unterschieden werden, d.h. die bisherige formaljuristische Betrachtungsweise weicht einer ökonomischen. Die Anlagefondsverordnung wurde bereits entsprechend angepasst (vgl. Ziff. 1.2).
- Die Derivat-Positionen in Optionen können neu teilweise delta-gewichtet werden, was zwar effizientere (Absicherungs-)Strategien erlaubt, aber auch mit einem erhöhten Überwachungsbedarf seitens der Fondsleitung oder ihrer Beauftragten einhergeht.
- Zusätzlich zu den Emittenten des Basiswerts sind neu u.a. auch die Emittenten oder Gegenparteien der Derivatgeschäfte in die Risikoverteilungsvorschriften einzubeziehen. Die Anlagefondsverordnung wurde bereits entsprechend angepasst (vgl. Ziff. 1.2).
- Im Rahmen der Verwaltung von Obligationenportefeuilles soll die Duration gezielt erhöht oder gesenkt werden können, was heute nicht oder nur teilweise möglich ist.
- Unter gewissen, restriktiven Bedingungen soll neu der Einsatz von Kombinationen von Derivaten sowie von exotischen Derivaten erlaubt sein.
- Over-the-counter-(OTC)-Geschäfte sollen neu unter gewissen Bedingungen, wie namentlich Bewertbarkeit, Nachvollziehbarkeit der Preisstellung, Bonität der Gegenpartei und Ausschluss von Interessenkonflikten, grundsätzlich möglich sein.

Als zweite wesentliche Neuerung der totalrevidierten Anlagefondsverordnung der Bankenkommision ist die Einführung des Pensionsgeschäfts vorgesehen. Die Grundlage hierzu musste vorab in der Anlagefondsverordnung gelegt werden (vgl.

Ziff. 1.2). Das Pensionsgeschäft ist der Oberbegriff für «Repo» oder «Sale and Repurchase Agreement» und «Reverse Repo» oder «Reverse Sale and Repurchase Agreement» als entgegengesetztes Geschäft. Ein «Repo» ist ein Rechtsgeschäft, das den Verkauf von Effekten durch den Pensionsgeber an den Pensionsnehmer, verbunden mit dem gleichzeitigen Rückkauf von Effekten gleicher Art (Titelgattung und Valor), Menge und Güte auf einen zukünftigen, bestimmten oder unbestimmten Zeitpunkt hin, bezeichnet. Der Pensionsnehmer hat die während der Dauer des Pensionsgeschäfts anfallenden Erträge dem Pensionsgeber zu überweisen. Das Kursrisiko der Effekten verbleibt beim Pensionsgeber. Das «Reverse Repo» ist ein «Repo» aus der Sicht der Gegenpartei (Pensionsnehmer). Die Differenz zwischen dem Verkaufspreis und dem Kaufpreis der Effekten wird als Repozins bezeichnet. Charakteristisch ist ferner, dass zur Sicherstellung der geld- und titelmässigen Forderungen aus Pensionsgeschäften die Forderungen und Verpflichtungen täglich zum aktuellen Marktkurs zu bewerten und die Differenz täglich auszugleichen (mark-to-market) sind.

Die Fondsleitung kann Pensionsgeschäfte im eigenen Namen und auf eigene Rechnung mit einer Gegenpartei abschliessen («Principal») oder einen Vermittler damit beauftragen, entweder treuhänderisch in indirekter Stellvertretung («Agent») oder in direkter Stellvertretung («Finder») Pensionsgeschäfte mit einer Gegenpartei zu tätigen, wobei in jedem Fall ein standardisierter Rahmenvertrag vorhanden sein muss.

Wirtschaftlich gesehen handelt es sich beim «Repo» um eine durch Wertpapiere gedeckte Kreditaufnahme, beim «Reverse Repo» um eine gesicherte Geldanlage. Entsprechend sind «Repos» lediglich im Rahmen der einem Fonds erlaubten Kreditaufnahme zulässig. «Reverse Repos» hingegen qualifizieren sich als flüssige Mittel.

Obwohl sich die bisherige Regelung der Effektenleihe bewährte, sind einige Änderungen vorgesehen. So muss neu die Depotbank nicht mehr zwingend Gegenpartei der Fondsleitung sein. Diese kann nunmehr die Effekten im eigenen Namen und auf eigene Rechnung einem Borger ausleihen («Principal») oder einen Vermittler damit beauftragen, die Effekten entweder treuhänderisch in indirekter Stellvertretung («Agent») oder in direkter Stellvertretung («Finder») einem Borger zur Verfügung zu stellen. Ferner soll der Rahmen der zugelassenen Sicherheiten erweitert werden. Neu können unter gewissen Voraussetzungen Aktien als Sicherheit herangezogen werden, und die Qualitätsanforderungen an die fest und variabel verzinslichen Effekten und die Akkreditive wurden auf «A-», «A3» oder gleichwertig gesenkt. Die Sicherheiten können zudem nicht mehr nur verpfändet, sondern neu auch auf die Fondsleitung zu Eigentum übertragen werden (Sicherungsübereignung).

Was die Bestimmungen betreffend Buchführung und Jahresrechnung sowie Revision und Revisionsbericht betrifft, gilt es hervorzuheben, dass sich die Revisionsstelle

eingehender mit der Organisation der Fondsleitung auseinandersetzen soll. Namentlich hat sie im Revisionsbericht derselben die Zweckmässigkeit und Angemessenheit des internen Kontrollsystems (IKS), der «Compliance» sowie, sofern vorhanden, der internen Revision zu beurteilen. Sie muss sich auch zur Einhaltung der Rundschreiben der Bankenkommission äussern. Zudem muss sie – wie dies bei den Banken und Effekthändlern schon lange üblich ist – neu die Einhaltung der Standesregeln der Swiss Funds Association SFA prüfen. Diese werden mithin – unabhängig von einer Mitgliedschaft – für alle Fondsleitungen verbindlich.

## 2. Praxis der Aufsichtsbehörde

### 2.1 Verhaltensregeln der Swiss Funds Association SFA

Im Berichtsjahr nahm die Bankenkommission die von der Swiss Funds Association SFA verabschiedeten «Verhaltensregeln für die schweizerische Fondswirtschaft» (VRF) zustimmend zur Kenntnis. Diese Verhaltensregeln sollen den Eckstein der künftigen Selbstregulierung des schweizerischen Fondsgeschäftes bilden. Sie bezwecken die Sicherstellung der Integrität des schweizerischen Fondsmarktes, die Förderung seines Ansehens und die Wahrung des Vertrauens der Anleger in die Fondsprodukte und -dienstleistungen. Die VRF konkretisieren die Sorgfalts-, Treue- und Informationspflichten der Fondsleitungen und stipulieren zudem die im Fondsvertrieb zu beachtenden Sorgfalts- und Treuepflichten. Dank dem hohen Konkretisierungsgrad und der erstmaligen Regelung wichtiger Punkte, wie namentlich Qualitätsanforderungen an die Aufbau- und Ablauforganisation und das Compliance einer Fondsleitung, die Behandlung von sog. «soft commissions» sowie die Regelung der Ausübung von Mitgliedschafts- und Gläubigerrechten, werden die VRF inskünftig im Fondsgeschäft strengere Qualitätsmassstäbe setzen. Die Informationspflichten der Fondsleitungen sowie die Pflichten im Fondsvertrieb sind auch von den Vertretern ausländischer Anlagefonds einzuhalten, und zwar ungeachtet der Tatsache, dass bei Vertretern, welche weder Bank noch Effekthändler oder Fondsleitung sind, eine Aufsichtslücke besteht.

Die Bankenkommission wird die einheitliche Anwendung dieser VRF durch sämtliche Fondsleitungen und Vertreter ausländischer Anlagefonds dadurch sicherstellen, dass sie im Rahmen der bevorstehenden Änderung der Verordnung der Bankenkommission über die Anlagefonds (vgl. Ziff. 1.3) die Revisionsstellen verpflichtet, inskünftig auch die Einhaltung dieser neuen Standesregeln zu prüfen. Obwohl die Vertreter ausländischer Anlagefonds nur dann eine externe Revisionsstelle aufweisen müssen, wenn sie Banken-, Effekthändler- oder Fondsleitungsstatus haben, erwartet die Bankenkommission, dass auch die keiner ständigen Aufsicht unterstellten Vertreter die VRF respektieren, da dies künftighin eine ständig einzuhaltende Bewilligungsvoraussetzung sein wird.

Die VRF sind zwar bereits am 1. Januar 2001 in Kraft getreten, werden aber erst im Jahr 2002 Gegenstand von Prüfungen durch die Revisionsstellen bilden. Die Fondsleitungen und Vertreter ausländischer Anlagefonds haben die nötigen Umsetzungsarbeiten jedoch unverzüglich an die Hand zu nehmen.

## 2.2 Fondsvertrieb im Internet

Das Thema «E-Commerce» (vgl. Ziff. I/1) beschäftigt die Aufsichtsbehörde auch im Fondsbereich. Wer auf einer der Öffentlichkeit unbeschränkt zugänglichen Website Informationen über Anlagefonds aufnimmt oder etwa das Publikum darauf hinweist, die Vermittlung von Fonds gehöre zur Dienstleistungspalette, erfüllt den bewilligungspflichtigen Tatbestand der öffentlichen Werbung.

Die Bankenkommission erhielt im Berichtsjahr mehrere Hinweise von Dritten auf mögliche Verstösse gegen das Anlagefondsgesetz im Internet-Fondsvertrieb und unternahm zu diesem Zweck vereinzelt auch selber «Surfaktionen». Sie musste daher wiederholt Strafanzeigen erstatten gegen fehlbare Finanzintermediäre. Zudem beriet sie zahlreiche Banken und Fondsgesellschaften bei Rechtsfragen zum Thema Fondsvertrieb und Internet. Dabei wies sie darauf hin, dass bei einem international ausgerichteten Internetauftritt nicht nur die schweizerischen, sondern auch die einschlägigen ausländischen behördlichen Bestimmungen zu beachten sind. Die Bankenkommission, welche schon früher gegen Hinweise auf bankinterne Sondervermögen auf Banken-Websites einschreiten musste (vgl. Jahresbericht 1999 S. 70), beabsichtigt daher, diese Thematik 2001 im Rahmen eines neuen Rundschreibens zu behandeln.

## 2.3 Exchange-Traded-Funds

Im Berichtsjahr ersuchte ein irischer Indexfonds mit Ucits-Status, der aus zwei Aktienclassen besteht, gleichzeitig um eine Fondsvertriebsbewilligung der Bankenkommission und um die Kotierung an der Schweizer Börse SWX. Dieser irische Anlagefonds verkörpert das aus den USA stammende, für die Schweiz neuartige Phänomen der «Exchange-Traded-Funds» (ETF), deren Gesamtvolumen sich heute auf rund 80 Mrd. USD belaufen dürfte.

Trotz seines Ucits-Status warf die besondere Struktur dieses ETF grundsätzliche Rechtsfragen auf, denn bei ETF sollen die Vorzüge von «closed-end-funds» mit denjenigen von Anlagefonds im eigentlichen Sinne verknüpft werden. Sie sind zwar zunächst einmal offene Anlagefonds, aber die Ausgabe und Rücknahme von Anteilen ist nur in grossen Mindeststückzahlen möglich, und zwar nicht in bzw. gegen bar, sondern nur in Form einer Einlage bzw. Rücknahme physischer Wertschriftenpakete, was auf die Bedürfnisse der Grossanleger zugeschnitten ist. Die Kleinanleger können die Anteile hingegen nur – wenn auch jederzeit – über die Börse kaufen bzw.

verkaufen, wie dies für «closed-end-funds» typisch ist. Durch Arbitrage mittels speziell bezeichneter Market Maker soll dabei sichergestellt werden, dass nur eine minimale Abweichung zwischen dem Inventarwert des Fonds und seinem Börsenkurs besteht, damit die Gleichbehandlung beider Anlegerkategorien gewährleistet ist.

Die Bankenkommission stellte in Fortsetzung ihrer liberalen Zulassungspraxis ausländischer «Ucits» fest, dass ETF trotz ihrer neuartigen Struktur als ausländische Anlagefonds zum Vertrieb zugelassen werden können. Die Aufsichtsbehörde erteilte die Vertriebsbewilligung aber nur unter der Bedingung, dass der Prospekt ausdrücklich darauf hinweist, dass ein namentlich bezeichneter Market Maker die Verpflichtung übernimmt, dass der «Spread» zwischen dem Intraday-Inventarwert, der durch die SWX laufend neu berechnet wird, und dem jeweiligen Börsenkurs einen gewissen Grenzwert nicht überschreitet.

Zu diesem Zweck hatte der Vertreter des betreffenden Fonds als dessen vorgesehener Market Maker mit der SWX einen entsprechenden Market-Making-Vertrag abzuschliessen. Darin wird er in concreto verpflichtet sicherzustellen, dass während der Handelszeit und bei normalen Marktverhältnissen jederzeit je auf der Kauf- und Verkaufsseite eine minimale Auftragsgrösse von EUR 50 000 vorliegt und die Spanne zwischen Geld- und Briefkurs und dem Intraday-Net-Asset Value (Inventarwert), der laufend durch die SWX berechnet und veröffentlicht wird, 2% nicht übersteigt. Die Überwachung der Einhaltung der entsprechenden Market-Making-Verpflichtung obliegt allerdings der SWX, nicht der Bankenkommission.

In einem zweiten Grundsatzentscheid, der einen ETF schweizerischen Rechts betraf, musste die Aufsichtsbehörde hingegen feststellen, dass schweizerische ETF angesichts des eindeutigen gesetzlichen Verbotes nach Art. 31 AFG die generelle Einzahlung bzw. Rücknahme physischer Wertschriften nicht zulassen können, es sei denn in der Spezialform eines Anlagefonds für institutionelle Anleger mit professioneller Tresorerie nach Art. 2 Abs. 2 AFV. Daraufhin beschloss die Gesuchstellerin, in ihrem Projekt auf diese Möglichkeit zu verzichten. Schweizerische ETF müssen den üblichen Anforderungen an Prospekt und Fondsreglement genügen. Zudem stellt die Kotierung schweizerischer ETF im Gegensatz zu derjenigen ausländischer ETF eine Primär- statt eine Sekundärkotierung an der SWX dar. Im Übrigen gelten für schweizerische ETF die gleichen Bedingungen wie für ausländische ETF.

#### 2.4 Fonds für institutionelle Anleger

Im Berichtsjahr hatte die Bankenkommission erneut über ein Bewilligungsgesuch für einen Fonds zu entscheiden, der sich ausschliesslich an registrierte, steuerbefreite Vorsorgeeinrichtungen mit professioneller Tresorerie richtet (vgl. Jahresbericht 1998 S. 66). In concreto handelte es sich um einen Immobilienfonds, der hauptsächlich in eine zu erstellende Grossüberbauung von über einer Milliarde Franken investieren soll.

Es ist offensichtlich, dass ein Fonds mit einer auf einen Immobilienwert ausgerichteten Anlagepolitik die gesetzlichen Risikoverteilungsvorschriften (Art. 37 AFG i.V.m. Art. 46 AFV) nicht einhalten kann. Die Bankenkommision kann indessen gestützt auf Art. 2 Abs. 2 AFV von Fall zu Fall bestimmte Vorschriften des Anlagefondsgesetzes für nicht anwendbar erklären, sofern der Anlegerkreis auf institutionelle Anleger mit professioneller Tresorerie beschränkt wird. Dabei darf der Schutzzweck des AFG nicht beeinträchtigt werden (Art. 3 Abs. 4 AFG). Die Bankenkommision bewilligte vorliegend die Dispensation von den Risikoverteilungsvorschriften, weil die professionellen Anleger in der Lage sind, die dem Fonds inhärenten Risiken abzuschätzen. Eine gewisse Diversifikation ist gleichwohl gewährleistet, ist die Fondsleitung doch verpflichtet, die Anlagen auf mindestens zehn Mietparteien und mindestens drei Nutzungsarten wie Geschäfts- und Büroräumlichkeiten, Wohnungen, Einkaufshäuser oder Gastronomie- und Hotelbetriebe zu verteilen. Zudem darf der Verkehrswert der an eine Mietpartei vermieteten Immobilienwerte 25% des Fondsvermögens nicht übersteigen.

Die institutionellen Anleger des Immobilienfonds sollen vorab Pensionskassen sein, die aufgrund der gesetzlichen Vorgaben betreffend den minimalen technischen Zinssatz auf eine laufende Ertragsausschüttung angewiesen sind. Da der Fonds bereits mit Beginn der Bauphase in die Überbauung investieren und zu diesem Zeitpunkt noch keine Mieteinnahmen generieren wird, muss der Ertragsrechnung des Fonds zum Zwecke einer konstanten Ausschüttung ein Bauzins gutgeschrieben werden. Dies ist nach Art. 40 Abs. 2 AFG zwar grundsätzlich erlaubt. Die Anlagekosten dürfen dabei den geschätzten Verkehrswert jedoch nicht übersteigen. Genau dies kann indessen nicht ausgeschlossen werden, weshalb beantragt wurde, auch diese Vorschrift für nicht anwendbar zu erklären. Diese Ausnahme wurde von der Bankenkommision ebenfalls bewilligt, weil einerseits die Ausschüttungen von den Pensionskassen ausdrücklich gewünscht sind. Sie sind sich bewusst, dass deshalb der Inventarwert der Fondsanteile unter deren Buchwert sinken kann und dementsprechend zu Lasten der Erfolgsrechnung der Pensionskasse Wertberichtigungen vorgenommen werden müssen. Andererseits ist aus Sicht des Anlegerschutzes die fragliche gesetzliche Bestimmung nicht zwingend. Dem Anleger werden durch die Ausschüttung aktivierter Erträge keine Vermögensrechte entzogen, und zwar unabhängig davon, ob dies zu einer Überschreitung des geschätzten Verkehrswerts durch die Anlagekosten führt oder nicht. Zudem kann derselbe Effekt auch durch eine Wertkorrektur aufgrund sinkender Immobilienpreise eintreten.

Wie im Rahmen der Bewilligungspraxis für Fonds für institutionelle Anleger (Art. 2 Abs. 2 AFV) bereits mehrfach erfolgt, genehmigte die Bankenkommision zusätzlich noch folgende Ausnahmen (vgl. Jahresberichte 1997 S. 77 f. und 1998 S. 65 f.): erstens wird auf die Aushändigung von Anteilscheinen verzichtet, ja muss sogar verzichtet werden, um ein Unterlaufen der Beschränkung des Anlegerkreises und der Mindestanlagesumme zu verhindern. Zweitens wird kein Prospekt erstellt, was sich

insofern rechtfertigt, als die Fondsanteile nicht dem breiten Publikum, sondern nur einem eng definierten Anlegerkreis verkauft werden. Drittens wird auf die Bezeichnung eines Publikationsorgans verzichtet, weil die Anleger aufgrund der auf den Namen lautenden Anteile direkt angeschrieben werden können. Und viertens wird auf die Veröffentlichung eines Halbjahresberichts ebenfalls verzichtet. Die Anleger werden jedoch individuell regelmässig über die Zusammensetzung und den Inventarwert des Fondsvermögens und den Wert pro Fondsanteil informiert.

### 2.5 Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens

Die Aufsichtsbehörde hat mit einem im internationalen Vergleich äusserst knappen Personalbestand von 8,5 Personen im Berichtsjahr nicht nur 59 neue schweizerische und 435 ausländische Fonds sowie 82 Vertriebsträger bewilligt, sondern darüber hinaus zahlreiche weitere Aufsichts- und Überwachungsaufgaben im Fondsbereich erledigt. Dazu gehörten namentlich die Behandlung von 356 Jahres- und Revisionsberichten und die Genehmigung von 189 Fondsreglementsänderungen schweizerischer Anlagefonds, die Prüfung der Jahresberichte von 1556 ausländischen Fonds, die Überwachung der Liquidation von 36 schweizerischen Fonds, die Entgegennahme von Meldungen, Erstattung von Strafanzeigen, die Behandlung von Unterstellungs- und Grundsatzfragen, der Informationsaustausch mit ausländischen Aufsichtsbehörden sowie die Vorbereitung von AFG- und AFV- Revisionen (vgl. Ziff. X/2).

Angesichts dieser Arbeitslast im Aufsichtsbereich der Anlagefonds schweizerischen Rechts konnte die nach wie vor anhaltende Flut von Bewilligungsgesuchen ausländischer «OGAW», für welche mangels Freizügigkeit zwischen der EU und der Schweiz im Fondsbereich weiterhin eine Bewilligungspflicht im Einzelfall gilt, nicht fristgerecht behandelt werden, was den SFA zu einer Intervention veranlasste. Er schlug der Bankenkommission diverse Massnahmen vor, um die Bewilligungsverfahren im Fondsbereich zu beschleunigen. Die Aufsichtsbehörde prüfte daraufhin eine mögliche Lockerung der Bewilligungspflicht für jeden einzelnen Anlagefonds (vgl. Ziff. 1.1) sowie eine ganze Palette an weiteren Rationalisierungsmassnahmen, um eine schnellere Erledigung der Gesuche sicherzustellen.

Die Bankenkommission entschied, dass nebst einer Personalaufstockung namentlich eine noch weitergehende Vereinfachung bzw. Standardisierung der Musterprospekte und -reglemente, die Delegation weiterer Kompetenzen der Bankenkommission an das Sekretariat, strengere Anforderungen an die Qualität der eingereichten Dossiers und eine Kürzung der Verfügungen sowie ein Ausbau der Information über die Bewilligungsverfahren und den Inhalt der einzureichenden Gesuche auf der Website der Aufsichtsbehörde zur Beschleunigung der Bewilligungsverfahren führen sollten.

## 2.6 Liste der anerkannten Staaten

Im Rahmen der bisher durchgeführten Bewilligungsverfahren wurde festgestellt, dass folgende Staaten über eine dem Anlegerschutz dienende öffentliche Aufsicht im Sinne von Art. 45 Abs. 2 AFG verfügen: die Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums, die Vereinigten Staaten von Amerika, Guernsey und Jersey.

# IV. Börsen und Märkte

## 1. Rechtliche Grundlagen

### 1.1 Börsengesetz

Der Entwurf für eine Änderung des Bankengesetzes von der zur Überprüfung der Vorschriften über Bankensanierung, Bankenliquidation und Einlegerschutz eingesetzten Expertenkommission (vgl. Ziff. II/1.1.2) enthält eine Änderung des Börsengesetzes in Form eines Verweises auf die neuen Sanierungs- und Liquidationsvorschriften, welche in analoger Weise auch für die Effekthändler gelten sollen. Nach Ansicht der Expertenkommission soll das Verfahren bei der Schliessung von Banken und Effekthändlern auf Gesetzesstufe soweit möglich einheitlich geregelt sein.

### 1.2 Börsenverordnung-EBK

Die Bankenkommission entschied im Grundsatz, dass über eine Änderung von Art. 5 BEHV-EBK (Inhalt der Meldepflicht) eine systematische Kundenreferenzierung für alle meldepflichtigen börslichen und ausserbörslichen Abschlüsse einzuführen ist.

Ausgangspunkt des Änderungsvorschlags zu Art. 5 BEHV-EBK ist eine umfassende Analyse über die Grundlagen und das Umfeld der von der Bankenkommission nach Art. 6 BEHG durchzuführenden Untersuchungsverfahren im Rahmen der Marktaufsicht, insbesondere betreffend Insiderdelikte und Kursmanipulationen (vgl. Ziff. 2.5). Diese Untersuchungsverfahren der Bankenkommission werden aufgrund von Meldungen und Vorabklärungen der Überwachungsstelle der Börse (vgl. Art. 6 BEHG und Art. 8 BEHV) eingeleitet. Diese basieren ihrerseits im Wesentlichen auf den Informationen, welche der Börse aufgrund des Börsenjournals nach Art. 5 Abs. 2 BEHG und der Meldepflichten über börsliche und ausserbörsliche Abschlüsse der Effekthändler zur Verfügung stehen und welche sie über elektronische Instrumente auswertet. Die Untersuchungskompetenzen der Börse gehen allerdings nicht über diese Daten hinaus und beschränken sich unmittelbar auf Teilnehmer der Börse. Das bedeutet namentlich, dass die Börse keine Abklärungen über Kunden, die hinter verdächtigen Transaktionen stehen, durchführen kann. Um die Effizienz der Vorabklärungen und der Untersuchungsverfahren zu erhöhen, entschied sich die Bankenkommission grundsätzlich für die Einführung einer systematischen, institutsinternen Kundenreferenz- oder Kundenidentifikationsnummer für Börsentransaktionen.

Darunter ist grundsätzlich die Verwendung einer obligatorischen und systematischen Kundenidentifikationsnummer auf Teilnehmerebene, d.h. auf Stufe Effekthändler bzw. Bank, zu verstehen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Überwachungsstelle der Börse aufgrund der Kundenidentifikationsnummer die gemeldeten Abschlüsse eines Börsenteilnehmers einzelnen Kunden zuordnen kann. Auffälligkeiten lassen sich dadurch direkt auch bezüglich Kunden feststellen. Die Überwachungsstelle der Börse erhalte dadurch keine Kundennamen, sondern bloss eben die

Kundenidentifikationsnummer. Die entsprechende Abklärungskompetenz bleibt nach wie vor bei der Bankenkommission als staatlicher Instanz.

Der Vorschlag der Bankenkommission stiess bei der SWX Swiss Exchange auf Vorbehalte. Es wurde deshalb beschlossen, das Dossier in einer Arbeitsgruppe mit Vertretern ihres Sekretariates, der Banken und der SWX Swiss Exchange weiterzubearbeiten. Insbesondere hat die Arbeitsgruppe den Auftrag, ausführende Detailregelungen zu entwickeln, welche allenfalls in einem Rundschreiben der Bankenkommission erlassen werden sollen. Nach der Auswertung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe wird über das weitere Vorgehen voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2001 entschieden werden.

## **2. Aufsicht über Börsen**

### **2.1 Schweizer Börse (SWX Swiss Exchange)**

#### **2.1.1 Allgemeine Geschäftsbedingungen**

Im Vorjahr hatte die SWX Swiss Exchange ihr Regelwerk umstrukturiert und zahlreiche Regelungen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen zusammengefasst (AGB) (vgl. Jahresbericht 1999 S. 78). 2000 waren weitere Ergänzungen der AGB zu genehmigen. Aus aufsichtsrechtlicher Sicht stand dabei die Einführung einer Regelung im Vordergrund, welche die Veranlassung von Scheinofferten und Scheingeschäften, d.h. Abschlüsse ohne wirtschaftliche Relevanz, insbesondere ‚wash sales‘, ‚matched orders‘ oder ‚Nostro-Nostro Inhouse Crosses‘, untersagt. Die Einführung eines solchen Verbots trug einer entsprechenden Forderung der Bankenkommission Rechnung, nachdem festgestellt worden war, dass die alte Regel von Art. 16 Ziff. 1 des ehemaligen zürcherischen Wertpapiergesetzes von 1912, welcher die Veranlassung von Scheinofferten und Scheingeschäften untersagte, mit dessen Aufhebung ersatzlos weggefallen war, d.h. im Regelwerk der SWX Swiss Exchange vorerst kein Pendant vorhanden war (vgl. Jahresbericht 1999 S. 80 ff. und EBK-Bulletin 40/2000 S. 29 ff.).

#### **2.1.2 Kotierungsreglement**

Im Jahresbericht 1999 (vgl. Jahresbericht 1999 S. 78 f.) wurde ausführlich über die Teilrevision des Kotierungsreglements informiert und insbesondere auf zwei wesentliche hängige Anliegen der Bankenkommission im Rahmen dieser Teilrevision hingewiesen, welche der SWX Swiss Exchange unterbreitet worden waren: die Offenlegung von Salären und Bezügen von Organen im Prospekt und in der Finanzberichterstattung.

Nach durchgeführter Vernehmlassung, Überarbeitung und Verabschiedung durch die Zulassungsstelle reichte die SWX Swiss Exchange das teilrevidierte Kotierungsregle-

ment am 6. März 2000 zur Genehmigung ein. Von den genannten beiden Anliegen der Bankenkommission wurde lediglich die Offenlegung von Salären und Bezügen von Organen im Prospekt aufgenommen und umgesetzt. Der Verzicht auf die Umsetzung in der Finanzberichterstattung wurde damit begründet, dass eine solche Ergänzung nicht ohne weitere Vernehmlassung erfolgen könne. Die damit verbundene Verzögerung wäre nicht opportun. Im Übrigen seien Arbeiten an einem Corporate-Governance-Konzept aufgenommen worden, welches diesen Punkt aufgreifen soll. Es wurde deshalb beantragt, auf die Auflage der Offenlegung in der Finanzberichterstattung vorerst zu verzichten.

Die Bankenkommission erachtete diesen Punkt indessen als wesentlich. Sie genehmigte zwar in der Folge das teilrevidierte Kotierungsreglement im April 2000, um damit die Inkraftsetzung am 1. Juni 2000 nicht zu verzögern. Sie verband diese Genehmigung aber mit der Auflage, dass innert nützlicher Frist eine Bestimmung betreffend die Offenlegung von Salären und Bezügen von Organen in der Finanzberichterstattung nachträglich in das Kotierungsreglement aufgenommen werde.

Im Zusammenhang mit dem Projekt virt-x (vgl. Ziff. I/2) unterbreitete die SWX Swiss Exchange im Herbst 2000 weitere Anpassungen des Kotierungsreglements zur Genehmigung. Diese Ergänzungen bezweckten im Eesentlichen zu ermöglichen, dass an der SWX Swiss Exchange kotierte Effekten auf von Dritten betriebenen Plattformen gehandelt werden können, insbesondere eben auf der virt-x-Plattform. Die Bankenkommission genehmigte diese Anpassungen am 8. November 2000.

### 2.1.3 Reglement der Überwachungsstelle

Im Jahresbericht 1999 (vgl. Jahresbericht 1999 S. 77 f.) wurde über die Reorganisation der SWX Swiss Exchange informiert. Von dieser Reorganisation war wesentlich auch die Überwachungsstelle der SWX Swiss Exchange betroffen. Der organisatorische Umbau der Überwachungsstelle machte es unabdingbar, das bisherige Reglement der Überwachungsstelle vom 1. Februar 1998 zu ersetzen. Dieses bildete die neue Organisation der Überwachungsstelle und deren Kompetenzen und Abläufe nicht mehr ab. Im Mai 2000 reichte die SWX Swiss Exchange der Bankenkommission ein neues, vorgeprüftes Reglement der Überwachungsstelle zur formellen Genehmigung ein, welche am 29. Mai 2000 erteilt werden konnte. Die Bankenkommission legte insbesondere Wert darauf, dass nicht nur das Hauptsegment der SWX Swiss Exchange, sondern auch die neuen Bereiche wie SWX New Market, SWX Repo (neu nun allerdings Eurex Repo, vgl. Ziff. 2.2.1), SWX Eurobond und neu auch SWX Local Caps (vgl. Ziff. 2.1.4) in die Überwachung einbezogen werden.

### 2.1.4 Zusatzreglement Nebensegment und Immobilienanlagegesellschaften

Am 21. August 2000 konnte die Bankenkommission das geänderte bzw. neu konzi-

pierte Reglement für die Kotierung im SWX-Nebensegment (SWX Local Caps) genehmigen. Es ersetzte das alte Reglement für die Nebenbörse. Das neue Reglement trat am 1. Januar 2001 in Kraft. Das Segment SWX Local Caps dient der Kotierung von Unternehmungen mit Börsenreife, welche sich aufgrund ihrer Investorenbasis und Unternehmensgeschichte oder ihrer Kapitalisierung und Streuung nicht für eine Kotierung am Hauptsegment qualifizieren oder wegen ihrer Branche nicht das Unternehmensprofil für den SWX New Market erfüllen. Angesprochen sind namentlich Unternehmen mit lokaler Bedeutung oder wenig breit gestreutem Investorenkreis, wie etwa Familienunternehmen. Die Transparenzanforderungen sind gegenüber dem Hauptsegment höher, während die Zulassungsbedingungen für den Emittenten und den Valor tiefer als am Hauptsegment angesetzt wurden. Für das Segment SWX Local Caps gelten die gleichen Handelsvorschriften wie für das Hauptsegment.

Die SWX Swiss Exchange sah sich 1999 mit einer zunehmenden Anzahl von Gesuchen und Anfragen im Zusammenhang mit Börsengängen von Immobilienanlagegesellschaften konfrontiert. Während Immobilienfonds dem Anlagefondsgesetz unterstehen, gibt es für Immobilienanlagegesellschaften im schweizerischen Finanzmarktrecht keine Sondervorschriften. Auch die bestehenden Regelungen der SWX Swiss Exchange erwiesen sich für diese Anlageform als ungenügend. Die SWX Swiss Exchange erarbeitete deshalb einen Entwurf für ein Zusatzreglement für die Kotierung von Immobilienanlagegesellschaften und führte Anfang 2000 hierzu eine Vernehmlassung durch. Die Bankenkommission nahm zu diesem Entwurf aus börsen- und auch anlagefondsaufsichtsrechtlicher Sicht Stellung. Sie begrüßte dabei insbesondere die besonderen Anforderungen zu transparenten Informationen im Kotierungsprospekt, hier namentlich Angaben zur Refinanzierung, zum Risiko, zur Bewertung oder zur Anlagestrategie, sowie im Jahresbericht und in der Berichterstattung. Aus anlagefondsrechtlicher Sicht wurde u.a. ein Hinweis im Kotierungsprospekt angeregt, wonach Immobilienanlagegesellschaften nicht der Aufsicht durch die Bankenkommission unterliegen und der Anleger nicht berechtigt ist, durch Kündigung die Auszahlung des Nettoinventarwertes seiner Beteiligung zu verlangen. Für den Jahresbericht wurde betreffend die Berichterstattung über Investitionen mit nahe stehenden Personen ferner vorgeschlagen, zusätzlich eine Bestätigung der Schätzungsexperten zu verlangen, wonach Grundstücksgeschäfte mit dem Emittenten nahe stehenden Personen zu marktkonformen Bedingungen getätigt wurden. Für die Schätzungsexperten selber wurde darauf hingewiesen, dass Art. 52 AFV zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Schätzungsexperten verlangt, dass höchstens 10% des Jahreseinkommens aus Aufträgen derselben Fondsleitung stammen dürfen, womit auch hier zumindest Angaben über die Höhe der Jahreseinnahmen aus Aufträgen für den Emittenten und diesem nahe stehende Personen verlangt werden könnten. Die Weiterbearbeitung dieses Zusatzreglements war Ende 2000 noch nicht abgeschlossen.

### 2.1.5 Meldepflicht im Graumarkthandel

Im Februar 2000 teilte die SWX Swiss Exchange der Bankenkommission ihre Absicht mit, auch den Graumarkthandel regulatorisch zu erfassen, und reichte den Entwurf eines entsprechenden Grundlagenpapiers ein. Unter Graumarkthandel wird dabei der Handel von zur Kotierung im Hauptsegment vorgesehenen Effekten bis zur Kotierung, d.h. bis zur Aufnahme ins Hauptsegment, verstanden. Die Bankenkommission erachtete den geplanten Schritt grundsätzlich als sinnvoll. Die vorgesehenen Zulassungskriterien waren angemessen und praxisnah entwickelt worden. Hingegen verlangte die Bankenkommission, dass auch für den Graumarkthandel eine Meldepflicht bestehe und somit auch die Zusatzabgaben anfallen. Im Graumarktsegment gehandelte Effekten sind im Sinne von Art. 2 Abs. 1 BEHV-EBK, welcher die Voraussetzungen der Meldepflicht umschreibt, als zum Handel zugelassen zu betrachten. Aus den Materialien zum Börsengesetz ist abzuleiten, dass der Begriff «zum Handel zugelassen» weiter gefasst ist als «kотиert». Der Meldepflicht unterliegen daher auch Effekten, die nicht am Hauptsegment kotiert sind. Damit ergibt sich, dass nach Art. 2 Abs. 1 BEHV-EBK auch die im Graumarktsegment gehandelten Effekten der Meldepflicht unterliegen. Nachdem sich die Zusatzabgabe nach der Meldepflicht richtet, wird sie auf Abschlüssen im Graumarktsegment ebenfalls erhoben. Die Bankenkommission hielt aus diesen Gründen an der Melde- und Gebührenpflicht für den Graumarkthandel fest. Die Arbeiten am Reglement für den Graumarkt sind seitens der SWX Swiss Exchange noch im Gang.

### 2.1.6 Ausländische Börsenmitglieder

Das Börsengesetz sieht die Möglichkeit vor, ausländische Effekthändler, die in der Schweiz tätig werden wollen, hier aber weder einen Sitz noch eine Zweigniederlassung haben, als Mitglied einer Börse zuzulassen (sogenannte «remote members»; Art. 10 Abs. 4 und Art. 37 BEHG und Art. 53 BEHV). Die ausländischen Effekthändler bedürfen dazu einer speziellen Bewilligung der Bankenkommission.

Im Jahr 2000 konnte die Bankenkommission ein grosses Interesse ausländischer Banken und Effekthändler feststellen, als «remote member» Mitglied der SWX Swiss Exchange oder der Eurex Zürich zu werden. Die Bankenkommission erteilte in der Folge zahlreiche Bewilligungen. Mittlerweile sind mehr als ein Viertel aller Mitglieder der SWX Swiss Exchange «remote members». Seit dem Jahr 2000 erlässt die Bankenkommission auch auf den Handel mit Eurobonds beschränkte Bewilligungen für «remote members». Es handelt sich dabei um partielle Bewilligungen, welche bedeutende steuerliche Vorteile beinhalten.

## 2.2 Eurex

### 2.2.1 Reglementsänderungen

Mit dem Übergang der SOFFEX AG in die Eurex hatte die Bankenkommision festgelegt, welche Reglemente des Regelwerks der Eurex bzw. der Eurex Zürich nach Art. 4 Abs. 2 BEHG genehmigungspflichtig sind, nämlich die Eurex-Börsenordnung, das Reglement der Eurex-Überwachungsstelle und die Eurex-Clearing-Bedingungen. Neben technischen Anpassungen waren im Berichtsjahr vor allem Änderungen der Eurex-Clearing-Bedingungen vom Herbst 2000 von Bedeutung, welche die Öffnung des Eurex-Clearing-Hauses, der Eurex Clearing AG, für das Clearing von Geschäften, die nicht an den Eurex-Börsen abgeschlossen wurden, zum Ziel hatten. Die Eurex Clearing AG kann dadurch direkter Kontraktpartner bei Geschäften an jeweils von ihr akzeptierten Handelsplattformen werden. Sie übernimmt die Besicherung dieser Transaktionen und garantiert deren Abwicklung.

Im Oktober 2000 kündigten die SWX Swiss Exchange und die Eurex an, dass sie inskünftig beim Repo-Handel zusammenarbeiten werden. Dazu wurde SWX-Repo (vgl. Jahresbericht 1999 S. 79 f.), die bestehende elektronische Handelslösung für Repos der SWX Swiss Exchange, am 1. Oktober in Eurex integriert, und sie wird seither als eigenständiges Segment Eurex-Repo geführt. Eurex-Repo nutzt die bestehende SWX-Technologie, über die seit Juni 1999 der Schweizer Repo-Markt läuft. So steuert die Nationalbank ihre Geldpolitik heute fast ausschliesslich mit Repos über diese Plattform. In regulatorischer Hinsicht erforderte diese Überführung eine Überarbeitung der Repo-SWX-Handelsordnung. Wie SWX Repo war auch der Repo-Handel der Eurex Zürich im bisherigen Umfang zu regulieren und der Aufsicht zu unterstellen. Die aufsichtsrechtlich zentralen Bestimmungen der alten Repo-SWX-Handelsordnung (namentlich über Zulassung, Abwicklung und Überwachung) wurden teils in eine Handelsordnung für Eurex-Repo-Märkte wie auch teils in Eurex-Repo-Allgemeinen-Geschäftsbedingungen übergeführt. Beide Reglemente sind im Sinne von Art. 4 Abs. 1 BEHG relevant für den Betrieb, die Verwaltung und Überwachung des Repo-Segments der Eurex Zürich und daher genehmigungspflichtig. Die Bankenkommision erteilte die entsprechenden Genehmigungen.

### 2.2.2 Börsengesetzliche Revision

Nach Art. 10 BEHV hat jede von der Bankenkommision bewilligte Börse eine anerkannte Revisionsstelle zu beauftragen, jährlich zu prüfen, ob die Börse die Verpflichtungen, die sich aus dem Gesetz, der Verordnung und aus ihren eigenen Reglementen ergeben, erfüllt oder nicht. Demgemäss wurde in der Verfügung vom 28. Januar 1998 betreffend die Betriebsbewilligung an die ehemalige SOFFEX AG festgehalten, dass diese jährlich durch die KPMG Fides Peat zu revidieren ist. Auf Ende September 1998 ist aus der SOFFEX AG durch Namensänderung die Eurex Zürich hervorgegangen. Art. 10 BEHV und namentlich die Anordnungen der Bewilligungsverfügung

galten damit für die Eurex Zürich unverändert und sinngemäss weiter. Die Bankenkommision ordnet daraufhin an, dass für die Zeit vom Januar bis September 1998 auf eine Revision verzichtet und stattdessen die erste börsengesetzliche Revision der Eurex Zürich für die fünfzehntonatige Zeitspanne vom Oktober 1998 bis zum 31. Dezember 1999 durchzuführen sei.

In der Folge zeigte sich indes, dass die Revision der Eurex Zürich aufgrund der besonderen Struktur der Eurex, d.h. aufgrund des gemeinsamen Betriebs derselben durch Eurex Zürich und Eurex Deutschland, spezifische Probleme aufwirft. Namentlich ergaben sich aus dem Umstand, dass wesentliche Funktionen der Eurex Zürich durch Eurex Deutschland in Frankfurt wahrgenommen werden, besondere Fragen, so unter anderem inwieweit die Bankenkommision bzw. die KPMG Fides Peat (Schweiz) gegebenenfalls auf Revisionsergebnisse seitens der Aufsicht in Hessen bzw. beim Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel zurückgreifen könnte, bzw. ob Doppelspurigkeiten entstehen und wie sie vermieden werden können, und ob und durch wen Prüfungshandlungen für die schweizerische Aufsicht in Frankfurt vorgenommen werden könnten.

Aus den entsprechenden Kontakten mit den zuständigen deutschen Instanzen ergab sich im Wesentlichen, dass das deutsche Börsenaufsichtsrecht zwar keine mit Art. 10 BEHV vergleichbare Revision kennt, dass aber die deutschen Behörden keine Einwände haben, wenn im Auftrag der Eurex Zürich die KPMG Fides Peat, Zürich, in Zusammenarbeit mit ihren Partnern in Frankfurt Revisionshandlungen bei der Eurex Deutschland vornehmen, soweit dies Funktionen betrifft, die für die Eurex Zürich in Frankfurt wahrgenommen werden. Die Bankenkommision ersuchte gestützt darauf die Eurex Zürich, der KPMG Fides Peat den Auftrag zur börsengesetzlichen Revision auf dieser Grundlage zu erteilen, wobei dieser Revisionsauftrag namentlich Folgendes abzudecken hat:

- Revision des Geschäftsjahres 2000 (Verzicht auf die Prüfung des vorangegangenen Geschäftsjahres)
- Einbezug von Clearing und Settlement für die Eurex Zürich bei der Eurex Clearing AG;
- Zusammenarbeit der KPMG Fides Peat, Zürich, mit den Partnern von KPMG Fides Peat in Frankfurt und
- Koordination der Arbeiten mit der Internen Revision der Eurex Deutschland.

### 2.3 Ausländische Börsen

Gemäss Art. 14 Abs. 1 BEHV müssen nach ausländischem Recht organisierte Börsen

die Bewilligung der Bankenkommision einholen, bevor sie in der Schweiz Effektenhändlern Zutritt zu ihren Einrichtungen gewähren. Die Bewilligungserteilung stützt sich einerseits auf das Bestehen einer angemessenen Aufsicht im Herkunftsland und andererseits auf Erklärungen und Zusicherungen der entsprechenden ausländischen Aufsichtsbehörden an die Bankenkommision (vgl. Art. 14 Abs. 2 BEHV). Die Reglemente der ausländischen Börsen werden somit durch die Bankenkommision weder geprüft noch genehmigt. Im Übrigen verbleiben die ausländischen Börsen unter der Aufsicht der entsprechenden Behörden im Herkunftsland.

Im Jahr 2000 wurden sechs ausländische Börsen nach Art. 14 BEHV bewilligt. Nach einem langen und schwierigen Verfahren bewilligte die Bankenkommision die beiden italienischen Märkte Borsa und Mercato ristretto. Diese sind zwei der von der Borsa Italiana S.p.A., Mailand, betriebenen Märkte. Als erste amerikanische Börse wurde die Chicago Mercantile Exchange mit ihrem elektronischen Handelssystem Globex<sup>2</sup> bewilligt. Ausserdem bewilligte die Bankenkommision die OM Stockholm Exchange AB, The OM London Exchange Ltd., die Frankfurter Wertpapierbörse und die Baden-Württembergische Wertpapierbörse, Stuttgart.

## 2.4 Börsenähnliche Einrichtungen

### 2.4.1 Grundsätze der Unterstellung

Neben der Unterstellung der Börsen im herkömmlichen Sinne sieht das Börsengesetz auch die Möglichkeit vor, Bewilligungen für börsenähnliche Einrichtungen (Alternative Trading Systems [ATS] bzw. Proprietary Trading Systems [PTS] und Electronic Communications Network [ECN]) zu erteilen. Das Gesetz und die Verordnung lassen aber der Aufsichtsbehörde weitgehende Flexibilität, im Einzelfall über eine Unterstellung zu entscheiden. Die Bankenkommision kann über die ganze oder teilweise Unterstellung entscheiden oder auf die Unterstellung verzichten, wenn der Gesetzeszweck es rechtfertigt.

Eine Vielzahl von Anfragen sowohl aus dem In- als auch aus dem Ausland wurden der Bankenkommision vor allem zwecks Abklärung der Unterstellungspflicht eingereicht. Bei in der Schweiz ansässigen Firmen handelt es sich oft um neu gegründete Gesellschaften, die ihre technische Infrastruktur und Finanzdienstleistungen in der Regel auf internetbasierten Plattformen einem grösseren Kreis von Marktteilnehmern auf dem Primär- als auch dem Sekundärmarkt anbieten wollen. Die ausländischen Anfragen betreffen die Zulassung oder Anerkennung von Systemen in der Schweiz, die bereits im Ausland als solche, sei es als Effektenhändler oder als börsenähnliche Systeme (z.B. als ATS), bewilligt wurden.

Grundsätzlich ist die Frage der Unterstellung im Einzelfall zu prüfen, wobei die geltende Börsengesetzgebung Raum für fallgerechte Lösungen zulässt. Bei der Festle-

gung der Mindestbedingungen werden auf Transparenz- und Überwachungserfordernisse (Kotierungsreglement, Handelsordnung, Transaktionsjournal, Handelsüberwachung) grosses Gewicht gelegt. Ebenso werden die Bestimmungen über die Offenlegung von Beteiligungen sowie die Ad-hoc-Publizität wesentliche Voraussetzungen bilden. Als börsenrechtliche Grundlage für die Unterstellung sowohl schweizerischer als auch ausländischer börsenähnlicher Einrichtungen gilt, gestützt auf Art. 3 BEHG, Art. 16 i.V.m. Art. 14 BEHV.

Die Bankenkommission wird zu gegebener Zeit, gestützt auf erste Erfahrungen und unter Würdigung der internationalen Entwicklungen, allgemein gültige Grundsätze erarbeiten und gegebenenfalls entsprechende Richtlinien erlassen.

#### 2.4.2 International Securities Markets Association ISMA

Mit Verfügung vom 28. Oktober 1998 hatte die Bankenkommission die ISMA International Securities Markets Association, Zürich, als börsenähnliche Einrichtung ihrer teilweisen Aufsicht unterstellt (vgl. Jahresbericht 1998 S. 70 f.). Die ISMA, ein Verein mit Sitz in Zürich, ist eine hauptsächlich im Bond-Handel tätige Organisation mit börsenähnlichen Strukturen. Sie bezweckt zusammengefasst die Förderung des internationalen, grenzüberschreitenden Handels mit Effekten und die Bereitstellung von entsprechenden Dienstleistungen für ihre Mitglieder.

Das Regelwerk der ISMA sieht vor, dass grundsätzlich nur in ihrem Domizilland lizenzierte und beaufsichtigte Banken, Effekthändler oder Mitglieder von anerkannten, selbstregulierenden Organisationen ordentliche Mitglieder werden können. Mit Blick auf den Ablauf der Übergangsfrist nach Art. 50 Abs. 2 BEHG wurde festgestellt, dass Anfang 2000 bei acht schweizerischen ISMA-Mitgliedern die Behandlung der Bewilligungsgesuche noch hängig war. Die Bankenkommission hatte am 30. Dezember 1999 festgehalten, dass für alle bestehenden Effekthändler, deren Gesuche noch nicht behandelt werden konnten, der bisherige Übergangszustand einstweilen weiterhin gilt. Für die acht betroffenen ISMA-Mitglieder ergaben sich damit keine Probleme. Die ISMA wurde allerdings eingeladen, diese nochmals auf die Verpflichtungen aus dem Börsengesetz hinzuweisen. Anders sah die Situation für sieben weitere schweizerische ISMA-Mitglieder aus, welche aufgrund früherer Abklärungen, d.h. unabhängig der ISMA-Mitgliedschaft, als nicht unter das Börsengesetz fallend eingestuft worden waren und deshalb auch kein Bewilligungsgesuch eingereicht oder angekündigt hatten. Zwischen dem aktuellen aufsichtsrechtlichen Status dieser Gesellschaften und den Anforderungen als Mitglied der ISMA ergab sich damit ein gewisser Widerspruch. Dieser konnte toleriert werden, da die ISMA-Mitglieder auch über das Vereinsrecht Verpflichtungen unterworfen sind, die aufsichtsrechtliche Belange abdecken.

Mit dem Bericht über die Revision des Geschäftsjahrs 1999 am 3. April 2000 reichte

die Revisionsstelle der ISMA, die PricewaterhouseCoopers, den ersten börsengesetzlichen Revisionsbericht für die ISMA ein. Nebst der Berichterstattung über die gesetzlich erforderlichen Prüfungen gab der Revisionsbericht einen instruktiven und abgerundeten Überblick über die Tätigkeiten der ISMA und – als Thema einer Schwerpunktprüfung – insbesondere über die Funktionsweise von TRAX.

Die ISMA entwickelte eine «Coredeal» genannte, elektronische Börse für internationale Anleihen, welche sie über eine englische Tochtergesellschaft betreibt. Eine zentrale Gegenpartei leistet einerseits Handels- und Abwicklungs garantien und stellt andererseits die Anonymität der Transaktionen sicher. Coredeal erhielt im Mai 2000 die formelle Zulassung der britischen Aufsichtsbehörde FSA und wurde ausserdem als geregelter Markt im Sinne der EU-Wertpapierdienstleistungsrichtlinie anerkannt. Das regulatorische Regime für Coredeal verlangt einen hohen Standard bei der Überwachung der Handelsaktivitäten. Vor diesem Hintergrund ergab sich für die Bankenkommission als für die Mehrheitsaktionärin von Coredeal zuständige Aufsichtsbehörde kein Anlass, zusätzliche regulatorische Anforderungen zu formulieren. Coredeal ging am 31. Mai 2000 in Produktion.

#### 2.4.3 Telefonbörse Bern

Nach der Bewilligungserteilung im April 1999 (vgl. Jahresbericht 1999 S. 83) zum Betrieb einer börsenähnlichen Einrichtung durch die Telefonbörse Bern (TBB) erfolgte im Jahr 2000 die Berichterstattung über die erste börsengesetzliche Revision der TBB für das Jahr 1999. Die Revisionsstelle konnte zusammenfassend festhalten, dass die TBB sämtliche Bewilligungsvoraussetzungen einhält und dass keine Vorbehalte oder Beanstandungen bestehen.

Die Zusammenarbeit zwischen der Geschäftsleitung der TBB, der bei der börsengesetzlichen Revisionsstelle ausgelagerten Überwachungsstelle der TBB und der Bankenkommission wurde im Berichtsjahr ausgeweitet und intensiviert. Formalisierte Reportingabläufe, von der Geschäftsleitung und der Überwachungsstelle an die Bankenkommission, aber auch zwischen den Stellen der TBB, wurden weitergehend definiert und verfeinert. Die Erfahrungen aus der gemeinsamen Behandlung aktueller Vorfälle und Fragen im Tagesgeschäft sind positiv zu bewerten.

Im Bereich der Marktaufsicht beauftragte die Bankenkommission gestützt auf Art. 11 BEHV die Überwachungsstelle in einem Fall mit einer Untersuchung über allfällige Insiderdelikte im Vorfeld der Dekotierung eines Titels der TBB. Die diesbezüglichen Untersuchungen sind noch im Gange.

Ein praktisches Problem stellte sich im Bereich der Offenlegung von Beteiligungen (Art. 20 und 21 BEHG) bei der Veröffentlichungspflicht in einem elektronischen Medium nach Art. 19 BEHV-EBK. Demnach hat eine Gesellschaft, an welche zuvor eine

Meldung über eine Beteiligung ergangen ist, diese Meldung sowohl im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) als auch in mindestens einem der bedeutenden elektronischen Medien, welche Börseninformationen verbreiten, zu veröffentlichen. Im Gegensatz zum SHAB ist es bei den elektronischen Medien möglich, dass eine entsprechende Meldung trotz Notifikation nicht publiziert wird. Die herkömmlichen entsprechenden Medien (wie Reuters, Bloomberg, Telekurs) finanzieren sich in der Regel durch Abonnenten, d.h. durch den Verkauf von Informationen. Die Meldungen und Informationen werden gebührenfrei entgegengenommen und allenfalls publiziert, doch besteht kein Anrecht auf Publikation. Bei der TBB bestand daher verschiedentlich die Unsicherheit, ob einzelne Meldungen jeweils tatsächlich veröffentlicht wurden. Abklärungen der Bankenkommision bei verschiedenen elektronischen Medien haben in der Folge aber ergeben, dass zumindest die beiden grössten Anbieter (Reuters und Bloomberg) immer alle Meldungen im Bereich der Offenlegung von Beteiligungen unentgeltlich und unabhängig von der Grösse und der Bedeutung der jeweiligen Gesellschaft veröffentlichten. Dies deckt sich mit den von der SWX Swiss Exchange gemachten Erfahrungen, wonach die Meldungen ihrer Emittenten (auch diejenigen mittlerer und kleinerer Gesellschaften) über diese Medien bisher immer veröffentlicht wurden. Den Emittenten der TBB wurde deshalb empfohlen, eine Meldung immer an mehrere elektronische Medien gleichzeitig zu richten und mit dem jeweiligen elektronischen System oder auch durch telefonische Rückfrage zu überprüfen, ob die Meldungen tatsächlich publiziert wurden. Nötigenfalls ist eine Meldung ein zweites Mal an die entsprechenden Medien zu übermitteln.

Die Mitglieder des Berner Börsenvereins hatten im Jahr 2000 über eine Umwandlung des Vereins in eine Aktiengesellschaft zu befinden. Wesentlicher Hintergrund dieses durch den Vorstand beantragten Schrittes war das Projekt «Swiss-IREX» (IREX steht für International Riskcapital Exchange). Verfolgt wurde dabei der Aufbau einer standardisierten, internetbasierten Börsenplattform im Bereich «New Market» und «Venture Capital». Die Umwandlung des Vereins in eine Aktiengesellschaft und damit auch das Projekt Swiss-IREX wurden durch die Mitglieder indessen abgelehnt.

## 2.5 Marktaufsicht

### 2.5.1 Resumés relevanter Fälle

Die Untersuchungen in den Bereichen Insidervergehen und Kursmanipulation sind in der Regel recht aufwändig. Allein die Erhebung des Sachverhalts, z.B. bei langen Transaktionsketten bis zum wirtschaftlich Berechtigten (teilweise über Amtshilfe bei ausländischen Aufsichtsbehörden abzuklären), nimmt viel Zeit in Anspruch. Ferner ist, auch aus börsenaufsichtsrechtlicher Sicht, der Nachweis einer Kursmanipulation oder eines Insiderverstosses nicht einfach. Es ist auch heikel, im Verlaufe einer Untersuchung das mögliche Ergebnis des betreffenden Verfahrens abzuschätzen. Anfangs verdächtige Sachverhalte finden teilweise überzeugende Erklärungen,

während bei vorab unverdächtigen Transaktionen verdächtige Sachverhaltselemente teils erst im Verlaufe der Untersuchung auftauchen. Aufgrund der nunmehr gut zweijährigen Erfahrung der Bankenkommission in der Marktaufsicht lässt sich feststellen, dass sich die gestützt auf das Börsengesetz aufgebauten Strukturen zur Überwachung der Effektenmärkte bewährt und erste Resultate hervorgebracht haben. Die Ressourcen der Bankenkommission in diesem Bereich werden weiter ausgebaut. Sie hat seit Aufnahme ihrer Untersuchungstätigkeit rund achtzig Untersuchungsverfahren formell eröffnet. Bis heute konnten rund dreissig Verfahren erledigt werden. Die Bankenkommission musste dabei in sechs Fällen Banken oder Effekthändler wegen unfairem Verhalten im Markt formell rügen. Zwei Fälle hatten das Ausnützen von vertraulichen Tatsachen zum Gegenstand, die anderen betrafen Kursmanipulationen, den Abschluss von Scheingeschäften («wash sales») sowie Frontrunning. Rund zwei Dutzend Verfahren wurden nach zum Teil umfangreichen Abklärungen eingestellt, nachdem sich die Verdachtsmomente nicht bestätigt hatten. Etwa die Hälfte dieser Untersuchungen waren wegen Verdachts auf Insidergeschäfte eröffnet worden, die anderen wegen Kursmanipulationen.

#### 2.5.1.1 Untersuchungen wegen Verdachts auf Insidervergehen und Kursmanipulationen

- Verschiedene Untersuchungen betrafen auffällige, insiderverdächtige Transaktionen im Umfeld von Fusionen. So wurden bei einer Bank Käufe im Basistitel einer der fusionierenden Gesellschaften kurz vor Bekanntgabe der Fusion getätigt. Die Kaufaufträge stammten von einem bankexternen Vermögensverwalter, der in seiner Nebentätigkeit als Finanzanalyst in einer Kolumne die Titel zum Kauf empfahl. Untersucht wurde vor diesem Hintergrund einerseits ein mögliches Insiderdelikt des Analysten und andererseits ein mögliches «Scalping», d.h. die Ausnützung der Publikums- bzw. Kursreaktion auf eine Aktienanalyse in der Presse durch vorgängige Dispositionen in der entsprechenden Effekte. Im vorliegenden Fall konnten beide Verdachtsmomente entkräftet werden, was zur Einstellung des Verfahrens führte. Die Untersuchung zeigte aber exemplarisch die Schwierigkeiten auf, in einem Verfahren die Glaubwürdigkeit einer vom Tagesgeschäft unabhängigen Analysemethode im Umfeld auffälliger, insiderverdächtigter Transaktionen richtig einzuschätzen.
- In einem zweiten Fall stellte sich heraus, dass es sich bei Geschäften in Warrants auf Basistiteln einer in eine Fusion involvierten Gesellschaft um Eigengeschäfte eines Händlers der beauftragten Bank handelte. Trotz anfänglich starkem Verdachtsmoment – die Titel wurden kurz vor der Bekanntgabe der Fusion gekauft und am Tag nach Bekanntgabe zum doppelten Preis verkauft – wurde das Verfahren eingestellt, da festgestellt werden konnte, dass die fraglichen Transaktionen in ihrem Volumen, in der kurzfristigen, spekulativen Anlagestrategie sowie bezüglich der Art der Effekte und des gewählten Zeitpunkts dem typischen und häufigen Handelsgebaren auf eigene Rechnung dieses Händlers entsprachen. Es blieb einzig die zeitliche Nähe der Transaktion zur Veröffentlichung der kursrelevanten Nachricht als Auffälligkeit be-

stehen. In Ermangelung weiterer Verdachtsmomente wurde das Verfahren somit eingestellt.

- Neben zahlreichen noch hängigen Fällen konnten verschiedene Untersuchungen wegen Verdachts auf Kursmanipulation nach zum Teil aufwändigen Verfahren eingestellt werden, da plausible Erklärungen für ein bestimmtes Verhalten akzeptiert werden konnten. So führte die Bankenkommission eine umfangreiche Untersuchung durch, welche das Handelsgebaren von insgesamt 15 Banken und Effektenhändlern in einem Basistitel sowie in zwei Derivaten zum Gegenstand hatte. Anlass zur Untersuchung gab ein in einer Schweizer Tageszeitung publizierter Artikel, welcher ein angeblich unlauteres Verhalten der Bank X in Zusammenhang mit einem Basistitel zum Gegenstand hatte. Diesem Artikel zufolge verzeichnete der Titel in einem leicht zur Schwäche neigenden Gesamtmarkt lange Zeit nur geringe Kursbewegungen. Kurz vor Börsenschluss jedoch habe die Bank X ihre Empfehlung verbessert und dadurch im Ergebnis einen massiven Kursanstieg des Titels bewirkt. Die Untersuchung ergab, dass der Kursanstieg nicht auf die Empfehlungsänderung der Bank X (welche bereits zwei Stunden vor dem markanten Kursanstieg des Titels veröffentlicht worden war), sondern vielmehr auf bedeutende Kaufaufträge bzw. diverse positive Meldungen über das betreffende Unternehmen zurückzuführen war. Weder das Verhalten der Bank X noch jenes der übrigen 14 Banken und Effektenhändler erlaubten Rückschlüsse auf unlautere Aktivitäten. Die Untersuchung konnte daher eingestellt werden. Das Beispiel zeigt aber, dass die Bankenkommission neben den Börsenüberwachungsstellen und ausländischen Aufsichtsbehörden auch Medienberichte als – im vorliegenden Fall allerdings irreführende – Informationsquelle für das Anheben von Untersuchungen nutzt.

#### 2.5.1.2 Sorgfalts- und Treuepflichten

Mit Verfügung vom 30. März 2000 rügte die Bankenkommission eine Bank wegen Verletzung der Sorgfalts- und Treuepflichten nach Art. 11 BEHG. Die Bankenkommission hielt fest, dass nach Art. 11 BEHG Kundenaufträge in preismässiger, zeitlicher und quantitativer Hinsicht bestmöglich zu erfüllen, Interessenkonflikte zu vermeiden und Benachteiligungen von Kunden in Situationen mit Konfliktpotential verboten sind. Diesen Feststellungen lag folgender Vorfall zugrunde (vgl. EBK-Bulletin 40/2000 S. 24 ff.):

Der Bank B lag ein Kundenauftrag zum Verkauf von 203 Stück eines an der Eurex gehandelten Put Q vor. Die Bank B teilte dem Markt mit Eingabe eines sogenannten «cross request» für 203 Put Q im Handelssystem der Eurex mit, dass sie dieses Geschäft mit sich selber abzuschliessen gedenke. Die Bank Y nahm die Gelegenheit zur Teilnahme am angekündigten Cross-Geschäft wahr, indem sie die Geldseite verbesserte. Statt, wie es die Sorgfalts- und Treuepflichten gegenüber dem Kunden nach Art. 11 BEHG verlangt hätten, den Kundenauftrag zum Angebot der Bank Y für den

Kunden abzuwickeln, reagierte die Bank B auf diese Verbesserung der Geldseite mit einem Verkauf für Nostro. Dieser Verkauf für Nostro war sorgfalts- und treuwidrig. Durch den Umweg über Nostro, welcher dann zu einem Verkauf für den Kunden zu einem tieferen Kurs führte, wurde der Kunde benachteiligt. Das Vorseilen der Bank B mit dem Verkauf für das Eigenhandelskonto, um dem Kunden wenige Sekunden danach die Position dann doch noch zu einem tieferen Preis abzukaufen, ist als unzulässiges Front Running zu qualifizieren. Es könnte die Schlaufe über Nostro gar als widerrechtlicher Kursschnitt angesehen werden (vgl. EBK-Bulletin 18/1988 S. 11 und 20/1990 S. 23), nachdem angesichts des vorhandenen Kundenauftrags für die Bank B nie ein Kursrisiko bestand. Die Transaktion der Bank B versties damit gegen die Sorgfalts- und Treuepflichten nach Art. 11 BEHG und gegen die Anforderungen an eine einwandfreie Geschäftstätigkeit nach Art. 10 Abs. 2 Bst. d BEHG. Nachdem die Bank B die Unzulässigkeit des hier beanstandeten Vorfalles zugestanden und entsprechend reagiert hatte und somit kein Missstand mehr vorlag, verzichtete die Bankenkommision auf aufsichtsrechtliche Anordnungen.

### 2.5.1.3 «Snake Trading»

In den vergangenen Jahren (vgl. Jahresbericht 1998 S. 73 f. und 1999 S. 87 f.) berichtete die Bankenkommision bereits über das Problem der sogenannten «Snake Trader». Die Bankenkommision konnte die Ende 1999 noch hängigen Untersuchungen – es handelte sich um total 15 Abschlüsse (acht Nostro, sieben Kunden) von fünf Banken – nahezu abschliessen. Zwölf der untersuchten Transaktionen (acht Nostro, vier Kunden) konnten durch einen Brief an die involvierten drei Banken erledigt werden. Mit geeigneten Massnahmen sorgten diese Banken dafür, dass «Snake Trading» in Zukunft in der festgestellten Form nicht mehr möglich ist.

In einem Fall rügte die Bankenkommision eine Bank mit Verfügung vom 31. Mai 2000 wegen «Snake Trading»-Verletzung der Sorgfalts- und Treuepflichten / Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit nach Art. 11 Abs. 1 Bst. b und c sowie Art. 10 Abs. 2 Bst. d BEHG. Die Bankenkommision hielt fest, dass nach Art. 11 Abs. 1 Bst. b und c BEHG Kundenaufträge in preismässiger, zeitlicher und quantitativer Hinsicht bestmöglich zu erfüllen, Interessenkonflikte zu vermeiden und Benachteiligungen von Kunden in Situationen mit Konfliktpotential verboten sind. Zudem stellte die Bankenkommision fest, dass das systematische Durchsuchen der Auftragsbücher nach Bestens-Aufträgen in börsenkotierten Effekten, für welche keine Geld- bzw. Briefkurse existieren, mit den Anforderungen an eine einwandfreie Geschäftstätigkeit nach Art. 10 Abs. 2 Bst. d BEHG nicht zu vereinbaren ist. Dieses Verhalten hat zum Ziel, Geld- oder Briefkurse zu stellen, die massgeblich von marktkonformen Preisen abweichen, um so zu ungerechtfertigt günstigen Ausführungen zu kommen («Snake Trading»). Nachdem die Bank die Unzulässigkeit der beanstandeten Transaktionen zugestanden und entsprechend reagiert hatte und somit kein Missstand mehr vorlag, verzichtete die Bankenkommision auf aufsichtsrechtliche Anordnungen (vgl. EBK-Bulletin 41/2000 S. 31 ff.).

Im letzten noch laufenden Fall von «Snake Trading» besteht der Verdacht, dass ein ehemaliger Händler eines SWX-Teilnehmers eine «Snake Trading»-Transaktion via eine Drittbank im Namen eines ihm Verwandten ausführte. Diese Untersuchung ist noch im Gange.

#### 2.5.1.4 Washsales

Mit Verfügung vom 20. Dezember 2000 stellte die Bankenkommission fest, dass ein auf das Jahr 1997 zurückgehendes Verhalten der Bank X gegen das Gebot einer einwandfreien Geschäftstätigkeit versties. Die Bank X nahm im Rahmen ihrer Handelstätigkeit bewusst in Kauf, dass sie durch Aufträge, welche sie einer anderen Bank zwecks Ausführung an der SWX Swiss Exchange erteilte, insgesamt siebzehn Washsales generierte. Diese Washsales bewirkten zudem erhebliche Kursbewegungen in der betroffenen Effekte. Die Washsales waren jedoch nicht vorsätzlich getätigt worden; sie waren vielmehr auf das unsorgfältige Verhalten der Bank X zurückzuführen. Die Bank X erzielte in diesem Zusammenhang keine nennenswerten Vermögensvorteile und konnte glaubwürdig versichern, dass sie ihre Methode der Auftragserteilung zwischenzeitlich verbessert hatte.

Aus diesen Gründen beschränkte sich die Bankenkommission darauf, der Bank X eine «Rüge» zu erteilen, indem sie feststellte, dass die siebzehn Transaktionen börsenaufsichtsrechtlich als Kursmanipulationen zu qualifizieren sind und den Anforderungen an eine einwandfreie Geschäftstätigkeit gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. c BankG und Art. 10 Abs. 2 Bst. d BEHG nicht entsprachen.

#### 2.5.2 Verkäufe von Aktien der Biber Holding AG

Die Bankenkommission hatte im Sommer 1997 im Zusammenhang mit dem im Januar 1997 über die Biber Holding AG eröffneten Konkurs eine Untersuchung eingeleitet, nachdem sich Verdachtsmomente ergeben hatten, dass die an der Biber Holding AG beteiligten Grossbanken (ehemalige Schweizerische Bankgesellschaft, nachfolgend SBG; ehemaliger Schweizerischer Bankverein, nachfolgend SBV; ehemalige Schweizerische Kreditanstalt, nachfolgend SKA) im Wissen um die marode Situation des Konzerns ihre Beteiligungen an der Biber Holding AG in grösserem Umfang über die Börse abgestossen hatten. Die umfangreichen Untersuchungen ergaben, dass die Grossbanken aus der Mitwirkung an den Sanierungsbemühungen für die Biber-Gruppe über detaillierte Informationen über den Zustand der Biber Holding AG verfügten. Dieser war wesentlich schlechter als in der Öffentlichkeit bekannt oder angenommen. In Kenntnis der ernsthaften Hinweise, dass die Aktien keinen Gegenwert oder einen zumindest massiv vom damaligen Börsenkurs abweichenden Wert hatten, veräusserten die SKA und namentlich der SBV über die Börse in grösserem Umfang Biber-Aktien. Die SKA stoppte ihren Abverkauf im Juni 1996, während der SBV bis Dezember 1996 sämtliche Biber-Aktien verkaufte. Demgegen-

über behielt die SBG den gesamten Bestand der aus der vorangegangenen Sanierung übernommenen Biber-Aktien. Die SKA und vor allem der SBV überwälzten dadurch für sie voraussehbare Verluste bewusst auf Dritte. Die Bankenkommission stellte mit Verfügungen vom 25. März 1999 gegenüber je der CSG (Rechtsnachfolgerin SKA) und UBS AG (Rechtsnachfolgerin SBV) fest, dass dieses Verhalten mit den Anforderungen an eine einwandfreie Geschäftstätigkeit nicht zu vereinbaren war. Ein solches Verhalten schädigt nicht nur das Ansehen der Bank oder des Effekthändlers selber, sondern auch die Integrität des Finanzplatzes Schweiz. Insbesondere das Verhalten des SBV, der bis zuletzt Biber-Aktien verkaufte und sich dadurch von seinem gesamten Sanierungsbestand trennen konnte, wurde als grober Verstoß gegen die Treuepflicht gegenüber den Kunden gewertet. Zur ehemaligen SBG hielt die Bankenkommission gegenüber der UBS AG fest, dass der Verzicht auf jeglichen Abverkauf das in diesem Fall richtige Verhalten war.

Die SKA bzw. die CSG focht die sie betreffende Verfügung am 10. Mai 1999 mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Schweizerischen Bundesgericht an. Mit Urteil vom 2. Februar 2000 wies das Bundesgericht die Beschwerde ab, soweit es auf sie eintrat. Einzig in der Frage der Anwendung auch des Börsengesetzes auf die vor dessen Inkrafttreten erfolgten Verkäufe von Biber-Aktien war das Bundesgericht nicht gleicher Auffassung wie die Bankenkommission. Der Entscheid des Bundesgerichts wurde im EBK-Bulletin 40/2000 S. 37 ff. publiziert.

Nebst den Erwägungen zur Unzulässigkeit der Verkäufe von Biber-Aktien wegen des Wissensvorsprungs erläuterte die Bankenkommission in ihren Entscheiden eingehend die Thematik der sogenannten «Chinese Walls», nachdem sinngemäss geltend gemacht worden war, dass die Abteilungen, welche die Verkäufe von Biber-Aktien durchgeführt hatten, durch organisatorische Massnahmen vom Informationsfluss in der Angelegenheit Biber Holding AG ausgeschlossen worden seien. Nach den Feststellungen der Bankenkommission traf dies einerseits nur bedingt zu, andererseits war die Wirkung von solchen Informationssperren zu relativieren. «Chinese Walls» als Begrenzungen des Informationsflusses sind zwar grundsätzlich ein taugliches Mittel, um Interessenkonflikte zu vermeiden (vgl. z.B. Art. 8 der Verhaltensregeln für Effekthändler der SBVg). Informationssperren zwischen verschiedenen Geschäftsbereichen einer Bank oder eines Effekthändlers haben jedoch ihre Grenzen und sind insbesondere auf Stufe der obersten Geschäftsleitung nicht mehr vertretbar. Es würde ein gefährlicher Zustand geschaffen, würden wichtige Informationen und Risiken nicht ganzheitlich erfasst, begrenzt und überwacht. Das Risikomanagement und die Risikokontrolle durch die Führungsspitze für das Unternehmen als Ganzes implizieren, dass in der Geschäftsleitung wichtige Informationen zusammenlaufen. Das Informationsmanagement in der Führungsspitze muss sicherstellen, dass Interessenkonflikte, die das ganze Unternehmen betreffen, erkannt werden. Im Auftritt gegen aussen wird das Wissen einzelner Abteilungen in gewissen Fällen dem ganzen Unternehmen zugerechnet werden müssen. Aus aufsichtsrechtlicher Sicht ist

es daher erforderlich, dass an der Spitze der Geschäftsleitung einer Bank grundsätzlich sämtliche Informationen, die für die Führung der Bank und für ihren Auftritt als Unternehmen, mithin für ihren Ruf von Bedeutung sind, zusammenlaufen. Die Bank muss namentlich in der Lage sein, auf sich abzeichnende Interessenkonflikte angemessen zu reagieren. Interessenkonflikte sind dabei so zu lösen, dass das Vertrauen der Kundschaft in die Bank erhalten und die Integrität des schweizerischen Finanzplatzes gewahrt bleiben. Dabei gehen die Interessen der Kunden und des Finanzplatzes den Anliegen der Bank oder des Effekthändlers vor.

Besonders anfällig für Interessenkonflikte sind Konstellationen, in welchen eine Bank in mehreren Funktionen auftritt. Dies kommt bei Universalbanken häufig vor. Besonders ausgeprägt ist dies aber der Fall, wenn die Bank als Kreditgeberin in die Sanierungsbemühungen eines Unternehmens involviert ist sowie gleichzeitig Eigentümerin einer massgeblichen Beteiligung am Aktienkapital und im Verwaltungsrat vertreten ist. Die Bank muss sich bewusst sein, dass sie sich bei der Übernahme von Sanierungsmandaten in der mehrfachen Rolle als Kreditgeberin, als Saniererin und als Beteiligte am Unternehmen der Gefahr eines Interessenkonflikts aussetzt. Es liegt in solchen Fällen auf der Hand und ist auch üblich, dass sie immer besser und detaillierter informiert ist als die Öffentlichkeit. Alle in ihren verschiedenen involvierten Geschäftsbereichen vorhandenen Informationen werden ihr dabei als Unternehmen insgesamt zugerechnet. Sie kann sich daher auch nicht hinter dem Prinzip der «Chinese Walls» verstecken, indem sie die beteiligten Geschäftsbereiche vom Informationsfluss ausschliesst oder insbesondere die Verwaltung der Beteiligung in ein nicht einbezogenes Ressort, z.B. die Handelsabteilung, verschiebt, um danach die Beteiligungspapiere verkaufen zu können. Da in solchen Fällen Interessenkonflikte weder durch eine Begrenzung des Informationsflusses vermieden werden können noch eine Offenlegung des Konflikts möglich ist, ist die einzige Lösung der Verzicht auf Dispositionen in den Beteiligungspapieren des entsprechenden Unternehmens. Kundenvertrauen und Integrität des Finanzplatzes hat die Bank somit ihren unmittelbaren Vermögensinteressen voranzustellen. Die Verkäufe durch die SKA und den SBV an Dritte waren damit im Fall der Biber-Aktien nicht die richtige Lösung. Der richtige Umgang mit den zur Verfügung stehenden Informationen wäre offensichtlich der Verzicht auf jegliche Dispositionen aus dem Eigenbestand an Biber-Aktien gewesen, auch wenn dies zu noch höheren Verlusten auf dem Eigenbestand an Biber-Aktien geführte hätte. Das richtige Verhalten legte die SBG an den Tag, indem sie auf jegliche Verkäufe in Biber-Aktien verzichtete.

Die Lehren aus diesem Fall waren, dass Beteiligungen, welche im Rahmen einer Sanierung erworben werden, zunächst mit einer generellen Veräusserungssperre zu belegen sind. Eine Freigabe sollte nur durch Beschluss der Geschäftsleitung und nach Prüfung der Compliance-Abteilung möglich sein. Zudem sind die Funktionen Restrukturierungen und die Verwaltung von entsprechenden Beteiligungen strikte zu trennen.

Die Bankenkommission prüfte ferner, ob und wie die unrechtmässige Bereicherung aus den beanstandeten Aktienverkäufen allenfalls beseitigt werden könnte. Nach den Generalklauseln von Art. 23<sup>ter</sup> Abs. 1 BankG und Art. 35 Abs. 3 BEHG ist die Bankenkommission ermächtigt, die für die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes und für die Beseitigung von Missständen notwendigen Massnahmen anzuordnen. Die Bankenkommission vertrat die Auffassung, dass diese Generalklauseln als genügende gesetzliche Grundlage für die Einziehung unrechtmässiger Gewinne angesehen werden könnten, da das Eigentum an unrechtmässigen Gewinnen als Missstand anzusehen ist. Eine aufsichtsrechtliche Einziehung würde sicherstellen, dass eine unrechtmässige Bereicherung beseitigt wird. Dies konnte vorliegend allerdings auch auf andere Art und Weise erreicht werden. Die Bankenkommission eröffnete der SKA bzw. der CSG und dem SBV bzw. hier der UBS AG die Möglichkeit, selber nach einer Lösung zu suchen, die Bereicherung zu beseitigen. Sie forderte die beiden Banken auf, sie über die allfällige Realisierung einer Lösung für die Erstattung des aus den Verkäufen von Biber-Aktien erzielten Erlöses bzw. über ein Scheitern diesbezüglicher Bemühungen umgehend zu informieren.

Das Bundesgericht hielt in seinem Entscheid vom 2. Februar 2000 i.S. CSG im Übrigen fest, dass für eine Einziehung der Verkäufererlöse keine genügende gesetzliche Grundlage bestehen würde. Da aber die Bankenkommission bloss die Information über die Bemühungen zur Erstattung der Verkaufserlöse anordnete, was durch die Generalklauseln von Art. 23<sup>ter</sup> Abs. 1 BankG und Art. 35 Abs. 3 BEHG abgedeckt ist, führte dies nicht zur Gutheissung des entsprechenden Beschwerdepunkts.

### 2.5.3 Zusammenarbeit mit Überwachungsstellen SWX Swiss Exchange und Eurex Zürich

Nach Art. 6 Abs. 1 BEHG hat die Börse die Kursbildung, den Abschluss und die Abwicklung der getätigten Transaktionen in der Weise zu überwachen, dass die Ausnützung der Kenntnis einer vertraulichen Tatsache, Kursmanipulationen und andere Gesetzesverletzungen aufgedeckt werden können. Sie hat hierfür nach Art. 8 BEHV eine Überwachungsstelle zu bestellen, welche von der Geschäftsführung personell und organisatorisch unabhängig ist. Die Wahl des Leiters bedarf der Genehmigung der Bankenkommission.

Die SWX Swiss Exchange und Eurex Zürich haben ihren diesbezüglichen gesetzlichen Auftrag erfüllt und verfügen über angemessen besetzte und funktionierende Überwachungsstellen. Aus der Entstehungsgeschichte der Eurex bzw. den Beteiligungsverhältnissen an ihr hat sich ergeben, dass die Leitung sowohl der beiden Überwachungsstellen wie auch der nachgeordneten operativen Marktüberwachung für beide Börse je den gleichen Personen obliegen. Dies ist sinnvoll, sind doch bei Verdachtsmomenten sowohl der Kassa- wie der Derivatmarkt zu beobachten und zu analysieren und entsprechende Untersuchungen eng zu koordinieren. Die Zusammenarbeit mit beiden Überwachungsstellen hat sich gut eingespielt und funktioniert

aus Sicht der Bankenkommission einwandfrei. Die zuständigen Stellen der Bankenkommission treffen sich mit den Verantwortlichen der beiden Überwachungsstellen regelmässig.

Das Kommunikationsschema mit der Überwachungsstelle der SWX Swiss Exchange (SVE, Surveillance and Enforcement) wurde weiter ausgefeilt. Feste Bestandteile sind Sofortmeldungen an die Bankenkommission über auffällige Vorfälle und eröffnete Untersuchungen durch SVE sowie die Berichterstattung über die Ergebnisse abgeschlossener Untersuchungen an die Bankenkommission in Form von bis zu einem gewissen Grad standardisierten Untersuchungsberichten, zu welchen namentlich aufbereitetes Zahlenmaterial über die untersuchten Transaktionen gehört. Diese Untersuchungsberichte erlauben ein gezieltes Fortführen der Untersuchungen durch die Bankenkommission. Die Bankenkommission konnte rund dreissig Verfahren beenden, sei es mit aufsichtsrechtlichen Massnahmen oder sei es mit einer Einstellung der Untersuchung (vgl. Ziff. 2.5.1). Um die fünfzig Untersuchungen waren am Jahresende bei der Bankenkommission hängig.

Die Überwachungsorgane der Eurex Zürich und der Eurex Deutschland sind ihrerseits voll operativ und funktionieren zufriedenstellend. Für die Bankenkommission war von Bedeutung, dass die Überwachungsstelle der Eurex Zürich in der Schweiz verblieb, damit die Überwachung von Kassa- und Derivatmarkt nicht auseinander gerissen wurde. Die Bankenkommission unterstützte insbesondere auch den Austausch von Daten der jeweiligen Kassamärkte, d.h. der SWX Swiss Exchange und der FWB Frankfurter Wertpapierbörse der Deutschen Börse AG. Für die Zusammenarbeit mit der Bankenkommission gilt das hiervor zur SWX Swiss Exchange Gesagte sinngemäss.

#### 2.5.4 Wohlverhaltenspflichten für Emittenten

Die Bankenkommission hatte 1999 Transaktionen einer Bank in Namenaktien im Auftrag der Emittentin als unzulässige Scheingeschäfte qualifiziert und das Verhalten der Bank bei diesen Transaktionen beanstandet (vgl. Jahresbericht 1999 S. 88 ff. und EBK-Bulletin 40/2000 S. 29 ff.). Sie störte sich aber auch am Verhalten der Emittentin als Auftraggeberin und Verursacherin dieser Scheingeschäfte. Da diese keiner Aufsicht unterliegt, steht der Bankenkommission ihr gegenüber kein unmittelbar anwendbares Massnahmeninstrumentarium zur Verfügung. Nachdem auch der Tatbestand der Kursmanipulation nach Art. 161<sup>bis</sup> StGB nicht erfüllt war, kam die Emittentin letztlich ungeschoren davon.

Die Bankenkommission beauftragte deshalb die Zulassungsstelle der SWX Swiss Exchange zu prüfen, inwieweit gestützt auf das Kotierungsreglement allenfalls gegen Emittenten vorgegangen werden könnte, die sich ungebührlich verhalten, d.h. insbesondere Transaktionen veranlassen, die mit den Anforderungen an einen fairen

und transparenten Markt nicht zu vereinbaren sind. Die SWX Swiss Exchange gelangte in ihrer Analyse zum Schluss, dass im Kotierungsreglement keine Grundlage zu finden sei, um gegen Emittenten, die sich im Markt ungebührlich verhalten, vorzugehen, namentlich auch nicht in der Sanktionsordnung von Art. 81 Kotierungsreglement, welche vorab der Disziplinierung im Zusammenhang mit der Kotierung als solcher diene. Sie verneinte zudem, dass das Kotierungsreglement überhaupt geeignet sei, nicht tolerierbare Verhaltensweisen der Emittenten im Markt mit Sanktionen zu bedrohen.

Die Bankenkommission erachtete es als unbefriedigend, dass nicht tolerierbares Verhalten von Emittenten nicht über das Kotierungsreglement soll geahndet werden können. Sie konnte deshalb dem Ansatz der Argumentation der SWX Swiss Exchange nicht folgen. Die nicht abschliessende Aufzählung in Art. 81 Kotierungsreglement lasse, quasi aus übergeordnetem Interesse, auch eine Disziplinierung aus anderen als den dort explizit genannten Gründen zu. Die Gewährleistung eines fairen und transparenten Marktes ist oberstes Prinzip der Börsenaufsicht (Art. 1, Art. 5 Abs. 1 und Art. 6 BEHG) und muss auch vom Kotierungsreglement mitgetragen werden. Nur mit diesem können ebenfalls die Emittenten – auch ausserhalb des Strafrechts – zu einem fairen und transparenten Verhalten angehalten werden. Eine entsprechende Verpflichtung der Emittenten lässt sich aus den genannten Artikeln des Börsengesetzes ableiten. Die Bankenkommission blieb dabei, dass unfaires und intransparentes Marktverhalten der Emittenten grundsätzlich unter Art. 81 Kotierungsreglement zu subsumieren ist. Als Lösung ergab sich somit, dass die SWX Swiss Exchange bei einem nächsten vergleichbaren Vorfall das Kotierungsreglement entsprechend anwenden wird und dass die SWX Swiss Exchange den Emittenten in geeigneter Weise kommuniziert, dass unfaires Verhalten der Emittenten im Markt inskünftig mit Sanktionen belegt werden kann.

#### **2.5.5 Amtshilfeersuchen der Bankenkommission**

Zu Amtshilfeersuchen der Bankenkommission bei ausländischen Aufsichtsbehörden (sog. aktive Amtshilfe) vgl. Ziff. I/4.

### **3. Aufsicht über Effekthändler**

#### **3.1 Praxis der Aufsichtsbehörde**

##### **3.1.1 Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit**

In einem Bewilligungsverfahren stellte sich der Bankenkommission eine nicht alltägliche Gewährungsfrage. Zwar lag gegen einen Gewährsträger einer zu bewilligenden Gesellschaft in der Schweiz nichts Nachteiliges vor, doch führte eine ausländische Aufsichtsbehörde gegen ihn im Ausland ein aufwändiges Verfahren durch, welches

schliesslich mit einem Vergleich endete. Demgemäss verpflichtete sich der Betroffene, gegen eine Verfügung der ausländischen Behörde keinen Widerspruch zu erheben, in welcher er vom Markt des Landes für drei Jahre ausgeschlossen und ihm eine Busse auferlegt wurde.

Die Bankenkommision entschied, wenn gegen eine Person eine ausländische Aufsichtsbehörde ein Verfahren durchführt oder eine Verletzung von Vorschriften festgestellt und darauf mit Sanktionen reagiert hat, bestehe kein Automatismus hinsichtlich der Beurteilung der Gewähr in der Schweiz. Umgekehrt führt der Umstand, dass gegen eine Person im Ausland keine Sanktionen ergriffen werden, nicht dazu, dass die Gewähr unbesehen in der Schweiz bejaht würde. Die Bankenkommision untersucht in jedem Einzelfall, ob ein Gewährsträger Gewähr bietet. Für ihre Beurteilung zieht sie auch die Resultate von Untersuchungen im Ausland bei. Sie prüft, wie das Vorgeworfene nach Massgabe der schweizerischen Rechtsordnung zu beurteilen wäre, und bildet sich anschliessend selbst eine Meinung. Im zu beurteilenden Fall kam die Bankenkommision nach sorgfältiger Prüfung zum Schluss, die Gewähr des Betroffenen könne bejaht werden.

### 3.1.2 Risikoverteilungsvorschriften / Market Maker und Eigenhändler

Im Jahr 1998 ersuchten mehrere Market Maker gestützt auf ihre Mitgliedschaft bei der Eurex um eine Bewilligung als Effektenhändler (vgl. Jahresbericht 1999 S. 90 f.). Verschiedene Gesuchsteller ersuchten dabei um Erleichterungen bei der Einhaltung der in der Bankenverordnung festgelegten Risikoverteilungsvorschriften.

Das Clearing aller an der Eurex abgeschlossenen Geschäfte erfolgt ausschliesslich über die Eurex Clearing AG als Clearing-Stelle bzw. als zentrale Gegenpartei. Mit der Eurex Clearing AG können allerdings nur jene Börsenteilnehmer direkt Geschäfte abschliessen, welche über eine Clearing-Lizenz verfügen. Für alle übrigen Börsenteilnehmer (sog. Nicht-Clearing-Mitglieder) kommen Geschäfte nur über ein General-Clearing-Mitglied bzw. ein Direkt-Clearing-Mitglied zustande. Ein Nicht-Clearing-Mitglied muss zudem sämtliche an der Eurex getätigten Transaktionen zwingend über ein einziges General- bzw. Direkt-Clearing-Mitglied abwickeln.

Wird ein von einem Nicht-Clearing-Mitglied in das Eurex-Handelssystem eingegebener Auftrag oder Quote mit einem anderen Auftrag oder Quote zusammengeführt, kommt ein Geschäft zwischen dem Nicht-Clearing-Mitglied und dem General- bzw. Direkt-Clearing-Mitglied sowie gleichzeitig ein entsprechendes Geschäft (sog. Parallelkontrakt) zwischen dem General- bzw. Direkt-Clearing-Mitglied und der Eurex Clearing AG zustande. Hieraus folgt, dass die Gegenpartei des Nicht-Clearing-Mitgliedes das jeweilige General- bzw. Direkt-Clearing-Mitglied ist, eine Risikoposition des Nicht-Clearing-Mitgliedes folglich primär gegenüber diesem General- bzw. Direkt-Clearing-Mitglied besteht. Diese Risikoposition ist im Rahmen eines Clearing-

verfahrens entstanden und daher als kurzfristiges Abwicklungsrisiko (settlement risk) zu qualifizieren, welches eine Variante des Kreditrisikos darstellt (EBK-Bulletin 30/1996 S. 45 f.).

Im Rahmen der risikomässigen Erfassung des Settlementrisikos ist entscheidend, dass Handelsgeschäfte (i.e. Kassa- und Termingeschäfte sowie Optionen) während der normalen Dauer eines Geschäftes ein Risiko im Betrage des Marktwertes bzw. des Kreditäquivalentes darstellen. Zwischen dem Abschluss- und dem Valutatag werden sie als Ausserbilanzgeschäfte behandelt und sind risikoverteilungsmässig folglich von Relevanz (vgl. Art. 21d Abs. 1 Bst. b und Art. 21f BankV sowie EBK-Bulletin 30/1996 S. 43 ff.).

Da einerseits sämtliche Transaktionen eines Nicht-Clearing-Mitgliedes zwischen Abschluss- und Valutatag von den Risikoverteilungsvorschriften der Bankenverordnung erfasst werden und andererseits ein Nicht-Clearing-Mitglied sämtliche Transaktionen über ein einziges General- bzw. Direkt-Clearing-Mitglied abzuwickeln hat, ist es unausweichlich, dass namentlich kleinere Market Maker die Risikoverteilungsvorschriften der Bankenverordnung nicht einhalten können.

Nach eingehender Prüfung der diversen Aspekte des Individual- bzw. Gläubigerschutzes einerseits und des Funktionsschutzes andererseits entschied die Bankenkommission, dass eine begrenzte Ausnahme von den Risikoverteilungsvorschriften gerechtfertigt ist. Sie beschloss den als Nicht-Banken-Market-Maker bei der Eurex tätigen Nicht-Clearing-Mitgliedern zu gestatten, für die Einhaltung der Obergrenze von 25% der eigenen Mittel ihre Positionen gegenüber ihrem General- bzw. Direkt-Clearing-Mitglied an der Eurex unter folgenden fünf Bedingungen von der Risikoposition auszunehmen:

- Die ausgenommenen Positionen müssen auf dem Meldeformular für Klumpenrisiken aufgeführt und dem Organ für Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle sowie der Revisionsstelle vorgelegt werden.
- Die Ausnahme beschränkt sich auf diejenigen Positionen gegenüber dem General- bzw. Direkt-Clearing-Mitglied, welche untrennbar mit dem Handel an der Eurex verbunden sind. Sowohl die zu Absicherungszwecken vorgenommenen Transaktionen in den Basiswerten wie die geleisteten Sicherheiten werden somit durch diese Ausnahme gedeckt. Andere Forderungen gegenüber der jeweiligen Gegenpartei werden dagegen in die Risikoposition einbezogen und sind der Obergrenze von 25% der eigenen Mittel unterworfen.
- Derartige Ausnahmen werden ausschliesslich Market Makern gewährt, welche nicht zugleich Kundenhändler sind.

- Derartige Ausnahmen werden nur unter der Voraussetzung und nur solange gewährt, als eine Netting-Vereinbarung zwischen dem Market Maker und seinem General- bzw. Direkt-Clearing-Mitglied besteht.
- Der Market Maker muss diese Ausnahme in seinem Geschäftsbericht offenlegen.

Diese Problematik betrifft neben den Market Makern gleichermassen auch die Eigenhändler. Die Praxis gilt neben den Market Makern gleichermassen auch für Eigenhändler.

## 4. Offenlegung von Beteiligungen

### 4.1 Praktische Durchsetzung

Die Durchsetzung der Offenlegung von Beteiligungen begann zu greifen. Allerdings waren eine Vielzahl der bei der Offenlegungsstelle der SWX Swiss Exchange eingegangenen Meldungen fehlerhaft und sie wurden mehrheitlich nicht fristgemäss eingereicht. Diese Fälle wurden systematisch der Bankenkommission gemeldet, da eventuelle Gesetzesverletzungen formell anzuzeigen sind. Die Bankenkommission leitete entsprechende Verfahren ein. Indem das Börsengesetz festlegt, dass vorsätzliche Meldepflichtverletzungen strafbar sind, prüft sie, ob die Voraussetzungen für die Erstattung von Strafanzeigen gegeben sind.

Zum ersten Mal wurde eine Empfehlung der Offenlegungsstelle der SWX Swiss Exchange abgelehnt. Die betroffene Partei mit Domizil in den Vereinigten Staaten von Amerika hatte insbesondere geltend gemacht, dass keine Gruppe im Sinne der Börsengesetzgebung und dementsprechend auch keine einheitliche Meldepflicht als Gruppe für die gesamte Beteiligung bestehe, wenn unter einem Holdingdach zwei Tochtergesellschaften organisatorisch unabhängig voneinander seien und ihre Anlageentscheide und Stimmrechtsausübungen ohne Rücksprache untereinander getroffen werden. Dabei wurde insbesondere auf die amerikanische Regelung in diesem Bereich und auf die amerikanische Aufsichtspraxis verwiesen. Das Verfahren war Ende Jahr noch hängig.

### 4.2 Ablauf der Übergangsfrist am 1. Januar 2001

Die bei der Offenlegung von Beteiligungen geltende dreijährige Übergangsfrist lief am 31. Dezember 2000 ab. Ab diesem Zeitpunkt müssen alle Beteiligungen, die vor dem 1. Januar 1998 erworben wurden und die gesetzlichen Grenzwerte erreichen oder überschreiten, gemeldet werden.

Insbesondere mit Blick auf diesen wichtigen Termin führte die Offenlegungsstelle der SWX Swiss Exchange im November 2000 ein Seminar durch. Der Hauptzweck

der Veranstaltung lag darin, die Marktteilnehmer auf ihre Pflichten ab dem 1. Januar 2001 aufmerksam zu machen und Auslegungsfragen zu erläutern.

## 5. Öffentliche Kaufangebote

### 5.1 Praxis der Übernahmekommission

Die Übernahmekommission behandelte im Jahr 2000 wiederum eine Vielzahl von Fällen und erliess die notwendigen Empfehlungen nach Art. 23 Abs. 3 BEHG (vgl. Jahresbericht 1999 S. 96 f.). Ihre Empfehlungen betrafen hauptsächlich die Bereiche der Angebotspflicht mit Schwergewicht bei der Gewährung von Ausnahmen, der freiwilligen Angebote sowie der Aktienrückkäufe (vgl. Ziff. 5.2).

Nach Inkrafttreten der revidierten Mitteilung Nr. 1 der Übernahmekommission über die Rückkäufe von Beteiligungspapieren am 1. September 2000, die das Vorgehen bei öffentlichen Aktienrückkäufen wesentlich vereinfacht, befasste sich die Übernahmekommission nur noch in Einzelfällen mit den Aktienrückkäufen. Mit der neuen Regelung der Aktienrückkäufe wurde die Prüfung durch die Übernahmekommission zum Teil abgeschafft und die Verantwortung den Gesellschaften selbst übertragen. Insbesondere wurde eine generelle Freistellung für Aktienrückkäufe bis zu zwei Prozent des Kapitals des Anbieters eingeführt. Für weitere Fälle wurde eine Freistellung durch Meldeverfahren vorgesehen, wenn die in der Mitteilung festgelegten Voraussetzungen eingehalten werden können. Die Mitteilung hält ferner fest, dass weitere Freistellungen aufgrund der Unterbreitung begründeter Gesuche im Einzelfall gewährt werden können.

### 5.2 Praxis der Übernahmekammer der Bankenkommission

Die Übernahmekammer der Bankenkommission befasste sich im Jahr 2000 mit mehreren Übernahmefällen entweder infolge der Ablehnung der Empfehlungen der Übernahmekommission (Art. 35 Abs. 3 Bst. b BEHV-EBK) oder weil sie selber in der Sache entscheiden wollte (vgl. Art. 35 Abs. 3 Bst. a. BEHV-EBK).

- Im Zusammenhang mit dem Zusammenschluss der Flughafen-Immobilien-Gesellschaft FIG und der Flughafendirektion Zürich nahm die Übernahmekammer zur Frage des Bestehens einer Angebotspflicht bei einer Fusion Stellung. Sie berücksichtigte den besonderen Charakter der vorliegenden Fusion, die gestützt auf einen Privatisierungsauftrag einer unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt des Kantons Zürich, nämlich der Flughafendirektion Zürich, aufgrund einer Volksabstimmung durchgeführt wurde. Die Übernahmekammer stellte fest, dass der Zusammenschluss zwar der Angebotspflicht unterstand, erachtete aber die Möglichkeit der Gewährung einer Ausnahme als zulässig. Sie wies die Parteien dementsprechend an, die Sache zur Gewährung einer Ausnahme der Übernahmekommission zu unterbreiten, was danach geschah.

- Im Fall der Einführung einer Opting-out-Klausel bei der Esec Holding AG zu Gunsten der Unaxis Holding AG beschloss die Übernahmekammer, in der Sache selber zu entscheiden, und sie übte ihr Attraktionsrecht aus. In ihrer Verfügung statuierte sie, dass die geplante Einführung einer partiellen, zeitlich befristeten Opting-out-Klausel zu Gunsten eines bestimmten Aktionärs nicht zulässig ist. Auch die Durchführung einer Sonderabstimmung, die ihres Erachtens nicht zulässig gewesen wäre, hätte nicht genügt, um die Einführung dieser Klausel zu legitimieren. Bei der Übernahme einer Mehrheit der Namenaktien der Esec Holding AG hatte die Unaxis Holding AG den übrigen Aktionären ein Pflichtangebot nach Börsengesetz zu unterbreiten.
- Die Übernahmekommission erliess eine Empfehlung, wonach die Gruppe Edelman nicht verpflichtet sei, ein Angebot zu unterbreiten, solange die Baumgartner Papiers Holding SA ihre Beteiligung nicht als vollumfänglich stimmrechtsfähig in ihrem Aktienregister eintragen würde. Die Baumgartner Papiers Holding SA lehnte die Empfehlung ab. Die Übernahmekammer erliess eine Verfügung, worin sie die Empfehlung der Übernahmekommission bestätigte. Sie verlangte die Durchführung einer Generalversammlung, die darüber zu befinden hätte, ob die Vinkulierungsklausel der Baumgartner Papiers Holding SA beibehalten, aufgehoben oder geändert werden sollte. Die Übernahmekammer wollte damit den Weg für eine Anfechtung des Generalversammlungsbeschlusses vor dem Zivilrichter ebnen. Die Baumgartner Papiers Holding SA reichte beim Bundesgericht eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein. Ende Jahr war das Verfahren noch hängig.
- Im Rahmen des Übernahmeangebotes der Stancroft Trust Limited an die Aktionäre der Intersport PSC Holding AG verlangte die Stancroft Trust Limited im Rahmen der Due-Diligence-Prüfung Einsicht in die Verwaltungsratsprotokolle der Intersport PSC Holding AG im Hinblick auf eine mögliche Herabsetzung des Angebotspreises. Die Übernahmekommission bestätigte dieses Einsichtsrecht der Stancroft Trust Limited, wobei die Intersport PSC Holding AG die Empfehlung ablehnte. Die Übernahmekammer stellte in ihrer Verfügung fest, dass die Sache gegenstandslos geworden war, unter anderem weil die Stancroft Trust Limited auf einen entsprechenden Vorbehalt im Angebotsprospekt verzichtet hatte.

### 5.3 Übernahmekommission / Wahlen

Infolge der am 31. Dezember 2000 ablaufenden Amtsdauer bei ausserparlamentarischen Kommissionen nahm die Bankenkommission im November 2000 die Erneuerungswahlen der Übernahmekommission vor. Aufgrund der Anpassung der Amtsdauer der ausserparlamentarischen Kommissionen an die Legislaturperiode beträgt die nächste Amtsperiode drei Jahre. Sie wird somit am 31. Dezember 2003 enden. Es erfolgte eine Wiederwahl, womit die Zusammensetzung der Übernahmekommission nicht änderte (vgl. Jahresbericht 1999 S. 98).

## V. Pfandbriefwesen

Das Sekretariat der Bankenkommission hat alljährlich bei den beiden Pfandbriefzentralen zu prüfen, ob die Jahresrechnungen nach Form und Inhalt den gesetzlichen, statutarischen und reglementarischen Vorschriften entsprechen und ob das Pfandbriefgesetz eingehalten worden ist (Art. 42 PfG). Dagegen werden die Pfandregister und die Darlehensdeckung bei den Mitgliedern der Pfandbriefzentralen durch die bankengesetzliche Revisionsstelle geprüft.

Die Prüfungsergebnisse gaben im Jahre 2000 zu keinen materiellen Bemerkungen Anlass. Wiederum mussten verschiedene Banken einzelne Deckungen infolge von Wertverminderungen austauschen.

Die Laufzeiten der neuen Pfandbriefanleihen bewegen sich zwischen vier und elf Jahren. Es ist Sache der beiden Pfandbriefzentralen, aufgrund der Lage des Kapitalmarktes sowie der Bedürfnisse der Darlehensnehmer und unter Berücksichtigung des Zweckartikels des Pfandbriefgesetzes die Laufzeiten der Anleihen zu bestimmen.

Die Pfandbriefbank schweizerischer Hypothekarinstitute und ihre Mitglied institute sind im Begriff, das elektronische Pfandregister einzuführen. Als Plattform dient die Kreditmanagement-Software WinCredit. Sie ermöglicht, nach der Genehmigung und Auszahlung des Hypothekarkredites durch die Mitgliedbank die Forderung, die Liegenschaft und die Grundpfandrechte elektronisch an die Pfandbriefbank zu verpfänden. Die Kommunikation zwischen der Mitgliedbank und der Pfandbriefbank erfolgt neu auf elektronischem Weg.

Die Pfandbriefzentrale der schweizerischen Kantonalbanken hat ihr Schätzungsreglement überarbeitet. Neu werden nicht nur amtliche und private, von einem ausgewiesenen Fachmann erstellte Schätzungen zugelassen, sondern auch Bewertungsmodelle, die von Mitglied instituten für die Bewertung von Immobilien eingesetzt werden.

# VI. Interdisziplinäre Themen

## 1. Expertenkommission Finanzmarktaufsicht

Im November wurde der Schlussbericht einer Expertengruppe unter dem Vorsitz von Professor Jean-Baptiste Zufferey der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Bankenkommission war in der Expertenkommission ebenfalls vertreten. Der Bericht enthält 42 Empfehlungen zur Regulierung und zur Organisation der Aufsicht über den Finanzplatz Schweiz.

Neben allgemeinen Fragen wie z.B. den Zielen der Finanzmarktregulierung und Aufsicht sowie der Notwendigkeit eines Finanzdienstleistungsgesetzes in der Schweiz behandelte die Expertengruppe unter anderem auch die Gebiete der impliziten Staatsgarantie, der Systemrisiken, der Organisation der Aufsicht, der Erfassung von nicht-regulierten Finanzdienstleistungsanbietern sowie der Allfinanz und Finanzkonglomerate. Aufgabe der Experten war es, die bestehende Finanzmarktaufsicht einer kritischen Würdigung zu unterziehen (vgl. Jahresbericht 1999 S. 102 ff.).

Die 42 Empfehlungen betreffen sechs Bereiche:

- Im Allgemeinen hält der Bericht die grundsätzliche Notwendigkeit der Finanzmarktregulierung für unbestritten, schlägt jedoch vor, die damit verfolgten Ziele in allen Aufsichtsgesetzen, d.h. auch im Bankengesetz, ausdrücklich zu nennen. Ebenso sei ein Hinweis auf die Wirtschaftsethik in den Gesetzen angebracht. Den Besonderheiten der verschiedenen Gruppen von beaufsichtigten Unternehmen sei durch eine noch weitergehende Differenzierung Rechnung zu tragen. Wichtig sei zudem eine proaktive und noch weitergehende Rolle der Schweiz im internationalen Regulierungsumfeld.
- Für die Banken legt der Bericht Wert auf Anreize zum Einsatz wirksamer Risikomanagement-Modelle und auf die Bedeutung einer ausreichenden Liquiditätsvorsorge. Der Bericht spricht sich für die Beibehaltung des bisherigen dualistischen Aufsichtssystems aus, welches anerkannte Revisoren mit Aufsichtsaufgaben betraut.
- Den Versicherungen soll im Rahmen der bestehenden staatsvertraglichen Abmachungen mit der EU der direkte Zugang zu versicherungsfremden Geschäften nicht weiter verwehrt werden.
- Für Allfinanzgruppen und Finanzkonglomerate soll in den nächsten Jahren hinsichtlich jedes Konglomerats mit einem individuellen Konzept festgelegt werden, ob und in welchem Umfang eine aggregierte oder eine konsolidierte Risikobetrachtung vorgenommen werden kann.
- Für die bisher nur zur Einhaltung der Geldwäschereivorschriften regulierten übrigen Finanzdienstleistungsanbieter schlägt der Bericht vor, drei bisher nicht-regulierte

Kategorien von Finanzdienstleistungsanbietern einer Aufsicht zu unterstellen. Am bedeutendsten wäre die Überwachung der unabhängigen Vermögensverwalter. Sie würde eine Änderung des Börsengesetzes erfordern, während für die ebenfalls zur Überwachung vorgeschlagenen «Introducing Brokers» und die Devisenhändler unter Umständen blosser Verordnungsänderungen genügen würden. Dagegen lehnt die Expertenkommission die Schaffung eines allgemeinen Finanzdienstleistungsgesetzes ab.

- Schliesslich schlägt der Bericht eine Neuorganisation der Aufsicht vor. Mit Allfinanz und den Finanzkonglomeraten seien neue Bereiche entstanden, welche den Strukturwandel auf den Finanzmärkten prägten. Die Organisation der Finanzmarktaufsicht ist nach dem Vorschlag der Expertenkommission diesen neuen Gegebenheiten anzupassen und eine integrierte Finanzmarktaufsichtsbehörde zu schaffen, welche die Aufsichtsfunktionen der Bankenkommission und des Bundesamtes für Privatversicherungen übernimmt. Der neuen Behörde wäre auch die Aufsicht über die neu zu beaufsichtigenden Vermögensverwalter, Introducing Brokers und Devisenhändler zu übertragen.

Die Bankenkommission wurde zusammen mit anderen betroffenen Kreisen durch das Finanzdepartement aufgefordert, zu den Vorschlägen der Expertenkommission Stellung zu nehmen.

Die Bankenkommission vermisste im Bericht eine vertieftere Auseinandersetzung mit wichtigen Fragen und eine sorgfältige Analyse von Kosten und Nutzen der empfohlenen staatlichen Eingriffe. Sie hielt zudem einzelne Empfehlungen noch nicht für entscheidungsreif, auch wenn sie grundsätzlich in die richtige Richtung gingen. Sie bedauerte schliesslich die fehlende Gewichtung der einzelnen Empfehlungen.

Die bestehende Unabhängigkeit und Aufsicht der Bankenkommission darf in keinem Moment geschwächt werden, weder um zusätzliche Finanzdienstleister neu einer Aufsicht zu unterstellen noch im Rahmen eines Zusammenschlusses zu einer integrierten Aufsichtsbehörde.

Für zusätzliche Aufgaben müssen genügend Ressourcen bereitgestellt werden. Andernfalls kann die Bankenkommission ihre bisherigen gesetzlichen Aufgaben nicht mehr erfüllen. Entscheidend für die Glaubwürdigkeit der Finanzmarktaufsicht ist der effiziente Vollzug der erlassenen Gesetze. Nichts wäre schädlicher als nicht oder mangelhaft angewendete Gesetze.

Bei einer Integration bisheriger Aufsichtsbehörden (Bankenkommission und Bundesamt für Privatversicherungen) ist zu berücksichtigen, dass die Integration als solche über etliche Jahre hinweg nicht zu unterschätzende Ressourcen binden dürfte. Eine institutionelle Integration sollte der in einem ersten Schritt anzustrebenden

Angleichung der Aufsichtskultur und -praxis von Bankenkommission und Bundesamt für Privatversicherungen zeitlich nachgelagert sein. Vordringlich müssen explizite Gesetzesgrundlagen für die Konzern- und Finanzkonglomeratsaufsicht im Versicherungsaufsichtsgesetz und im Bankengesetz (bzw. Börsengesetz) aufgenommen werden.

Die Unterstellung der unabhängigen Vermögensverwalter und weiterer Finanzdienstleister bejahte die Bankenkommission aufgrund des internationalen Umfeldes, allerdings aus Ressourcengründen nur mittelfristig. Wären nicht die internationalen Vorgaben zu beachten, liesse sich auch ein Konzept vertreten, wonach der informierte Konsument bewusst zwischen überwachten und nicht überwachten Finanzintermediären auswählt. Voraussetzung dafür wäre einzig, dass der Konsument klar erkennen kann, welche Anbieter von Finanzdienstleistungen überwacht werden.

Eine Aufsicht über weitere Finanzdienstleister dürfte auf jeden Fall nicht nur aus einer blossen Etikettierung «überwachtes Unternehmen» bestehen. Hingegen müssten nicht alle Elemente der heutigen Aufsicht über Banken auf die neu zu überwachenden Vermögensverwalter Anwendung finden. Vielmehr wäre ein besonderes Überwachungsregime zu entwerfen, welches den Besonderheiten der oft kleinen Vermögensverwalter Rechnung trägt.

## 2. Allfinanz

Der Trend zur Allfinanz hatte schon im Jahre 1998 die Bankenkommission und das Bundesamt für Privatversicherungen zur Erarbeitung eines Aufsichtskonzeptes über die Zürich Financial Services, Dachholding-Gesellschaft der «Zürich-Gruppe», zusammengeführt (vgl. Jahresbericht 1999 S. 21 f.).

Nach zwei Jahren intensiven Kontakten und Verhandeln sollte die formelle Verabschiedung einer Konzernüberwachungs-Verfügung des schweizerischen Versicherungsaufsehers, welche für das erste Quartal des Jahres 2001 erwartet wird, die Anstrengungen krönen. In der Praxis wird sich dieses auf Mitte 2001 in Kraft gesetzte Konzept noch bewähren müssen. Wesentliche Bestandteile der Aufsicht über die Zürich Financial Services Group (ZFSG) sind:

- eine Aufgabenteilung zwischen dem hauptverantwortlichen Bundesamt für Privatversicherungen (Versicherungsbereich) und der ihm zudienenden Bankenkommission (Finanzbereich) bei der erstmalig in einem Finanzkonglomerat mit Versicherungsschwerpunkt weltweit vereinbarten Konzernüberwachung;
- die daraus abgeleiteten Vorschriften zur Einhaltung von konzernweiten Eigenmitteln in der ZFSG verbunden mit der Auflage eines halbjährlichen Risikoreportings;

- eine Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden national und international zu Aufsichtsaspekten der ZFSG;
- die Einsicht in die Risiko-Kontrollprozesse und deren stichprobenweise Überprüfung durch die generell verstärkt eingebundene externe Revision der ZFSG.

Noch vor Ende des Berichtsjahres begannen auf der Grundlage jenes ersten Konzeptes die Gespräche mit der Rentenanstalt-Gruppe. Die Aufgabe wurde immer dringlicher, hatte die Rentenanstalt doch zusätzlich zu der bereits von ihr beherrschten Banca del Gottardo und der STG Asset Management AG im September 2000 von der Bankenkommision eine Bewilligung zum Betrieb einer E-Bank (Redsafe) erhalten. Schliesslich gesellte sich neu zu diesem Kreis schweizerischer Versicherungsgesellschaften, welche schweizerische Banken beherrschen, die Basler Versicherung (Bâloise), welche von der UBS AG die im Kanton Solothurn domizilierte Bank «SoBa» erwarb.

Die Credit Suisse Group, welche seit etlichen Jahren die Winterthur Versicherungsgruppe integriert hat, warf ihrerseits neue aufsichtliche Fragen mit der Schaffung eines sogenannten Business-Bereiches (Business Area) «Financial Services» auf. Damit wurden erstmals unterhalb der Holding-Stufe Geschäftsbereiche aus mehr als einer Rechtseinheit (in casu: Credit Suisse und Winterthur) zusammengelegt (vgl. Ziff. II/3.7.1). Insbesondere weil die CSG kein klares Bild von den Absichten und dem Funktionieren jener im Verlauf des Jahres noch um das E-Business ergänzten neuen Struktur zu vermitteln vermochte, konnten die aufsichtlichen Folgen durch die Bankenkommision noch nicht abschliessend beschlossen werden. Eine zunehmende Integration der Winterthur-Versicherung in die CSG ist offensichtlich.

### 3. Geldwäscherei-Bekämpfung

Der Bankenkommision ist nebst den ihr durch das Banken-, Börsen- und Anlagefondsgesetz auferlegten Aufgaben zusätzlich mit der Aufsichtsfunktion im Sinne des Geldwäschereigesetzes betraut. Sie hat dafür zu sorgen, dass die ihr unterstellten Banken, Effektenhändler und Anlagefonds den Anforderungen und Pflichten des Geldwäschereigesetzes und den von ihr erlassenen Geldwäschereirichtlinien nachkommen.

Mit Vollzugsaufgaben sind auch die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei, die Meldestelle sowie weitere spezialgesetzliche Aufsichtsbehörden wie das Bundesamt für Privatversicherungen und die Eidgenössische Spielbankenkommision betraut. Das Geldwäschereigesetz sieht vor, dass diese Behörden zusammenarbeiten und sich gegenseitig informieren. Unter diesem Titel fand im Oktober 2000 auf Initiative der Bankenkommision eine gemeinsame Sitzung statt. Ziel war es, an-

stehende Fragen im Zusammenhang mit dem Vollzug des Geldwäschereigesetzes zu diskutieren und eine Koordination unter den Bundesbehörden anzustreben. Es ist geplant, weitere Sitzungen dieser Art durchzuführen.

Finanzintermediäre, welche wie die Banken, Effekthändler, Anlagefonds oder Versicherungen nicht bereits einer spezialgesetzlichen Aufsicht unterstehen, haben sich entweder einer anerkannten Selbstregulierungsorganisation anzuschließen oder sich von der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei beaufsichtigen zu lassen. Im Laufe des Jahres 2000 stellten verschiedene Unternehmen das Begehren, für die Einhaltung des Geldwäschereigesetzes der Aufsicht durch die Bankenkommission unterstellt zu werden. Es handelte sich einerseits um Kreditkartenunternehmen, andererseits um Leasinggesellschaften oder banknahe Gesellschaften. Diesen Gesellschaften ist gemeinsam, dass sie zwar jeweils mehreren Banken gehören, jedoch von keiner der beteiligten Banken in deren Konsolidierungskreis einbezogen werden und daher auch nicht vom EBK-Rundschreiben 98/1 Rz 5 erfasste Konzerngesellschaften darstellen. Im Juli 2000 traf die Bankenkommission in Absprache mit der Kontrollstelle den Grundsatzentscheid, dass diese Gesellschaften für die Einhaltung des Geldwäschereigesetzes der Aufsicht durch die Bankenkommission unterstellt werden können.

#### 4. Massnahmen gegen illegale Finanzintermediäre

##### 4.1 Liquidationen

Im Jahre 2000 führte die Bankenkommission ihre Bemühungen im Kampf gegen illegale Finanzintermediäre fort (vgl. Jahresbericht 1999 S. 22 ff.). Sie verfügte 9 Liquidationen (in 7 Fällen) in Anwendung des Börsengesetzes und 1 Liquidation gestützt auf das Bankengesetz.

Im Fall einer unerlaubten Emissionshaustätigkeit entschied die Bankenkommission, indem eine Gesellschaft in einer konzentrierten Aktion ihrem Kundenstamm über das Telefon Aktien anbot, habe sie ein öffentliches Angebot gemacht. In diesem Fall hatte die Muttergesellschaft einzelne Wesensmerkmale der Emissionshaustätigkeit durch Tochtergesellschaften wahrnehmen lassen. Die Bankenkommission ging von einer Emissionshaustätigkeit aller beteiligten Gesellschaften aus, da die konzerninterne Verteilung der relevanten Tätigkeiten unerheblich ist.

Eine Sonderstellung nahmen Massnahmen gegen bestehende Effekthändler im Sinne von Art. 50 BEHG ein. Die Übergangsregelung von Art. 50 BEHG sah vor, dass Effekthändler, die bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes als Effekthändler tätig waren, weiterhin ihre Tätigkeit ausüben durften. Sie mussten sich innert dreier Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes bei der Bankenkommission gemeldet und bis spätestens am 31. Januar 1999 ein Bewilligungsgesuch eingereicht haben. Seither

mussten sie dauernd sowohl sämtliche Bewilligungsvoraussetzungen erfüllen (Art. 10 BEHG) als auch die Verhaltenspflichten einhalten (Art. 11 BEHG).

Bei drei bestehenden Effektenhändlern zeigte sich, dass die Voraussetzungen nicht erfüllt waren. Deshalb musste die Bankenkommision die Erteilung einer Bewilligung verweigern. Grund dafür waren bei allen Gesellschaften fehlende oder fragliche Gewähr von Gewährsträgern im Sinne von Art. 10 Abs. 2 Bst. d BEHG. In einem Fall hatte eine Gesellschaft ein Klumpenrisiko der Bankenkommision weder gemeldet noch innert Frist beheben können. Bei der City Trade AG, Zürich, waren die Verhaltensregeln von Art. 11 BEHG in krasser Weise verletzt worden (vgl. EBK-Bulletin 41/2000 S. 40). Unter anderem wurden ihren Kunden Titel der eigenen Muttergesellschaft, der inzwischen aufgelösten CSM Holding und Finanz AG, verkauft, ohne dass die Kunden über den Umstand, dass die verkauften CSM-Aktien von der CSM selbst oder deren Hauptaktionären zu einem Preis weit unter dem an der Börse gehandelten Wert übernommen werden konnten, informiert worden wären. Auch erhielten die Kunden keine angemessenen Informationen über die Struktur und die Gewinnaussichten der CSM-Gruppe. Zudem wurde den Händlern der City Trade AG für den Verkauf von CSM-Aktien eine weitaus höhere Kommission gewährt, als dies bei anderen Effekten der Fall war.

Nach Art. 36 Abs. 2 BEHG bewirkt der Entzug einer Effektenhändlerbewilligung bei juristischen Personen die Liquidation der Gesellschaft. Nach konstanter und vom Bundesgericht geschützter Praxis der Bankenkommision ist diese Bestimmung analog anwendbar auf juristische Personen, die nicht über die notwendige Bewilligung verfügen (vgl. BGE 126 II 71 «Finorex» bzw. EBK-Bulletin 40/2000 S. 94 ff.). Im Fall der drei bestehenden Effektenhändler, denen nach Ablauf der Übergangsfrist keine Bewilligung erteilt werden konnte, sah die Bankenkommision keine andere Möglichkeit, als zum Schutze der Anleger die sofortige Liquidation auszusprechen.

#### 4.2 Beobachterbefugnisse und vorsorgliche Massnahmen

Die Bankenkommision verstärkte in den letzten Jahren ihre Massnahmen gegen illegale Finanzintermediäre (vgl. Jahresbericht 1998 S. 22 ff. und 1999 S. 22 ff.). Im Jahre 1999 begann sie, bei Finanzintermediären, die sie illegaler Tätigkeiten verdächtigte, externe Beobachter mit Sachverhaltsabklärungen und mit der Vornahme von Sicherungsmassnahmen zum Schutze der Anleger zu betrauen. In zwei Entscheidungen vom 24. März 2000 (einer wurde publiziert: BGE 126 II 111) setzte sich das Bundesgericht vertieft mit dem Instrument des Beobachters und seinen Befugnissen auseinander.

Das Bundesgericht schützte die Praxis der Bankenkommision, wonach ein Beobachter auch in Anwendung des Börsengesetzes eingesetzt werden kann (Art. 35 Abs. 3 BEHG), obwohl dieses Instrument nur im Bankengesetz ausdrücklich vorgesehen ist

(Art. 23<sup>quater</sup> BankG). Zudem war das Gericht der Auffassung, die Einsetzung eines Beobachters entspreche im Resultat zumindest teilweise der Anordnung einer ausserordentlichen Revision (Art. 31 BEHV). Für die Einsetzung eines Beobachters genüge es, dass objektive Anhaltspunkte dafür bestehen, es liege eine Gesetzesverletzung oder ein Missstand vor, und dass der wahre Sachverhalt nur über eine Kontrolle an Ort und Stelle abschliessend festgestellt werden könne.

Art. 23<sup>quater</sup> BankG verschafft dem Beobachter ein umfassendes Recht auf Einsicht in die Geschäftstätigkeit, die Bücher und die Akten des betroffenen Instituts. Die Befugnisse eines in Anwendung des Börsengesetzes eingesetzten Beobachters ergäben sich aus einer analogen Anwendung von Art. 23<sup>quater</sup> BankG. In ihren Verfügungen zur Einsetzung eines Beobachters hatte die Bankenkommision die Beobachter indessen bis anhin ermächtigt, zum Schutze der Anleger Konten der beobachteten Gesellschaften zu sperren und Zahlungen zu untersagen. Das Bundesgericht entschied, zwar sei es zulässig, zum Schutze der Anleger Sicherungsmassnahmen anzuordnen, doch dürfe diese Zwangskompetenz nicht an den Beobachter delegiert werden. Die Bankenkommision müsse selbst verfügen.

Die Bankenkommision setzte in den beurteilten Fällen die Beobachter ohne vorherige Anhörung der betroffenen Gesellschaften ein, weil Gefahr in Verzug war. In einem Fall hatte sie die Einsetzung in Form eines Entscheids über vorsorgliche Massnahmen verfügt. Das Bundesgericht entschied, dem Anspruch der Betroffenen auf Gewährung des rechtlichen Gehörs komme ein hoher Stellenwert zu. Auch beim Erlass vorsorglicher Massnahmen sei die betroffene Partei vorgängig anzuhören. Wenn Gefahr in Verzug ist, könne die Bankenkommision zwar eine Sicherungsmassnahme ohne vorherige Anhörung superprovisorisch verfügen, doch müsse unmittelbar danach das rechtliche Gehör gewährt werden. Im Anschluss daran sei die superprovisorische Verfügung gegebenenfalls mit einem Entscheid über eine vorsorgliche Massnahme zu bestätigen. Im Übrigen schützte das Gericht die Einsetzung eines Beobachters in der Form einer Verfügung über vorsorgliche Massnahmen.

Schliesslich bestätigte das Bundesgericht die Auffassung der Bankenkommision, dass die betroffenen Gesellschaften für die Verfahrenskosten, insbesondere für die Kosten des Beobachters, aufzukommen hätten. Dies sei selbst dann der Fall, wenn die Einsetzung eines Beobachters zwar gerechtfertigt war, es sich aber in der Folge herausstellte, dass keine unerlaubte Tätigkeit vorlag.

Die vom Bundesgericht vorgegebene Vorgehensweise hat sich in der Praxis als gangbar erwiesen. Zwar muss die Bankenkommision für jede einzelne Sicherungsmassnahme selbst eine Verfügung erlassen, was die Zeitdauer von der Erkennung eines Handlungsbedarfs bis zum Zeitpunkt, wo eine Massnahme greift, verlängert, doch wird dadurch den Verfahrensrechten der Betroffenen besser Rechnung getragen.

#### 4.3 Transfer von Bargeld

Häufig schicken Ausländer, die in der Schweiz leben und arbeiten, ersparte Gelder zurück ins Herkunftsland, z.B. zur Unterstützung ihrer Verwandten. Der Transfer solcher Gelder erfolgt dabei nicht nur über bewilligte Banken, sondern häufig auch über Privatpersonen oder Gesellschaften, die über keine Bewilligung der Bankenkommision verfügen.

Im Fall einer Gesellschaft, die Bargeld von Landsleuten entgegennahm und in den Kosovo überwies, hatte die Bankenkommision zur Frage Stellung zu nehmen, ob die Entgegennahme von Geldern zur Überweisung einer Bewilligung der Bankenkommision bedarf. Sie kam zum Schluss, eine Gesellschaft, die Gelder zur Überweisung annehme, würde keine Publikumseinlagen im Sinne von Art. 3a BankV entgegennehmen, da es sich in diesem Fall nicht um ein eigentliches Aufbewahren der Gelder handle. Die Bankenkommision machte die Zulässigkeit der Überweisungstätigkeit von der Kurzfristigkeit der Verweildauer der Gelder bei der Gesellschaft und davon abhängig, dass keine andauernden Kontobeziehungen zwischen den Überweisenden und der Gesellschaft bestanden. Unabhängig von dieser Praxis der Bankenkommision stellt sich jedoch immer auch die Frage einer Unterstellungspflicht unter das Geldwäschereigesetz.

#### 4.4 Risiken der Aufsichtstätigkeit

Das Vorgehen gegen illegale Finanzintermediäre bedingt seitens der Bankenkommision einen hohen Aufwand in personeller und zeitlicher Hinsicht. Wenn sie die gesetzliche Ordnung mit Zwangsmassnahmen durchsetzt bzw. wiederherstellt, müssen die Entscheidungen der Bankenkommision hohen verfahrensrechtlichen Anforderungen genügen. Wie das Bundesgericht im Entscheid Finorex (vgl. Jahresbericht 1999 S. 23 f.) und in seinem jüngsten Entscheid zur Beobachtertätigkeit (vgl. Ziff. 4.2) betont hat, kommt insbesondere dem Anspruch der Betroffenen auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs ein hoher Stellenwert zu. In Verfahren gegen illegale Finanzintermediäre müssen vielfach in enger zeitlicher Folge Entscheide über superprovisorische und vorsorgliche Massnahmen redigiert und getroffen werden. Dazu kommen Endverfügungen, die Begleitung von externen Beobachtern und Liquidatoren sowie das Verfassen von Eingaben der Bankenkommision vor Bundesgericht in Rechtsmittelverfahren. Dies führt dazu, dass für jedes Verfahren beträchtliche Ressourcen über einen langen Zeitraum gebunden sind.

Wird die Bankenkommision einer illegalen Aktivität eines unbewilligten Finanzintermediärs gewahr, besteht meist grosser Zeitdruck. Im Interesse der Anleger muss schnell und wirkungsvoll eingegriffen werden. Die diesbezüglichen Möglichkeiten der Bankenkommision sind derzeit indes beschränkt. Es besteht die Gefahr, dass noch vorhandene Gelder vor dem Zugriff der Bankenkommision abgezogen werden und damit die Anleger und die übrigen Gläubiger geschädigt werden.

Das Vorgehen der Bankenkommission gegen illegale Finanzintermediäre birgt auch ein nicht zu unterschätzendes rechtliches Risiko. Wird sie zu Unrecht zu früh, zu spät oder nicht tätig, kann dies zu einer Verantwortlichkeit des Staates führen. Damit eine Staatshaftung entsteht, muss das Handeln oder Nichthandeln der Bankenkommission insbesondere die Schwelle der Widerrechtlichkeit überschritten haben. Zur Zeit ist eine gegen die Eidgenossenschaft wegen angeblich verspäteten Eingreifens der Bankenkommission angestrengte Verantwortlichkeitsklage vor Bundesgericht hängig.

Es zeigt sich, dass es nicht ausreicht, aufsichtsrechtliche Normen zu erlassen. Deren Durchsetzung und Durchsetzbarkeit muss bereits in der Konzeptionsphase ein ebenso grosses Gewicht beigemessen werden. Wird wie z.B. beim Börsengesetz ein weiterer Kreis von Betroffenen neu einem Bewilligungsregime unterstellt, so braucht es Zeit, bis sich die neu Regulierten an die einzuhaltenden Aufsichtsbestimmungen und Standards vollständig angepasst haben. Die Aufsichtsbehörde ihrerseits muss beträchtliche Ressourcen aufwenden, um im neuen Aufgabenbereich die Unterstellten konsequent zu beaufsichtigen. Auf den Erlass neuer aufsichtsrechtlicher Normen ist deshalb zu verzichten, wenn deren Durchsetzung nicht genügend sichergestellt ist.

## 5. Jahr-2000-Problem in der Informatik

Mit Befriedigung und Erleichterung konnte anfangs 2000 festgestellt werden, dass der Jahrtausendwechsel weder auf dem schweizerischen Finanzplatz noch auf internationaler Ebene zu nennenswerten Problemen führte (vgl. Jahresbericht 1999 S. 56 f. und S. 112 f.). Die Problematik wiederholte sich jedoch nochmals auf den 29. Februar hin, da dieser Schalttag ausserordentlicher Natur war. Auf nationaler Ebene nahmen deshalb die massgebenden Vertreter des hiesigen Finanzplatzes (Banken, Börse, Interbankservice-Provider, Postfinance, Bankiervereinigung, Nationalbank und Bankenkommission) ihre Kontakte im Rahmen des Steuerungsgremiums Y2K-Interbankgruppe über den besagten Monatswechsel nochmals auf, um auf allfällige Störungen wiederum rasch und koordiniert reagieren zu können. International wurde das MACS-Projekt (Market Authorities Communication Services) des Joint Year 2000 Council bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich nochmals aktiviert, wobei analog zum Jahreswechsel während mehreren Tagen die 27 Teilnehmerländer laufend Informationen zu den Zuständen der einzelnen Finanzmärkte austauschten. Was bereits vorzeitig vermutet wurde, zeichnete sich bereits am Stichtag ab. Die einzelnen Finanzmarktteilnehmer hatten weltweit auch diese computertechnische Hürde problemlos gemeistert.

# VII. Internationales

## 1. Internationale Organisationen

### 1.1 Banken

#### 1.1.1 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht

##### 1.1.1.1 Überblick über die wichtigsten Arbeiten

Wie schon im Jahre 1999, aber mit noch grösserer Intensität, konzentrierten sich der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht und seine zahlreichen technischen Arbeitsgruppen auf die umfassende Revision seiner Eigenkapitalvereinbarung (vgl. Ziff. 1.1.1.2). Neben dem offiziellen Vernehmlassungsverfahren zum ersten Konsultationspapier vom Juni 1999 wurde ein vertiefter Dialog mit internationalen Organisationen des Bankensektors und mit den in der Core Principles Liaison Group vertretenen Bankaufsehern aus Nicht-G10-Ländern geführt. Dem neuen Capital Accord war auch eines der beiden Schwerpunktthemen der weltumspannenden International Conference of Banking Supervisors 2000 in Basel gewidmet (vgl. Ziff. 1.1.2).

Die grosse Belastung und der ehrgeizige Zeitplan des Eigenkapital-Projektes hinderten den Ausschuss jedoch nicht an der Fortführung oder Aufnahme anderer wichtiger Arbeiten. Hohe Priorität kommt insbesondere den zahlreichen Fragen des E-Banking zu, welche die vom Ausschuss eingesetzte Electronic Banking Group behandelt, die hierzu einen ersten Zwischenbericht erstattete (vgl. Ziff. 1.1.1.4). Sie zieht es allerdings vor, die dringend erforderliche Lösung der Kundenidentifikation bei der Kontoeröffnung auf elektronischem Weg (vgl. Ziff. I/1) der Financial Action Task Force (vgl. Ziff. 1.7) zu überlassen. Eigene Initiative entfaltete der Basler Ausschuss dagegen bei der Entwicklung von Sorgfaltsregeln zur Kundenidentifizierung und -überwachung im weiteren Sinn aus aufsichtsrechtlicher Sicht (vgl. Ziff. 1.1.1.7). In seinem Auftrag erstellte die gemischte Arbeitsgruppe aus Vertretern des Basler Ausschusses und der Vereinigung der Aufsichtsbehörden von Offshore-Finanzzentren einen umfassenden Entwurf von Mindeststandards, welcher Anfang 2001 den Aufsichtsbehörden der ganzen Welt zur Vernehmlassung unterbreitet wurde. Er enthält erfreulicherweise auch die wesentlichsten Bestandteile der schweizerischen Regeln über die Sorgfaltspflichten bei Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Persönlichkeiten (vgl. Ziff. I/3). Ebenfalls in Zusammenarbeit mit der erwähnten gemischten Arbeitsgruppe identifizierte der Basler Ausschuss eine Reihe von Problemländern mit Schwachstellen in der Beaufsichtigung grenzüberschreitender Banktätigkeiten. Die betreffenden Aufsichtsbehörden wurden vom Ausschuss zur Stellungnahme und zur Einhaltung der internationalen Mindeststandards aufgefordert, jedoch nicht durch öffentliche Listen an den Pranger gestellt (vgl. Ziff. I/5.3).

In vermehrter Masse engagiert sich der Basler Ausschuss auch in Fragen der Rechnungslegung der Banken und hat über seine Accounting Task Force die Zusammenarbeit mit der für den Erlass internationaler Rechnungslegungs-Standards mass-

gebenden Instanz, dem International Accounting Standards Committee, institutionalisiert. Den besonderen Bedürfnissen der Banken und ihrer Aufsicht dürfte damit insbesondere bei der Einführung von IAS 39 besser Rechnung getragen werden (vgl. Ziff. 1.1.1.6). Schliesslich widmet sich der Basler Ausschuss durch seine Accounting Task Force auch der Rolle der internen und externen Revision von Banken. Das von der Accounting Task Force im Juli 2000 zur Vernehmlassung publizierte Papier zur internen Revision und ihren Beziehungen zur Aufsicht und zur externen Revision (vgl. Ziff. 1.1.1.3) vermittelt hierzu wertvolle Grundsätze und Empfehlungen. Mit dem International Auditing Practices Committee wird zudem ein gemeinsames Papier über das Verhältnis zwischen Bankenaufsicht und externer Revision vorbereitet.

#### 1.1.1.2 Revision der Eigenkapital-Vereinbarung

Die seit Sommer 1998 laufende Revision (vgl. Jahresberichte 1998 S. 88 ff. und 1999 S. 105 ff.) der aus dem Jahre 1988 stammenden Eigenkapitalvereinbarung («Capital Accord») wurde vom Basler Ausschuss mit riesigem Aufwand vorangetrieben und erreichte mit der Veröffentlichung eines zweiten Konsultationspaketes im Januar 2001 eine wichtige Zwischenetappe. Im Vergleich zum ersten, 62-seitigen Konsultationspapier vom Juni 1999, welches in vielen Bereichen lediglich einige Grundideen und skizzenhafte Vorschläge zur Diskussion stellte, enthält das zweite, insgesamt rund 500 Seiten umfassende Paket wesentlich konkretere Regeln, ausgereifere Konzepte und Erläuterungen. Die bis Ende Mai 2001 dauernde Vernehmlassung wird den interessierten Kreisen somit Gelegenheit bieten, eindeutiger Stellung zu nehmen, fundierte Kritik zu üben, aussagekräftigere Daten zu liefern und die Auswirkungen selber besser abzuschätzen. Der Basler Ausschuss wird wiederum parallel zur laufenden Vernehmlassung und in engem Kontakt zur Finanzbranche die immer noch beachtliche Zahl offen gebliebener Fragen und Varianten weiterbearbeiten und das definitive Regelwerk bis Ende 2001 erlassen. Auf nationaler Ebene hat die Umsetzung der neuen Mindeststandards auf Anfang 2004 zu erfolgen, wobei für gewisse Teilelemente eine dreijährige Übergangsfrist gewährt wird.

Das zweite Konsultationspaket ist in drei Teile gegliedert:

Eine Übersicht («Overview», 37 Seiten) mit den Beweggründen für die wichtigsten Komponenten des neuen Regelwerkes, den bedeutendsten Änderungen gegenüber dem ersten Konsultationspapier sowie denjenigen Themenbereichen, für welche der Ausschuss in besonderem Masse auf eine Stellungnahme und nähere Angaben der Vernehmlasser angewiesen ist.

Den Entwurf des eigentlichen Regelwerkes («The New Basel Capital Accord», 133 Seiten), welches in der endgültigen Fassung als verbindlicher Mindeststandard den bisherigen Capital Accord ablösen wird. In dieses werden auch die – mit Ausnahme einer präzisierten Umschreibung des Handelsbuchs und seiner Bewertung – unver-

änderten Teile über Marktrisiken von 1996 und die bisherige Definition des anrechenbaren Eigenkapitals integriert.

Eine Reihe von ergänzenden technischen Dokumenten («supporting documents») mit Hintergrundinformationen, technischen Details über die vom Ausschuss vorgenommenen Analysen sowie erste Gedanken zu denjenigen Bereichen, wo der Ausschuss erst noch konkretere Vorschläge ausarbeiten will. Die ergänzenden Dokumente sind folgenden Themen gewidmet: Standardverfahren für Kreditrisiken; internes Rating-Verfahren für Kreditrisiken; Verbriefung von Aktiven (Asset Securitisation); operationelle Risiken; das Aufsichtsverfahren als zweite Säule; Zinsänderungsrisiken im Bankenbuch; die Marktdisziplin als dritte Säule.

Neben diesen offiziellen Dokumenten hat der Basler Ausschuss auch eine kurze Präsentation veröffentlicht, welche interessierten Laien die Arbeiten am Capital Accord in allgemein verständlicher Form näher bringen soll. Der Ausschuss ist sich der hohen Komplexität und des ausserordentlichen Umfangs seiner Vorschläge bewusst, betrachtet sie jedoch als unausweichliche Folge eines risikoadäquateren, mehrere Optionen enthaltenden Regelwerkes, welches überdies nicht nur die bisherige einzige Säule der Mindesteigenmittelvorschriften, sondern auch die zwei weiteren Säulen des Aufsichtsverfahrens und der Marktdisziplin als integrierende Bestandteile umfasst. Das komplexe Regelwerk widerspiegelt die Fortschritte im Risikomanagement international tätiger Banken und deren Kritik am geltenden Capital Accord. Es bietet eine Auswahl von Methoden zur Eigenmittelberechnung, welche sich vom einfachen, regulatorisch vorgegebenen Ansatz bis zum sophistizierten, institutsspezifischen internen Verfahren mit zunehmendem Freiheitsgrad bewegen und – ein günstiges Risikoprofil vorausgesetzt – zu verminderten Eigenmittelanforderungen führen. Vor allem von den international tätigen Banken erwartet der Ausschuss, dass sie progressiv zu den sophistizierteren Methoden übergehen und diese dann auch integral für alle Geschäftsbereiche und auf konsolidierter Basis für den ganzen Konzern anwenden. Es sollen damit regulatorische Anreize für ein verbessertes Risikomanagement geschaffen werden. Wie schon bei den Marktrisikomodellen darf eine Bank die internen, institutsspezifischen Verfahren zur Berechnung der regulatorischen Eigenmittel für Kreditrisiken und für operationelle Risiken nur anwenden, wenn ihre Aufsichtsbehörde diese vorgängig geprüft und genehmigt hat. Desgleichen hat die Aufsichtsbehörde in der Folge periodisch zu überprüfen, ob das bankinterne Verfahren die Zulassungsbedingungen dauernd einhält und insbesondere ob die bankeigenen Schätzungen zuverlässig sind.

Den breitesten Raum nimmt wiederum die erste Säule der Mindesteigenmittelvorschriften ein, mit Schwergewicht auf den Kreditrisiken. Das neu auf externen Ratings basierende Standardverfahren für Kreditrisiken, welches weltweit und sicher auch in der Schweiz weiterhin auf die grosse Mehrheit der Banken Anwendung finden wird, entspricht zwar immer noch nicht den schweizerischen Vorstellungen über eine

sinnvolle Differenzierung der Risikogewichtungen, wurde aber im Vergleich zum ersten Konsultationspapier immerhin in zwei Richtungen ergänzt. Zum einen wurde für private Unternehmensschuldner mit einem externen Rating von A+ bis A- eine mittlere Risikogewichtung von 50% eingefügt, zum anderen konnte sich der Ausschuss für eine Risikogewichtung von 150% für schlecht geratete private Schuldner (unterhalb BB-) und den ungedeckten, nicht wertberichtigten Teil von Forderungen mit mehr als 90 Tagen Zahlungsverzug durchringen. Wesentlich komplexer, selbst im Standardverfahren, sind die Vorschriften für sog. Credit Risk Mitigation Techniques, also die Berücksichtigung von Deckungen, Garantien, Kreditderivaten und Verrechnung von Bilanzpositionen («on-balance-sheet netting») sowie von nicht übereinstimmenden Fälligkeiten oder Währungen («maturity or currency mismatches») zwischen Risikoposition und Deckung. Bei der nationalen Umsetzung wird zu prüfen sein, wie weit die einfacheren schweizerischen Vorschriften, namentlich für Lombardkredite, beibehalten werden können. Hinzu kommen detaillierte qualitative und quantitative Vorschriften für die Behandlung der Verbriefung von Aktiven («Asset Securitisation»). Noch offen ist die Eigenmittelunterlegung für implizite bzw. residuale Risiken aus Asset Securitisations, die sich aus einem über die rechtliche Verpflichtung hinausgehenden Beistand der veräussernden Bank ergeben können, sowie die Behandlung synthetischer Verbriefungs-Transaktionen.

Den grössten Fortschritt erzielte der Basler Ausschuss bei der Entwicklung der Eigenmittelunterlegung von Kreditrisiken aufgrund interner Kredit-Ratingsysteme der Banken, dem sog. internal ratings-based approach (IRB). Im ersten Konsultationspapier ging der Ausschuss noch davon aus, dieses Verfahren wäre einstweilen lediglich einigen sophistizierten, international tätigen Grossbanken vorbehalten. Vor allem auf deutsches Betreiben hin wurde der Kreis der potentiellen Anwärtler jedoch beträchtlich ausgedehnt und eine Unterscheidung zwischen einer Basis-Variante («foundation IRB») und einer fortgeschrittenen Variante («advanced IRB») vorgenommen. Beiden ist gemeinsam, dass die Bank aufgrund ihres internen Rating-Systems die Ausfallwahrscheinlichkeit («probability of default», PD) der einzelnen Schuldnerpositionen selbst schätzt. Im foundation IRB werden hingegen die Verlustquoten («loss given default», LGD) und der im Zeitpunkt des Ausfalls ausstehende Schuldbetrag («exposure at default», EAD) für die einzelnen Aktivenkategorien, Ausserbilanzgeschäfte und Deckungen regulatorisch vorgegeben, während sie im advanced IRB von der Bank selbst geschätzt werden. Der advanced IRB bietet auch grössere Freiheiten für die Berücksichtigung von Credit Risk Mitigation Techniques sowie Asset Securitisation und umfasst zwingend eine Fälligkeitskomponente («maturity adjustments»), während im foundation IRB im Normalfall eine durchschnittliche Fälligkeit von drei Jahren angenommen wird. Für die Zulassung zum advanced IRB muss eine Bank wesentlich höheren qualitativen und quantitativen Anforderungen genügen. Die Zulassungsvoraussetzungen sind aber bereits für die Basis-Variante anspruchsvoll und könnten zur Zeit in der Schweiz nur von wenigen Banken erfüllt werden. Bei beiden Varianten wird schliesslich die Granularität, also die Kon-

zentration auf einzelne Schuldner oder Gruppen verbundener Schuldner des Kreditportefeuilles der Bank berücksichtigt. Dieses wird einem Referenzportefeuille gegenübergestellt und bei Abweichungen nach unten oder oben eine Eigenmittelreduktion bzw. -erhöhung vorgenommen. Aus der Kombination von PD, LGD und EAD – im advanced IRB zusätzlich der Fälligkeit – wird nach einer regulatorisch vorgegebenen mathematischen Formel die Risikogewichtung des einzelnen Schuldners bzw. der Risikoposition bestimmt und die so errechneten risikogewichteten Aktiven um den Granularitätsfaktor korrigiert. Am Ende erfolgt dann wie bisher die Unterlegung der risikogewichteten Aktiven mit 8% Eigenmitteln.

Die Vorschläge des Ausschusses für das interne Rating-Verfahren unterscheiden je nach Natur der Gegenpartei und der Methodik des Risikomanagements zwischen fünf Arten von Kreditportefeuilles (Unternehmen, Staaten, Banken, Retail und Projektfinanzierungen) sowie den Beteiligungspapieren als sechste Kategorie. Am weitesten entwickelt sind die Vorschriften für Kredite an Unternehmen («corporates»), die mit geringen Abweichungen auch auf Forderungen gegenüber Staaten («sovereigns») und Banken Anwendung finden. Weniger aussagekräftige Daten und von Land zu Land oder gar von Bank zu Bank abweichende Rating-Systeme erschwerten hingegen verbindlichere Aussagen zur Behandlung des Retailgeschäfts. Immerhin steht fest, dass für das Retailportefeuille keine Basis-Variante erforderlich ist, da die Banken für die einzelnen Segmente von Retailkunden nicht nur die Ausfallwahrscheinlichkeiten, sondern auch die übrigen Risikofaktoren bzw. die erwarteten Verluste («expected loss» als Kombination von PD und LGD) zu schätzen in der Lage sind. Ebenso braucht es weder eine Fälligkeits- noch eine Granularitätsdimension. Schliesslich ist zu erwarten, dass die Risikogewichtungen für das Retailgeschäft deutlich unter denjenigen für Unternehmenskredite liegen und dass eine flexible Zuordnung von bescheidenen Krediten an kleine und mittlere Unternehmen zum Retailgeschäft gefunden werden kann. Noch wenig ausgereift sind die Ideen für die Behandlung von Projektfinanzierungen, weil diese durch besondere Risiken gekennzeichnet sind und wenig Datenmaterial zur Quantifizierung bzw. zur Validierung der bankeigenen Schätzungen vorliegt. Für Beteiligungspapiere («equities»), welche im revidierten Standardverfahren nach schweizerischer Auffassung weiterhin viel zu bescheiden unterlegt sind, anerkennt der Ausschuss zumindest, dass sie im IRB-Verfahren besonders erfasst werden müssen, und schlägt hierfür zwei methodische Ansätze vor.

Schärfere Konturen erhielten im zweiten Konsultationspaket auch die Vorschläge zur Behandlung anderer Risiken, die nicht bereits unter die Regeln für Kredit- und Marktrisiken fallen. Der Ausschuss entschied, Zinsänderungsrisiken im Bankenbuch nicht als Bestandteil der ersten Säule mit Eigenmitteln zu unterlegen, sondern Banken mit übermässigen Zinsrisikopositionen (sog. Ausreisser) über das flexiblere Aufsichtsverfahren der zweiten Säule zu erfassen. Er trug einmal mehr dem Einwand

Rechnung, dass beträchtliche Unterschiede zwischen den international tätigen Banken in der Natur der zugrunde liegenden Zinsrisiken und den Verfahren zu ihrer Überwachung und Steuerung bestünden. Es bleibt somit grundsätzlich der nationalen Aufsichtsbehörde überlassen, wie sie Ausreisser-Banken erfassen will und welche aufsichtsrechtlichen Massnahmen – eine Verpflichtung zur Reduktion der Risiken, ein Eigenmittelzuschlag oder eine Kombination von beidem – sie im Einzelfall anordnet. Der Ausschuss überarbeitete indessen seine «Grundsätze für das Management des Zinsänderungsrisikos» vom September 1997, um sie für das eigenmittelbezogene Aufsichtsverfahren nutzbar zu machen. Die revidierte Version anerkennt die institutsinternen Systeme zur Messung des Zinsänderungsrisikos als Grundlage für das Aufsichtsverfahren. Damit den Behörden die Überwachung erleichtert wird, müssen die Banken die Ergebnisse ihrer internen Messsysteme nach einem standardisierten Verfahren melden, in welchem die Auswirkung eines vorgegebenen Zinschocks als ökonomische Wertveränderung im Verhältnis zum Eigenkapital ausgedrückt wird. Das schweizerische Zinsrisiko-Meldesystem (vgl. Ziff. II/3.6) steht hierfür frühzeitig bereit.

Erfreulicherweise ist der Basler Ausschuss der europäischen Forderung gefolgt, für operationelle Risiken Mindesteigenmittelanforderungen unter der ersten Säule vorzusehen und sie nicht der wenig griffigen Behandlung in der zweiten Säule zu überlassen. Nach anfänglichem Widerstand liessen sich die Banken über ihre internationalen Gruppierungen auf einen konstruktiven Dialog ein, der zu ersten Vorschlägen im zweiten Konsultationspaket führte. Deren Entwicklungsstand liegt im Vergleich zum Regelwerk für Kreditrisiken allerdings immer noch weit zurück, weshalb bis zum definitiven Erlass während des ganzen Jahres 2001 gewaltige Anstrengungen erforderlich sind. Die verbindliche Eigenmittelunterlegung beschränkt sich auf operationelle Risiken einschliesslich rechtlicher Risiken, während schwer quantifizierbare andere Risiken wie reputationelle oder geschäftsstrategische Risiken nur im Aufsichtsverfahren zu berücksichtigen sind. Bei der Umschreibung der operationellen Risiken hält sich der Ausschuss an den sich abzeichnenden, aber präzisierungsbedürftigen Standardbegriff der Finanzbranche: das Risiko von direkten oder indirekten Verlusten aus unangemessenen oder versagenden internen Verfahren, Personen und Systemen oder äusseren Ereignissen. Wie bei den Kreditrisiken folgt der Ausschuss einem evolutiven Ansatz mit einer Auswahl von drei Methoden von zunehmendem Komplexitätsgrad und erhöhter Risikosensitivität. Der einfachste, für international tätige Banken ungeeignete Basis-Ansatz, Basic Indicator Approach, stützt sich auf einen einzigen Indikator wie z.B. die Bruttoerträge als grobes Mass für die operationellen Risiken und legt einen gewissen – noch nicht festgelegten – Prozentsatz (sog. «alpha factor») als Eigenmittelunterlegung fest. Das Standardverfahren («Standard Approach») unterteilt die Bank in eine Reihe standardisierter Geschäftsbereiche («business lines» wie z.B. Handel, Retail, Kommerzkredite, Zahlungsverkehr, Asset Management) und bestimmt für diese je einen typischen Indikator für operationelle Risiken und den dazu gehörigen Unterlegungssatz (sog.

«beta factor»). Aus der Summe dieser geschäftsbezogenen Unterlegungen ergibt sich die gesamte Eigenmittelunterlegung für operationelle Risiken. Das strengen Zulassungsbedingungen unterstehende institutsspezifische Verfahren, Internal Measurement Approach, schliesslich beruht auf internen Daten der Bank, welche für die einzelnen Geschäftsbereiche und Risikotypen in je drei Dimensionen bereitzustellen sind: einem Risikoexpositionsindikator, einer Schätzung der Wahrscheinlichkeit des Verlusteintritts und der Verlusthöhe. Die auf diese intern geschätzten Daten anzuwendenden Unterlegungssätze (sog. «gamma factor») werden aufgrund branchenweiter Datensammlungen vom Ausschuss vorzugeben sein. Aufgrund seiner Umfrage bei einer beschränkten Anzahl international tätiger Banken geht der Basler Ausschuss davon aus, dass diese im Durchschnitt rund 20% des selbst bestimmten ökonomischen Eigenkapitals für operationelle Risiken bereitstellen. Bei der Kalibrierung, d.h. der konkreten Festlegung der absoluten Höhe, seiner Unterlegungssätze für das einfache Basisverfahren und das Standardverfahren visiert der Ausschuss deshalb für operationelle Risiken eine durchschnittliche Eigenmittelanforderung von 20%, gemessen am geltenden Capital Accord, an. Er hatte angesichts der schmalen Datenbasis jedoch Hemmungen, im Konsultationspaket auch nur die Bandbreiten für mögliche Beta-Faktoren in einzelnen Geschäftssparten bzw. Risikoindikatoren anzugeben.

Die mit der Revision des Capital Accord verfolgten Ziele sind gegenüber dem ersten Konsultationspapier nahezu unverändert. Ebenso bleibt jedoch fraglich, ob sie sich alle gleichermassen erreichen lassen. Im Hinblick auf das vom Basler Ausschuss weiterhin an erster Stelle genannte Ziel, die Sicherheit und Zuverlässigkeit des Finanzsystems zu stärken und zu diesem Zwecke mindestens das im gesamten Bankensystem zur Zeit vorhandene Eigenkapital zu erhalten, kommt der Kalibrierung des Gesamtkapitals im neuen Capital Accord eine überragende Bedeutung zu. Dazu hält der Ausschuss fest, er strebe ein Risiko-sensitiveres Standardverfahren an, welches die regulatorischen Eigenmittelanforderungen im Durchschnitt für international tätige Banken gegenüber dem geltenden Mindeststandard weder anhebe noch reduziere, und zwar einschliesslich der neuen Unterlegung operationeller Risiken. Der Ausschuss ist sich dabei bewusst, dass es angesichts der Heterogenität international tätiger Banken äusserst schwer fällt, diese Durchschnittsbank überhaupt zu bestimmen. Zudem bestehen zur Zeit noch sehr grosse Unsicherheiten über die Auswirkungen der Vorschläge, namentlich im Bereich der Credit Risk Mitigation Techniques und der operationellen Risiken. Ebenso behält sich der Ausschuss aufgrund seiner Arbeiten zur Behandlung des Retailgeschäfts im internen Rating-Verfahren vor, allenfalls auch im Standardverfahren Korrekturen – nach unten – an den diesbezüglichen Risikogewichtungen vorzunehmen. Problematisch – leider einzig von schweizerischer Seite klar abgelehnt – ist sodann die zweite Annahme des Ausschusses, dass das interne Rating-Verfahren bereits in der Basis-Variante («foundation IRB») gegenüber dem Standardverfahren selbst für die Durchschnittsbank zu einer wenn auch bescheidenen Eigenmittelreduktion führen sollte, um einen Anreiz zum Wech-

sel auf das risikosensitivere IRB-Verfahren zu bieten. In Verbindung mit der zuerst postulierten Parität zwischen altem und neuem Standard-Verfahren würde diese zweite Prämisse nämlich unweigerlich zu einer Reduktion des Gesamtkapitals führen, wenn dem nicht über die beiden anderen Säulen des Aufsichtsverfahrens und der Marktdisziplin Einhalt geboten würde. Für eine pauschale Privilegierung des IRB-Verfahrens selbst für Banken mit einem durchschnittlichen Kreditportfolio besteht überhaupt kein Anlass, sorgt doch das äusserst risikosensitive IRB-Verfahren automatisch für eine Reduktion der Eigenmittelanforderungen, wenn eine Bank bereits ein günstigeres Risikoprofil aufweist oder ihre schlechten Risiken in der Folge reduziert. Die Anreizwirkungen sind somit in dem gegenüber dem Standardverfahren wesentlich differenzierteren IRB-Ansatz eingebaut und führen nach den vom Ausschuss angestellten ersten quantitativen Analysen gar zu einer extremen Streuung der Eigenmittelunterlegung bei den untersuchten Banken. In Kenntnis der zahlreichen Unsicherheiten konnte der Basler Ausschuss die Kalibrierung der Eigenmittelunterlegung anhand eines sog. Benchmark-Kredits im foundation-IRB-Verfahren nur als sehr vorläufig bezeichneten Diskussionsvorschlag vorlegen. Aussagekräftigere Daten als Entscheidungsgrundlage sind erst aufgrund einer zweiten Erhebung («Quantitative Impact Study») in den Mitgliedländern zu erhoffen, welche während des zweiten Konsultationsverfahrens durchgeführt wird und pro Land mindestens zwei und maximal fünf grosse international tätige Banken umfasst. Harte Auseinandersetzungen zwischen nationalen Interessenvertretern und die Suche nach einem tragfähigen Kompromiss über die Gesamtkalibrierung stehen also noch bevor.

Der Basler Ausschuss unterstreicht im zweiten Konsultationspaket die Bedeutung der die Mindesteigenmittelanforderungen ergänzenden neuen zweiten und dritten Säulen des Aufsichtsverfahrens und der Marktdisziplin. Nur wer alle drei Säulen verwirkliche, habe den neuen Capital Accord richtig umgesetzt. Zur Unterstützung dieses Prozesses gedenkt der Ausschuss, einen regelmässigen Informationsaustausch unter seinen Mitgliedern zu organisieren und damit indirekt eine gegenseitige Kontrolle zu gewährleisten. Im zweiten Konsultationspaket wesentlich ausgebaut wurden die Anforderungen an die Offenlegung zur Stärkung der Marktdisziplin. Eine umfassende Offenlegung qualitativer und quantitativer Informationen ist vor allem dann erforderlich, wenn die Bank interne, institutsspezifische Methoden zur Berechnung der regulatorischen Eigenmittel verwendet, weil die Marktteilnehmer nur so ein Bild über ihr Risikoprofil und die Eigenkapitalausstattung erhalten. Die Zulassung interner Methoden wird deshalb unter anderem an die Erfüllung der zugehörigen Offenlegungs-Standards geknüpft. Dies ermöglicht selbst denjenigen Aufsichtsbehörden, welche aufgrund ihrer nationalen Rechtsordnung nicht zum Erlass von Offenlegungsvorschriften befugt sind, über die erste Säule der dritten Säule der Marktdisziplin zum Durchbruch zu verhelfen. Neben diesen zwingenden Informationsvorschriften unterscheidet der Ausschuss zwischen Kern- («core disclosures») und ergänzenden Offenlegungsbereichen («supplementary disclosures»), je nachdem ob es sich um für alle oder nur für einzelne Institute wesentliche

Informationen handelt. Von der Vernehmlassung erhofft sich der Ausschuss Hinweise für eine sinnvolle Auswahl aus der reichen Fülle der von ihm vorgeschlagenen Informationen. Ebenso führt er den mit den Rechnungslegungs-Instanzen begonnenen Dialog zur Harmonisierung der beidseitigen Standards weiter.

Für die nationale Umsetzung des neuen Capital Accord durch eine Revision der Bankenverordnung und den Erlass verschiedener Richtlinien der Bankenkommission stehen zwei Jahre zur Verfügung. Nach bewährter Praxis wird die Bankenkommission hierfür, voraussichtlich bereits im Herbst 2001, eine gemischte Arbeitsgruppe aus Vertretern der Aufsichtsbehörde, der Nationalbank, der Bankengruppen und der Revisionsstellen einsetzen. Die grösste regulatorische Herausforderung wird darin bestehen, die durch den neuen internationalen Mindeststandard geschaffenen Wahlmöglichkeiten voll auszuschöpfen. Neben den sophisticated internen Methoden gilt es insbesondere, für kleinere und mittlere, nicht international tätige Banken mit einfacher Geschäftstätigkeit und Organisation ein praktikables, einfach anzuwendendes Regelwerk zu schaffen. Die Erfahrungen mit der schweizerischen Umsetzung der Eigenmittelvorschriften für Marktrisiken zeigen, dass dieses berechtigte Anliegen nicht leicht zu verwirklichen ist und zu erheblichem Abgrenzungsaufwand führen kann. Ein Zwang zur Anwendung des internen Ratingverfahrens zur Eigenmittelunterlegung der Kreditrisiken ist nicht beabsichtigt und für die international tätigen Grossbankkonzerne ohnehin unnötig. Hingegen sollen alle im Kreditgeschäft tätigen Banken ermuntert werden, ihre vielfach rudimentären internen Ratingssysteme weiterzuentwickeln und sich dabei an den vom Basler Ausschuss aufgestellten Grundsätzen für das IRB-Verfahren auszurichten. Damit könnte für bloss im Inland tätige Kreditinstitute das dem neuen Capital Accord zugrunde liegende Ziel einer Verbesserung des Risikomanagements erreicht werden, ohne dass ein unverhältnismässiger Aufwand für die regulatorische Anerkennung und Validierung des internen Verfahrens betrieben werden muss, welcher die potentielle Eigenmittelsparnis vielfach kaum aufwiegen dürfte. Auch so wird die Bankenkommission ihre personellen Ressourcen für die Entwicklung und Anwendung des neuen umfassenden Regelwerkes in qualitativer und quantitativer Hinsicht erheblich ausbauen müssen. Insbesondere die Abnahme und Überwachung der internen Rating-Systeme ist eine hochkomplexe Aufgabe, welche die bisherige Betreuung der Marktrisiko-Modelle als geradezu einfach erscheinen lässt.

#### 1.1.1.3 Interne Revision und die Beziehungen zwischen Aufsichtsbehörden und interner sowie externer Revision

Unter dem Titel «Internal audit in banking organisations and the relationship of the supervisory authorities with internal and external auditors» veröffentlichte die Accounting Task Force, eine Arbeitsgruppe des Basler Ausschusses, im Juli 2000 den Entwurf eines Konsultativpapiers, welches alle massgebenden Fragen in Zusammenhang mit den Grundsätzen, der Stellung und den Aufgaben der internen Revision,

den Beziehungen zwischen der Aufsichtsbehörde und der internen und der externen Revision sowie weiteren Diskussionspunkten wie Outsourcing oder der Einsetzung eines Prüfungsausschusses (Audit Committee) behandelt. Die Frist für die Vernehmlassung dauerte bis Ende November 2000. Die Veröffentlichung des definitiven Papiers ist für 2001 vorgesehen.

Das Papier enthält insgesamt 18 Grundsätze, welche in verschiedene Gebiete unterteilt werden. Als Erstes wird eine Definition der internen Revision, welche vom Institute of Internal Auditors (IIA) übernommen wurde, wiedergegeben. Diese weist der internen Revision unter anderem eine beratende Funktion zu. Das Konsultativpapier interpretiert die Beratungsfunktion als eine gegenüber den Hauptaufgaben der internen Revision (unabhängige Untersuchung und Bewertung des internen Kontrollsystems) sekundäre Funktion. Beispielsweise bei wichtigen Umorganisationen, bei der Aufnahme wesentlicher oder riskanter neuer Aktivitäten, bei der Einführung oder Überarbeitung des internen Kontrollsystems kann es aus Effizienzgründen Sinn machen, die interne Revision beizuziehen. Es ist allerdings immer darauf zu achten, dass die Verantwortung für die Entwicklung und Einführung der Massnahmen beim Management der Bank verbleibt und die interne Revision bei zukünftigen Prüfungen in ihrem Urteil nicht eingeschränkt ist.

Ein weiterer Teil des Papiers behandelt die Grundsätze der internen Revision. Neben der Kontinuität, der Forderung nach einem Prüfungsreglement, welches die Stellung und die Befugnis der internen Revision in der gesamten Organisation festhält, der Unparteilichkeit und der fachlichen Kompetenz ist vor allem das Postulat der Unabhängigkeit hervorzuheben. Die interne Revision muss von allen von ihr geprüften Tätigkeiten sowie vom alltäglichen internen Kontrollverfahren unabhängig sein. Sie steht je nach geltender nationaler Rechtsordnung unter der direkten Kontrolle des Präsidenten der Geschäftsleitung, des Verwaltungsrates oder des Audit Committees. Zudem soll die interne Revision regelmässig einer unabhängigen Überprüfung unterzogen werden.

Falls sich die Aufsichtsbehörde von der Qualität der internen Revision überzeugt hat, kann sie deren Arbeit bei der Erkennung potentieller Risiken der Bank heranziehen. Eine umstrittene Frage ist, inwieweit die interne Revision ermächtigt oder sogar verpflichtet ist, die Aufsichtsbehörde direkt über wichtige Vorkommnisse in der Bank zu orientieren (sogenanntes «whistleblowing»), ohne dass dadurch die Vertrauensbeziehung zwischen der Bankleitung und der internen Revision belastet wird. Das Konsultativpapier erläutert dazu, dass es häufig als gute Praxis gilt, wenn das Prüfungsreglement der internen Revision ausreichend Möglichkeiten für die Berichterstattung (beispielsweise an das Management, den Verwaltungsrat oder an das Audit Committee) ihrer Prüfungsergebnisse, -erkenntnisse und -bemerkungen oder anderer Informationen einräumt, ohne dass diese Angelegenheiten Personen ausserhalb der Organisation zur Kenntnis gebracht werden müssen.

Der letzte Teil des Papiers behandelt schliesslich die Auslagerung (Outsourcing) der internen Revision. Durch Outsourcing kann die Bank von speziellem Fachwissen profitieren, welches bei ihr intern allenfalls nicht vorhanden ist. Umstritten ist vor allem die Frage, bis zu welchem Grad die interne Revision an Dritte weitergegeben werden soll. Der Entwurf streicht hier heraus, dass, auch wenn die interne Revision an einen Outsourcing-Anbieter ausgelagert wird, der Verwaltungsrat und das Management für die Funktionsfähigkeit des internen Kontrollsystems verantwortlich bleiben. Zudem sind mindestens die Aufgaben und Pflichten des Auftragnehmers sowie der Zugriff zu Dokumenten wie Prüfungsplänen und Arbeitspapieren in einem schriftlichen Vertrag mit dem Auftragnehmer zu regeln.

Für die Schweiz ergibt sich aus dem Papier mit Blick auf die bereits bestehende Regulierung kein unmittelbarer Handlungsbedarf.

#### 1.1.1.4 Electronic Banking

Der Basler Ausschuss publizierte im März 1998 einen Bericht über «Risk Management of Electronic Banking and Electronic Money». Der Bericht enthielt eine Analyse der spezifischen Risiken, welche bei Electronic Banking und Electronic Money auftreten können, sowie Vorschläge zum Management solcher Risiken. Der Basler Ausschuss setzte im November 1999 erneut eine Arbeitsgruppe zum Thema Electronic Banking ein («Electronic Banking Group»). Der neue Auftrag für die Arbeitsgruppe wurde über das Risikomanagement hinaus auf weitere Aspekte ausgedehnt. Die Arbeitsgruppe hat die aufsichtsrechtlichen Probleme von Electronic Banking im Retail-Geschäft umfassend zu analysieren und gegebenenfalls Vorschläge für Grundsätze zur Aufsicht über Electronic Banking auszuarbeiten (vgl. Jahresbericht 1999 S. 100 f.).

Im Oktober 2000 publizierte die Arbeitsgruppe einen Zwischenbericht unter dem Titel «Electronic Banking Group Initiatives and White Papers». Eingangs wird erläutert, dass Electronic Banking noch in einem Anfangsstadium steckt, weshalb die technische Entwicklung nicht durch zu einschränkende Regulierung verhindert werden sollte. Ziel der Arbeitsgruppe ist es in diesem Stadium, die Analyse und den Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen den verschiedenen Aufsichtsbehörden zu erleichtern. Diese Arbeiten sollen zu Grundsätzen über eine angemessene Aufsicht von Electronic-Banking-Aktivitäten führen. Die Grundsätze sollen Innovationen und Wettbewerb nicht verhindern und auch den Banken und ihren Kunden dienen.

Der Zwischenbericht erläutert die Themen, welche von der Arbeitsgruppe vertieft behandelt werden. Ein wichtiger Punkt ist nach wie vor das Risikomanagement von Electronic-Banking-Aktivitäten. Die Arbeitsgruppe wird konkrete Grundsätze für das Risikomanagement vorschlagen. Die Analysen und Empfehlungen im Bericht aus

dem Jahre 2000 werden überprüft und bei Bedarf angepasst. Ein weiterer wichtiger Punkt, der zunehmend an Aktualität und Bedeutung gewinnt, ist die Aufsicht über den grenzüberschreitenden Bankdienstleistungsverkehr. Die Arbeitsgruppe analysiert, ob die bestehenden Grundsätze des Basler Ausschusses über grenzüberschreitende Aufsicht auch auf Electronic Banking angewendet werden können. Bei Bedarf werden die bestehenden Grundsätze angepasst oder ergänzt. Zu den Themen Risikomanagement und grenzüberschreitender Bankdienstleistungsverkehr enthält der Zwischenbericht ausführliche Erläuterungen.

Zur Unterstützung ihrer Arbeit will die Arbeitsgruppe die Kooperation zwischen den Aufsichtsbehörden fördern, Ausbildungsprogramme für Aufsichtsbehörden austauschen und Informationen bei Banken und Service Providern erheben. Damit in der elektronischen Welt möglichst einheitliche Aufsichtsregeln gelten, soll eine Koordination mit Arbeitsgruppen von anderen internationalen Organisationen (IOSCO, Committee on Payments and Settlement Systems [CPSS], International Association of Insurance Supervisors [IAIS]) auf diesem Gebiet angestrebt werden. Mit Vorschlägen für Grundsätze zur Aufsicht über Electronic Banking ist in der ersten Hälfte des Jahres 2001 zu rechnen.

#### 1.1.1.5 Grenzüberschreitende Aufsicht

Die aus Mitgliedern des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht und der Vereinigung der Aufsichtsbehörden von Offshore-Finanzplätzen bestehende gemischte Arbeitsgruppe (vgl. Jahresbericht 1999 S. 112) setzte ihre Arbeiten im Jahr 2000 fort. Sie beschäftigte sich namentlich mit der Frage der Behandlung von verschiedentlich angebotenen Bankstrukturen, namentlich den sog. «shell branches» und «international business companies», bei denen die Aufsichtsverantwortung nicht auf den ersten Blick erkennbar ist. Zu erwähnen ist in diesem Bereich die Frage der sog. «booking offices», bei denen eine Bank in einem anderen Land eine nur formell inkorporierte Niederlassung hält, deren gesamte Tätigkeit faktisch in einem dritten Land ausgeübt wird. Auch die Problematik der Banken, welche ausschliesslich ausserhalb des Landes, in dem sie inkorporiert sind und überwacht werden, tätig sind, gehört zu diesem Fragenkomplex. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang schliesslich auch die in grossen Bankgruppen häufigen «business lines», bei denen die rechtliche Verantwortung nicht mit der tatsächlichen Weisungsbefugnis übereinstimmt. Diese Fragen sind für die grenzüberschreitende Aufsicht wichtig, Empfehlungen wurden jedoch bislang keine erlassen.

Um die bilaterale Zusammenarbeit mit Ländern, die nicht Mitglieder des Basler Ausschusses sind, im Bereich der Bankenaufsicht zu erleichtern, begann die Arbeitsgruppe, einen möglichen Inhalt für einen bilateralen Briefwechsel zwischen zwei Aufsichtsbehörden festzulegen, der diesen Ländern in Zukunft standardmässig angeboten werden könnte.

Schliesslich unterbreitete diese Arbeitsgruppe auf Ende Jahr dem Basler Ausschuss auch einen Entwurf für strenge Sorgfaltsregeln zur Kundenidentifizierung und -überwachung, welcher sich nun in der Vernehmlassung befindet (vgl. Ziff. 1.1.1.7).

#### 1.1.1.6 International Accounting Standards

Am 1. Januar 2001 wird der International Accounting Standard (IAS) 39 «Financial Instruments: Recognition and Measurement» in Kraft gesetzt. Dieser neue Standard erlangt für alle nach IAS erstellten Jahresrechnungen, welchen ein Geschäftsjahr beginnend am oder nach dem 1. Januar 2001 zu Grunde liegt, Gültigkeit. Wie kaum ein anderer Standard zuvor führte IAS 39 in der Bankenwelt zu grossen Diskussionen. Die Einführung war teilweise mit beträchtlichen Aufwendungen für die Banken verbunden.

Die Accounting Task Force beschäftigte sich im Jahre 2000 intensiv mit der Einführung von IAS 39 und dessen Auswirkung auf die Rechnungslegung der Banken. So wurde mit Vertretern des International Accounting Standards Committee (IASC) sowie von Banken eine gemeinsame Arbeitsgruppe, IAS 39 Implementation Guidance Committee, gebildet, welche sich mit den Problemen der Banken bei der Einführung von IAS 39 befasste. Wichtige Diskussionspunkte waren unter anderem die weitgehende Bewertung der Finanzinstrumente zum Fair Value (Betrag, zu welchem unter fachkundigen Parteien Vermögenswerte zu fairen Bedingungen frei verkauft bzw. Verbindlichkeiten erfüllt werden könnten) sowie die Erfassung von Absicherungsgeschäften («Hedge-accounting»).

#### 1.1.1.7 Sorgfaltsregeln zur Kundenidentifizierung und -überwachung

Anlässlich einer Umfrage hatte der Basler Ausschuss im Jahre 1999 festgestellt, dass eine gewisse Anzahl Länder keine oder nur ungenügende Bestimmungen über die Kundenidentifikation vorsahen. Die aus Mitgliedern des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht und der Vereinigung der Aufsichtsbehörden von Offshore-Finanzplätzen bestehende gemischte Arbeitsgruppe (vgl. Ziff. 1.1.1.5) wurde daher beauftragt, ein entsprechendes Dokument auszuarbeiten, welches die als Mindeststandard identifizierten Bestimmungen enthalten soll, deren Übernahme allen Ländern empfohlen werden könnte.

Als grundsätzliche Elemente dieser sog. «KYC»-Bestimmungen («know your customer») sind zu nennen:

- Die Notwendigkeit für jede Bank, klare Regeln für die Aufnahme von Kundenbeziehungen einzuführen;
- Allgemeine Bestimmungen zur Identifikation von Vertragspartnern und wirtschaftlich Berechtigten;

- Besondere Bestimmungen zur Aufnahme von Kundenbeziehungen mit Trusts und anderen auf Treuhandbasis geführten Kundenbeziehungen; zu den Identifikationsvorgaben bei Kundenkonten, welche durch andere Intermediäre, namentlich Anwälte, eröffnet werden; zur Eröffnung von Kundenbeziehungen mit politisch exponierten Persönlichkeiten, sog. «Potentaten», sowie zu den Bedingungen, unter denen ein Konto ohne persönlichen Kontakt mit dem Kunden eröffnet werden kann;
- Verschiedene Bestimmungen zur dauernden Überwachung von als risikoreich eingestuften Kundenbeziehungen;
- Die Rolle der Bankenaufsichtsbehörden im Bereich der KYC-Bestimmungen sowie die Anwendung dieser Bestimmungen in einem grenzüberschreitenden Umfeld.

Auf Ende Jahr unterbreitete die Arbeitsgruppe dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht einen Entwurf, welcher sich nun in der Vernehmlassung befindet. Aufsichtsbehörden der ganzen Welt werden eingeladen, sich zu den vorgesehenen Mindeststandards vernehmen zu lassen. Es wird erwartet, dass im Laufe des Jahres 2001 definitive Empfehlungen verabschiedet werden können. Aus Schweizer Sicht wird anlässlich der Vernehmlassung zu prüfen sein, ob diese neuen internationalen Vorgaben Auswirkungen auf die geltenden Bestimmungen haben und gegebenenfalls Anpassungsbedarf auslösen werden.

#### 1.1.2 International Conference of Banking Supervisors 2000 in der Schweiz

Die elfte internationale Konferenz der Bankenaufsichtsbehörden (International Conference of Banking Supervisors ICBS) fand am 20. und 21. September 2000 in Basel auf Einladung der Bankenkommission, der Schweizerischen Nationalbank und der Bank für den internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) statt. An der Konferenz nahmen Vertreter von 160 Bankenaufsichtsbehörden aus über 125 Ländern sowie Delegierte von verschiedenen internationalen Organisationen teil. Der Anlass wurde gemeinsam durch die beiden Schweizer Behörden und die BIZ organisiert.

Diese internationalen Konferenzen, die seit 1979 alle zwei Jahre durchgeführt werden, ermöglichen es, die Zusammenarbeit unter den nationalen Bankenaufsichtsbehörden zu fördern. Ebenso eröffnen sie den Führungskräften dieser Behörden einer grossen Anzahl Länder die Möglichkeit, ihre Ansichten über verschiedene Themen, die von allgemeinem Interesse sind, auszutauschen. Die zwei Hauptthemen der Konferenz dieses Jahres bildeten die Revision der Eigenkapital-Vereinbarung von Basel (vgl. Ziff. 1.1.1.2) sowie der Finanzsektor im 21. Jahrhundert und seine Auswirkungen auf die Bankenaufsicht. Diese Themen wurden innerhalb von verschiedenen Arbeitsgruppen behandelt und ebenso am runden Tisch von renommierten und kompetenten Teilnehmern diskutiert.

Das Thema «Finanzsektor im 21. Jahrhundert» erlaubte Diskussionen über so verschiedene Themen wie die Aufsicht über Finanzkonglomerate, die aufsichtsrechtliche Behandlung von insolventen Banken, die Vereinfachung der gesetzlichen Regulierung und der Aufsicht, der elektronische Verkehr der Banken und die elektronischen Transaktionen von Titeln, die Konzentrierung im Bankensektor sowie die Idee einer supranationalen Regulierungsinstanz für die grossen, international aktiven Bankengruppen. Es war in der Tat wichtig, den Einfluss der wachsenden Globalisierung und der Liberalisierung der Finanzsysteme sowie der Entwicklung der Informatiktechnologie auf die Bankenwelt zu untersuchen und die künftigen Hauptprobleme der Aufsicht zu evaluieren.

Darüber hinaus wirkten die Teilnehmer auch an einer Diskussion mit über die Rolle der Banken bei der Entwicklung von aufstrebenden Märkten. Eine andere Diskussionsrunde debattierte über die praktische Anwendung von grundlegenden Prinzipien für eine wirkungsvolle Bankenkontrolle. Schliesslich bot sich für den Präsidenten der Bankenkommission an dieser Konferenz die Gelegenheit, auf das Problem der Ausnutzung der Finanzsysteme im Rahmen der Korruption hoher politischer Funktionäre hinzuweisen und Gedanken zur Suche nach einer weltweiten Lösung dieses Problems einzubringen.

### 1.1.3 Kontakte mit ausländischen Aufsichtsbehörden

In Fortführung der bisherigen Praxis fanden auch 2000 mit verschiedenen ausländischen Banken- und Wertschriftenaufsichtsbehörden, unter anderem aus den Niederlanden, Frankreich, Grossbritannien, den Vereinigten Staaten von Amerika, den Bahamas und Guernsey, bilaterale Gespräche statt. Besprochen wurden dabei aktuelle Regulierungsfragen sowie konkrete Einzelfälle im Bereich der grenzüberschreitenden Aufsicht. Zudem fanden im Zusammenhang mit der internationalen Amtshilfe (vgl. Ziff. I/4) sowie der Bewilligung und Nachbetreuung der Modelle für die Berechnung der Eigenmittelanforderungen für Marktrisiken (vgl. Ziff. II/3.3.1) erneut enge Kontakte mit den Behörden im Ausland statt.

Schliesslich ergaben sich im auch Rahmen der Aufsichtstätigkeit über die beiden Schweizer Grossbank- bzw. Finanzkonzerne UBS und Credit Suisse Group diverse Kontakte zu ausländischen Aufsichtsbehörden (vgl. Ziff. II/3.7.3).

## 1.2 Börsen und Effektenhandel

### 1.2.1 Jahreskonferenz der IOSCO

Die 25. Jahresversammlung der IOSCO, der Internationalen Organisation der Effektenhandelsaufseher (International Organisation of Securities Commissions, IOSCO) fand vom 14. bis 19. Mai 2000 in Sydney statt. Gastgeberin der Konferenz mit über

500 Teilnehmern aus 90 Ländern war die australische Wertpapieraufsichtsbehörde. Die Organisation, deren Mitgliedschaft weltweit abgestützt ist, nahm sechs neue Mitglieder auf, wodurch deren Gesamtmitgliedschaft auf 165 stieg.

Die Versammlung stand unter dem Motto «Global Markets – Global Regulation» und behandelte anlässlich der Rahmenveranstaltungen, insbesondere an den verschiedenen Konferenz-Panels, Themen wie die regulatorischen Herausforderungen in sich rasch wandelnden Märkten und Marktstrukturen, Marktallianzen, Neue Wirtschaft und technologischer Fortschritt. Das zentrale Augenmerk galt der Frage, ob, was und wie zu regulieren und zu überwachen ist in derart sich ändernden Zeiten.

Die Bankenkommission als Mitglied der IOSCO und deren Technical Committee (TC) bzw. die SWX Swiss Exchange als Mitglied des SRO Consultative Committee nahmen als schweizerische Vertreter an der Jahreskonferenz teil. Eine Übersicht über die wesentlichen an der Jahresversammlung verabschiedeten bzw. die noch laufenden Arbeiten der IOSCO wird in den Ziff. 1.2.2 und 1.2.3 vermittelt.

Die Organisation hat anlässlich der Jahresversammlung verschiedene Resolutionen verabschiedet und Berichte publiziert. Im Wesentlichen handelt es sich um folgende Bereiche:

- Mit einer Resolution des Presidents Committee empfiehlt IOSCO ihren Mitgliedern, die Anwendung der 30 «Core Standards» für grenzüberschreitende Emissionen und Kotierungen grundsätzlich zuzulassen. Die IOSCO hat damit – in ihrem Bestreben für erleichterte grenzüberschreitende Emissionen und Kotierungen multinationaler Gesellschaften – ihre Analyse der «IASC Core Standards», d.h. der internationalen Rechnungslegungsstandards des «International Accounting Standards Committee» (IASC), vorerst abgeschlossen und damit ein wichtiges Teilziel erreicht. IOSCO ermutigte aber die IASC, mit der Entwicklung der «Accounting Standards» fortzufahren, und gab ihrem Wunsch auf eine weitere konstruktive Zusammenarbeit mit dem IASC Ausdruck.
- Mit der Publikation eines «Bulletin on Investor Protection in the New Economy» weist das TC auf die neuen Risiken, deren Offenlegung und die entsprechenden Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit der «New Economy» hin (vgl. Ziff. 1.2.2).
- Die beiden vom TC publizierten Berichte im Bereich der Anlagefonds (Collective Investment Schemes; CIS) betreffen zum einen Verhaltenspflichten für Fondsbetreiber («Summary of Responses to the Questionnaire on Principles and Best Practice Standards on Infrastructure for Decision Making for CIS Operators»), zum andern die Interessenkonflikte («Conflicts of Interests of CIS Operators»). Die Berichte werden in Ziff. 1.2.3.3 behandelt.

- Mit dem Bericht über die Handhabung der Kreditrisiken durch Effekthändler mit entsprechenden Empfehlungen («The Management of Credit Risks by Securities Firms and Recommendations to Firms and Regulators») trägt das TC der Tatsache Rechnung, dass Kreditrisiken, obwohl traditionell ein Thema vor allem für Banken und Rating-Analysten, ebenso aus Derivatgeschäften entstehen und damit auch für Wertpapierhäuser an Bedeutung stark zugenommen haben. Der Bericht zeigt die Ursachen der Kreditrisiken auf und identifiziert die erforderlichen regulatorischen Konsequenzen.
- Der von der Arbeitsgruppe 4 vorbereitete, vom TC nun verabschiedete «Report on Market Manipulation» (vgl. Jahresbericht 1999 S. 119) beschreibt die Facetten der Marktmanipulationen in den verschiedenen IOSCO-Mitgliedländern und zeigt Massnahmen auf, die für die Aufdeckung, Untersuchung und Ahndung dieser Praktiken zweckdienlich und effizient sein können. Der Bericht fordert die Aufsichtsbehörden auf, die dafür notwendigen Mittel vorzusehen und den Informationsaustausch mit ausländischen Behörden zu suchen.

#### 1.2.2 Überblick über die wesentlichen Arbeiten der IOSCO

Das nach wie vor vorrangige Projekt der IOSCO bildet die Umsetzung der Ziele und Prinzipien der Effektenhandelsaufsicht (Objectives and Principles of Securities Regulation), welche an der Jahresversammlung 1998 verabschiedet wurden (vgl. Jahresbericht 1999 S. 115). Im Hinblick auf eine möglichst hohe Verbindlichkeit und eine nachhaltige Umsetzung in den einzelnen Ländern will die IOSCO die Umsetzung dieser Grundsätze begleiten und sicherstellen. Das Technical Committee hat dafür ein entsprechendes «Implementation Committee» eingesetzt. Das Mandat beinhaltet ein «self assessment» sämtlicher IOSCO-Mitglieder über ihre Umsetzung der Grundsätze. Das Self-assessment-Projekt verfolgt eine rasche Überprüfung der gegenwärtigen Situation in den einzelnen Ländern im Sinne einer Selbsteinschätzung unter Einbezug sämtlicher Grundsätze und, parallel dazu, eine detailliertere Überprüfung der einzelnen Sektionen der Grundsätze.

Daneben gehören zu den laufenden Arbeiten an wichtigen Projekten:

- Seit der 1998 erfolgten Publikation des IOSCO-Berichts «Securities Activity on the Internet» setzte sich die rasante Entwicklung des Internet fort. Dessen Anwendung und Bedeutung wuchsen in Quantensprüngen. Gestützt auf die Empfehlungen dieses Berichts (Website der IOSCO: [www.iosco.org](http://www.iosco.org)) ist die Internet Task Force der IOSCO gegenwärtig an der Erarbeitung weiterführender Richtlinien zur Regulierung und Überwachung des Wertpapierhandels auf Internet. Diskutiert werden Themen wie neue Entwicklungen auf Internet, Schutz der Investoren, Inhalt der Web-Seiten, Offenlegung, Informationsaustausch, praktische Implikationen juristischer Aspekte sowie Überwachungs- und Enforcement-Fragen. Die Task Force koordiniert ihre Ar-

- beit mit Gremien anderer Organisationen wie dem Basler Ausschuss, die sich ebenfalls intensiv mit der Internet-Thematik bzw. dem E-Bereich generell befassen (vgl. Ziff. 1.1.1.4).
- Das an der Jahresversammlung veröffentlichte Bulletin «On Investor Protection in the New Economy» trägt dem technologischen Wandel Rechnung, der dem einzelnen Investor völlig neue Möglichkeiten eröffnet und die Strukturen der Wertschriftenmärkte in hohem Masse verändert. Das Erfordernis, Markt- und Anlagerisiken zu identifizieren, diese Risiken den Anlegern aufzuzeigen und die den professionellen Intermediären obliegende Verantwortung wahrzunehmen, war noch nie so vordringlich. Das «Bulletin» hebt vier Bereiche hervor: 1) die Prozesse der «Initial Public Offerings»; 2) die Bewertung von Technologie-Unternehmen sowie deren Rechnungslegung und Finanzberichterstattung; 3) die Wirkungen kurzfristiger Handelsstrategien auf die Risiken und Erwartungen der Investoren und 4) die Bewahrung des Vertrauens auf Investorenmehrheit. Auch wenn diese Themen nicht neu sind, so sind sie doch im Zusammenhang mit der «New Economy», wo zahlreiche Anleger den Wertschriftenmarkt das erste Mal beanspruchen, von erhöhter Bedeutung.
  - Rechtliche Umwandlung bzw. Privatisierung der Börsen: Börsen unterliegen weltweit einem Wandel ihres rechtlichen Status bzw. ihrer betriebswirtschaftlichen Ausrichtung. Sie transformieren sich in zunehmendem Masse von nicht gewinnorientierten Unternehmen zu gewinnorientierten Aktiengesellschaften – ein Prozess, der unter dem Begriff «Demutualization» bekannt ist. IOSCO hat diese Thematik im Sinne eines Erfahrungsaustausches unter Mitgliedern aufgegriffen und eine Diskussion über die wesentlichen Fragestellungen eingeleitet. Dabei geht es insbesondere 1) um Interessenkonflikte bei Börsen, die gleichzeitig einen regulatorischen Auftrag und Aufsichtsfunktionen zu erfüllen haben, 2) um das Erfordernis spezifischer Regeln und unternehmerischer Grundsätze («Corporate Governance») für die Aktionärsstruktur im Hinblick auf den Schutz des öffentlichen Interesses und 3) um die Frage, ob gewinnorientierte Börsen bereit sind, adäquate Mittel für ihre regulatorischen Aufgaben einzusetzen.
  - Wertschriftenabwicklungssysteme: Unter diesem Titel werden Fragen des grenzüberschreitenden Clearing and Settlement in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe IOSCO / BIZ bearbeitet. Ziel dieses gemeinsamen Projekts sind Empfehlungen über Standards für Abwicklungssysteme des Wertschriftenhandels sowohl im nationalen Kontext wie auch für den grenzüberschreitenden Handel. Die Arbeitsgruppe konnte dem Technical Committee im Herbst 2000 einen Zwischenbericht unterbreiten (vgl. Ziff. 1.2.3.1). In diesem Zwischenbericht werden insgesamt 18 Empfehlungen entworfen, so z.B. betreffend die Rechtsgrundlagen, Abschlussbestätigungen, Abwicklungszyklen, zentrale Gegenparteien, Wertpapierleihe, Lieferung gegen Zahlung, Kundenschutz, Kommunikation, Transparenz oder Aufsicht und Regulierung. Grundlage dieser Empfehlungen ist eine umfassende Analyse über Abwicklungs-

systeme, deren Möglichkeiten und Risiken. Elektronische und voll integrierte Abwicklungssysteme sind heute der Kern eines gut funktionierenden Börsenplatzes. Die Aufsicht über die Börsen muss auch die Aufsicht über die Abwicklungssysteme beinhalten.

### 1.2.3 Arbeitsgruppen des Technical Committee

#### 1.2.3.1 Arbeitsgruppe 2: Sekundärmärkte

Im Berichtsjahr tagte die Arbeitsgruppe 2 insgesamt viermal. Sie befasste sich dabei im Wesentlichen mit folgenden Themen:

Elektronische Handelssysteme: Nach einer umfangreichen Erhebung bei den Mitgliedstaaten der Arbeitsgruppe 2 über den grenzüberschreitenden Handel mit Derivaten über elektronische Handelssysteme (Screen Based Trading Systems) und ihrer Auswertung unterbreitete die Arbeitsgruppe dem Technical Committee den entsprechenden Bericht im Herbst 2000 zur Verabschiedung. Der Bericht bestätigt die zehn Grundsätze für die Aufsicht elektronischer Handelssysteme für Derivatprodukte («Principles for the Oversight of Screen-Based Trading Systems for Derivative Products») vom November 1990 («The 1990 Principles») und schlägt vier zusätzliche Grundsätze für die Beaufsichtigung von elektronischen Handelssystemen für Derivate vor, welche grenzüberschreitend direkten Zugang gewähren (remote access). Diese vier Zusätze enthalten zusammengefasst die folgenden Thesen:

- Aufsichtsbehörden mit Aufsichtsverantwortung über grenzüberschreitende Handelssysteme für Derivate oder über deren Teilnehmer sind gehalten, untereinander Vereinbarungen über Zusammenarbeit und Koordination der Aufsicht zu treffen.
- Solche Vereinbarungen sollen insbesondere einen effizienten Informationsaustausch vorsehen.
- Die rechtlichen Grundlagen jeder beteiligten Aufsicht sowie die vereinbarten Grundlagen über Zusammenarbeit und Koordination sollen offen gelegt werden.
- Bei der Formulierung von eigenen Aufsichtsanforderungen ist zu berücksichtigen, inwieweit im Herkunftsland die «IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation» (September 1998) und die «1990 Principles» (mit vorstehender Ergänzung) umgesetzt sind.

Wertschriftenabwicklungssysteme: Unter diesem Titel werden Fragen des grenzüberschreitenden Clearing and Settlement in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe IOSCO / BIZ bearbeitet. Diese konnte dem Technical Committee im Herbst 2000 einen Zwischenbericht unterbreiten (vgl. Ziff. 1.2.2).

Transparenz und Marktfragmentierung: Das Technical Committee beauftragte die Arbeitsgruppe 2, die Einflüsse der Fragmentierung der Märkte auf die Informationslage der Marktteilnehmer und der Anleger sowie auf die Kursbildung zu untersuchen. Hierzu wurde im Herbst 2000 unter den Mitgliedern der Arbeitsgruppe 2 eine entsprechende Erhebung durchgeführt.

#### 1.2.3.2 Arbeitsgruppe 4: Internationale Zusammenarbeit

Diese Arbeitsgruppe, die sich mit Fragen der internationalen Zusammenarbeit sowie mit Fragen des Vollzugs im Rahmen der Finanzmarktaufsicht befasst, tagte im Verlaufe des Jahres 2000 viermal. Die Gruppe gab dem Technischen Komitee einen Bericht über die Manipulation der Märkte ab. Basierend auf den Erfahrungen der Gruppenmitglieder werden im Bericht Manipulationsfälle aufgeführt, die bei den verschiedenen Gerichtsbarkeiten festgestellt wurden, und die nützlichen Massnahmen zur Verhinderung, Feststellung und Verfolgung solcher Aktivitäten festgelegt. Der Bericht empfiehlt den Einsatz wirksamer Mittel, einschliesslich angemessener gesetzlicher Grundlagen und sachkundiger Behörden, sowohl für die Überwachung und Ermittlung wie auch auf dem Gebiet der Zusammenarbeit mit anderen kompetenten Behörden in allen Verfahrensphasen, und zwar auf nationaler wie auf internationaler Ebene. Die Gruppe beschäftigte sich ausserdem mit einem neuen Auftrag über zusammenhängende oder parallele Untersuchungen von Finanzmarktaufsichtsbehörden. Es ist beabsichtigt, eine Art Praxisführer zu erstellen, welcher zum Ziel hat, alle bei einer Untersuchung zu beachtenden Punkte zu erfassen, welche internationale Auswirkungen haben könnten. Schliesslich wurde im Rahmen dieser Gruppe, unter der Führung der IOSCO, am 28. März 2000 ein Internet-Surf-Tag organisiert mit dem Zweck, die Identifikation und die Verfolgung von transnationalen Betrugsfällen zu fördern. Über 200 Personen aus 21 Behörden besuchten ungefähr 10 000 Websites. Als Aufsichtsbehörde über die Banken, Effekthändler und Börsen nahm auch die Bankenkommission an diesem Tag teil. Soweit die Dienste, die in der Schweiz wohnhaften Investoren von aus dem Ausland handelnden Gesellschaften angeboten werden, nicht schweizerischem Recht unterstehen, beschränkte sich die Prüfung der Bankenkommission nur auf Websites von in der Schweiz inkorporierten Unternehmen. Unter den zahlreichen besuchten Websites hatten etwa zwölf einen unter dem Gesichtspunkt des Börsengesetzes problematischen Inhalt. Vertiefte Abklärungen führten zwar keine unbewilligten oder illegalen Tätigkeiten an den Tag, aber die Bankenkommission liess bei verschiedenen Websites, die irreführend waren, Änderungen vornehmen.

#### 1.2.3.3 Arbeitsgruppe 5: Anlagefonds

Die für den Anlagefondsbereich zuständige Arbeitsgruppe 5 tagte im Berichtsjahr insgesamt dreimal. Sie schloss den Bericht über die Grundsätze und Verhaltensregeln für das Fällen von Anlageentscheiden («Best Practice Standards») durch

Fondsleitungen («Collective Investment Schemes Operators», vgl. Jahresbericht 1999 S. 119) sowie jenen über Interessenkonflikte von Fondsleitungen («Conflicts of Interests of CIS Operators») ab. Zweck des Letzteren war eine Analyse der Arten der möglichen Interessenkonflikte, ein Vergleich des rechtlichen Instrumentariums der Mitgliedstaaten sowie die Suche nach Lösungen, um bei der Behandlung von Interessenkonflikten den Schutz der Anleger zu gewährleisten. Sämtliche Mitgliedstaaten kennen, wenn auch in unterschiedlicher Form, die über allem stehende Verpflichtung der Fondsleitung zur ausschliesslichen Wahrung der Interessen der Anleger (vgl. Art. 12 Abs. 1 AFG). Die Konkretisierung dieser Pflicht erfolgt in zahlreichen Mitgliedstaaten u.a. auch über die Verwendung von Verhaltensregeln («Codes of Conduct»). In diesem Zusammenhang kann festgestellt werden, dass die «Verhaltensregeln für die schweizerische Fondswirtschaft» der Swiss Funds Association SFA vom 30. August 2000 dem internationalen Masstab entsprechen. Ferner vollendete die Arbeitsgruppe 5 auch den Bericht über die Delegation von Aufgaben («Delegation of functions»). Die Zulässigkeit der Delegation von Aufgaben variiert in den verschiedenen Mitgliedstaaten beträchtlich. Allen ist indes gemeinsam, dass die Fondsleitung nicht zu einem blossen Mantel («empty box») mutieren darf. Schliesslich wurde das Mandat über die Ausbildung des Anlegers («Investor education») weiter behandelt.

#### 1.2.4 Futures and Options Markets Regulators' Meeting

Das traditionelle jährliche «Futures and Options Markets Regulators' Meeting» der für die Überwachung der Derivatbörsen verantwortlichen Aufsichtsbehörden fand im Rahmen des Internationalen SFOA (Swiss Futures and Options Association) Bürgenstock Meetings am 7. September 2000 auf dem Bürgenstock statt (vgl. Jahresberichte 1997 S. 146, 1998 S. 102 und 1999 S. 120). Im Zentrum der Diskussionen standen die internationalen und nationalen regulatorischen Entwicklungen, wobei hauptsächlich die Arbeiten und der Stand der Regulierung in den USA, Kanada, Hong Kong und China sowie in Grossbritannien behandelt wurden.

Die Frage der Konzentration von Börsen in Europa und die zukünftige Bedeutung der börsenähnlichen Einrichtungen, insbesondere der Electronic Communication Networks (ECN), bildeten neben dem Clearing und Settlement für Derivatbörsen und der Rolle der Hedge Funds weitere wichtige Themen dieser Tagung.

Die SFOA hielt ihrerseits eine mehrtägige Konferenz mit Vertretern der Derivat-Industrie ab. Eine Vielzahl von Themen wurde behandelt, wobei die zentralen Themen die Herausforderungen der elektronischen Entwicklungen (E-Trading) und ECN sowie die zukünftigen Entwicklungen der Derivatbörsen betrafen.

### 1.3 Anlagefonds

#### 1.3.1 IOSCO-Arbeitsgruppe 5

Vgl. Ziff. 1.2.3.3.

#### 1.3.2 Enlarged Contact Group on the Supervision of Collective Investment Funds

Der jährliche Erfahrungs- und Informationsaustausch der Aufsichtsbehörden über Anlagefonds wurde 2000 von der Nederlandsche Bank in Amsterdam organisiert. Nebst den Aufsichtsbehörden aus den USA und den meisten EU-Staaten nahmen an der Veranstaltung Brasilien, Guernsey, Hong Kong, Isle of Man, Japan, Jersey, Kanada, Mexiko, Norwegen und die Schweiz sowie ein Repräsentant der Europäischen Kommission teil.

Das Treffen der Aufsichtsbehörden ermöglichte einen breiten Meinungsaustausch über aktuelle Trends auf dem Fondsmarkt und dessen Beaufsichtigung. Gegenstand der Beratungen waren namentlich die Entwicklung der Anlagefondsgesetzgebung und der Aufsichtspraxis in den vertretenen Ländern sowie in der Europäischen Union, die regulatorische Behandlung von Interessenkonflikten, Selbstregulierung durch «Codes of Conduct», Bewertungsprobleme, die Regulierung sog. «Highly Leveraged Funds» («Hedge Funds») sowie die jeweiligen Rechenschaftsablage- und Meldepflichten gegenüber den Anlegern und den Behörden. Auch Vertriebs- und Steuerfragen von Anlagefonds wurden intensiv diskutiert.

#### 1.3.3 Zusammenarbeit mit Frankreich

Die französische Commission des opérations de bourse (COB) und die Bankenkommision haben anfangs 2000 eine Vereinbarung unterzeichnet, welche den grenzüberschreitenden Vertrieb von der EG-Richtlinie 85/611/EWG entsprechenden Anlagefonds erleichtern soll.

Die Vereinbarung präzisiert die Verfahrensmodalitäten für die Erteilung der Bewilligung für den grenzüberschreitenden Vertrieb von Anteilen von Anlagefonds durch die beiden Aufsichtsbehörden. In beiden Ländern kommt ein Standardverfahren für die Behandlung der Bewilligungsgesuche französischer bzw. schweizerischer Anlagefonds zur Anwendung, welche die Anforderungen der genannten EG-Richtlinie erfüllen und im anderen Land vertrieben werden sollen. Die Vereinbarung beruht auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit und zielt auf eine Erleichterung des grenzüberschreitenden Vertriebs von Anteilen von Anlagefonds ab.

### 1.4 Joint Forum

Das Joint Forum ist ein zu gleichen Teilen aus Vertretern der Banken-, Effektenhan-

dels- und Versicherungsaufsicht zusammengesetztes Gremium, in welchem für die Schweiz die Bankenkommission Einsitz nimmt. Das Mandat des Forums betrifft einerseits Aspekte der Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten. Andererseits werden auch auf Stufe «technischer Experten» Gegenstände gemeinsamen Interesses aller drei Aufsichtsbereiche erörtert. 2000 fanden drei Treffen des Joint Forums statt.

Zur Zeit befassen sich drei Arbeitsgruppen mit spezifischen Themen: Vergleich der Grundprinzipien der Aufsicht zwischen den drei Finanzsektoren mit dem Ziel, Gemeinsamkeiten und Unterschiede klarer herauszukristallisieren und Erklärungen für Letztere zu finden. Eine zweite Gruppe befasst sich mit dem Thema «Corporate Governance» (Unternehmensführung und -kontrolle) und Transparenz. In jener Gruppe hat ein Vertreter des Bundesamtes für Privatversicherungen (BPV) Einsitz genommen. Eine dritte Arbeitsgruppe befasst sich mit der Risikobeurteilung und den Kapitalanforderungen in einem Finanzkonglomerat. Deren unterschiedliche Behandlung durch die verschiedenen Aufsichtsgremien wirft verständlicherweise unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsverzerrung besonders heikle Fragen auf.

Das Joint Forum verfolgte mit Interesse die erfolgsversprechenden zweijährigen Anstrengungen des Bundesamtes für Privatversicherungen und der Bankenkommission betreffend eine für Finanzkonglomerate mit Versicherungsschwerpunkt unzweifelhaft die internationale Vorreiterrolle einnehmende Aufsicht über die Zürich Financial Services Group (vgl. Ziff. VI/2).

### 1.5 Financial Stability Forum

Aufgabe des im Februar 1999 durch die Finanzminister und Präsidenten der Zentralbanken der G-7-Länder gegründeten Financial Stability Forum (FSF) ist es, die finanzielle Stabilität zu fördern, indem hauptsächlich die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Aufsicht über die Märkte und Finanzunternehmen verbessert werden soll. Um die Gefahren für die finanzielle Stabilität zu erkennen und um angemessene Massnahmen zu empfehlen, schuf das FSF drei Arbeitsgruppen mit den spezifischen Bereichen (a) Finanzinstrumente mit grosser Hebelwirkung («highly leveraged institutions»), (b) Kapitalfluss und (c) Offshore-Finanzzentren.

Obwohl die Schweiz nicht Mitglied des Forums ist, wurde die Bankenkommission eingeladen, an den Arbeiten über die Offshore-Finanzzentren teilzunehmen. Unter dem Vorsitz des kanadischen Superintendent of Financial Institutions hatte die Arbeitsgruppe zum Ziel, den Einfluss der Offshore-Finanzplätze auf die finanzielle Stabilität zu ermitteln. Sie legte im März 2000 ihren Bericht dem FSF vor. Der Bericht bezeichnet die internationalen Standards im Bereich der Marktaufsicht, der Integrität der Märkte und der internationalen Zusammenarbeit und empfiehlt die Anwendung einer bestimmten Anzahl von Massnahmen, damit die Standards beachtet werden, insbesondere die Forderung, die Offshore-Zentren einer Evaluation zu unterwerfen (vgl. Ziff. I/5.1).

Der Arbeitsgruppe betreffend Finanzinstrumente mit grosser Hebelwirkung («highly leveraged institutions», HLI) kam die Aufgabe zu, die Systemrisiken, die durch den Gebrauch dieser Instrumente geschaffen werden, zu untersuchen. Anlass für diese Untersuchung waren die Entwicklungen beim LTCM-Fonds («Long Term Capital Management»), der im Herbst 1998 nur dank der abgestimmten Intervention verschiedener Banken unter der Führung der Federal Reserve Bank of New York gerettet werden konnte (vgl. Jahresbericht 1998 S. 20 f. und 1999 S. 108 f.). Die Arbeitsgruppe legte ihren Bericht im Frühling 2000 dem FSF vor und empfahl ein Massnahmenpaket, das die Risiken, welche mit den Aktivitäten dieser Institutionen (hauptsächlich der «hedge funds») verbunden sind, besser unter Kontrolle bringen soll. Die Massnahmen beinhalten die Verstärkung des Risikomanagements, sowohl bei den HLI als auch bei deren Partnern, eine strengere Aufsicht über die Kreditgeber, mehr Transparenz bei der Publikation der Jahresrechnungen der HLI und deren Partnern sowie Weisungen, welche eine angemessene Praxis im Devisenverkehr festhalten. Die Arbeitsgruppe untersuchte im Weiteren die Zweckmässigkeit einer direkten Aufsicht über die HLI, die zur Zeit gesetzlich nicht geregelt sind. Sie empfahl die gesetzliche Regulierung in diesem Stadium nicht, unterstrich aber, dass diese Frage neu behandelt werden müsse, wenn die Anwendung der empfohlenen Massnahmen nicht zu den gewünschten Resultaten führen würde.

#### 1.6 GATS/WTO

Nach der Enttäuschung von Seattle im Dezember 1999 (vgl. Jahresbericht 1999 S. 123) eröffnete der Dienstleistungsrat der Welthandelsorganisation (Services Council) an seiner ausserordentlichen Sitzung vom 25. Februar 2000 eine neue Verhandlungsrunde im Dienstleistungsbereich. Die thematischen Vorarbeiten für die Verhandlungen werden im Rahmen des Finanzdienstleistungskomitees (Committee on Financial Services) geleistet. Verhandlungsthemen sind einerseits die Ratifikation der im fünften Protokoll zum GATS (General Agreement on Trade in Services) festgehaltenen spezifischen Verpflichtungen durch die einzelnen Mitglieder, die Frage der Definition von Inhalt und Umfang von Regeln der prudentiellen Aufsicht sowie Konsultationen mit andern internationalen Organisationen, die in diesem Bereich tätig sind (z.B. IOSCO und Basler Ausschuss für Bankenaufsicht). Die Verhandlungen dauern an.

#### 1.7 Financial Action Task Force

Die Financial Action Task Force (FATF) setzte ihre Arbeiten im Bereich der Bestimmung derjenigen Länder, deren Instrumentarium zur Bekämpfung der Geldwäscherei erhebliche Mängel aufweist, fort. Auf der Grundlage von 25 zu Beginn des Jahres 2000 verabschiedeten Kriterien publizierte die FATF im Juni 2000 eine Liste mit 15 Ländern, welche sie im Kampf gegen die Geldwäscherei als nicht kooperativ betrachtet (vgl. Ziff. I/5.2).

Die FATF beschloss ebenfalls, eine Revision ihrer 40 Empfehlungen in die Wege zu leiten. Die Stossrichtungen dieses Vorhabens wurden aber noch nicht bestimmt. Die Revision dürfte sich jedoch insbesondere mit Identifikationsvorschriften und technologischen Entwicklungen (E-Banking), mit der Anwendbarkeit auf Anwälte und Treuhänder, mit vorgeschobenen Gesellschaften und dem Umfang der Verpflichtung zur Anzeige von Verdachtsfällen befassen. Da die Mehrheit der bei der FATF vertretenen Länder der Ansicht ist, dass die Fragen im Zusammenhang mit Identifizierungsvorschriften und neuen Technologien vorrangig sind, sieht sich die Bankenkommission veranlasst, intensiv an denjenigen Revisionsarbeiten der FATF teilzunehmen, welche direkt die Bestimmungen betreffen, die auf die von der Bankenkommission überwachten Finanzintermediäre anwendbar sind.

## 2. Internationale Amtshilfe

### 2.1 Briefwechsel mit ausländischen Aufsichtsbehörden

Die Übermittlung von Informationen an eine ausländische Börsenaufsichtsbehörde unterliegt den drei Grundvoraussetzungen, dass diese Behörde an das Amts- oder Berufsgeheimnis gebunden sein muss, sie die Informationen ausschliesslich zur direkten Beaufsichtigung der Börsen und des Effektenhandels verwenden und sie nicht ohne vorgängige Zustimmung der Bankenkommission weiterleiten darf. Von den meisten ausländischen Aufsichtsbehörden, mit denen sie zusammenarbeitet, erhielt die Bankenkommission eine allgemeine Erklärung, die deren Tätigkeitsfeld und Kompetenzen beschreibt, bescheinigt und dass die Behörde rechtlich berechtigt ist, die Bedingungen des schweizerischen Rechts zu respektieren, und dass sie dies faktisch auch will. In den Fällen, in denen Gesuche seltener sind, verlangt die Bankenkommission von der ausländischen Aufsichtsbehörde eine einfache «ad hoc»-Bescheinigung, dass sie die Voraussetzungen der Amtshilfe anerkennt. Die Bankenkommission ist natürlich auch bereit, selbst eine entsprechende Erklärung abzugeben, wenn die ausländische Behörde dies verlangt, was jedoch nicht immer der Fall ist.

Wie in den vorangegangenen Jahren (vgl. Jahresbericht 1997 S. 145 und 151 sowie 1998 S. 106) bestätigten ausländische Aufsichtsbehörden der Bankenkommission, dass sie in der Lage sind, die Voraussetzungen, unter denen das Börsengesetz die Amtshilfe erlaubt, einzuhalten. Ende des Jahres 2000 hatten folgende Behörden eine allgemeine Bestätigung abgegeben:

Australien	ASIC	Australian Securities & Investments Commission
Belgien	EASDAQ	European Association of Securities Dealers Automated Quotation
	SBVMB	Société de la bourse de valeurs mobilières de Bruxelles

Deutschland	BAWe	Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel
Frankreich	COB	Commission des Opérations de Bourse
Grossbritannien	DTI	Department of Trade and Industry
Hong Kong	SFC	Securities and Futures Commission
Italien	CONSOB	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa
Niederlande	STE	Stichting Toezicht Effectenverkeer
Portugal	CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
Schweden	Finans- inspektionen	Swedish Financial Supervisory Authority
Spanien	CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
USA	CFTC SEC	U.S. Commodity Futures and Trading Commission Securities and Exchange Commission

Die Bankenkommission war auch in der Lage, aufgrund von Ad-hoc-Erklärungen im Rahmen konkreter Ersuchen den nachstehenden Behörden Informationen zu übermitteln:

Kroatien	SEC CRO	Securities and Exchange Commission
Norwegen	Kredittilsynet	The Banking, Insurance and Securities Commission of Norway
Ontario/Kanada	OSC	Ontario Securities Commission

Verschiedene Verfügungen der Bankenkommission, in denen entschieden wurde, ausländischen Aufsichtsbehörden aufgrund der genannten Erklärungen Amtshilfe zu leisten, wurden ans Bundesgericht weitergezogen. In zwei Fällen (SEC und CONSOB) verweigerte das Bundesgericht die Amtshilfe. Die Bankenkommission wurde angewiesen, zunächst bei den ausländischen Aufsichtsbehörden weitere Abklärungen vorzunehmen (vgl. Ziff. I/4).

## 2.2 Amtshilfepraxis

Die Bankenkommission vertritt die Politik, wenn möglich den an sie gerichteten Amtshilfesuchen Folge zu leisten, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, natürlich unter Wahrung der Verfahrensrechte der Kunden. Das Bundesgericht bestätigte in seiner Rechtsprechung, dass fünf neuen Behörden grundsätzlich Informationen auf dem Wege der Amtshilfe übermittelt werden dürfen. Es klärte einige noch offene Fragen, insbesondere zur Voraussetzung der doppelten Strafbarkeit und zum Datenschutz (vgl. Ziff. I/4 und Jahresbericht 1998 S. 104 ff. und 1999 S. 26 ff.).

# VIII. Beziehungen zu Behörden und Verbänden

## 1. Behörden

### 1.1 Behörden des Bundes

#### 1.1.1 Geschäftsprüfungskommissionen

Vertreter der Bankenkommission erhielten erfreulicherweise wie schon in den Vorjahren (vgl. Jahresbericht 1999 S. 126) Gelegenheit, vor den Wirtschaftssektionen der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) von Nationalrat und Ständerat ihre Tätigkeit zu erläutern und Fragen zu aktuellen Aufsichtsproblemen zu beantworten. Neben den Schwerpunktthemen des Jahresberichtes 1999 und der Jahrespressekonferenz der Bankenkommission wurden insbesondere folgende Aufsichtsbereiche behandelt:

- die internationale Amtshilfe nach dem Börsengesetz
- die Zusammenarbeit der Bankenkommission mit inländischen Strafverfolgungsbehörden und die Zuständigkeiten der verschiedenen Bundesaufsichtsbehörden
- die Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor, der Umgang mit Potentatengeldern und die Auswirkungen des revidierten Korruptionsstrafrechtes
- die Entwicklung der Allfinanz und die Beaufsichtigung von banken- oder versicherungsdominierten Finanzkonglomeraten
- die Chancen und Risiken von E-Banking und E-Trading
- die Untersuchung der Bonussysteme der Schweizer Banken
- die Suche nach nachrichtenlosen Vermögenswerten durch die Volcker-Kommission und der Entwurf eines Bundesgesetzes über nachrichtlose Vermögen
- die Lage im schweizerischen Bankensektor und die Sanierung der Genfer Kantonalbank
- der Finanzplatz Schweiz im internationalen Kontext und die Bedeutung des Bankgeheimnisses
- die Rolle der externen Revisionsstellen im schweizerischen Aufsichtssystem
- die Aufgabenverteilung zwischen Bankenkommission und Wettbewerbskommission bei Unternehmenszusammenschlüssen im Bankensektor
- der Einsatz von Beobachtern und Liquidatoren bei unbewilligten Finanzintermediären
- die Dauer von Bewilligungsverfahren, namentlich im Anlagefondsbereich
- die Stärkung der Eigenständigkeit der Bankenkommission und ihrer personellen Ressourcen sowie ein Ausblick auf den Bericht der Expertengruppe Finanzmarktaufsicht.

#### 1.1.2 Bundesamt für Privatversicherungen (BPV)

Zwischen der Direktion der Bankenkommission und der Amtsleitung des Bundesamtes für Privatversicherungen fanden die zur Tradition gewordenen halbjährlichen Treffen statt. Schwerpunkt der Zusammenarbeit bildete jedoch die äusserst aufwän-

dige Erarbeitung eines Aufsichtskonzeptes über die Zürich Financial Services Group, welches in den Grundzügen vereinbart wurde und im ersten Quartal 2001 durch eine formelle Verfügung des BPV abgeschlossen werden soll.

## 1.2 Nationalbank

An den beiden jährlichen Aussprachen erörterte die Bankenkommission mit dem Direktorium der Nationalbank unter anderem

- die Entwicklungen im Bankensystem aufgrund der Frühinformationen und von Problemfällen
- die Auswirkungen des angepassten geldpolitischen Konzepts
- die Anreizwirkungen der Bonussysteme im Bankensektor
- die im Rahmen der Totalrevision des Nationalbankgesetzes vorgesehene Überwachung systemrelevanter Zahlungssysteme
- die Schlussberichte der Expertenkommissionen «Finanzmarktaufsicht» (vgl. Ziff. VI/1) und «Bankinsolvenz und Einlegerschutz» (vgl. Ziff. II/1.1.2)
- die Revision der Eigenkapital-Vereinbarung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (vgl. Ziff. VII/1.1.1.2)
- die Organisation der International Conference of Banking Supervisors 2000 in der Schweiz (vgl. Ziff. VII/1.1.2) sowie die Rolle des Finanzplatzes Schweiz im internationalen Kontext.

## 2. Verbände

### 2.1 Bankiervereinigung (SBVg)

Delegationen der Schweizerischen Bankiervereinigung und der Bankenkommission besprachen an zwei Treffen insbesondere

- die internationale Amtshilfe
- die differenzierte Regulierung nach Adressaten
- den Abschluss des ICEP-Prozesses
- den Finanzplatz Schweiz im internationalen Kontext
- aktuelle Fragen im Zusammenhang mit E-Finance.

### 2.2 Swiss Funds Association (SFA)

Delegationen des Anlagefondsverbandes (Swiss Funds Association, SFA) und der Bankenkommission besprachen an ihrer jährlichen Zusammenkunft insbesondere folgende Themen:

- Beschleunigung der Bewilligungsverfahren (vgl. Ziff. III/2.5)

- Fondsvertrieb und Internet (vgl. Ziff. III/2.2)
- Revision der Anlagefonds-Richtlinie der Europäischen Union (vgl. Ziff. III/1.1)
- Zusammenarbeit zwischen SFA und Bankenkommission
- Selbstregulierung durch die SFA (vgl. Ziff. III/2.1)
- «Exchange-Traded-Funds» (vgl. Ziff. III/2.3).

Zudem wirkten verschiedene Mitarbeiter des Sekretariates in Arbeitsgruppen des Anlagefondsverbandes mit.

### 2.3 Treuhand-Kammer

Eine Delegation der Schweizerischen Treuhand-Kammer diskutierte mit der Bankenkommission folgende Themen:

- Die Aufsichtsbehörde beauftragte eine Expertenkommission mit der kritischen Analyse des aktuellen Umfeldes der Bankenrevision sowie ihrer Funktionsweise (vgl. Ziff. II/3.4.1).
- Die Würdigung der ersten detaillierten Tätigkeitsberichte der banken- und börsenrechtlichen Revisionsstellen, welche der Bankenkommission jährlich zu erstatten sind (vgl. Jahresbericht 1999 S. 54).
- Die Schlussarbeiten bei der ausserordentlichen Revision im Rahmen der Suche nach nachrichtenlosen Vermögenswerten.
- Die Resultate der Untersuchung der Bonussysteme.
- Die Vergabe von Mandaten als Liquidator oder Beobachter durch die Bankenkommission.

# IX. Interna

## 1. Bankenkommission

Die Bankenkommission behandelte in elf zum Teil zweitägigen Sitzungen 301 (im Vorjahr 286) Geschäfte.

Auf Ende Dezember 2000 schied Prof. Dr. Peter Nobel wegen Amtszeitbeschränkung aus der Bankenkommission aus.

## 2. Sekretariat

Ende Jahr arbeiteten 90 Personen bei der Bankenkommission. Zwölf Mitarbeitende wurden gesucht. Sorgen bereitete der Bankenkommission erneut die im Vergleich zum Vorjahr noch höhere Fluktuationsquote von gegen achtzehn Prozent. Insgesamt war auffällig, dass neun Mitarbeitende oder 60% der Austretenden in die Privatwirtschaft wechselten. Drei Personen traten Weiterbildungen an, zwei wechselten zur Bundesverwaltung und ein Mitarbeiter wurde pensioniert. Erneut trat ein Mitarbeiter die Stelle bei der Bankenkommission trotz Vorliegen eines Arbeitsvertrages nicht an, da ihm in der Privatwirtschaft zwischenzeitlich bessere Bedingungen angeboten wurden. Insgesamt beeinflussten wiederum die ausgezeichnete Arbeitsmarktlage für ausgewiesene Fachkräfte und die wesentlich höheren Entlohnungsmöglichkeiten wie auch die hervorragenden Nebenleistungen der Privatwirtschaft die Fluktuation bei der Bankenkommission massgeblich. Eine Entspannung der Situation zeichnete sich auch gegen Ende Jahr nicht ab.

## 3. Rechnung

Die Aufsichtsgebühren und die weiteren Gebühren werden so festgesetzt, dass sie insgesamt die Kosten der Bankenkommission und ihres Sekretariates decken (Art. 1 Verordnung vom 2. Dezember 1996 über die Erhebung von Abgaben und Gebühren durch die Eidgenössische Bankenkommission; SR 611.014). Für die Berechnung der Aufsichtsabgaben sind die im Vorjahr erwachsenen Kosten der Bankenkommission massgebend.

Die Deckung der Ausgaben erfolgt somit mit einer Verschiebung um ein Jahr. Zur besseren Vergleichbarkeit werden in der nachfolgenden Übersicht die laufenden Einnahmen den Ausgaben des Vorjahres gegenübergestellt. Die Übersicht stimmt deshalb mit der Staatsrechnung der Eidgenossenschaft nicht überein.

	Rechnungsjahr 1999		Rechnungsjahr 2000	
<b>Ausgaben</b>		<b>1998</b>		<b>1999</b>
• Behörde und Sekretariat	CHF	8 976 758	CHF	10 542 450
• Gemeinkosten <sup>1</sup>	CHF	7 481 020	CHF	8 805 808
• Überdeckung (Vortrag auf neue Rechnung)	CHF	2 924 376 <sup>4</sup>	CHF	2 142 581
	CHF	19 382 154	CHF	21 490 839
<b>Einnahmen</b>		<b>1999</b>		<b>2000</b>
• Spruch- und Schreibgebühren <sup>2</sup>	CHF	3 488 797	CHF	3 768 883
• Aufsichtsabgaben <sup>2</sup>				
– übrige Beaufichtigte <sup>3</sup>	CHF	11 206 806	CHF	12 407 767
– Anlagefonds	CHF	1 820 935	CHF	1 870 342
• Modellprüfungen	CHF	637 530	CHF	460 652
• Kostenrückerstattungen	CHF	42 914	CHF	58 819
• Überdeckung aus dem Vorjahr	CHF	2 185 172 <sup>4</sup>	CHF	2 924 376
	CHF	19 382 154	CHF	21 490 839

<sup>1</sup> Räumlichkeiten, Energie, Mobiliar, EDV, Drucksachen, Porti, Telefon, Sicherheit usw.

<sup>2</sup> nach Staatsrechnung

<sup>3</sup> Banken, Effekthändler, Börsen und börsenähnliche Einrichtungen, Pfandbriefinstitute, Gemeinschaftseinrichtungen

<sup>4</sup> Im Rechnungsjahr 1999 fehlte der Vortrag aus dem Rechnungsjahr 1998 (vgl. Jahresbericht 1999 S. 131)

# 4. Organigramm 2000



## 5. Organigramm 2001

<p><b>Eidg. Bankenkommission</b>                  Dr. Kurt Hauri, Präsident                  Jean-Pierre Gheffl, Vizepräsident                  Dr. Pierre Lardy                  Prof. Dr. Raina Gibson                  Dr. Heidi Pfister-Hiltchen                  Prof. Dr. René Krsini</p>	<p><b>Direktor</b>                  Daniel Zuberbühler  <i>Stellvertreter: Roman Mari</i></p>	<p><b>Börsen/Märkte</b>  <b>BM</b>                  Franz Strimmann                  Vizedirektor  <i>Stellvertreter: Dr. Marcel Livio Aellen</i></p>	<p><b>Rechtsdienst</b>  <b>RD</b>                  Dr. Urs Zulauf                  Vizedirektor  <i>Stellvertreter: Marco Franchetti</i></p>	<p><b>Controlling/Logistik</b>  <b>CL</b>                  Max Nydegger                  Mitglied der Geschäftsleitung  <i>Stellvertreterin: Gina Bögli-von Allmen</i></p>
<p><b>Bewilligungen/Anlagefonds</b>  <b>BAF</b>                  Romain Marti                  sv. Direktor  <i>Stellvertreter: Dr. Mathias Den Otter</i></p>	<p><b>Grossbanken</b>  <b>GB</b>                  Dr. Andreas Bühmann                  Vizedirektor  <i>Stellvertreter: Christopher McHale</i></p>	<p><b>Banken/Effektenhändler</b>  <b>BEF</b>                  Kurt Bucher                  Vizedirektor  <i>Stellvertreter: François Tinguely</i></p>	<p><b>Spezialaufgaben</b>                  - Dr. Mathias Den Otter  <i>Stellvertreter: Claude Meader</i></p>	<p><b>Dienstleistungen/Infrastruktur</b>                  - Gina Bögli-von Allmen, Leiterin                  Nadine Bucher                  Carline Schmidt                  Stéphanie Kurz-Handous                  Beat Güsset                  Monica Rupprecht Flückiger</p>
<p><b>Spezialaufgaben 1</b>                  - Dr. Mathias Den Otter  <i>Stellvertreter: Claude Meader</i></p>	<p><b>Spezialaufgaben</b>                  - Christopher McHale, Leiter                  Daniel Christoph Schmid                  Michael Kunz</p>	<p><b>Überwachung 1</b>                  - François Tinguely, Leiter                  Albert Baumgartner                  Samuel Schaller                  Claude Suchet                  Manuel Moreno</p>	<p><b>Informations</b>                  - Adrian Birki, Leiter                  Peter Baumer                  Armin Baurer                  Anita Stauffacher</p>	<p><b>Info-Center</b>                  - Roland Braunwalder, Leiter                  Peter Flury                  Armentina von Allmen</p>
<p><b>Spezialaufgaben 2</b>                  - Claude Meader</p>	<p><b>Überwachung 2</b>                  - Marcel Sotkas, Leiter                  Christoph Blumer                  Philippe Ramuz-Messer                  Martin Bösiger</p>	<p><b>Überwachung 1 "UBS"</b>                  - Stephan Rieder, Leiter</p>	<p><b>Finanzen</b>                  - Markus Niesen, Leiter                  Dina Baretta</p>	<p><b>Personal</b>                  - Maria Tuzzolino, Leiterin                  vakant</p>
<p><b>Administration</b>                  vakant</p>	<p><b>Überwachung 2 "CSG"</b>                  - Johannes Grieschen, Leiter</p>	<p><b>Offenlegung/Übernahmen</b>                  Dr. Myriam Senn</p>	<p><b>Administration</b>                  Stephan Schenk                  Stefan Konrad</p>	<p><b>Administration</b>                  vakant</p>
<p><b>Bewilligungen</b>                  - Hansuel Geiger, Leiter  <i>Stellvertreter: André Kowalski</i></p>	<p><b>Überwachung 3</b>                  - Matthias Wigger, Leiter                  Thomas Baeriswyl                  Edith Rohlfenberger, Teilscher</p>	<p><b>Administration</b>                  Arduino Lavina                  Markus Ulrich Meister                  Arno Buchs                  Oliver Buchs                  Irene Mollat-Schilling</p>	<p><b>Risikomanagement</b>                  - Daniel Sigrist, Leiter                  Dr. Martin Sprenger                  Dr. Uwe Steinhäuser                  Dr. Karl-Hubert Vogler                  Lukas Britsch</p>	<p><b>Spezialaufgaben</b>                  - vakant, Leiter                  Miriamme Gyger                  Renate Lischer Affolter                  Hans-Rudolf Müller</p>
<p><b>Bewilligungen 1</b>                  - André Kowalski, Leiter                  Yann Wiemelle                  Raffaele Rossetti                  Sandra Stutz</p>	<p><b>Bewilligungen 2</b>                  - Hansuel Geiger, Leiter                  Tobias Rietmann                  Christine Pohl</p>	<p><b>Administration</b>                  Kathrin Schneebberger</p>	<p><b>Anlagefonds</b>                  - Dr. Felix Stutz, Leiter  <i>Stellvertreter: Joseph Mauron</i></p>	<p><b>Anlagefonds 1</b>                  - Joseph Mauron, Leiter                  Nicolas Biffiger                  Novella Mantelli</p>
<p><b>Administration</b>                  Adriano Famiglietti</p>	<p><b>Anlagefonds 2</b>                  - Dr. Felix Stutz, Leiter                  Kurt Fahr                  Roger Büchler                  Michela Invernizzi                  vakant</p>	<p><b>Administration</b>                  vakant</p>	<p><b>Administration</b>                  vakant</p>	<p><b>Administration</b>                  vakant</p>

# X. Statistik

## 1. Banken

### 1.1 Behandelte Geschäfte

#### 1.1.1 Verfügungen

2000 erliess die Bankenkommission 141 (176) Verfügungen im Bankenbereich, einschliesslich Sekretariatsverfügungen. Diese betrafen folgende Sachgebiete:

• Bewilligungen (Art. 3 und 3 <sup>bis</sup> BankG, Art. 2 ABV)	52*	(48)
– Banken	16	(12)
– Zweigniederlassungen, Agenturen und Vertretungen	36	(36)
• Zusatzbewilligungen (3 <sup>ter</sup> BankG)	17	(12)
• Wechsel von Revisionsstellen (Art. 39 Abs. 2 BankV)	6	(6)
• Eigenmittel, Liquidität und Risikoverteilung	2	(9)
• Entlassung aus dem Bankenstatus	2	(10)
• Liquidation im Zusammenhang mit unbewilligter Tätigkeit	1**	(7)
• Amtshilfe	39	(68)
• Verschiedenes	22	(11)

\* 21 dieser 52 Bewilligungen waren zugleich auch Bewilligungen im Sinne der Börsengesetzgebung.

\*\* Diese Liquidation erfolgte sowohl gestützt auf die Banken- als auch die Börsengesetzgebung.

#### 1.1.2 Empfehlungen

Im Rahmen der allgemeinen Richtlinien und der gefestigten Praxis der Bankenkommission versucht ihr Sekretariat, Einzelfälle zunächst mit sogenannten Empfehlungen nach Art. 8 R-EBK zu bereinigen. In solchen Empfehlungen wird der Bank ein bestimmtes Verhalten innert nützlicher Frist vorgeschlagen. Gleichzeitig wird sie aufgefordert, sich innert einer bestimmten Frist zu äussern, ob sie die Empfehlung annimmt. Lehnt die Bank ab, so unterbreitet das Sekretariat das Geschäft der Bankenkommission zur Entscheidung.

2000 wurden 2 (7) Empfehlungen, welche alle Fragen der Jahresrechnung betrafen, erlassen. Sie wurden von den Banken angenommen.

### 1.2 Unterstellte Banken und Revisionsstellen (Bestand Ende 2000)

• Banken	378	(385)
– Ausländisch beherrscht	128	(129)
– Zweigniederlassungen ausländischer Banken (inklusive Agenturen)	24	(27)
• Raiffeisenbanken	486	(582)

- Vertreter ausländischer Banken 60 (71)
- Anerkannte Revisionsstellen 11 (15)

## 2. Anlagefonds

### 2.1. Behandelte Geschäfte

2000 wurden von der Bankenkommission 263 (290) Verfügungen einschliesslich Sekretariatsverfügungen behandelt.

### 2.2. Entwicklung der Anlagefonds im Jahre 2000

Im Jahr 2000 wurden 43 (59) neue Fonds schweizerischen Rechts, wovon ein Immobilienfonds, gegründet. Demgegenüber wurden 23 (36) Fonds liquidiert oder fusioniert. Der Nettozuwachs beträgt damit 20 (23), womit sich die Gesamtzahl von 379 auf 399 erhöhte. Zwei (3) Fonds waren am 31. Dezember 2000 in Liquidation.

Auch im Jahr 2000 verzeichneten die ausländischen Anlagefonds ein kräftiges Wachstum um 574 neue Einheiten, während 135 liquidiert wurden. Damit beträgt der Nettozuwachs 439 neue Einheiten, womit die Zahl der ausländischen Fonds von 1734 per Ende Dezember 1999 auf 2173 per Ende Dezember 2000 zunahm. Der Nettozuwachs entfiel vorwiegend auf Luxemburg (+ 330), Irland (+ 37), Deutschland (+ 28), Liechtenstein (+ 28) und Grossbritannien (+ 14).

	Anzahl		Fondsvermögen		Einzahlungen ./ Rückzüge	
	per 31.12.		per 31.12. in Mio. CHF		per 31.12. in Mio. CHF	
	2000	1999	2000	1999	2000	1999
<b>Schweiz. Anlagefonds</b>						
Effekten- und übrige Fonds	368	348	138 768	131 368	15 922	15 396
Immobilienfonds	31	31	11 431	10 961	457	1 276
<b>Total</b>	<b>399</b>	<b>379</b>	<b>150 199</b>	<b>142 329</b>	<b>16 379</b>	<b>16 672</b>
<b>Ausländische Fonds</b>	<b>2173</b>	<b>1734</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>71 330</b>	<b>47 633</b>

Weitere statistische Angaben enthalten die «Statistischen Monatshefte» der Schweizerischen Nationalbank (Tabellen D 151 et D 152).

Nach Herkunftsländern sieht die Statistik der in der Schweiz vertretenen ausländischen Fonds per Ende 2000 wie folgt aus:

- EWR-Länder
- Luxemburg 1598 (1268)
  - Irland 193 (156)

• Deutschland	116	(88)
• Liechtenstein	36	(8)
• Frankreich	30	(28)
• Dänemark	29	(21)
• Belgien	25	(25)
• Grossbritannien	14	(0)
• Niederlande	5	(5)
• Österreich	2	(2)
• Norwegen	0	(5)
Übrige Länder		
• Guernsey	73	(75)
• Jersey	46	(46)
• USA	5	(5)
Länder ohne eine der schweizerischen gleichwertige Aufsicht nach altem Recht (Art. 45 Abs. 6 AFG)		
	1	(2)

### 3. Börsen und Effekthändler

#### 3.1 Behandelte Geschäfte / Verfügungen

2000 erliess die Bankenkommission 158 (553) Verfügungen im Sinne der Börsengesetzgebung\*, einschliesslich Sekretariatsverfügungen. Diese betrafen folgende Sachgebiete:

• Betriebsbewilligung an inländische Börsen (Art. 3 Abs. 1 und 2 BEHG und Art. 6 ff. BEHV)	0	(1)
• Zulassung ausländischer Börsen (Art. 3 Abs. 3 BEHG und Art. 14 BEHV)	7	(9)
• Bewilligungen an börsenähnliche Einrichtungen (Art. 16 BEHV)	0	(1)
• Zulassung ausländischer Börsenmitglieder (Art. 10 Abs. 4 und 37 BEHG und Art. 53 BEHV)	33	(65)
• Öffentliche Kaufangebote (Art. 23 Abs. 4 BEHG)	4	(2)
• Bewilligungen an bestehende Banken als Effekthändler (Art. 10 und 50 BEHG und Art. 58 Abs. 2 BEHV)	5**	(194)
• Bewilligungen an bestehende Effekthändler als Effekthändler (Art. 10 ff. und 50 Abs. 2 BEHG)	25	(19)
• Bewilligungen an bestehende ausländische Banken und Effekthändler als Zweigniederlassung	1	(9)
• Bewilligungen an bestehende ausländische Banken und Effekthändler als Vertretung	10	(8)
• Bewilligungen an neue Effekthändler (Art. 10 ff. BEHG)	9	(20)

• Bewilligungen an ausländische Effekthändler als neue Zweigniederlassung oder Vertretung (Art. 39 BEHV)	11	(8)
• Zusatzbewilligung (Art. 10 Abs. 6 BEHG i.V.m. Art. 56 Abs. 3 BEHV)	3	(3)
• Entlassung aus dem Effekthändlerstatus	1	(1)
• Liquidation im Zusammenhang mit unbewilligter Tätigkeit (Art. 35 Abs. 3 BEHG)	10	(11)
• Amtshilfe (Art. 38 Abs. 3 BEHG)	33	(16)
• Verschiedenes	6	(8)

\* Nicht berücksichtigt sind hierbei Verfügungen, welche sowohl gestützt auf die Banken- als auch Börsengesetzgebung erlassen worden sind. Diese sind vorne unter Ziff. 1.1.1 enthalten.

\*\* Inklusive Globalbewilligung an die Raiffeisenbanken.

### 3.2 Unterstellte Börsen, Effekthändler und Revisionsstellen (Bestand Ende 2000)

• Börsen	20	(13)
– Betriebsbewilligung an inländische Börsen	2	(2)
– Zulassung ausländischer Börsen	18	(11)
• Börsenähnliche Einrichtungen	2	(2)
• Zugelassene ausländische Börsenmitglieder als Effekthändler	188	(155)
• Effekthändler (ohne Banken)	73	(37)
– Ausländisch beherrscht	24	(15)
– Zweigniederlassungen ausländischer Effekthändler	9	(7)
• Vertretungen ausländischer Effekthändler	32	(13)
• anerkannte Revisionsstellen	11	(15)

## 4. Verwaltungsgerichtsbeschwerden und Strafanzeigen

### 4.1 Verwaltungsgerichtsbeschwerden

Wie in den Vorjahren wurden einige Verfügungen der Bankenkommission durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten. Es ergab sich folgendes Bild:

• Ende 1999 hängige Beschwerden	13
• 2000 neu eingereichte Beschwerden	32
• 2000 entschiedene oder zurückgezogene Beschwerden	31
• Ende 2000 hängige Beschwerden	14

#### 4.2 Anzeigen an Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden

Erhält die Bankenkommission Kenntnis von Widerhandlungen gegen das Bankengesetz (Art. 46, 49 und 50 BankG), das Börsengesetz (Art. 40, 41 und 42 BEHG) oder das Anlagefondsgesetz (Art. 69 und 70 AFG), so hat sie nach Art. 23<sup>ter</sup> Abs. 4 BankG, Art. 35 Abs. 6 BEHG bzw. Art. 58 Abs. 5 AFG unverzüglich das Eidg. Finanzdepartement zu benachrichtigen. Erhält sie Kenntnis von gemeinrechtlichen Verbrechen und Vergehen (Art. 47 und 48 BankG bzw. Art. 43 BEHG), benachrichtigt sie die zuständige kantonale Behörde.

Die Bankenkommission behält sich ferner vor, grobe oder wiederholte geringfügige Verstösse von Vertriebstägern von Anlagefonds gegen die Richtlinien für den Fondsvertrieb der Swiss Funds Association als Disziplinarbehörde zu melden.

• Strafanzeigen an das Eidg. Finanzdepartement	12	(12)
• Strafanzeigen an kantonale Behörden	3	(4)