

**2001**

**Jahresbericht  
Rapport de gestion**

Eidgenössische Bankenkommission  
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 31 322 69 11  
Téléphone +41 31 322 69 11  
E-Mail [info@ebk.admin.ch](mailto:info@ebk.admin.ch)  
Internet [www.ebk.admin.ch](http://www.ebk.admin.ch)  
[www.cfb.admin.ch](http://www.cfb.admin.ch)  
[www.sfbk.admin.ch](http://www.sfbk.admin.ch)  
Telefax +41 31 322 69 26  
Téléfax +41 31 322 69 26

**Vertrieb  
Diffusion**

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

3003 Bern / 3003 Berne

Telefon +41 31 325 50 50  
Téléphone +41 31 325 50 50  
E-Mail [edmz@bbl.admin.ch](mailto:edmz@bbl.admin.ch)  
Telefax +41 31 325 50 58  
Téléfax +41 31 325 50 58  
Internet [www.admin.ch/edmz](http://www.admin.ch/edmz)

**Bestellnummer  
Numéro de commande**

607.032  
607.032 3.2002 5000 70 616

**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 (2001 = EBK-Bulletin 42) / Vertrieb: BBL/EDMZ  
Bulletins CFB (2001 = Bulletin CFB 42) / Diffusion: OFCL/EDMZ
- Die Banken in der Schweiz 2001 / Vertrieb: Schweizerische Nationalbank  
Les banques suisses en 2001 / Diffusion: Banque nationale suisse

Inhaltsübersicht	Seite
Deutsche Fassung .....	4
Deutscher Statistikeil .....	134
Verzeichnis anerkannter Revisionsstellen .....	139
Französische Fassung .....	142
Französischer Statistikeil .....	280

Sommaire	Page
Version allemande .....	4
Statistique en allemand .....	134
Liste des institutions de révision reconnues .....	139
Version française .....	142
Statistique en français .....	280

# 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 .....	14
Anlagefonds .....	16
Börsen und Effektenhandel .....	16
Internationale Gremien .....	18
<b>I. Wesentliche Themen</b> .....	20
<b>1. Reform der Finanzmarktaufsicht</b> .....	20
Integrierte Aufsichtsbehörde und Aufsicht über Vermögensverwalter .....	20
Aufsicht über Finanzkonglomerate .....	21
Aufsicht über Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme .....	21
Bankinsolvenz- und Banksanierungsrecht und Einlegerschutz .....	22
Reform der Bankrevision .....	22
Revision des Anlagefondsgesetzes .....	23
Strafbestimmungen über Insidergeschäfte und Kursmanipulation .....	23
Amtshilfe und Vor-Ort-Kontrolle .....	23
<b>2. Financial Sector Assessment Program des IWF</b> .....	24
<b>3. Terroranschläge</b> .....	26
<b>4. Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Persönlichkeiten (PEP)</b> .....	31
4.1 Montesinos .....	31
4.2 Ausserordentliche Revisionen .....	33
4.3 Internationale Initiativen .....	34
<b>5. Offshore-Niederlassungen von Schweizer Banken</b> .....	35
5.1 Bewilligungspraxis bei Errichtung oder Übernahme .....	35
5.2 Schwerpunktprüfung durch die bankengesetzliche Revisionsstelle .....	36
<b>6. Internationale Amtshilfe</b> .....	37
6.1 Briefwechsel mit ausländischen Aufsichtsbehörden .....	37
6.2 Amtshilfepraxis im Börsenbereich .....	38

<b>II. Banken</b>	41
<b>1. Rechtliche Grundlagen</b>	41
1.1 Bankengesetz	41
1.1.1 Gruppen- und Konglomeratsaufsicht (VAG)	41
1.1.2 Systembetreiber (NBG)	41
1.1.3 Bankeninsolvenzrecht und Einlegerschutz	43
1.2 Bankenverordnung / Definition der Publikumseinlagen	44
1.2.1 Vereine, Stiftungen und Genossenschaften	44
1.2.2 Betriebssparkassen	45
<b>2. Rundschreiben / Geldwäscherei (EBK-Rundschreiben 98/1)</b>	47
<b>3. Praxis der Aufsichtsbehörde</b>	48
3.1 Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit	48
3.2 Ausländisch beherrschte Banken	48
3.2.1 Bewilligungsvoraussetzungen	48
3.2.2 Vor-Ort-Kontrollen	49
3.3 Eigenmittel und Risikoverteilung	51
3.3.1 Zürcher Kantonalbank / Securitisation	51
3.3.2 Expo.02 und Crossair	51
3.3.3 Risikoverteilung / Erleichterung für nicht regulierte Konzerngesellschaften	51
3.4 Revisionswesen	53
3.4.1 Reform der Bankenrevision	53
3.4.2 Sorgfaltspflichten bei Revisionsstellen	53
3.5 Bonussysteme im Private Banking	55
3.6 Zinsrisiko	56
3.7 Grossbanken	57
3.7.1 Allgemeine Aufsichtspolitik	57
3.7.1.1 UBS AG	57
3.7.1.2 CS Group	57
3.7.2 Besondere Untersuchungen	58
3.7.3 Internationale Zusammenarbeit	58
3.8 Kantonalbanken	59
3.8.1 Revisionen im Kreditbereich	59
3.8.2 Gewährträgerhaftung und Anstaltslast in der EU	61
3.9 Regionalbanken	62
3.10 Raiffeisen-Konzern	62
3.10.1 Projekt «Firmenkundengeschäft»	63
3.10.2 Statutenänderung für das Auslandgeschäft	63
3.10.3 Gesuch für die Risikoverteilung	64

<b>III. Anlagefonds</b>	.65
<b>1. Rechtliche Grundlagen</b>	.65
1.1 Anlagefondsgesetz	.65
1.2 Verordnung über die Anlagefonds	.65
1.3 Verordnung der Bankenkommission über die Anlagefonds	.66
1.4 Rundschreiben	.66
1.4.1 Öffentliche Werbung	.66
1.4.2 Anerkannte Rating-Agenturen (RS-EBK 98/3)	.67
<b>2. Praxis der Aufsichtsbehörde</b>	.67
2.1 Richtlinien der SFA über die Berechnung der Inventarwerte	.67
2.2 Fondsvertrieb	.68
2.2.1 Richtlinien der SFA für den Fondsbetrieb	.68
2.2.2 Massnahmen gegen Vertriebsträger	.68
2.3 Optionen auf «Exchange Traded-Funds»	.70
2.4 Anlagerestriktionen bei Immobilienfonds für institutionelle Anleger	.71
2.5 CAT-Fonds	.71
2.6 Fonds für institutionelle Anleger	.73
2.7 Liste der anerkannten Staaten	.74
<b>IV. Börsen und Märkte</b>	.75
<b>1. Rechtliche Grundlagen</b>	.75
1.1 Börsengesetz	.75
1.1.1 Sanierungs- und Insolvenzrecht	.75
1.1.2 Systembetreiber (NBG)	.75
1.2 Marktverhalten: «Code of Conduct»	.75
<b>2. Aufsicht über Börsen</b>	.76
2.1 Schweizer Börse (SWX Swiss Exchange)	.76
2.1.1 Gewährsverfahren	.76
2.1.2 virt-x / Zusammenarbeit mit FSA	.77
2.1.3 Regelwerk	.79
2.1.3.1 Kotierungsreglement / Corporate Governance	.79
2.1.3.2 Allgemeine Geschäftsbedingungen / Market Making New Market	.80
2.1.3.3 Transaktionsmeldungen	.80
2.2 Eurex Zürich AG / Reglement Überwachungsstelle	.81
2.3 Ausländische Börsen	.81
2.4 Marktaufsicht	.82
2.4.1 Untersuchungsverfahren	.82
2.4.2 Initial Public Offerings (IPO's)	.84
2.4.3 Biber / Entschädigungsfonds	.84
2.4.4 Arbeitsgruppe Börsendelikte	.85

<b>3. Aufsicht über Effektenhändler</b> .....	.85
<b>4. Offenlegung von Beteiligungen</b> .....	.86
4.1 Praxis der Offenlegungsstelle der SWX Swiss Exchange .....	.86
4.2 Offenlegung von Beteiligungen organisierter Gruppen .....	.86
<b>5. Öffentliche Kaufangebote</b> .....	.87
5.1 Praxis der Übernahmekammer der Bankenkommision .....	.87
5.2 Übernahmekommision / Wahlen .....	.89
<b>V. Pfandbriefwesen</b> .....	.90
<b>VI. Interdisziplinäre Themen</b> .....	.91
<b>1. Allfinanz</b> .....	.91
<b>2. Massnahmen gegen illegale Finanzintermediäre</b> .....	.93
2.1 Verfahrensablauf .....	.93
2.2 Kontrolle der Fernmeldeanschlüsse .....	.94
2.3 Kostenaufgabe .....	.95
2.4 Grenzen der Staatshaftung für EBK .....	.95
<b>3. E-Finance</b> .....	.96
3.1 Mindeststandards für Kundenidentifikation .....	.96
3.2 Abbruch von E-Finance-Projekten .....	.98
3.3 Überwachung grenzüberschreitender Internet-Finanzdienstleistungen .....	.98
3.4 Digitale Signaturen .....	.99
<b>4. Öffentlichkeitsgesetz</b> .....	.100
<b>5. Bundesrechtspflege</b> .....	.101
<b>6. Nachrichtenlose Vermögenswerte</b> .....	.102
<b>VII. Internationales</b> .....	.104
<b>1. Internationale Organisationen</b> .....	.104
1.1 Banken .....	.104
1.1.1 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht .....	.104
1.1.1.1 Überblick über die wichtigsten Arbeiten .....	.104
1.1.1.2 Revision der Eigenkapital-Vereinbarung .....	.105
1.1.1.3 Interne und externe Revision .....	.112
1.1.1.4 Electronic Banking .....	.113

1.1.1.5	Grenzüberschreitende Aufsicht	114
1.1.1.6	International Accounting Standards	114
1.1.1.7	Sorgfaltsregeln zur Kundenidentifizierung und -überwachung	115
1.1.2	Kontakte mit ausländischen Aufsichtsbehörden	117
1.1.2.1	Bilaterale Kontakte	117
1.1.2.2	Vierländer-Treffen	117
1.2	Börsen und Effektenhandel	117
1.2.1	Jahreskonferenz der IOSCO	117
1.2.2	Überblick über die wesentlichen Arbeiten der IOSCO	118
1.2.3	Arbeitsgruppen des Technical Committee	120
1.2.3.1	Ständiges Komitee 2: Sekundärmärkte	120
1.2.3.2	Ständiges Komitee 4: Internationale Zusammenarbeit	120
1.2.3.3	Ständiges Komitee 5: Anlagefonds	121
1.2.4	FESCO	121
1.2.5	Futures and Options Markets Regulators' Meeting	121
1.2.6	Kooperationsprojekt zwischen den französischsprachigen Finanzmarktregulatoren	122
1.3	Anlagefonds / Enlarged Contact Group on the Supervision of Collective Investment Funds	122
1.4	Joint Forum	122
1.5	Financial Stability Forum	123
1.6	Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)	124
1.7	EU – Bilaterale Verhandlungen	124
<b>2.</b>	<b>Internationale Amtshilfe</b>	<b>125</b>
<b>VIII.</b>	<b>Beziehungen zu Behörden und Verbänden</b>	<b>126</b>
<b>1.</b>	<b>Behörden</b>	<b>126</b>
1.1	Behörden des Bundes	126
1.1.1	Geschäftsprüfungskommissionen	126
1.1.2	Bundesamt für Privatversicherungen (BPV)	127
1.1.3	Postbank	127
1.2	Nationalbank	128
<b>2.</b>	<b>Verbände</b>	<b>128</b>
2.1	Bankiervereinigung (SBVg)	128
2.2	Swiss Funds Association (SFA)	129
2.3	Treuhand-Kammer	129
<b>IX.</b>	<b>Interna</b>	<b>130</b>
<b>1.</b>	<b>Bankenkommission</b>	<b>130</b>

<b>2. Sekretariat</b> .....	130
<b>3. Rechnung</b> .....	130
<b>4. Organigramm 2001</b> .....	132
<b>5. Organigramm 2002</b> .....	133
<b>X. Statistik</b> .....	134
<b>1. Banken</b> .....	134
1.1 Behandelte Geschäfte .....	134
1.1.1 Verfügungen .....	134
1.1.2 Empfehlungen .....	134
1.2 Unterstellte Banken und Revisionsgesellschaften (Bestand Ende 2001) .....	134
<b>2. Anlagefonds</b> .....	135
2.1 Behandelte Geschäfte .....	135
2.2 Entwicklung der Anlagefonds im Jahre 2001 .....	135
<b>3. Börsen und Effekthändler</b> .....	136
3.1 Behandelte Geschäfte / Verfügungen .....	136
3.2 Unterstellte Börsen, Effekthändler und Revisionsstellen (Bestand Ende 2001) .....	137
<b>4. Verwaltungsgerichtsbeschwerden und Strafanzeigen</b> .....	137
4.1 Verwaltungsgerichtsbeschwerden .....	137
4.2 Anzeigen an Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden .....	137
<b>Verzeichnis anerkannter Revisionsstellen für Banken, Anlagefonds und Effekthändler</b> .....	139

# 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 Bankenkommission 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 Bankenkommission 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 Bankenkommission
<b>EBK-GebV</b>	Verordnung über die Erhebung von Abgaben und Gebühren durch die Eidg. Bankenkommission 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 Bankenkommission 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**

Christoph Amman (ab 1. Juli 2001)

Prof. Dr. oec. Rajna Gibson

Prof. Dr. rer. pol. René Kästli

Dr. iur. Pierre Lardy

Dr. iur. Heidi Pfister-Ineichen

Prof. Dr. iur. Luc Thévenoz (ab 1. Juli 2001)

Prof. Dr. iur. Jean-Baptiste Zufferey (ab 1. Juli 2001)

## **Übernahmekammer der Bankenkommission**

Dr. iur. Kurt Hauri

Dr. iur. Pierre Lardy

Dr. iur. Heidi Pfister-Ineichen (ab 28. August 2001)

## **Sekretariat**

Fürsprecher Daniel Zuberbühler, Direktor

Romain Marti, stellvertretender Direktor, Bewilligungen/Anlagefonds

Kurt Bucher, Vizedirektor, Banken/Effektenhändler

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](mailto:info@ebk.admin.ch)»

Website: [www.ebk.admin.ch](http://www.ebk.admin.ch)

# Übersicht

## Einführung

Die Bankenkommission beaufsichtigt sechs Bereiche des Finanzsektors:

- 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)
- das Börsenwesen (inkl. Effekthändler)
- die Offenlegung bedeutender Beteiligungen
- die öffentlichen Kaufangebote (Art. 34 BEHG in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 BankG)

Diese Aufsichtsbereiche sind der Bankenkommission zur selbständigen Erledigung übertragen. Die Aufsicht über die öffentlichen Kaufangebote erfolgt zusammen mit der Kommission für öffentliche Kaufangebote (Übernahmekommission).

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 2001 nach.

## Allgemeine Entwicklungen im Finanzsektor

Durch den Globalisierungsprozess der Märkte, die andauernde Produktinnovation und den technologischen Fortschritt der letzten Jahre ist der Finanzsektor einer rasanten Entwicklung ausgesetzt. In einem Umfeld, das an Komplexität ständig zunimmt, ist es eine Herausforderung für die Finanzmarktaufsicht, dem erhöhten Bedürfnis nach Regulierung in der Schweiz wie auch international nachzukommen. In zentralen Bereichen der Finanzmarktaufsicht fanden 2001 Entwicklungen auf gesetzgeberischer und regulatorischer Ebene statt, die die Bankenkommission beträchtlich beanspruchten.

2001 wurden drei Gesetzesentwürfe zu wichtigen Aspekten der Finanzmarktaufsicht erarbeitet, die 2002 dem Parlament vorgelegt werden. Der Entwurf zur Totalrevision des Versicherungsaufsichtsgesetzes, der in den Fussstapfen des neuen Systems zur Überwachung der Zurich Financial Services Group ausgearbeitet wurde, sieht die Regulierung der Aufsicht von Finanzkonglomeraten vor, die Totalrevision des Nationalbankgesetzes umfasst im Besonderen die Aufsicht über Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme und die Änderung des Bankengesetzes ist dem Bankinsolvenz- und Banksanierungsrecht sowie dem Einlegerschutz gewidmet. Neben diesen Gesetzesänderungen wurden auch andere gesetzgeberische Arbeiten zentraler Bereiche weiterverfolgt oder aufgenommen, so die Reform der Bankrevision, die den Vorschlägen der Expertengruppe Nobel Rechnung trägt, und die Revision des Anlagefondsgesetzes. Das Eidg. Finanzdepartement ernannte zudem eine neue Experten-

gruppe zur Umsetzung der von der Expertengruppe Zufferey abgegebenen Empfehlungen zur Finanzmarktaufsicht. Diese lenkten die Aufmerksamkeit vor allem auf eine neue Behörde, die die Überwachung der Banken und Versicherungen integrieren könnte, und auf die Frage der Überwachung der unabhängigen Vermögensverwalter. Auf internationaler Ebene wurden die Arbeiten zur Revision der Eigenkapital-Vereinbarung von 1988 unter der Leitung des Basler Ausschusses fortgesetzt.

Nachdem im Jahr 2000 die ersten reinen Internet-Banken und -Effekthändler bewilligt wurden, schrieb die Bankenkommission 2001 Minimalvorschriften für die Identifikation der Kunden in diesem Geschäftsfeld vor. Die Schwierigkeiten der Liberalisierung und Überwachung der internationalen Dienstleistungen im Internet sind hingegen noch nicht gelöst. Die konjunkturelle Abschwächung, namentlich die Schwäche an den Börsenmärkten, zwang einige Unternehmungen, ihre Internetprojekte einzustellen. Ende 2001 gab es noch sechs Unternehmen, die ihre Produkte ausschliesslich über das Medium Internet vertrieben.

## Die Aufsichtstätigkeit der Bankenkommission

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 gegen die Vereinigten Staaten von Amerika hatten verschiedene Konsequenzen für die Finanzplätze der Welt. Die Stabilität des weltweiten Finanzsystems konnte jedoch beibehalten werden. In der Schweiz wurde beschlossen, die Ausgabe und Rückzahlung von Anlagefonds vorübergehend einzustellen. Die Schweizer Banken waren gut auf die Folgen der Anschläge vorbereitet. Nach den Attentaten begann die weltweite Suche nach Terroristengeldern, von der sowohl die einzelnen Schweizer Banken wie auch die Bankenkommission betroffen waren.

Die Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Persönlichkeiten (PEP) beschäftigten die Bankenkommission intensiv. Nachdem der «Fall Abacha» im Jahr 2000 für Schlagzeilen gesorgt hatte, präsentierte sich 2001 ein zwar ähnlicher, aber weit weniger gravierender Fall. Bei Untersuchungen von Konten des ehemaligen peruanischen Geheimdienstchefs Vladimiro Montesinos kamen bei verschiedenen Banken Gelder zum Vorschein. In diesem neuen Fall verlangte die Bankenkommission die Entlassung des Generaldirektors einer ausländischen Bank wegen gravierender Sorgfaltspflichtverletzungen bei der Kundenidentifikation und wegen der mangelhaften Organisation des Instituts. Die schweizerischen Initiativen im Fall Abacha trugen 2001 auf internationaler Ebene unter anderem auch zur Erarbeitung verschiedener Empfehlungen bei der Annahme von Geldern von Kunden mit wichtigen öffentlichen Funktionen bei.

Die Bankenkommission präzisierte ihre Praxis gegenüber Offshore-Niederlassungen von Schweizer Banken sowohl bei der Gründung neuer Institute wie auch bei der

Übernahme bereits existierender Gesellschaften, wobei geprüft wurde, ob der rechtliche und faktische Zugang zu den Vor-Ort-Kontrollen gewährleistet ist. Im Rahmen der konsolidierten Überwachung von international tätigen schweizerischen Bankgruppen verlangte sie, dass die externen schweizerischen Revisionsstellen bei 37 Banken Vorortkontrollen in jenen Offshore-Ländern vornehmen, die als nicht kooperativ gelten. Diese Aktion diene vor allem dazu, die Einhaltung der Schweizer Richtlinien zur Kundenidentifikation, zur Geldwäscherei und zur Annahme von Geldern von politisch exponierten Persönlichkeiten zu überprüfen.

Bei der internationalen Amtshilfe nahmen die Aufgaben der Bankenkommission stetig zu. Der Briefaustausch und die Kontakte mit ausländischen Aufsichtsbehörden wurden vor allem weitergeführt, um die Modalitäten für einen gegenseitigen Informationsaustausch festzulegen. Die Praxis der Amtshilfe bei Börsengeschäften war Gegenstand von verschiedenen Gesuchen und zahlreichen Entscheiden des Bundesgerichtes. Bedauerlicherweise bestätigten sich die Befürchtungen, die die Bankenkommission hegte: Die gesetzlichen Bestimmungen, die die Voraussetzungen zur Zusammenarbeit der Bankenkommission mit ausländischen Aufsichtsbehörden bei Börsendelikten regeln, erwiesen sich als unzweckmässig. Es empfiehlt sich deshalb, das Gesetz zu ändern.

Wie schon 2000 musste die Bankenkommission bei Finanzintermediären eingreifen, die eine nicht bewilligte Geschäftstätigkeit ausübten. Sie leitete in zahlreichen anderen Fällen Verfahren zur Durchführung von Zwangsmassnahmen ein, ernannte externe Beobachter oder entschied über superprovisorische Massnahmen. Um die Bekämpfung von Finanzintermediären, die über Briefkastenfirmen in Offshore-Zentren verfügen, noch effizienter zu gestalten, sind gewisse Verbesserungen der geltenden schweizerischen Gesetzgebung zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs wünschenswert. Schliesslich verneinte das Bundesgericht in einem konkreten Fall eine Staatshaftung der Eidgenossenschaft für die verspätete Intervention der Bankenkommission.

## Banken

Die Bankenkommission rief eine Arbeitsgruppe ins Leben, die unter besonderer Berücksichtigung der jüngsten internationalen Entwicklungen die Richtlinien zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei (EBK-Rundschreiben 98/1) überarbeiten soll. Eine zweite Arbeitsgruppe wurde beauftragt, die Empfehlungen der Expertenkommission Nobel für eine Gesamtreform der Bankenrevision umzusetzen. Die vermehrte Kontrolle der Qualität der Arbeiten der Revisionsgesellschaften wird, nachdem die Bankenkommission erneut Verfahren gegen bankengesetzliche Revisionsstellen einleiten musste, ein Schwerpunktthema der nächsten Jahre sein.

Die Bankenkommission prüfte zudem, insbesondere mit Blick auf die Erfordernisse einer angemessenen konsolidierten Aufsicht durch die Behörden des Herkunftslandes, die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen ausländisch beherrschter Banken und hiess Gesuche von ausländischen Aufsichtsbehörden für Vor-Ort-Kontrollen in der Schweiz gut. Nach der Genehmigung durch die Bankenkommission konnte die Zürcher Kantonalbank ihr Projekt zur Verbriefung von Hypotheken umsetzen und erfolgreich eine Tranche am Euromarkt platzieren.

Aus grundsätzlichen Überlegungen lehnte die Bankenkommission zwei von einer grossen Anzahl Banken lancierte Gesuche um Eigenmittelerleichterung ab. Ein Gesuch betraf die Forderung nach einer Eigenmittelerleichterung für Kreditgewährungen an die Expo.02, das andere verlangte eine solche für die Übernahme von Beteiligungstiteln zur Rekapitalisierung der Luftfahrtsgesellschaft Crossair. Die Bankenkommission behandelte zudem Auslegungs- und Detailfragen im Bereich Risikoverteilung.

Die Analyse der Bonus- und Gewinnbeteiligungssysteme im Private Banking wurde abgeschlossen. Die Erhebungen zeigten, dass sich in diesem Bereich kein regulatorischer Handlungsbedarf aufdrängt. Die Bankenkommission konnte sich zudem einen Überblick über die variablen Entlöhnungssysteme verschaffen und erhielt Anhaltspunkte, um eine angemessene Bonuspolitik («good market practice») zu beschreiben.

2000 und 2001 meldeten die Banken der Nationalbank erstmals ihre Zinsrisiken. Gleichzeitig wurde zusammen mit der Nationalbank die Auswertungsmethodik erarbeitet. Mit den systematischen Auswertungen wurde Ende 2001 begonnen.

Die Überwachung der Grossbanken wurde weiter intensiviert. Direkte Gespräche mit den Verantwortlichen der verschiedenen Hierarchie- und Funktionsstufen, Review und Besuche vor Ort im In- und Ausland sowie Sonderprüfungen sind zu Standardinstrumenten für deren Überwachung geworden. Die Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden ist dabei wegen der bedeutenden internationalen Präsenz der Grossbanken von herausragender Bedeutung. Wie bereits mit der UBS, schloss die Bankenkommission nun auch mit der CSG eine Vereinbarung, in der sich diese zur Einhaltung von Eigenmittel-Zielgrössen verpflichtet, die deutlich über den Mindestvorschriften der Bankenverordnung liegen.

Mit drei Kantonalbanken hatte sich die Bankenkommission besonders zu befassen. Bei der Genfer Kantonalbank wurden neue Sanierungsmassnahmen notwendig und die Verfahren gegen die Führungsorgane der Bank und der bankengesetzlichen Revisionsstelle weiter vorangetrieben. Eine Drittrevisionsgesellschaft führte im Jahr 2000 bei der Walliser Kantonalbank und 2001 bei der Waadtländer Kantonalbank ausserordentliche Revisionen im Bereich Ausleihungen durch. Die Prüfungen führten zu

unterschiedlichen Ergebnissen. Im ersten Fall wurden die Wertberichtigungen als ausreichend beurteilt, wogegen die Waadtländer Kantonalbank für Ende 2001 für Ausfallrisiken in bedeutendem Umfang zusätzliche Wertberichtigungen bilden und einen Rekapitalisierungsplan ausarbeiten musste.

## Anlagefonds

Ende 2001 gelangte die Bankenkommission mit dem Vorschlag an das Eidg. Finanzdepartement, eine Expertenkommission einzusetzen, die eine Revision des Anlagefondsgesetzes vorbereiten soll, um dieses den Änderungen der EU-Anlagefondsrichtlinie anzupassen und um die Einführung körperschaftlich organisierter Anlagefonds (schweizerische «Sicav»), die Unterstellung von Anlagestiftungen der beruflichen Vorsorge sowie die Ausdehnung des Geltungsbereichs auf Investment- und Beteiligungsgesellschaften («closed-end-funds») zu prüfen.

Die Bankenkommission erarbeitete einen Entwurf für ein neues Rundschreiben, das den Begriff der «öffentlichen Werbung», einschliesslich des Internets, definiert (das Inkrafttreten ist für 2002 vorgesehen), und nahm zwei Richtlinien der Swiss Funds Association (SFA), die den Verhaltensregeln für die schweizerische Fondswirtschaft untergeordnet sind, zustimmend zur Kenntnis. Es handelt sich dabei um die «Richtlinien für die Berechnung der Inventarwerte und die Behandlung von Bewertungsfehlern bei Wertschriftenfonds» vom 11. Juni 2001 und um die «Richtlinien für den Fondsvertrieb» vom 22. Oktober 2001. Letztere zwingen Fondsleitungen und Vertreter ausländischer Anlagefonds, sich zu vergewissern, dass die Vertriebssträger ihrer Fonds bestimmte Verhaltensregeln einhalten, und verpflichten diese, die Einhaltung der Bestimmungen durch eine qualifizierte Revisionsstelle überprüfen zu lassen, womit eine dauernde Überwachung der Vertriebssträger geschaffen wird. Dies soll namentlich ermöglichen, jene Vertriebssträger aufzuspüren, bei denen zwischen der internen Organisation und der Anzahl der Aussendienstmitarbeiter ein offensichtliches Missverhältnis besteht.

Die Aufsichtsbehörde erlaubte zudem einer Bank, strukturierte Produkte auf Anteile eines schweizerischen Exchange Traded Fund (ETF), einem börsenkotierten Indexfonds, zu emittieren. Zudem lockerte sie die Einschränkungen bei Immobilienfonds für institutionelle Anleger.

## Börsen und Effektenhandel

Die neuen Sanierungs- und Liquidationsvorschriften sollen für Banken und analog auch für Effekthändler gelten. Aus dem Entwurf für eine Änderung des Bankengesetzes geht namentlich hervor, dass auch im Konkurs eines Effekthändlers die Depotwerte der Kunden ausgesondert werden können.

In Zusammenhang mit dem Marktverhalten der Banken und Effekthändler erarbeitet die Bankenkommission ein Rundschreiben, in dem die einzelnen Tatbestände des Informationsmissbrauchs, der Marktmanipulation, der Irreführung des Marktes und die Benachteiligung von Marktteilnehmern konkretisiert werden.

Jörg Fischer, Verwaltungsratspräsident der Bank Vontobel AG und Delegierter der Vontobel Holding AG, wurde im März 2001 von der Vontobel Holding AG mit sofortiger Wirkung all seiner Funktionen in der Vontobel-Gruppe enthoben. Da er auch Verwaltungsratspräsident der SWX Swiss Exchange und der Eurex Zürich AG war, führte die Bankenkommission ein aufsichtsrechtliches Untersuchungsverfahren, um zu klären, ob Jörg Fischer in diesen Funktionen die Anforderungen an eine einwandfreie Geschäftstätigkeit erfüllt. Nachdem Jörg Fischer im Januar 2002 mitgeteilt hatte, dass er sich bei beiden Börsen nicht mehr zur Wiederwahl als Präsident stelle, wurde das angehobene Untersuchungsverfahren gegenstandslos und eingestellt.

Die SWX Swiss Exchange transferierte im Juni 2001 den Handel sämtlicher Aktien des Swiss Market Index an die virt-x Exchange mit Sitz in London. Alle anderen Effekten werden unverändert auf der SWX-Plattform in Zürich gehandelt. Aufgrund dieser bislang international einzigartigen aufsichtsrechtlichen Konstellation trafen die britische FSA und die Bankenkommission eine Kooperationsvereinbarung.

Auch im Jahr 2001 führte die Bankenkommission diverse Untersuchungsverfahren im Bereich Marktaufsicht. Eines dieser Verfahren hatte Transaktionen von Inhaberk Aktien der Charles Vögele Holding AG zum Gegenstand, die im Vorfeld der Veröffentlichung der Gewinnwarnung vom 5. Dezember 2000 durchgeführt worden waren. Die Bankenkommission stellte fest, dass zwei Organe der Charles Vögele Holding AG durch massive Verkäufe in der entsprechenden Effekte im Vorfeld der Gewinnwarnung bedeutende Verluste verhindern konnten. Da nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung das Ausnutzen der Kenntnis vertraulicher Tatsachen im Vorfeld einer Gewinnwarnung nicht unter den Straftatbestand von Art. 161 StGB gefasst werden kann, sah die Bankenkommission davon ab, gegen die beiden Organe der Charles Vögele Holding AG Strafanzeige zu erstatten.

Im Bereich der Offenlegung von Beteiligungen entschied die Bankenkommission im Februar 2001, dass die Gesellschaft The Capital Group Companies, Inc. mit ihren Tochtergesellschaften eine organisierte Gruppe im Sinne des Börsengesetzes ist und die Meldepflichten daher als Gruppe erfüllen muss. The Capital Group Companies, Inc. focht die Verfügung der Bankenkommission mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an, die vom Bundesgericht im Dezember 2001 abgewiesen wurde.

Im Bereich der öffentlichen Kaufangebote hob das Bundesgericht im Juli 2001 eine Verfügung der Übernahmekammer der Bankenkommission in Sachen Edelman-Gruppe vs. Baumgartner Papiers Holding SA auf und es klärte in diesem Zusam-

menhang diverse Fragen im Übernahmerecht. Weiter erliess die Übernahmekammer im November 2001 eine Verfügung in Sachen Baumgartner Papiers Holding SA vs. Multipapiers SA, in der sie eine Bedingung der Multipapiers SA für widerrechtlich erklärte, was von der Multipapiers SA nicht angefochten wurde. Schliesslich erhob im August 2001 die Heloval-Gruppe, ein Minderheitsaktionär der Afipa SA, Einsprache gegen eine von der Übernahmekommission der Erbgemeinschaft Bernard Siret sowie der Gesellschaft Financière Pinault gewährte Befreiung von der Pflicht zur Unterbreitung eines öffentlichen Kaufangebotes. Es war das erste Mal, dass ein Minderheitsaktionär einer Zielgesellschaft von diesem Rechtsbehelf Gebrauch machte.

## Internationale Gremien

Die Bankenkommision beteiligt sich aktiv an den Arbeiten verschiedener internationaler Organisationen, die eine Harmonisierung zwischen den verschiedenen nationalen Reglementierungen im Finanzsektor anstreben, Mindeststandards und Verhaltensregeln entwickeln und die Umsetzungen in den betroffenen Ländern fördern. Wie in den Vorjahren steht weiterhin die Revision der Eigenkapital-Vereinbarung von 1988 im Mittelpunkt der Arbeiten des Basler Ausschusses. Die zweite überarbeitete Version des Projektes ging Anfang 2001 in die Vernehmlassung, wobei quantitative Schätzungen über die Auswirkungen von einer beschränkten Anzahl Banken auf der ganzen Welt verlangt wurden, wovon 14 Banken in der Schweiz. Die eingegangenen Antworten haben die Komplexität der neuen Methoden über die Eigenmittelunterlegung verdeutlicht. Überdies wurde auf die Schwierigkeit hingewiesen, eine im Einklang mit den Projekt-Zielen befindliche Kalibrierung der Eigenmittelunterlegung, insbesondere für die Kredit- und die operationellen Risiken, zu finden. Es wurde schon jetzt entschieden, eine dritte Konsultationsrunde vorzunehmen, nachdem am Projekt einige Änderungen vorgenommen worden waren. Für die nationale Umsetzung der neuen Eigenkapital-Vereinbarung muss bis 2006 Zeit eingeräumt werden.

Ausser diesen Arbeiten und der Realisierung diverser Umfragen konnte der Basler Ausschuss mehrere Dokumente publizieren, so die neuen Mindeststandards zur Kundenidentifizierung und einige weitere Empfehlungen. Diese beziehen sich vorwiegend auf Themen wie Risikomanagement im E-Banking-Bereich oder interne und externe Revision.

Die Bankenkommision ist im Weiteren auch in die Arbeiten der internationalen Organisationen, die im Bereich Börsenüberwachung oder Anlagefonds aktiv sind, einbezogen. Zudem ist sie in den Gremien weiterer spezialisierter Organisationen vertreten.

Im Jahr 2000 hatte das Financial Stability Forum (FSF) die Schweiz auf die Liste der

Offshore-Zentren gesetzt. Die Schweiz protestierte energisch gegen diese Einteilung und weigerte sich, sich einer Kontrolle für Offshore-Zentren zu unterziehen, wie dies das FSF verlangte. Sie zeigte sich jedoch bereit, sich dem «Financial Sector Assessment Program» (FSAP) des Internationalen Währungsfonds zu unterziehen. Vertreter des Währungsfonds begaben sich 2001 in die Schweiz, um diese Prüfungen durchzuführen. Die Eindrücke der Experten waren gesamthaft positiv. Ihr Schlussbericht wird Anfang 2002 erwartet. Als Aufsichtsbehörde wurde die Bankenkommission eng in diese Prüfungshandlungen einbezogen.

Schliesslich begleitete die Bankenkommission anlässlich verschiedener Diskussionen und Begegnungen auch weiterhin die Bemühungen zur Zusammenarbeit mit den ausländischen Aufsichtsbehörden, dies vor allem im Rahmen der Internationalen Amtshilfe und bei der Beaufsichtigung der beiden Grossbankengruppen in der Schweiz.

# I. Wesentliche Themen

## 1. Reform der Finanzmarktaufsicht

Es bestehen zur Zeit Projekte zu Gesetzesrevisionen, die zentrale Bereiche der Finanzmarktaufsicht betreffen und sich deshalb auf die Arbeit der Bankenkommission auswirken werden. Allerdings sind die Vorhaben unterschiedlich weit gediehen. Vor allem aus diesem Grund ist ihre Koordination schwierig, aber auch nicht unbedingt notwendig. Alle Regulierungsprojekte bedingen Anpassungen auf Gesetzesstufe und erfordern deshalb einen Entscheid des Parlaments. Daneben sind zahlreiche Regulierungen, seien es neue oder Änderungen, auf Stufe Verordnung oder Rundschreiben im Gange (vgl. Ziff. II/1.2 und 2, Ziff. III/1.2–1.4 und Ziff. IV/1.1 und 1.2). Alles in allem ergibt sich ein nicht einfach zu überblickender Regulierungsprozess.

### Integrierte Aufsichtsbehörde und Aufsicht über Vermögensverwalter

Der Bundesrat beauftragte im Dezember 2001 eine neue Expertenkommission unter dem Vorsitz von Professor Ulrich Zimmerli mit der gesetzgeberischen Umsetzung der Empfehlungen der Expertenkommission Finanzmarktaufsicht unter Professor Jean-Baptiste Zufferey vom November 2000 (vgl. Jahresbericht 2000 S. 96 ff.). Die neue Kommission soll ihren Bericht schon Ende 2002 abliefern. Für die Bankenkommission am wichtigsten ist die Empfehlung der Kommission Zufferey, eine neue Aufsichtsbehörde zu schaffen, welche einerseits die bisher von der Bankenkommission und vom Bundesamt für Privatversicherungen wahrgenommenen Aufgaben übernehmen und andererseits neu auch die heute nur hinsichtlich des Geldwäschereigesetzes überwachten unabhängigen Vermögensverwalter prudentiell beaufsichtigen soll. Für die Bankenkommission ist nicht entscheidend, ob Aufsichtsaufgaben einer oder mehreren Behörden übertragen werden. Entscheidend ist jedoch, dass die wichtigsten international anerkannten Grundanforderungen an jede Aufsicht erfüllt werden (vgl. Jahresbericht 2000 S. 97 f.):

- Die inhaltliche Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde muss jederzeit gewahrt sein. Das bedeutet auch operationelle Unabhängigkeit gegenüber Regierung und Parlament. Der Inhalt, die Ziele und die Mittel der Aufsicht sind im Gesetz klar zu umschreiben. Der Entscheidungsprozess der Aufsichtsbehörde im Einzelfall darf jedoch nicht durch Weisungsrechte politischer Behörden beschränkt werden. Andernfalls droht die Aufsicht zum Spielball kurzfristiger politischer Interessen zu werden. Diese Anforderung sollte beachtet werden, wenn die unabdingbare Rechenschaftspflicht der Aufsichtsbehörde gegenüber den demokratisch gewählten verfassungsmässigen Organen und das Wahlverfahren ausgestaltet werden.
- Die Aufsicht muss über ausreichende Ressourcen verfügen, was am besten durch eine entsprechende administrative, auch finanzielle Unabhängigkeit erreicht wird. An die Mitarbeiter und Organe der Aufsichtsbehörde werden auf allen Stufen sehr hohe professionelle Anforderungen gestellt, was u.a. eine marktgerechte Entschädigung der notwendigen Spezialisten bedingt.

- Der Aufsicht sind ausreichende Befugnisse in der Form umfassender Auskunftsrechte gegenüber sämtlichen Marktteilnehmern und glaubwürdige Eingriffsmittel mit Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Dies bedingt sachgerechte Rechtsmittel, welche aber nicht zur Blockierung und Verzögerung dringlicher Entscheide führen dürfen.
- Bei der Überwachung der unabhängigen Vermögensverwalter sollten alle Optionen ohne Vorurteil geprüft werden, so auch, ob nicht die Selbstregulierung in die prudentielle Aufsicht einbezogen werden kann.
- Die neue Expertenkommission soll auch prüfen, ob die neue Behörde nicht auch die Aufgaben der heutigen Spielbankenkommission nach Spielbankengesetz und die der Kontrollstelle für Geldwäscherei nach Geldwäschereigesetz übernehmen soll. Je vielfältiger aber die Aufgaben einer Aufsichtsbehörde, desto schwieriger wird ihre Umsetzung und die effiziente Organisation der Behörde. So wächst die Gefahr, dass die Aufsichtsbehörde überfordert wird und am Ende keine ihrer Aufgaben mehr richtig erfüllen kann. Vieles spricht jedenfalls dafür, der neuen Behörde nur die Aufsicht über die Kernbereiche der Finanzmärkte zu übertragen.

#### **Aufsicht über Finanzkonglomerate**

Dringlicher als das Zusammenlegen von Banken- und Versicherungsaufsicht sind für die Bankenkommission sachgerechte gesetzliche Regeln für die Aufsicht über Bank-, Effektenhändler- und Versicherungsgruppen einerseits und Finanzkonglomerate andererseits (vgl. Jahresbericht 2000 S. 98). Entsprechend setzte sich die Bankenkommission intensiv für die Schaffung solcher Regeln im Rahmen der laufenden Totalrevision des Versicherungsaufsichtsgesetzes ein (vgl. Ziff. VI). Die Vorschläge sollen im Jahr 2002 dem Parlament unterbreitet werden. Sie würden, abgesehen von den Bestimmungen zur Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden, auch nicht hinfällig, wenn dereinst eine vollintegrierte Aufsichtsbehörde errichtet wird. Mit der Umsetzung dieses Vorschlags und der auch international wegweisenden gemeinsamen Einzelfallpraxis des Bundesamtes für Privatversicherungen und der Bankenkommission (vgl. Ziff. VI) würde die Schweiz eine Regulierung erreichen, die international Massstäbe setzt.

#### **Aufsicht über Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme**

Ebenfalls im Jahr 2002 will der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft für ein totalrevidiertes Nationalbankgesetz unterbreiten. Finanzmarktrechtlich besonders wichtig ist die darin vorgesehene Aufsicht über Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme (vgl. Ziff. II/1.1.2). Die Vorentwürfe von Ende 2001 sehen dabei eine Aufgabenteilung zwischen der Nationalbank und der Bankenkommission vor. Der Nationalbank würde die Aufsicht über die Systeme selbst obliegen. Kommt sie aufgrund ihrer Abklärungen zum Schluss, dass ein System, wie z.B. das Zahlungssystem des Swiss Interbank Clearing oder das von der SegaInterSettle AG betriebene SIS

SECOM Effektenabwicklungssystem, Risiken für die Stabilität des gesamten Finanzsystems beinhaltet, kann sie Mindestanforderungen stellen. Demgegenüber wäre die Bankenkommission ausdrücklich ermächtigt (aber nicht verpflichtet), den Systembetreiber selbst als Bank dem Bankengesetz zu unterstellen, wobei sie von normalen Banken abweichenden Tätigkeiten durch Sondervorschriften Rechnung tragen kann. Bereits heute besitzt die SegalIntersettle AG eine Bankbewilligung. Durch diesen Vorschlag soll eine dem EU-Standard entsprechende Überwachung von Zahlungs- und Settlementssystemen eingerichtet werden, was auch die Stellung der schweizerischen Systembetreiber im internationalen Wettbewerb stärken soll.

### **Bankinsolvenz- und Banksanierungsrecht und Einlegerschutz**

Nicht zu unterschätzen ist auch die Bedeutung der vorgeschlagenen Neuregelung des Bankinsolvenz- und Banksanierungsrechts und des Schutzes von Bankeinlegern (vgl. Ziff. II/1.1.3 und Jahresbericht 2000 S. 37 ff.). Auch dieses Vorhaben will der Bundesrat im Jahr 2002 dem Parlament unterbreiten. Damit stünden die Chancen gut, nach fünf gescheiterten Versuchen in den Jahren 1938, 1940, 1948, 1967 und 1981 im sechsten Anlauf doch noch eine Revision der klar unbefriedigenden Rechtsnormen zur Sanierung und Liquidation von Banken zu erreichen. Inhaltlich bringt der Vorschlag eine Entschlackung der heute komplizierten und sich überlappenden Verfahren und eine nicht unbedeutende Ausweitung der Aufgaben und damit der Verantwortlichkeit der Bankenkommission. Diese wird nach dem Vorschlag auch zur Sanierungs- und Liquidationsbehörde über Banken und Effekthändler. Auch für den nachträglichen Schutz für Bankeinleger würde sie neu zuständig, indem sie die von den Banken zu schaffende Selbstregulierung zu prüfen und zu genehmigen hätte.

### **Reform der Bankrevision**

Auch im Zug der von der Bankenkommission selbst eingeleiteten Bestrebung zur Revision der Grundlagen für die aufsichtsrechtliche Revision von Banken und Effekthändlern (vgl. Ziff. II/1 und Jahresbericht 2000 S. 46) dürften sich für die Bankenkommission letztlich zusätzliche Aufgaben ergeben. Das gilt insbesondere für die laut den Vorschlägen der Expertenkommission Nobel routinemässig anzuordnenden Prüfungen durch andere anerkannte Revisionsstellen, welche durch die Bankenkommission betreut werden müssen. Ähnliche Auswirkungen werden der vermehrte Einsatz von direkten Aufsichtselementen auch bei andern komplexen Gruppen als den beiden Grossbanken und die Oberaufsicht über die verstärkte Qualitätssicherung der Revisionsarbeit haben. Im Einzelnen hängt aber viel von der konkreten Ausgestaltung der neuen Elemente ab, welche auch vom Prüfungsteam des Internationalen Währungsfonds im Rahmen des FSAP begrüsst wurden (vgl. Ziff. I/2). Die Arbeiten zur Umsetzung der Empfehlungen der Expertenkommission Nobel auf Gesetzesstufe werden noch längere Zeit in Anspruch nehmen und nach den gegenwärtigen Zeitplänen frühestens im Jahr 2004 dem Parlament unterbreitet werden kön-

nen. Bereits vorher sollen jedoch Änderungen der Regeln zur Revision auf Stufe Bankenverordnung und Rundschreiben der Bankenkommission erfolgen.

### **Revision des Anlagefondsgesetzes**

Ende 2001 beantragte die Bankenkommission dem Eidgenössischen Finanzdepartement, eine Expertenkommission zu beauftragen, Vorschläge für eine weit reichende Revision des Anlagefondsgesetzes zu erarbeiten (vgl. Ziff. IV/1.1.1). Unmittelbarer Anlass sind die 2001 praktisch beschlossenen Änderungen des EU-Anlagefondsrechts. Daraus werden sich die Geschäftsmöglichkeiten für die europäische Fondswirtschaft erheblich erweitern. Mit der Änderung des Anlagefondsgesetzes soll die Schweizer Fondswirtschaft gleichziehen können. Besonders wichtig ist die neue Befugnis der Fondsleitungen, das Vermögen von Pensionskassen und individuellen Anlegern zu verwalten. Neben diesen durch die Änderung des europäischen Rechts angeregten Reformanliegen sind aber auch gewichtige andere Fragen zu klären, wie insbesondere die Einführung körperschaftlich organisierter Anlagefonds mit variablem oder fixem Kapital und die Beaufsichtigung von Investmentgesellschaften. Die Dauer dieser Reformarbeiten ist Ende 2001 noch nicht abzusehen. Auch hier wird aber eine parlamentsreife Vorlage frühestens im Jahr 2003 oder 2004 zu erreichen sein.

### **Strafbestimmungen über Insidergeschäfte und Kursmanipulation**

Ebenfalls erst in einem frühen Stadium standen Ende 2001 die Arbeiten zu einer möglichen Überprüfung des in Art. 161 und Art. 161<sup>bis</sup> StGB festgelegten schweizerischen Finanzmarktstrafrechts. Auf Veranlassung der für die Strafverfolgung verantwortlichen Kantone prüft eine vom Zuger Regierungsrat Hanspeter Uster geleitete Arbeitsgruppe sowohl Änderungen des materiellen Rechts als auch des Verfahrensrechts (vgl. Ziff. IV/2.5.4). Es geht zum Beispiel um eine Ausdehnung der im internationalen Vergleich sehr eng gefassten Insiderstrafnorm, welche Schwierigkeiten bereitet, und zwar sowohl im landesinternen Gebrauch (vgl. den Fall Charles Vögele Ziff. IV/3.5.1) als auch wegen des Erfordernisses der doppelten Strafbarkeit in der internationalen Rechts- und Amtshilfe (vgl. Ziff. I/6.2). Zum andern stellt sich die Frage, ob die Zuständigkeit der Kantone zur Strafverfolgung noch angemessen ist. Schliesslich wird zu prüfen sein, ob nicht die Strafnormen zu ergänzen oder sogar zu ersetzen sind durch allenfalls von der Bankenkommission anzuordnende Verwaltungssanktionen wie einen Gewinneinzug oder gar «Zivilbussen» gegenüber fehlbaren Individuen oder Unternehmen. Wieweit und in welchen Zeiträumen diese Überlegungen weiterführen werden, war Ende 2001 noch nicht abschätzbar.

### **Amtshilfe und Vor-Ort-Kontrolle**

Ebenfalls noch nicht konkret vorangetrieben, aber durch die Bankenkommission im-

merhin als ernsthafte Möglichkeit angekündigt, war Ende 2001 die allfällige Revision der Amtshilfebestimmungen des Börsen- und des Bankengesetzes. Die Bankenkommission wird sich in Anbetracht der neusten Rechtsprechung des Bundesgerichts, die eine Amtshilfe in entscheidenden Punkten einschränkt (vgl. Ziff. I/6.2), intensiv darum bemühen. Unabhängig davon wird sich ein Anpassungsbedarf aber auch aufgrund des veränderten internationalen Umfeldes ergeben, da die Schweizer Amtshilfe in verschiedenen internationalen Gremien zunehmend auf Kritik stösst (vgl. Ziff. I/3, Ziff. VII/1.2.3.2 und 1.2.4). Das Gleiche gilt für die Restriktionen des schweizerischen Rechts hinsichtlich Vor-Ort-Kontrollen durch ausländische Aufsichtsbehörden bei schweizerischen Tochterbanken (vgl. Ziff. VII/1.1.1.7).

## 2. Financial Sector Assessment Program des IWF

Im Jahr 2001 führte der Internationale Währungsfonds (IWF) in der Schweiz eine Finanzsektor-Länderevaluation (Financial Sector Assessment Program FSAP) durch (vgl. Jahresbericht 2000 S. 32 f.). Da die Einhaltung von Standards und Verhaltenskodizes im Bereich der Finanzmarktregulierung einen wichtigen Aspekt des Assessment darstellt, war die Bankenkommission massgeblich an diesen Prüfungen beteiligt. Die Schweiz hatte als eines der ersten internationalen Finanzzentren ihre Bereitschaft erklärt, sich einem FSAP zu unterziehen. Den Anstoss dazu gab die im Mai 2000 vom Financial Stability Forum (FSF) vorgenommene Einordnung der Schweiz in die Kategorie der «Offshore»-Finanzzentren. Ein Anliegen der Schweiz ist es aufzuzeigen, dass sie alle internationalen Minimalstandards erfüllt und die Aufnahme in die «Offshore-Liste» unberechtigt war. Als wichtige internationale Finanzplätze haben auch Luxemburg und Singapur (FSAP im Oktober/November 2001) sowie Grossbritannien (FSAP im Februar 2002) ihre Teilnahme bestätigt.

Das FSAP entstand im Nachgang zur Asienkrise und wird vom IWF zusammen mit der Weltbank durchgeführt. Es soll in längeren Intervallen von ca. fünf Jahren wiederholt werden und die für alle Mitgliedstaaten obligatorischen jährlichen Artikel-IV-Länderexamen, welche vor allem wirtschaftliche sowie geld- und finanzpolitische Themen zum Gegenstand haben, ergänzen. Das FSAP basiert im Wesentlichen auf drei Hauptpfeilern, welche Aufschluss über den generellen Zustand sowie die Krisenresistenz eines Finanzsystems geben sollen.

- Anhand einer Analyse von aggregierten Mikroindikatoren zur Solvenz, Verschuldung und Liquidität von Finanzinstituten sowie von Makroindikatoren, wie Zahlungsbilanz, Volatilität von Wechselkursen und Zinsen, soll die allgemeine Verfassung des Finanzsystems bewertet werden.
- Mit standardisierten Fragebogen überprüft der IWF die Befolgung von international anerkannten Standards und Kodizes bei der Transparenz in den Bereichen Geld- und Finanzpolitik (IMF Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Finan-

- cial Policies), Bankenaufsicht (Basler Ausschuss, Core Principles of Effective Banking Supervision), Börsen und Märkte (IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation), Versicherungswesen (IAIS Insurance Core Principles) und Zahlungssysteme (BIS Core Principles for Systemically important payment systems).
- Mit Hilfe von sogenannten «stress tests» und Szenario-Analysen sollen die Auswirkungen von externen Makro-Schocks auf die Solvenz des Bankensektors modellhaft ermittelt werden.

Im Juni 2001 kamen Vertreter des IWF zu einem Vorbereitungsbesuch («pre-mission visit») in die Schweiz. Dieser Besuch diente dem IWF in erster Linie dazu, die Fragestellungen für die geplanten Prüfungen zu präzisieren. Die eigentlichen FSAP-Konsultationen fanden Ende Oktober 2001 statt. Eine Delegation von 15 Personen, darunter acht Vertreter des IWF und sieben Experten von ausländischen Aufsichtsbehörden und Zentralbanken, trafen zu einem zweiwöchigen Arbeitsbesuch in der Schweiz ein. Im Rahmen der Prüfungen der Banken- und Börsenaufsicht führten die Mitglieder der Delegation zahlreiche Gespräche mit Vertretern der Bankenkommision sowie mit Banken, Verbänden, Revisionsstellen, der SWX und der virt-x. Die Gespräche waren offen und konstruktiv. Die Mitglieder der IWF-Delegation wiesen sich durch eine hohe Sachkompetenz und Professionalität aus. In erster Linie wurden die vom IWF mit den IWF-Fragebogen bei den Behörden erhobenen umfangreichen Informationen zur Regulierung und Überwachung des Finanzsektors vertieft. Schwerpunkte bildeten das indirekte Aufsichtssystem, die Stellung der Kantonalbanken und die Bedeutung der Staatsgarantie, die Selbstregulierung, die Aufsicht über Finanzkonglomerate sowie die Auswirkungen der Ereignisse vom 11. September. Zur Sprache kamen auch die aktuellen regulatorischen Reformvorhaben im Finanzbereich. Angesichts ihrer Systemrelevanz interessierten besonders die beiden Grossbanken. Im Vorfeld der Konsultationen traf der IWF mit Vertretern der Federal Reserve Bank of New York und der englischen Financial Services Authority zusammen, um sich ein Bild über die Zusammenarbeit zwischen den Aufsehern bei der Überwachung der Grossbanken zu machen. Am Ende ihres Arbeitsbesuches gab die IWF-Delegation den Schweizer Behörden erste provisorische Ergebnisse bekannt. Generell wurde die Schweizer Regulierung im Finanzsektor für konform mit internationalen Standards und Prinzipien im Finanzbereich befunden.

Anschliessend an die Konsultationen vor Ort wird der IWF eine detaillierte Bestandsaufnahme und Beurteilung verfassen, die im Rahmen des alljährlich stattfindenden Artikel-IV-Länderexamens des IWF mit den Schweizer Behörden diskutiert wird. Dieses Examen ist für Ende Februar 2002 vorgesehen. Auf der Grundlage dieser Diskussionen erstellt der IWF einen Stabilitätsbericht (Financial System Stability Assessment FSSA). Dieser Bericht wird die Wechselwirkungen von makroökonomischer Entwicklung und Finanzsektorstabilität darstellen und würdigen. Ferner wird darin die Position der Schweiz im Vergleich zu den wichtigsten international anerkannten Standards und Prinzipien im Finanzbereich dargelegt. Das FSSA wird

dem IWF-Exekutivrat als Hintergrundstudie zum Länderbericht vorgelegt und ist Gegenstand der Diskussion im Exekutivrat im Mai 2002. Es ist vorgesehen, den Schweizer Stabilitätsbericht zusammen mit dem Artikel-IV-Länderbericht zu veröffentlichen.

### 3. Terroranschläge

Die Terroranschläge gegen die Vereinigten Staaten vom 11. September 2001 hatten sowohl unmittelbar nach den Attentaten wie auch in den darauf folgenden Monaten direkte und indirekte Auswirkungen auf den Finanzplatz Schweiz.

#### **Unmittelbare Folge der Attentate: systemische Probleme**

Unmittelbar nach den Anschlägen sahen sich Schweizer Bankinstitute, die in New York tätig sind oder mit Drittinstituten vor Ort kooperieren, systemischen Problemen gegenübergestellt. Dabei handelte es sich nicht um Ausfälle interner Systeme, sondern um indirekte Auswirkungen durch Systemausfälle bei Drittinstituten in unmittelbarer Nachbarschaft des World Trade Centers, mit denen die schweizerischen Banken zusammenarbeiteten, oder um Telekommunikationsstörungen, die sich über ganz Südmanhattan erstreckten. Dass dabei schwerwiegende Probleme für die Schweizer Banken ausblieben, kann zum Teil auf die Vorkehrungen, die im Rahmen der Jahr-2000-Problematik (vgl. Jahresbericht 1999 S. 56 f.) vorgenommen worden waren, zurückgeführt werden. Innerhalb sehr kurzer Zeit gelang es den Banken zudem, die nötigen Massnahmen zu treffen, um umgehend wieder vollständig operativ zu sein. Für die Stabilität des Finanzmarktes während der ersten Tage nach den Anschlägen war insbesondere auch die Liquiditätsversorgung durch die Federal Reserve Bank (FED) von Bedeutung.

#### **Suche nach terroristischen Spuren im weltweiten Finanzsystem**

Schon in den ersten Tagen nach den Anschlägen begannen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden weltweit mit intensiven Nachforschungen, um die Urheber und die an den Attentaten direkt Beteiligten zu identifizieren und allfällige weitere Taten zu verhindern. Ein Weg führte dabei über die Suche nach terroristischen Spuren im globalen Finanzsystem. Die Bankenkommission übernahm dabei die wichtige Funktion, die Kontakte zwischen anderen an der Suche beteiligten Behörden und den ihrer Aufsicht unterstellten Instituten zu gewährleisten.

Dabei war sie im Wesentlichen an zwei Fronten aktiv. Sie beschäftigte sich mit Anfragen zu verdächtigen Börsentransaktionen im Vorfeld des 11. Septembers und übermittelte Namenlisten von Personen, die der Verbindung zum Terrorismus verdächtig wurden.

- Zur Suche nach Terroristen über den Weg verdächtiger Transaktionen im Vorfeld der Anschläge leitete die Bankenkommission am 18. und 21. September 2001 Untersuchungen bei der SWX Swiss Exchange und der Eurex Zurich ein. Diese zielten besonders darauf ab, die vollständige und frühzeitige Information über die Ermittlungen der SWX Swiss Exchange und Eurex Zurich sicherzustellen. Zugleich forderte die Bankenkommission Informationen über die schweizerischen Teilnehmer der SWX (Warrants), der Eurex (standardisierte Derivate) und der virt-x (SMI Bluechips) im Handel mit besonders sensiblen Titeln, insbesondere von Flug- und Versicherungsgesellschaften, zwischen dem 3. und 11. September 2001. Im September 2001 erhielt die Bankenkommission zudem Amtshilfegesuche von der amerikanischen Securities and Exchange Commission (SEC) und der Commodity Futures Trading Commission (CFTC), die zusätzliche Informationen von der SWX Swiss Exchange und der Eurex Zurich forderten.

Nach ersten Analysen kontaktierte die Bankenkommission neun Banken, um die Identität von Kunden und wirtschaftlich Berechtigten sowie die genauen Umstände von Transaktionen zu erfahren, die als auffällig eingestuft wurden. Als auffällig beurteilt wurden rund hundert Transaktionen mit spezifischen Titeln (amerikanische Papiere und solche von Flug- oder Versicherungsgesellschaften) bereits ab bescheidener Grössenordnung in zeitlicher Nähe zum 11. September. Eine vertiefte Analyse dieser Daten erlaubte es der Bankenkommission festzustellen, dass an den Börsen des Finanzplatzes Schweiz während des genannten Zeitraumes vor den Attentaten keine verdächtige Transaktion getätigt wurde, die in Zusammenhang mit den Attentaten steht.

Parallel dazu erhielt die Bankenkommission weitere Amtshilfegesuche von ausländischen Aufsichtsbehörden zu Transaktionen von Schweizer Banken auf ausländischen Märkten mit möglicher Verbindung zu den Anschlägen, namentlich von der Commission des Opérations de Bourse française (COB) und vom deutschen Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel (BAWe). Die Behandlung dieser Gesuche war Ende Jahr noch nicht abgeschlossen.

- Bei ihren Untersuchungen im Nachgang zu den Terroranschlägen arbeitete die Bankenkommission eng mit den amerikanischen Behörden und mit anderen gleichermassen mit dem 11. September befassten Schweizer Behörden zusammen. So engagierte sie sich in einer interdepartementalen operationellen Gruppe mit Vertretern der Bundesanwaltschaft, der Bundeskriminalpolizei, dem Bundesamt für Justiz, dem Departement für auswärtige Angelegenheiten, der Meldestelle für Geldwäscherei und der Kontrollstelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei.

Die Bankenkommission übermittelte allen Banken und Effektenhändlern die Namenlisten von Personen und Organisationen, die von den amerikanischen Behörden gestützt auf die «executive order» vom 24. September 2001 des amerikanischen Präsidenten George W. Bush veröffentlicht wurden, und eine konsolidierte Namensliste, die die Federal Reserve Bank of New York der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) zukommen liess. In ihren Schreiben verlangte die Bankenkommission

sion von den Banken und Effektenhändlern, nach direkten Vertragsbeziehungen mit Personen, die der Verbindung zum Terrorismus verdächtigt werden, sowie nach Vermögenswerten, an denen Terrorverdächtige wirtschaftlich berechtigt sind, zu suchen und solche der Meldestelle für Geldwäscherei unverzüglich zu melden. Nach den Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes dürfen Personen, die gemeldet wurden, nicht informiert und ihre Vermögenswerte nicht länger als fünf Werktage gesperrt werden. Innerhalb dieser Frist hat die Bundesanwaltschaft zu entscheiden, ob die Vermögenssperre aufrecht erhalten wird.

Auf Anregung der Bankenkommission richtete die Bundesanwaltschaft bei der Bundeskriminalpolizei eine zentralisierte Dienststelle ein, die die Banken und Effektenhändler in Zweifelsfällen informell für zusätzliche Informationen anfragen konnten. Dieser Dienst hatte die Möglichkeit, direkt mit allen involvierten Strafverfolgungsbehörden Kontakt aufzunehmen. Der Mechanismus ermöglichte den Teilnehmern des Finanzplatzes Schweiz, die notwendigen Massnahmen umgehend umzusetzen, wodurch auch gezeigt werden konnte, dass die Schweiz kein Zufluchtsort ist für Vermögenswerte mit Verbindungen zum Terrorismus und dass sichergestellt war, dass alle verdächtigen Geschäftsbeziehungen gemeldet und der Bundesanwaltschaft zur Beurteilung vorgelegt wurden.

Die Bankenkommission setzte die Institute, die ihrer Aufsicht unterstellt sind, auch über die Massnahmen des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) zur Umsetzung der UNO-Sanktionen gegenüber den Taliban in Kenntnis. In deren Sinn mussten die Institute die Vermögenswerte von Personen oder Organisationen, die im Anhang zur Verordnung über Massnahmen gegenüber den Taliban (SR 946.203) aufgeführt sind, auf unbestimmte Zeit bis zu einer möglichen Anpassung der von der UNO veröffentlichten Namenliste blockieren. Sperrungen waren dem Seco mitzuteilen, unabhängig davon, ob bereits eine Meldung an die Meldestelle für Geldwäscherei erfolgt war.

Die schweizerische Gesetzgebung verfügt somit über alle notwendigen Instrumente für einen effizienten Kampf gegen die Finanzierung des Terrorismus.

#### **Aufschub der Ausgabe und Rückzahlung von Anlagefonds**

Die Anschläge vom 11. September hatten auch Auswirkungen auf den Anlagefondsbereich. Wegen der fast einwöchigen Schliessung des New York Stock Exchange war eine korrekte Bewertung der an dieser Börse kotierten Aktien während dieser Zeit nicht möglich. Auf Anfrage der Swiss Funds Association gab die Bankenkommission bekannt, dass die Rückzahlung aller Anlagefondsanteile, bei denen das Kapital zwischen 10 und 20% in Titeln lag, die an einer als Folge des 11. Septembers geschlossenen Börse kotiert waren, aufgeschoben werden kann (Art. 26 Abs. 1 Bst. a AFV). Diese Information leitete die Swiss Funds Association an ihre Mitglieder weiter. Die Ausnahmeregelung nahmen alle betroffenen Fondsleitungen und die zum Vertrieb in

der Schweiz zugelassenen ausländischen Fonds in Anspruch, Letztere unter Beachtung der in ihrem Sitzstaat geltenden Bestimmungen.

Der Entscheid zum Aufschub der Inventarwertberechnung und zur Aussetzung der Rückzahlung mussten gemäss Art. 26 Abs. 2 AFV unverzüglich der Revisionsstelle, der Aufsichtsbehörde sowie in angemessener Weise den Anlegern mitgeteilt werden. Diese Meldepflicht gegenüber der Aufsichtsbehörde galt nach Art. 3 Abs. 3 AFG auch für die Schweizer Vertreter von ausländischen Fonds. Untersuchungen der Bankenkommision führten zum Schluss, dass der grösste Teil der Fondsleitungen und Vertreter ausländischer Fonds über Katastrophenszenarien und die notwendigen Gegenmassnahmen verfügten, um ihren Pflichten gegenüber den Anlegern rasch und vollständig nachzukommen. Dabei wurden die Anleger nicht nur durch die üblichen Medienveröffentlichungen, sondern auch telefonisch, durch elektronische Post und durch Veröffentlichungen auf der eigenen website über die aussergewöhnlichen Umstände informiert. Die Bankenkommision musste jedoch feststellen, dass einige Vertreter von ausländischen Fonds ihrer Informationspflicht gegenüber der Aufsichtsbehörde nicht oder nur nach einer Mahnung nachgekommen waren. Diese wurden ordnungsgemäss auf ihre Verantwortlichkeit aufmerksam gemacht.

**Nada Management Organization SA (vormals Al Taqwa Management Organization SA)**  
Ebenfalls im Zusammenhang mit den Anschlägen vom 11. September verdächtigten die USA die in Lugano inkorporierte Gesellschaft Al Taqwa Management Organization SA (seit März 2001 Nada Management Organization SA, Lugano) der Verbindungen zu terroristischen Organisationen. Bereits im Jahr 2000 hatte die Bankenkommision gegen die Al Taqwa Management Organization SA eine Untersuchung wegen unerlaubter Banktätigkeit eingeleitet. Die Gesellschaft stand in enger Verbindung mit der in Nassau, Bahamas, domizilierten Bank Al Taqwa Ltd. Aufgrund von Informationen aus dem Publikum vermutete die Bankenkommision, dass die Al Taqwa Management Organization SA als faktische Zweigniederlassung der Bank Al Taqwa Ltd. aktiv war. Deshalb suchte die Bankenkommision von Beginn weg die Zusammenarbeit mit der Bankaufsichtsbehörde der Bahamas. Zudem setzte die Bankenkommision einen Beobachter bei der Al Taqwa Management Organization SA ein. Die Untersuchung der Bankenkommision zeigte, dass eine Liquidation der schweizerischen Gesellschaft wegen unerlaubter Banktätigkeit aufgrund der vorliegenden Beweise und angesichts des Vorgehens der bahamesischen Aufsichtsbehörde nicht gerechtfertigt war und der primäre Anknüpfungspunkt bei der Bank Al Taqwa Ltd. lag. Im Frühjahr 2001 entschloss sich die Bank Al Taqwa Ltd. nach Gesprächen mit der Bankaufsichtsbehörde der Bahamas, ihre Banktätigkeit einzustellen, und gab ihre Banklizenz zurück. Da die Al Taqwa Management Organization SA bereits vorher gezwungen worden war, in der Schweiz sämtliche Aktivitäten einzustellen, die mit der Bank Al Taqwa Ltd. hätten in Verbindung gebracht werden können, wurde abschliessend von der Gesellschaft eine Umfirmierung verlangt. Dieser Anordnung

wurde mit der Umbenennung in Nada Management Organization SA Folge geleistet. Die Untersuchung der Bankenkommission hatte jedoch nicht zum Ziel und war deshalb auch nicht geeignet, mögliche Verbindungen dieser Gesellschaften zu terroristischen Organisationen aufzudecken.

### **Konsequenzen auf der Ebene internationaler Organisationen**

Die Bankenkommission war auch auf internationaler Ebene an Diskussionen verschiedener Organisationen zu den Folgen des 11. Septembers beteiligt. So setzten sich die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), die International Organization of Securities Commissions (IOSCO) und der Basler Ausschuss intensiv mit Fragen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung auseinander.

Die FATF berief auf Einladung der Vereinigten Staaten eine ausserordentliche Vollversammlung in Washington ein mit dem Ziel, die Möglichkeit und Zweckmässigkeit von spezifischen Empfehlungen gegen die Finanzierung des Terrorismus zu prüfen. Im Laufe dieser Versammlung verpflichteten sich die Mitglieder der FATF dazu:

- unverzüglich Massnahmen zur Ratifizierung und Umsetzung der Instrumente der UNO, insbesondere der internationalen Konvention zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung vom Dezember 1999 zu ergreifen,
- Terrorismusfinanzierung und Geldwäscherei im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten zu kriminalisieren,
- Vermögenwerte von Terroristen einzufrieren und zu konfiszieren,
- verdächtige Transaktionen mit Bezug zum Terrorismus zu melden,
- den zuständigen Behörden anderer Länder grösstmögliche Unterstützung zu gewähren,
- Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei mit alternativen Zahlungssystemen (insbesondere dem Hawala-Banking) zu ergreifen, wie die Verpflichtung zur Angabe von Name und Adresse des Absenders bei internationalen Transfers,
- die Massnahmen zur Identifikation bei elektronischen Geldtransfers zu verbessern,
- sicherzustellen, dass juristische Personen, vor allem gemeinnützige Organisationen, nicht zur Terrorismusfinanzierung missbraucht werden können.

In der Absicht, diese neuen Empfehlungen rasch und wirksam umzusetzen, beschloss die FATF folgenden Aktionsplan:

- bis zum 31. Dezember 2001 eine Selbstevaluation unter allen Mitgliedstaaten der FATF zu den Terrorismusempfehlungen durchzuführen, mit der Verpflichtung, diese Empfehlungen umzusetzen,
- weltweit alle Länder einzuladen, dieselbe Selbstevaluation bis zum Juni 2002 durchzuführen und einen Prozess einzuführen, der jene Rechtsprechungen identifiziert, die keine angemessenen Massnahmen ergriffen haben,

- ergänzende Richtlinien zu entwickeln, die die Kenntnisse der Finanzinstitute über Techniken und Mechanismen der Terrorismusfinanzierung verbessern,
- gestützt auf die Resolutionen der UNO regelmässig die eingefrorenen Vermögenswerte durch die FATF-Mitglieder zu veröffentlichen.

Dem Problem der Terrorismusfinanzierung wurde zudem bei der Revision der 40 Empfehlungen der FATF Rechnung getragen. So verstärkte die FATF ihre Arbeiten zu den gesellschaftsrechtlichen Gebilden («corporate vehicles»), zu den Korrespondenzbanken, zur Identifikation von wirtschaftlich Berechtigten und zur Regulierung von Finanzinstituten im Nichtbankenbereich.

Die schweizerische Bankengesetzgebung entspricht im Wesentlichen schon heute den neuen Empfehlungen der FATF zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung.

#### 4. **Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Persönlichkeiten (PEP)**

Die Bankenkommission unternahm auch 2001 intensive Anstrengungen gegen den Missbrauch des Schweizer Finanzplatzes durch politisch exponierte Persönlichkeiten.

Sie ging nicht nur in den Verfahren im Zusammenhang mit der «Affäre Montesinos» gegen die involvierten Banken vor (vgl. Ziff. 4.1) und verfolgte die Affäre Abacha weiter (vgl. Ziff. 4.2 sowie Jahresbericht 2000 S. 22 ff.), sondern war auch im Bereich der nationalen und internationalen Reglementierung aktiv (vgl. Ziff. 4.3). Auf nationaler Ebene setzte die Bankenkommission eine Arbeitsgruppe ein zur Revision der Richtlinien zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei (EBK-RS 98/1). Diese wird auch die Fragen der Geschäftsbeziehungen mit Personen mit bedeutenden öffentlichen Aufgaben klären (vgl. Ziff. II/2).

##### 4.1 **Montesinos**

2001 schloss die Bankenkommission ihre Untersuchung im Fall des ehemaligen peruanischen Geheimdienstchefs Vladimiro Lenin Montesinos Torres ab. In einer Verfügung ordnete sie an, dass der Generaldirektor einer in der Schweiz tätigen ausländischen Bank seine Position ohne Verzug aufgibt.

Im Herbst 2000 hatten die Justizbehörden des Kantons Zürich Ermittlungen gegen Montesinos wegen Verdachts auf Geldwäscherei aufgenommen. Im Rahmen dieser Strafuntersuchung sind auf Banken mit Sitz in der Schweiz insgesamt rund 114 Mio. USD gesperrt worden. An diesen Geldern sind entweder Montesinos, seine Geschäftspartner oder andere Personen, die mit ihm in Kontakt standen, wirtschaftlich berechtigt. Montesinos war während mehrerer Jahre der engste persönliche Berater

des peruanischen Präsidenten Alberto Fujimori und wurde verschiedentlich als faktisches Oberhaupt des peruanischen Geheimdienstes SIN bezeichnet.

Die Bankenkommision klärte bei fünf in der Schweiz domizilierten Banken ab, ob sie bei der Entgegennahme und Verwaltung von Montesinos-Geldern die Sorgfalts- und Meldepflichten einhielten, die sich aus der Banken- und Geldwäschereigesetzgebung ergeben (vgl. Jahresbericht 2000 S. 22). Bei den vier anderen von der Untersuchung betroffenen Banken musste die Bankenkommision keine Massnahmen treffen. Hingegen stellte sie in einer Verfügung fest, dass die fünfte Bank ihre Sorgfaltspflichten nicht eingehalten hatte, und verlangte, dass der dafür verantwortliche Generaldirektor seiner Funktion enthoben wurde. Die Bankenkommision publizierte diese Massnahme und nannte dabei aus präventiven Gründen auch den Namen der betroffenen Bank.

Bei dieser Bank ergab die Untersuchung erhebliche Mängel bei der Entgegennahme von Geldern politisch exponierter Persönlichkeiten (sogenannter PEP). Die Bankenkommision stellte fest, dass die Bank während der Kundenbeziehung mit Montesinos nicht die erforderliche Sorgfalt walten liess und die Pflicht verletzte, bei einer ungewöhnlichen Geschäftsbeziehung die wirtschaftlichen Hintergründe abzuklären. Die Bank unterliess es trotz der beträchtlichen Höhe der Vermögenswerte, den wirtschaftlichen Hintergrund der eingehenden Gelder selber abzuklären. Der von den Geschäftspartnern des Kunden angegebene wirtschaftliche Hintergrund des Handels mit Gütern der Rüstungsindustrie hätte die Bank zusätzlich zu eigenen Abklärungen veranlassen müssen. Die Bank verliess sich auch bei der Aufnahme der Kundenbeziehung ausschliesslich auf die Angaben Dritter. Schliesslich erkannte die Bank die PEP-Eigenschaft von Montesinos nicht, obwohl dies aufgrund von öffentlich zugänglichen Informationen durchaus möglich und zumutbar gewesen wäre.

Aufgrund seiner hierarchischen Stellung ist der Generaldirektor verantwortlich für die gravierenden organisatorischen Mängel innerhalb der Bank. Dem Generaldirektor legte die Bankenkommision zudem zur Last, dass er, trotz formeller Mängel beim Kontoeröffnungsprozedere, persönlich die Kundenbeziehung mit Montesinos genehmigte. Er trug damit auch die Mitverantwortung für das Nichterkennen von Montesinos als PEP. Aus diesen Gründen sprach die Bankenkommision dem Generaldirektor die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit für die Leitung einer Bank in der Schweiz ab. Von der Bank verlangte sie, sich vom Generaldirektor zu trennen. Die Bank akzeptierte diese Anordnung und ergriff ihrerseits Massnahmen zur Beseitigung der organisatorischen Mängel. Zur Prüfung der Umsetzung und der Zweckmässigkeit der bankintern getroffenen Massnahmen ordnete die Bankenkommision für 2002 eine ausserordentliche Revision an. Sie wird durch eine andere als die ordentliche bankengesetzliche Revisionsstelle vorgenommen.

Die sorgfältige Abklärung der PEP-Eigenschaft von Kunden ist Grundvoraussetzung

für die Einhaltung der von der Bankenkommission entwickelten Regeln im Umgang mit politisch exponierten Persönlichkeiten. Die Banken dürfen nicht davon ausgehen, dass der Kunde seine Eigenschaft als PEP von sich aus offen legt. Sie haben deshalb ein internes oder externes Kontrollsystem einzurichten, das zusätzliche Abklärungen über den Kunden ermöglicht. Hilfreich sind dabei öffentliche Informationsquellen. Bei Kunden aus korruptionsanfälligen Ländern haben die Banken besondere Sorgfalt walten zu lassen (vgl. Jahresbericht 2000 S. 24). Mit Ausnahme einer Bank hat keines der untersuchten Institute mit dem Kunden Montesinos persönlichen Kontakt aufgenommen oder zusätzliche Abklärungen getroffen, sondern sich ausschliesslich auf Angaben Dritter verlassen. Bei bedeutenden Kundenbeziehungen im Private Banking genügt das nicht. Für eine einzelne Bank kann es durchaus angezeigt sein, eine zweifelhafte, aber noch nicht meldepflichtige Kundenbeziehung abzurechnen. Aus der Sicht des gesamten Finanzsystems ist das Problem jedoch nicht gelöst, wenn Vermögenswerte an eine nächste Bank transferiert werden. Diese Erkenntnisse sind Gegenstand der Revision der Richtlinien zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei und der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (vgl. Ziff. II/2).

Obwohl die Bankenkommission bei einer Bank Verletzungen der Sorgfaltspflicht und organisatorische Mängel feststellte, kann festgehalten werden, dass die Mechanismen zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Fall Montesinos die vom Gesetzgeber beabsichtigte Wirkung zeigten. Die im Geldwäschereigesetz verankerte Meldepflicht hat einen entscheidenden Beitrag zur Aufdeckung der Montesinos-Affäre geleistet. Die betroffenen Banken haben die Vermögenswerte, die Montesinos zuzurechnen sind, blockiert und bei der Meldestelle für Geldwäscherei angezeigt. Das aktive Vorgehen der Schweizer Justiz- und Polizeibehörden hat es den peruanischen Behörden ermöglicht, Kenntnis von den sichergestellten Vermögenswerten Montesinos' zu erlangen.

#### 4.2 Ausserordentliche Revisionen

Im September 2000 veröffentlichte die Bankenkommission die Ergebnisse ihrer Untersuchung über die Geschäftsbeziehungen von Schweizer Banken mit der Entourage des ehemaligen Präsidenten von Nigeria, Sani Abacha (vgl. Jahresbericht 2000 S. 22 ff.). Bei drei Banken ordnete die Bankenkommission eine ausserordentliche Revision an.

Ziel dieser Revisionen war es, die Umsetzung und die Zweckmässigkeit der bankinternen eingeleiteten Massnahmen zu prüfen, die bestehenden Geschäftsbeziehungen zu analysieren und die Zuverlässigkeit des bankinternen Kontrollsystems zu würdigen. Die Berichte der Revisionsstellen werden zur Zeit ausgewertet.

#### 4.3 Internationale Initiativen

Auf Initiative der Schweiz fand im November 2000 in Lausanne eine Tagung zum Umgang mit Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Persönlichkeiten (PEP) statt. Vertreter von Justiz- und Bankenaufsichtsorganen der G-7-Staaten und der Schweiz setzten sich grundsätzlich mit der PEP-Problematik auseinander und diskutierten die Erkenntnisse aus der «Affäre Abacha» (vgl. Jahresbericht 2000 S. 22 ff.). Ziel des Treffens war insbesondere die Gegenüberstellung der Systeme, die je nach Land verschieden sind, sowie die bessere Erfassung der Vermögenswerte von Personen mit bedeutenden öffentlichen Aufgaben, wodurch verhindert werden soll, dass die in einem nationalen System nicht mehr geduldeten Vermögenswerte auf einen benachbarten Finanzplatz verschoben werden können.

Im Anschluss an das Treffen entschlossen sich die Aufsichtsbehörden mehrerer G-7-Staaten und die Schweiz dazu, Empfehlungen zur Entgegennahme von Vermögenswerten von Personen mit bedeutenden öffentlichen Aufgaben zu verfassen. Das im November 2001 verabschiedete Dokument («Supervisors' PEP working paper 2001») enthält im Wesentlichen folgenden Regelungen:

- eine Definition der Persönlichkeiten mit bedeutenden öffentlichen Aufgaben, die insbesondere Staatschefs, Regierungsmitglieder, hochrangige Vertreter der Justiz und des Militärs sowie Familienangehörige und Nahestehende dieser Personen umfasst,
- eine Aufzählung von Indizien, die auf die PEP-Eigenschaft einer Person hinweisen und bei denen Banken alarmiert sein müssen, wie beispielsweise bei einer wesentlichen Summe, die als Provisionszahlung bezeichnet wird oder von einer Zentralbank eingeht,
- die Verpflichtung der Banken, ihre als PEP erkannten Kunden besonders zu überwachen und dabei insbesondere die öffentlich zugänglichen Quellen zu konsultieren,
- den Entscheid, eine Person mit bedeutenden öffentlichen Aufgaben als Kunde zu akzeptieren, auf der Direktionsebene zu fällen,
- die vertraglichen Beziehungen mit Personen mit bedeutenden öffentlichen Aufgaben regelmässig von den oberen hierarchischen Stufen der Bank überprüfen zu lassen.

Trotz der fehlenden verpflichtenden Wirkung dieses Dokumentes kann davon ausgegangen werden, dass es in den Signatarstaaten die Grundlage für eine Reglementierung der Personen mit bedeutenden öffentlichen Aufgaben darstellt. Die Bankenkommision wird diesem Umstand bereits bei der Revision der Geldwäschereirichtlinie Rechnung tragen (vgl. Ziff. II/2).

Die Grundsätze des Papiers sind auch in das 2001 verabschiedete Dokument des Basler Ausschusses über die Sorgfaltspflicht der Banken bei der Kundenidentifizierung und -überwachung eingeflossen (vgl. Ziff. VII/1.1.1.7), beide Dokumente werden auch die Arbeiten der FATF beeinflussen (vgl. Ziff. VII/1.6). Die Bankenkommision begrüsst und fördert diese Bemühungen auf internationaler Ebene, die angesichts der internationalen Dimension des Problems notwendig sind.

## 5. Offshore-Niederlassungen von Schweizer Banken

Im Verlauf des Jahres 2001 hatte die Bankenkommission Gelegenheit, ihre Praxis bei der Aufsicht über die Aktivitäten der nach schweizerischem Recht organisierten Banken auf Finanzplätzen, die vom Basler Ausschuss, von der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) und vom Financial Stability Forum (FSF) kritisiert worden waren, zu präzisieren. Sofern die Bankenkommission als Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes die konsolidierte Aufsicht ausübt, die die ausländische Niederlassung einbezieht, verlangt sie, dass sowohl die internen wie auch die externen Revisoren rechtmässig uneingeschränkter Zugang zu den ausländischen Tochtergesellschaften und Zweigniederlassungen haben und Vorort-Kontrollen durchführen können. Sie will, dass die Ausübung der grenzüberschreitenden Aufsicht nicht nur von Gesetzes wegen möglich, sondern auch konkret durchführbar ist, damit beispielsweise überprüft werden kann, dass die nach schweizerischem Recht organisierten Banken ihre Tochtergesellschaften im Ausland nicht dazu missbrauchen, die schweizerischen Mindeststandards im Bereich der Geldwäscherei zu umgehen (vgl. RS-EBK 98/1 Geldwäscherei RZ 6).

### 5.1 Bewilligungspraxis bei Errichtung oder Übernahme

Nach Art. 3 Abs. 7 BankG und Art. 6b BankV haben nach schweizerischem Recht organisierte Banken, bevor sie im Ausland eine Tochtergesellschaft, eine Zweigniederlassung, eine Agentur oder eine Vertretung errichten, der Bankenkommission alle zur Beurteilung der Tätigkeit nötigen Angaben zukommen zu lassen. Dazu gehören nach Art. 6b BankV der Geschäftsplan, der insbesondere die Art der geplanten Geschäfte und die Organisationsstruktur umschreibt, die Adresse der Geschäftsstelle im Ausland, die Namen der mit der Verwaltung und der Geschäftsführung betrauten Personen, die Revisionsstelle und die Aufsichtsbehörde im Gastland. Diese Angaben ermöglichen der Bankenkommission, die Angemessenheit der Konzernorganisation, die Durchsetzung der für den Konzern erlassenen Führungsgrundsätze und die Risikovorsorge im Unternehmen zu beurteilen (vgl. RS-EBK 96/3 Revisionsbericht RZ 33). Um von der Bankenkommission grünes Licht zu erhalten, muss die Bank nicht nur nachweisen, dass sie die notwendigen finanziellen und organisatorischen Massnahmen getroffen hat, um die Aktivitäten im Ausland aufnehmen zu können, sie muss auch belegen, dass sie diese Einheit kontrollieren und die Aufsicht über sie gewährleisten kann. Die Bankenkommission ihrerseits muss sich vergewissern, ob sie im Einzelfall eine geeignete konsolidierte Aufsicht ausüben kann. Sobald diese Bedingungen erfüllt sind, bestätigt die Bankenkommission der Bank und, gestützt auf die Mindestanforderungen des Basler Ausschusses, auch der betroffenen ausländischen Aufsichtsbehörde, dass sie keine Einwände erhebt und die neue Einheit in den Konsolidierungskreis einer nach schweizerischem Recht organisierten Bank einbezieht.

Im Verlauf des Jahres 2001 stellte die Bankenkommission, gestützt auf die 2000 eingeschlagene Praxis (vgl. Jahresbericht 2000 S. 31), nach Prüfung der rechtlichen Gegebenheiten in mehreren Staaten fest, dass diese keine grenzüberschreitende Aufsicht erlauben, die den internationalen Standards entspricht, weshalb sie mehreren nach schweizerischem Recht organisierten Banken, die ihre Aktivitäten auf diese Staaten ausdehnen wollten, die Zustimmung verweigerte. Obwohl einige Hindernisse dank Gesetzesänderungen und intensivierter Kontakte zwischen der ausländischen Aufsichtsbehörde und der Bankenkommission aus dem Weg geräumt waren, prüfte die Bankenkommission bestimmte Rechtsprechungen nach wie vor eingehend. Zudem verlangte sie von den Banken zusätzliche Informationen, um sicherzugehen, dass diese Institute nicht beabsichtigten, unter dem Druck eines Teils ihrer Kunden im Ausland Gesellschaften zu gründen oder zu kaufen mit dem Ziel, die in der Schweiz anwendbaren gesetzlichen Vorschriften und Verhaltensregeln, namentlich der Sorgfaltspflicht und der Kundenidentifikation, zu umgehen (vgl. RS-EBK 96/3 Revisionsbericht RZ 33). Es ist daran zu erinnern, dass die Finanzintermediäre nach Ziff. 6 RS-EBK 98/1 (Richtlinien zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei) gehalten sind, die Bankenkommission zu informieren, falls lokale Vorschriften der Anwendung dieser Empfehlungen entgegenstehen. Zudem verbot die Bankenkommission 2001 einer Bank aus strukturellen Gründen provisorisch, eine Tochtergesellschaft im Ausland zu eröffnen, da die rasche Ausbreitung der Offshore-Aktivitäten des Instituts nicht von der Schaffung einer geeigneten Organisation und eines adäquaten Kontrollsystems auf Gruppenstufe begleitet war.

## 5.2 **Schwerpunktprüfung durch die bankengesetzliche Revisionsstelle**

Im Februar 2001 verlangte die Bankenkommission von 37 Banken, welche 73 Niederlassungen in einem oder mehreren Ländern oder Gebieten besitzen, die als Offshore betrachtet werden, eine Schwerpunktprüfung bei diesen Niederlassungen vorzunehmen. Die externe Revisionsstelle hat die Bereiche Geldwäscherei, Kundenidentifikation und Anwendung der Weisungen zu den politisch exponierten Persönlichkeiten zu überprüfen. Die konsolidierte Aufsicht dieser ausländischen Niederlassungen durch die Bankenkommission ist nur dann wirkungsvoll, wenn den externen Revisoren Zugang zu sämtlichen sachdienlichen Informationen gewährt wird. Zudem soll eingeschätzt werden können, welchen Reputationsrisiken die Schweizer Bankgruppen mit ihren ausländischen Niederlassungen ausgesetzt sind.

Im Gegensatz zur ordentlichen Revisionstätigkeit, bei der es dem schweizerischen Revisor freigestellt ist, die Revisionsarbeiten an die ausländischen Kollegen zu delegieren, muss diese Schwerpunktprüfung persönlich durch die Schweizer Revisoren vor Ort vorgenommen werden. Dadurch wird sichergestellt, dass die Schweizer Standespflichten auch bei den ausländischen Niederlassungen angewendet werden. Die Spezialberichte haben zu drei zentralen Bereichen Stellung zu nehmen. Der erste Teil umfasst generelle Angaben zur Bedeutung der Niederlassung, eine Be-

schreibung der Beziehungen innerhalb der Gruppe, Erwägungen zu den ausgeführten ordentlichen Revisionsarbeiten vor Ort, den Überwachungsmethoden der Niederlassung und eine Einschätzung über das Funktionieren der generellen Kontrollmechanismen. Der zweite Teil beinhaltet detaillierte Angaben zu den Kundenidentifikationsvorschriften («know-your-customer») und zur gruppenweiten Einhaltung der Vorschriften im Geldwäschereibereich. Abschliessend erwartet die Bankenkommision eine Stellungnahme zum Zugang der schweizerischen Revisoren zu den Kundendossiers wie auch zu allen erheblichen Informationen.

Die Spezialberichte der Schwerpunktprüfung werden der Bankenkommision Anfang 2002 eingereicht. Ihre Auswertung soll eine Gesamtübersicht über die aktuelle Situation in den geprüften Ländern liefern.

## 6. Internationale Amtshilfe

Die internationale Zusammenarbeit gewann im Verlauf des Jahres 2001 noch stärker an Bedeutung, was sowohl die aufgewendeten Ressourcen wie auch die internationalen Kontakte belegen. Zum einen erfolgte im Bereich der Aufsicht über die Börsen und den Effektenhandel ein reger Informationsaustausch, der zu mehreren Briefwechseln zwischen der Bankenkommision und ihren ausländischen Kolleginnen und Kollegen führte (vgl. Ziff. 6.1 und 6.2), zum anderen intensivierten sich die Kontakte mit ausländischen Aufsichtsbehörden im Bereich der Bankenaufsicht. Es wurden vertiefte Diskussionen geführt, um eine Einigung über die Modalitäten der Zusammenarbeit zu erzielen, was mit den Bankaufsichtsbehörden Dänemarks und der Niederlande auch gelang. Diskussionen mit anderen Staaten sind im Gang, namentlich mit den USA, Frankreich und Italien. Briefwechsel erlangen wegen des für eine konsolidierte Überwachung vermehrt nötigen Informationsflusses zunehmend an Bedeutung. Die Überwachung von international tätigen Finanzgruppen verlangt, dass den zuständigen Behörden die für eine weltweite Überwachung unerlässlichen Kompetenzen eingeräumt werden. Mehrere ausländische Behörden haben den Willen geäussert, in der Schweiz bei Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften von Banken, die ihrer Aufsicht unterstellt sind, Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen (vgl. Ziff. II/3.2.2). Die Bankenkommision nimmt hingegen derartige Kontrollen im Ausland bei Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften schweizerischer Institute im Allgemeinen nicht selber vor. Sie verlangt aber von den externen Prüfungsgesellschaften unter dem Gesichtspunkt einer sorgfältigen Prüfung auf Gruppenstufe, dass sie derartige Kontrollen vornehmen (vgl. Ziff. 4.3 und 5).

### 6.1 Briefwechsel mit ausländischen Aufsichtsbehörden

Die Übermittlung von Informationen an eine ausländische Börsenaufsichtsbehörde unterliegt drei Grundvoraussetzungen: die Behörde muss an das Amts- oder Berufs-

geheimnis gebunden sein, sie kann die Informationen ausschliesslich zur direkten Beaufsichtigung der Börsen und des Effektenhandels verwenden und sie darf die Informationen ohne vorgängige Zustimmung der Bankenkommision nicht weiterleiten. Von den ausländischen Aufsichtsbehörden verlangt die Bankenkommision eine allgemeine Erklärung, die bescheinigt, dass die Behörde rechtlich autorisiert und willens ist, die Bedingungen des schweizerischen Rechts zu respektieren oder eine einfache «ad hoc»-Erklärung, dass die Voraussetzungen der Amtshilfe im einzelnen Fall anerkannt werden (vgl. Jahresbericht 2000 S. 129 f.). Sie ist auch bereit, selber eine entsprechende Erklärung abzugeben, wenn die ausländische Behörde dies verlangt. Das führt in der Praxis zu einem Briefwechsel zwischen den beiden Behörden. Gegen Ende des Jahres 2001 hatten folgende ausländische Aufsichtsbehörden gegenüber der Bankenkommision eine allgemeine Erklärung abgegeben:

Australien	ASIC	Australian Securities & Investments Commission
Belgien	NASDAQ Europe EURONEXT Bruxelles	
Dänemark	Finanstilsynet	Danish Supervisory Authority
Deutschland	BAWe	Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel
Frankreich	COB	Commission des Opérations de Bourse
Grossbritannien	DTI FSA (virt-x)	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	Finansinspektionen	Swedish Financial Supervisory Authority
Spanien	CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
USA	CFTC	U.S. Commodity Futures and Trading Commission
	SEC	Securities and Exchange Commission

## 6.2 Amtshilfepraxis im Börsenbereich

Die Amtshilfeersuchen der ausländischen Aufsichtsbehörden führten erneut zu einem bedeutenden Arbeitszuwachs bei der Bankenkommision, deren Verfügungen durch eine reichhaltige Rechtsprechung des Bundesgerichts ergänzt wurden. Das EBK-Bulletin 43 ist ausschliesslich dieser Thematik gewidmet.

Seit dem Inkrafttreten des Börsengesetzes erhielt die Bankenkommission Anfragen zu mehr als 650 Finanzinstituten. Dabei konnte eine Anfrage nur eine Bank einbeziehen, aber mehrere Kunden betreffen oder mehrere Banken berücksichtigen und mehrere Kunden angehen. Einige Anfragen, bei denen entweder keine Kundendaten geliefert werden mussten – namentlich, weil der Entscheid, die Transaktion durchzuführen, von einem Vermögensverwalter ausging – oder die betroffenen Kunden ihre Zustimmung zur Übermittlung der Informationen gegeben hatten, konnten ohne formelle Verfügung erledigt werden. Die Bankenkommission erliess bislang 115 Verfügungen, wovon etwa die Hälfte an das Bundesgericht weitergezogen wurde. Dieses fällte bis anhin 57 Entscheide, davon 18 im Jahr 2001. Schon in seinen Entscheiden der Jahre 1998–2000 hatte es sich zu verschiedenen wichtigen Fragen geäußert und im Grossen und Ganzen die Praxis der Aufsichtsbehörde gutgeheissen (vgl. Jahresbericht 1998 S. 104 ff., 1999 S. 26 ff. und 2000 S. 25 ff.). Im Jahr 2001 bestätigte das Bundesgericht im Wesentlichen seine Rechtsprechung mit mehreren Präzisierungen. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts erleichtert einerseits die Amtshilfe, erschwert sie andererseits und verunmöglicht sie teilweise geradezu.

Amtshilfeerleichternde Rechtsprechung des Bundesgerichts:

- An den Anfangsverdacht sind keine allzu hohen Anforderungen zu stellen. Es genügt, dass eine Transaktion im Vorfeld der Bekanntgabe einer vertraulichen Tatsache getätigt wurde, während der ein Anstieg des Transaktionsvolumens und des Kurses festzustellen war (BGE 125 II 65 und 126 II 409).
- Die Bankenkommission muss das Vorliegen eines Anfangsverdachts prüfen. Nicht selber untersuchen muss sie hingegen, ob sich der Anfangsverdacht gestützt auf die von ihr erhobenen Informationen bewahrheitet und ob die nachgesuchten Informationen verdächtige oder unverdächtige Transaktionen betreffen. Es ist Aufgabe der ausländischen Behörde zu entscheiden, ob ein Verdacht begründet ist, da die Bankenkommission nicht über die nötigen Informationen verfügt (BGE vom 10. Juli 2001, 2A.162/2001).
- Das schweizerische Recht verlangt zur Einhaltung von Art. 38 BEHG keine völkerrechtlich verbindliche Erklärung. Eine «best efforts»-Erklärung genügt sogar für den Fall, dass die ausländische Behörde eine Pflicht trifft, strafrechtlich relevante Tatbestände an die Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten (BGE vom 10. Mai 2001, 2A.317/2000).
- Unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensökonomie ist es zulässig, in einer einzigen Verfügung gleichzeitig ein Finanzinstitut zur Herausgabe der verlangten Informationen zu zwingen, die Übermittlung der Informationen zu beschliessen und die Zustimmung zur Weiterleitung der Informationen an eine Dritt-, beispielsweise eine Strafverfolgungsbehörde zu erteilen, sofern die Voraussetzungen gegeben sind (BGE 125 II 450, BGE vom 9. März 2001, 2A.262/2000 und BGE vom 5. April 2001, 2A.354/2000).

Amtshilfeerschwerende Rechtsprechung des Bundesgerichts:

- Anders als bei der Amtshilfe erfordert die Weiterleitung von Informationen an Strafbehörden einen begründeten Zusatzverdacht (BGE vom 10. Mai 2001, 2A.317/2000 und vom 10. Juli 2001, 2A.162/2001).
- Die Zustimmung zum Weiterleiten von Informationen an Strafverfolgungsbehörden erfordert die Prüfung der doppelten Strafbarkeit (BGE 125 II 450).
- Die Zustimmung des Bundesamtes für Justiz zur Weiterleitung von Informationen an Strafbehörden darf nur mit eigener Begründung erteilt werden. Die Stellungnahme des Bundesamtes ist den Betroffenen offenzulegen (BGE 125 II 450, BGE vom 27. April 2001, 2A.269/2000 und BGE vom 10. Juli 2001, 2A.162/2001).
- Organe und Mitarbeiter eines Finanzinstituts, die auf eigene Rechnung Transaktionen ausführen, gelten als Kunden. Damit gelangt das Verwaltungsverfahren zur Anwendung (BGE vom 9. März 2001, 2A.352/2000).
- Auch die Übermittlung des Namens eines externen Vermögensverwalters verlangt die Anwendung des Verwaltungsverfahrens, obschon der Name des Kunden nicht übermittelt wird (BGE vom 3. September 2001, 2A.237/2001).

Der Bankenkommission war es trotz der durch die gesetzliche Regelung und die Rechtsprechung des Bundesgerichts hervorgerufenen Schwierigkeiten möglich, in einer stattlichen Zahl von Fällen Amtshilfe zu leisten. Verschiedene Fragen sind jedoch noch offen. Gegen Ende des Jahres 2001 war der Amtshilfeverkehr mit zwei Behörden – der amerikanischen SEC und der italienischen CONSOB – wegen der Rechtsprechung des Bundesgerichts blockiert. Dieses hatte Vorbehalte angebracht bei der Einhaltung des Spezialitätsprinzips und bei der Vertraulichkeit. Nachdem die Bankenkommission den Kontakt mit beiden Behörden wiederaufgenommen und zusätzliche Erklärungen erhalten hatte, erliess sie in beiden Fällen neue Verfügungen, die an das Bundesgericht weitergezogen wurden. Die Beschwerde im Fall CONSOB war Ende 2001 noch hängig.

Am 20. Dezember 2001 hiess das Bundesgericht die Beschwerde im Fall der SEC gut. Es stützte sich zur Begründung auf die Öffentlichkeit einzelner Verfahren, die von der SEC angestrengt werden können. Dieser Entscheid verunmöglicht es der Bankenkommission, der SEC Amtshilfe zu gewähren. Aller Wahrscheinlichkeit nach wird er auch Auswirkungen haben auf die Zusammenarbeit der Bankenkommission mit den übrigen Finanzmarktaufsichtsbehörden der USA und anderer Staaten, die ähnliche Verfahren anstrengen könnten wie die SEC. Für diese Situation wird auf internationaler Ebene weder Verständnis aufgebracht noch wird sie akzeptiert, weshalb es auf kurze Sicht unerlässlich sein wird, eine Revision der nationalen Gesetzgebung in Betracht zu ziehen.

## II. Banken

### 1. Rechtliche Grundlagen

#### 1.1 Bankengesetz

##### 1.1.1 Gruppen- und Konglomeratsaufsicht (VAG)

Die zunehmende Bedeutung von Allfinanzstrategien und Kooperationen zwischen Banken und Versicherungen stellt neue aufsichtsrechtliche Anforderungen. Die Bankenkommission als Bankenregulatorin und das Bundesamt für Privatversicherungen als Versicherungsaufseher kamen dem Bedürfnis nach einer raschmöglichst funktionierenden und umfassenden Konglomeratsaufsicht über den Weg der Totalrevision des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) und einer Revision des Banken- und des Börsengesetzes nach (vgl. Ziff. VI/1).

##### 1.1.2 Systembetreiber (NBG)

2001 wurde die Bankenkommission eingeladen, zur Revision des Nationalbankgesetzes von 1953 Stellung zu nehmen. Dabei begrüsst sie vor allem die Anpassungen des Banken- und des Nationalbankgesetzes bei den Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften auf konsolidierter Basis, die einem lang gehegten Wunsch der Bankenkommission entsprechen. Bei der statistischen Erfassung der Anlagefonds empfahl sie, der Nationalbank die Kompetenz zu erteilen, Dritte zur Erhebung ihrer Fonds-Statistiken beizuziehen. In ihrer Stellungnahme anerkannte sie auch die Einführung der Überwachung von Zahlungssystemen durch die Nationalbank.

Allerdings schlug sie mit dem Hinweis auf die Empfehlungen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) und der International Organisation of Securities Commissions (IOSCO) vor, die Überwachung von Zahlungssystemen («Geldseite») durch die Nationalbank durch die Überwachung von Systemen zur Abwicklung von Transaktionen mit Effekten («Titelseite») zu ergänzen und dadurch eine Aufsichtslücke zu schliessen. Dieser Vorschlag wurde von der Nationalbank begrüsst.

Die Bankenkommission und die Nationalbank bildeten daraufhin eine Arbeitsgruppe, die ein gemeinsames Positionspapier mit dem Titel «Überwachung und Beaufsichtigung von Zahlungs- und Abwicklungssystemen» verfasste. Die Arbeitsgruppe analysiert darin den Handlungsbedarf und legt, ausgehend von der international üblichen Unterscheidung von Institutsaufsicht («supervision») einerseits und der Überwachung von Systemrisiken («oversight») andererseits, ergänzende Revisionsvorschläge sowohl für das Nationalbank- wie auch für das Banken- und Börsengesetz vor. Die Schweizerische Bankiervereinigung und die SIS SegaInterSettle AG als wichtigster von dieser neuen Überwachung betroffener Systembetreiber erhielten bereits im Vorfeld dieser Arbeiten Gelegenheit zur Stellungnahme und äusserten sich grundsätzlich positiv.

Obwohl nur an Systembetreiber gedacht wurde, die – wie die bereits als Bank beaufichtigte SIS SegalInterSettle AG – das Clearing und Settlement von Effekten betreiben, wurde in den entsprechenden Gesetzesvorschlägen statt des Ausdrucks «Effekten» der Begriff «Finanzinstrumente» gewählt, damit auch Finanzprodukte einbezogen werden können, die den Effektenbegriff nach Art. 2 Bst. a BEHG sprengen. Eine Unterstellung von «Commodities-Systemen» wäre aber auf jeden Fall ausgeschlossen.

Das Positionspapier stellt ferner fest, dass für die Aufsicht bzw. Überwachung von Systemen und deren Betreibern das «Komplementärmodell» – bestehend aus einer Institutsaufsicht über Systembetreiber durch die Bankenkommision in Kombination mit der neu einzuführenden Systemüberwachung durch die Nationalbank – zumindest auf kurze und mittlere Sicht hin den Vorzug vor dem «Integrationsmodell» verdient, nach dem die gesamte Zuständigkeit für die Überwachung und Aufsicht von Systembetreibern mit Banken- bzw. Effektenhändlerstatus auf die Notenbank zu übertragen wäre.

Die Bankenkommision soll demnach für die Institutsaufsicht zusätzlich das Recht erhalten, zur massgeschneiderten Aufsicht über Systembetreiber mit Banken- und/oder Effektenhändlerstatus bei einzelnen Bestimmungen der Aufsichtsgesetze Erleichterungen oder Befreiungen zu gewähren. Zudem wird eine Bestimmung im Banken- und Börsengesetz vorgeschlagen, die der Bankenkommision die Kompetenz einräumt, eine Unterstellung unter ihre Aufsicht auch dann zu verfügen, wenn der betreffende Systembetreiber weder der Systemüberwachung durch die Nationalbank unterliegt noch eine bewilligungspflichtige Bank- und/oder Effektenhändler-tätigkeit ausübt oder wenn er selber «freiwillig» um den Banken- und/oder Effektenhändlerstatus nachsucht. Die Bankenkommision würde solche Unterstellungsentscheide nur im Einvernehmen mit der Nationalbank treffen.

Daher ist im Nationalbank- sowie im Banken- und Börsengesetz eine Regelung der künftigen Zusammenarbeit zwischen der Nationalbank und der Bankenkommision im Rahmen der Systemaufsicht und -überwachung nötig, die durch eine Verwaltungsvereinbarung konkretisiert werden soll. Darüber hinaus sollen die einschlägigen Gesetzesänderungen zum Anlass genommen werden, eine allgemeine Amtshilfeklausel sowohl im Nationalbankgesetz wie auch in den Aufsichtsgesetzen zu verankern, um die Amtshilfe zwischen der Nationalbank und allen schweizerischen Finanzmarktaufsichtsbehörden auf eine eindeutige gesetzliche Grundlage zu stellen, die auch den internationalen Empfehlungen (vgl. Ziff. I/2) genügt.

Das Positionspapier von Bankenkommision und Notenbank wurde dem Eidgenössischen Finanzdepartement zugestellt.

### 1.1.3 Bankeninsolvenzrecht und Einlegerschutz

Im Jahr 2001 führte das Eidgenössische Finanzdepartement ein Vernehmlassungsverfahren zum Bericht und Entwurf für eine Änderung des Bankengesetzes zur Regelung der Bankensanierung und Bankenliquidation sowie des Einlegerschutzes durch. Die vom Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements eingesetzte Expertenkommission hatte die bestehenden Bestimmungen zur Bankensanierung und -liquidation von Grund auf überarbeitet und einen Vorschlag zur Regelung des Einlegerschutzes unterbreitet (vgl. Jahresberichte 1998 S. 31 f., 1999 S. 39 und 2000 S. 37 ff.). Die Vernehmlassungsteilnehmer begrüßten im Wesentlichen die Stossrichtung und den Inhalt der Vorschläge der Expertenkommission. Die Bankenkommission nahm im Rahmen der Ämterkonsultation Stellung. Sie anerkannte die Arbeiten der Expertenkommission und erklärte sich mit dem Bericht und Gesetzesentwurf grundsätzlich einverstanden.

Die neuen Bestimmungen zum Sanierungs- und Liquidationsverfahren würden der Bankenkommission eine Reihe zusätzlicher Aufgaben im Sanierungs- und Bankenkursverfahren übertragen und Kompetenzen geben, welche bisher von kantonalen Konkursbehörden wahrgenommen werden. Mit der neuen Regelung würde das gesamte Bankenkursverfahren der Aufsicht der Bankenkommission unterstehen. Damit verbunden wäre ein erheblicher Mehraufwand, welcher beim Sekretariat zusätzliche Ressourcen beanspruchen würde. Ein zusätzlicher Aufwand würde insbesondere durch die neu vorgesehene Verantwortung für die Einleitung, die Durchführung und den Abschluss von Sanierungs- und Bankenkursverfahren ausgelöst. Den Hauptanwendungsbereich der neuen Regelung dürfte die Liquidation von unbewilligten Finanzintermediären bilden, da die Liquidation von Problembanken eher eine Seltenheit ist.

In ihrer Stellungnahme forderte die Bankenkommission, dass bei unbewilligt aktiven Gesellschaften, denen keine Bewilligung erteilt werden kann, von Gesetzes wegen eine Prüfung der Sanierungsfähigkeit und Einleitung eines Sanierungsverfahrens ausgeschlossen werde. Die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen soll als eine weitere Voraussetzung für die Einleitung des Sanierungsverfahrens im Gesetzesentwurf aufgenommen werden. Im Hinblick auf die Revision des Bundesrechtspflegegesetzes befürchtet die Bankenkommission in dringlichen Fällen Verzögerungen durch das zweistufige Beschwerdeverfahren (vgl. Ziff. VI./5.). Der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde und den vorsorglichen Massnahmen wird in vielen Fällen, wie beispielsweise der Anordnung einer Bankschliessung, ausserordentliche Bedeutung zukommen. Über solche Beschwerden muss ohne Verzug entschieden werden.

Beim Einlegerschutz sollen die Banken in Anlehnung an die Regelung in der EU gesetzlich verpflichtet werden, privilegierte Einlagen im Rahmen einer Selbstregulierung zu sichern, wobei ihnen – die Genehmigung der Bankenkommission vorbehalten

ten – freigestellt wird, wie sie diese Sicherung gestalten und finanzieren. Die Expertenkommission schlägt vor, dass die Banken die Einlagensicherung soweit möglich im Rahmen der bestehenden Selbstregulierung organisieren, welche die im Gesetz aufgezählten Bedingungen zu erfüllen hat. Die Bankenkommission begrüsst die Einführung einer obligatorischen Einlagensicherung für alle Banken mit privilegierten Kundenguthaben. Indes ist noch offen, ob und wie eine Sicherung für diejenigen privilegierten Einlagen, die gesamthaft den Betrag übersteigen, der ohne Gefahr für das Einlagensicherungssystem selber noch tragbar wäre («Systemgrenze»), erreicht werden kann. Die Diskussion dieser Frage mit den betroffenen Kreisen war im Jahr 2001 noch nicht abgeschlossen.

## 1.2 Bankenverordnung / Definition der Publikumseinlagen

Bei den Vorarbeiten für einen möglichen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum zeigte sich, dass eine Anpassung des schweizerischen Bankbegriffs an jenen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft notwendig war. Im Eurolex-Paket war daher neu ein Verbot der Entgegennahme von Publikumseinlagen durch Nichtbanken enthalten. Nach der Ablehnung des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum durch Volk und Stände am 6. Dezember 1992 beschlossen die Räte, dennoch das Bankengesetz auf Basis einer Angleichung an die Regeln in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu modernisieren (Jahresberichte 1992 S. 17 f. und 1993 S. 18 f.).

Im Rahmen der Swisslex-Revision wurde 1994 neu die gewerbsmässige Entgegennahme von Publikumseinlagen durch Nichtbanken verboten (Art. 1 Abs. 2 BankG und Art. 3a BankV; Jahresbericht 1994 S. 18). Das Verbot trat am 1. Februar 1995 in Kraft und sah eine Übergangsfrist von einem Jahr für die Rückzahlung nichtkonformer Einlagen vor. Zwar sind in Art. 3a BankV Ausnahmen vom Verbot vorgesehen, doch zeigte sich in der Zwischenzeit, dass eine befriedigende Regelung aller Sonderfälle nur sehr schwer zu erreichen ist. Abzuwägen ist dabei das Schutzbedürfnis der einzelnen Anleger und dasjenige von Organisationen und Gesellschaften, ihre Zwecke zu verfolgen. Diese Spannungsfelder veranlassten einerseits die Bankenkommission zum Erlass eines Rundschreibens (EBK-RS 96/4, Entgegennahme von Publikumseinlagen durch Nichtbanken, Jahresbericht 1996 S. 30), andererseits wurden wiederholt Einzelfragen thematisiert.

### 1.2.1 Vereine, Stiftungen und Genossenschaften

Mit dem Verbot der Entgegennahme von Publikumseinlagen wurden verschiedene gängige Formen der Mittelbeschaffung – namentlich die Aufnahme verzinslicher Darlehen von Mitgliedern, ehemaligen Mitgliedern, Gönnern und Zugewandten durch Vereine oder Stiftungen – untersagt, weil die Gewerbsmässigkeit dann eintritt, wenn die Zahl von 20 Einlagen überschritten wird. Die Ausnahmebestimmungen

von Art. 3a Abs. 3 und 4 BankV lassen Vereinen und Stiftungen keine Schlupflöcher. Bei der Durchsetzung dieses Ordnungsartikels kam es bei Vereinen und Stiftungen zu Vollzugsproblemen. Einerseits war eine grosse Zahl von Organisationen betroffen, andererseits wollten viele Einleger gar nicht geschützt werden, sondern mit ihren Darlehen die Ziele ihrer Organisationen fördern. Die Bankenkommission und das Finanzdepartement wurden in der Folge gedrängt, für Vereine und Stiftungen mit besonderer Zielsetzung, d.h. für solche, die nicht hauptsächlich im Finanzbereich tätig sind, eine Sonderregelung zu treffen.

In einem ersten Schritt beschloss die Bankenkommission, diese Vereine und Stiftungen wie Genossenschaften zu behandeln (Jahresbericht 1999 S. 45 f.). Die Bankenkommission sah eine Sonderregelung vor für gemeinnützige Stiftungen und für Vereine, deren Ziel in gemeinsamer Selbsthilfe verwirklicht wird. Ihnen wurde verboten, die Einlagen zu verzinsen. Vereine durften überdies keine Einlagen von Nichtmitgliedern entgegennehmen (Rz. 27<sup>bis</sup> EBK-RS 96/4).

Im Jahr 2001 erarbeitete die Bankenkommission zuhanden des Bundesrats einen Vorschlag für eine Ausnahmebestimmung auf Verordnungsebene für Vereine und Stiftungen, die einen ideellen Zweck oder die gemeinsame Selbsthilfe verfolgen. Dazu hatte sie vorgängig eine Vernehmlassung durchgeführt. Gestützt auf diese Resultate beantragte die Bankenkommission dem Bundesrat eine Revision von Art. 3a Abs. 4 Bst. d BankV. Damit soll den legitimen Finanzierungsbedürfnissen von Vereinen und Stiftungen Rechnung getragen und sichergestellt werden, dass nicht über den Umweg dieser Organisationsformen eine gewerbsmässige Finanztätigkeit ausgeübt wird, was den Anlegerschutz notwendig machen würde. Anders als in der im Rundschreiben getroffenen Ausnahmeregelung beantragte die Bankenkommission, auf ein Verzinsungsverbot für die Einlagen zu verzichten, da dieses in vielen Fällen die Mittelbeschaffung verunmöglicht. Gleichzeitig beantragte die Bankenkommission, von der Pflicht zur Vereinsmitgliedschaft abzusehen, da diese in der Praxis kaum wirksam überprüft werden kann. Konsequenterweise soll dies auch für Genossenschaften gelten. Die Bankenkommission ist der Auffassung, allfälligem Missbrauch gestützt auf das Verbot für Vereine, Stiftungen und Genossenschaften, die von der Ausnahmeregelung profitieren, im Finanzbereich tätig zu sein, begegnen zu können.

### 1.2.2 Betriebssparkassen

Bei Erlass des Verbots der Entgegennahme von Publikumseinlagen durch Nichtbanken wurde trotz einer ablehnenden Stellungnahme der Bankenkommission eine Ausnahme für Betriebssparkassen vorgesehen (Art. 3a Abs. 4 Bst. e BankV, Jahresbericht 1994 S. 18 f.). Demnach dürfen Betriebe weiterhin Einlagen von Arbeitnehmern und pensionierten Arbeitnehmern entgegennehmen. Diese Sparkassen unterstehen keiner Aufsicht der Bankenkommission. Betriebssparkassen sind entgegen ihrer Bezeichnung vom übrigen Betrieb nicht abgetrennt. Auch besteht für ihre Einleger kein

Einlegerschutz, d.h. Art. 37a BankG findet keine Anwendung. Dies hat zur Folge, dass beim Konkurs des Betriebes auch die Einlagen bei Betriebssparkassen in die Konkursmasse fallen und nach den ordentlichen konkursrechtlichen Vorschriften zu behandeln sind.

Beim Zusammenbruch der Swissair-Gruppe – wie zuvor bei der Groupe André – erlangte die Einrichtung der Betriebssparkassen öffentliche Aufmerksamkeit. Während kurzer Zeit erschienen Einlagen in der Höhe von rund 110 Mio. CHF der gruppeneigenen Betriebssparkasse als gefährdet. Nur weil die beiden Schweizer Grossbanken für diese Verbindlichkeiten der Swissair-Gruppe eigene Mittel zur Verfügung stellten, konnte für die Betroffenen die Gefahr eines Verlusts ihrer Einlage gebannt werden.

Im Nachgang dazu stellt sich die Frage der Angemessenheit der Ausnahmeregelung für Betriebssparkassen erneut. Arbeitnehmer, die Einlagen bei ihrer Betriebssparkasse einzahlen, gehen ein doppeltes Risiko ein. Im Fall einer wirtschaftlichen Krise ihres Arbeitgebers besteht für sie nicht nur die Gefahr des Verlusts des Arbeitsplatzes, sondern es droht gleichzeitig auch der Verlust der Einlage. Die Bankenkommission hielt auch im Jahr 2001 an ihrer Ablehnung von Betriebssparkassen fest, wies aber gleichzeitig darauf hin, dass es sich angesichts der grossen Verbreitung von Betriebssparkassen um eine politische Frage handelt, die durch die politischen Behörden aufzunehmen ist.

Keine Option ist jedenfalls, dass die Bankenkommission Betriebssparkassen überwacht. Dazu fehlen ihr erstens die Ressourcen, zweitens wäre sie gezwungen, auch die Hauptgeschäftstätigkeit dieser Betriebe in ihre Beurteilung einzubeziehen, wozu sie auch fachlich nicht in der Lage ist. Dazu kommt, dass dies eine direkte Verantwortlichkeit für eine bankfremde Geschäftstätigkeit mit entsprechenden Haftungsrisiken nach sich ziehen könnte. Sollte der politische Wille für eine Einschränkung der Betriebssparkassen bestehen, so müsste es sich daher um ein Verbot handeln.

Ein ähnliches Problem stellt sich bei grossen, kommerziell tätigen Genossenschaften. Auch sie haben teilweise Einlagen in beträchtlicher Höhe entgegengenommen, und alle unterstehen sie keiner Aufsicht. Angesichts der grossen Zahl derartiger Genossenschaften mit unterschiedlichster Ausrichtung (u.a. Vertriebs-, Produktions-, Landwirtschafts- und Baugenossenschaften), für deren Funktionstüchtigkeit diese Fremdmittel zum Teil existentiell wichtig sind, ist aber fraglich, ob ein Verbot sinnvoll und angemessen ist. Ausgeschlossen ist auch in diesem Fall, dass die Bankenkommission über diese Genossenschaften eine Aufsicht ausübt.

## 2. Rundschreiben / Geldwäscherei (EBK-Rundschreiben 98/1)

Die Bankenkommision beauftragte eine Arbeitsgruppe mit der Untersuchung der geltenden Geldwäschereibestimmungen, wobei die internationalen Entwicklungen und die Vorschriften für ausländische Instanzen besonders zu berücksichtigen sind. Die Arbeitsgruppe unter Federführung der Bankenkommision besteht aus 13 externen Mitgliedern, die über Erfahrungen im Geldwäschereibereich verfügen, wie die Kontrollstelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei und die Meldestelle für Geldwäscherei. Die Arbeitsgruppe wird einen Entwurf zur Revision der Richtlinien zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei (EBK-RS 98/1) verfassen und Grundsätze erarbeiten, die die Revision der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB 98) beeinflussen sollen.

Bei der Erörterung der internationalen Entwicklungen wird sich die Arbeitsgruppe vor allem auf das vom Basler Ausschuss herausgegebene Dokument «Customer due diligence» beziehen. Nach den Attentaten vom 11. September 2001 beteiligte sich die Schweiz aktiv an der internationalen Bewegung im Kampf gegen die Finanzierung des Terrorismus. Die dort getroffenen Massnahmen werden ebenfalls im neuen Rundschreiben ihren Niederschlag finden. Die besonderen Empfehlungen der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) im Bereich der Finanzierung des Terrorismus werden dabei hilfreich sein.

Die Arbeitsgruppe wird sich schwergewichtig mit folgenden Themen auseinandersetzen:

- Anwendung verschiedener Standards je nach Kundentypus. Die Festsetzung verschiedener Regeln je nach Höhe der hinterlegten Gelder oder der Art der Aktivität der Banken wird ins Auge gefasst.
- Bestimmung des Sorgfaltsgrades bei der Prüfung des wirtschaftlichen Hintergrundes bei der Kontoeröffnung und während der Kundenbeziehung. Die Arbeitsgruppe hinterfragt die Zweckmässigkeit der Forderung, den wirtschaftlich Berechtigten zu identifizieren und dessen wirtschaftliche Aktivität zu eruieren. Die zivilrechtlichen Beziehungen zwischen der Bank und dem Kunden sind dabei vorbehalten.
- Reglementierung der Geschäftsbeziehungen, die ohne ein Zusammentreffen mit dem Kunden zu Stande kommen. Hievon ist vor allem das E-Banking betroffen, dessen Übergangsregelung der «anwendbaren Minimalstandards betreffend Banken und Effektenhändler, die ausschliesslich über Internet tätig sind» vom 29. März 2001 (vgl. VI/3.1) zu ersetzen ist. Die Frage der Zulässigkeit von Bankbeziehungen, die auf dem Korrespondenzweg erfolgen, wird somit erneut geprüft.
- Umgang mit PEP («politically exposed persons») nach den Lehren aus der «Affäre Abacha». Besonders untersucht wird die Verpflichtung, Informationen über die Eigenschaft eines PEP-Kunden – ob alt oder neu – bei einer öffentlich zugänglichen Informationsquelle einzuholen.

- Beendigung problematischer Bankbeziehungen. Die Arbeitsgruppe wird sich dieses Problems annehmen, das sich dann stellt, wenn zwar Verdacht auf Geldwäscherei besteht, jedoch nicht die Verpflichtung, die Meldestelle für Geldwäscherei zu benachrichtigen.
- Korrespondenzbanking. Ziff. 30 VSB, wonach Banken keine Erklärung über die wirtschaftliche Berechtigung für Konten verlangen müssen, die sie für andere Banken eröffnen, wird ebenfalls überprüft.

### 3. Praxis der Aufsichtsbehörde

#### 3.1 Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit

Wer als Verwaltungsrat oder Geschäftsleiter einer Bank oder einer Börse amtiert, muss einen guten Ruf besitzen und Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. So verlangen es Art. 3 Abs. 2 Bst. c BankG und Art. 3 Abs. 2 Bst. b BEHG. 2001 hatte sich die Bankenkommission intensiv mit Gewährsfällen auseinanderzusetzen. Im Fall des ehemaligen peruanischen Geheimdienstchefs Montesinos kam sie zum Schluss, dass dem Geschäftsleiter einer in der Schweiz tätigen ausländischen Bank die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit abzusprechen und dieser unverzüglich von seiner Position zu entfernen sei (vgl. Ziff. I/4.1). Das Gewährsproblem beschäftigte die Bankenkommission auch im Zusammenhang mit der Freistellung des Verwaltungsratspräsidenten der Bank Vontobel AG und Delegierten der Vontobel Holding AG, Jörg Fischer. Da Jörg Fischer gleichzeitig Verwaltungsratspräsident der SWX Swiss Exchange und der Eurex Zürich AG war, stellte sich die Frage, ob er für diese beiden Börsen noch Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit bot (vgl. Ziff. IV/2.1.1).

#### 3.2 Ausländisch beherrschte Banken

##### 3.2.1 Bewilligungsvoraussetzungen

Eine nach Schweizer Recht organisierte Gesellschaft, die von einer im Ausland im Finanzbereich tätigen Gruppe gehalten wird, kann dann eine Bewilligung als Bank erhalten, wenn das Gegenrecht gewährleistet ist (Art. 3<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. a BankG und Art. 5 BankV) und die Gruppe einer angemessenen konsolidierten Aufsicht untersteht (Art. 3<sup>bis</sup> Abs. 1<sup>bis</sup> BankG). Zudem müssen die Personen, die die Geschäftstätigkeit massgeblich beeinflussen können (qualifizierte Beteiligung), gewährleisten, dass ihr Einfluss nicht zum Schaden einer umsichtigen und soliden Geschäftstätigkeit ist (Art. 3 Abs. 2 Bst. c<sup>bis</sup> BankG). Diese Voraussetzungen sind auch im Rahmen einer Zusatzbewilligung bei einem Aktionärswechsel anwendbar (Art. 3<sup>ter</sup> Abs. 2 BankG).

Vor einigen Jahren stellte die Bankenkommission fest, dass das Gegenrecht durch den Libanon, vor allem wegen des Bürgerkrieges, faktisch nicht gewährleistet war

(vgl. Jahresbericht 1987 S. 46). Da sich die politische Situation entspannt hat, wünschten zwei libanesische Bankgruppen, das Zentrum ihrer Aktivitäten wieder in den Libanon zu verlegen. Zugleich beschlossen sie, ihre Beteiligungen, einschliesslich jener an der nach schweizerischem Recht organisierten Bank, direkt an ihre libanesische Bank zu knüpfen, die damit zur Mutterbank der Gruppe würde. Da die indirekten Aktionäre nicht wechseln, entschied die Bankenkommission, wie bereits 1987, dass das Gegenrecht keinen Hinderungsgrund für einen Aktionärswechsel darstellt. Zudem wurde namentlich in Berichten internationaler Organisationen vom März 2001 bestätigt, dass die libanesischen Bankaufsichtsbehörden eine konsolidierte Aufsicht nach den internationalen Standards ausüben. Eine andere Aufsichtsbehörde stimmte zudem der Zuordnung einer nach ihrem Recht organisierten Bank zur Mutterbank im Libanon zu und anerkannte damit die Angemessenheit der konsolidierten Aufsicht. In der Folge bewilligte die Bankenkommission zu Beginn des Jahres 2001 unter bestimmten Auflagen zwei Aktionärswechsel.

In der Schweiz gibt es nur wenige russische Handelsbanken. Die russische Mutterbank einer solchen war wegen der Finanzkrise in Russland 1998 in Schwierigkeiten geraten, weshalb jene Aktionäre, die Beteiligungen an verschiedenen anderen Gesellschaften halten, ihre Aktionärsstruktur ändern mussten. Die Bankenkommission prüfte 2001 ein Gesuch für die Erteilung der Zusatzbewilligung, auch in Zusammenarbeit mit den russischen Aufsichtsbehörden. Obwohl Russland nicht Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) ist, bejahte die Bankenkommission das Gegenrecht, behielt sich aber die Möglichkeit vor, einzelfallweise zu entscheiden. Im konkreten Fall nahm die Russische Bank, die neu direkte Aktionärin wird, die Aktivitäten der alten, liquidierten Mutterbank auf, wodurch die indirekten Aktionäre nicht wechseln. Nach eingehenden Recherchen fand die Bankenkommission keinen Hinweis darauf, dass die qualifizierten Aktionäre einen negativen Einfluss ausüben (Art. 3 Abs. 2 Bst. c<sup>bis</sup> BankG). Zudem wies die Mutterbank nach, dass sie die internationalen Standards respektiert, indem sie von einer anerkannten Revisionsgesellschaft einen konsolidierten Revisionsbericht nach Schweizer Vorgaben erstellen liess. Obschon es keine staatlich ausgeübte konsolidierte Aufsicht auf Stufe der Mutterbank gibt, verpflichtete sich die Gesuchstellerin, die konsolidierte Aufsicht durch eine international anerkannte Revisionsstelle ausüben zu lassen. Zu präzisieren ist, dass die Einlagen der Gläubiger der nach schweizerischem Recht organisierten Bank zu keinem Zeitpunkt in Gefahr waren. Diese Umstände veranlassten die Bankenkommission dazu, dem Aktionärswechsel unter der Auflage, dass die nach schweizerischem Recht organisierte Bank keine Verpflichtungen gegenüber den Gesellschaften, die den indirekten Aktionären nahestehen, eingehen darf, zuzustimmen.

### 3.2.2 Vor-Ort-Kontrollen

Die Bankenkommission erlaubte auch im Jahr 2001 gestützt auf Art. 23<sup>septies</sup> BankG verschiedenen für die konsolidierte Bankenaufsicht zuständigen ausländischen Auf-

sichtsbehörden die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen bei Schweizer Banken und Unternehmen, die in den Konsolidierungskreis einer ausländischen Bankengruppe fallen. Sie bewilligte Gesuche amerikanischer Behörden (Federal Reserve, Officer of the Comptroller of the Currency, New York State Banking Department), der De Nederlandsche Bank und der slowenischen Zentralbank. Hinzu kamen zahlreiche Gespräche von Vertretern ausländischer Aufsichtsbehörden mit dem Management von Auslandsbanken. Diese Gespräche bedürfen keiner formellen Bewilligung der Bankenkommision, da es sich nicht um eigentliche Kontrolltätigkeiten handelt. Gleichwohl wird die Bankenkommision vorher darüber informiert.

Die Bankenkommision begrüsst es, wenn die für die konsolidierte Aufsicht einer ausländischen Bankengruppe zuständigen Behörden vermehrt dazu übergehen, sich vor Ort ein Bild über die Lage einzelner Einheiten zu verschaffen und in der Schweiz Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen. Gleichzeitig ermuntert sie die ausländischen Mutterbanken, ihre Konzernführungsfunktion verstärkt wahrzunehmen. Art. 4<sup>quinquies</sup> BankG bietet für den konzerninternen Informationsfluss eine genügende Basis, damit Auslandsbanken in der Schweiz ihren Mutterbanken die Informationen übermitteln, die diese benötigen, um die Gesamtrisikosituation der Gruppe genauer zu erfassen. Vor diesem Hintergrund war es angezeigt, die Zulässigkeit der Übermittlung des Revisionsberichts an die ausländische Mutterbank zu bejahen.

Eine Begleitung von Vor-Ort-Kontrollen durch die Bankenkommision erwies sich als hilfreich. Ausländische Aufsichtsbehörden sind mit den Besonderheiten des zweistufigen schweizerischen Aufsichtssystems oft nicht vertraut. Daher fand wiederholt vor Beginn der eigentlichen Vor-Ort-Kontrolle ein Treffen mit der ausländischen Aufsichtsbehörde statt, an dem die Bankenkommision die systembedingten Eigenheiten der Aufsicht und die Einschätzung der zu überprüfenden Bank erläuterte. Die Begleitung der eigentlichen Kontrolltätigkeiten der ausländischen Behörden durch die Bankenkommision war die Ausnahme. Vereinzelt verlangten die zu überprüfenden Banken eine Begleitung durch ihre bankengesetzliche Revisionsstelle. Im Anschluss an die Vor-Ort-Kontrolle lässt sich die Bankenkommision regelmässig über die Ergebnisse der Prüfung unterrichten.

Die ausländischen Aufsichtsbehörden zeigten sich mehrheitlich befriedigt über die Kontrollen, die sie trotz der gesetzlichen Einschränkungen ausüben können. Es ist darauf hinzuweisen, dass angesichts der generellen Tendenz das dem Private Banking inneliegende Risiko – vor allem das Reputationsrisiko – stärker und der Private-Banking-Vorbehalt von Art. 23<sup>septies</sup> sowie die Ausrichtung von Art. 4<sup>quinquies</sup> BankG neu zu gewichten sind.

### 3.3 Eigenmittel und Risikoverteilung

#### 3.3.1 Zürcher Kantonalbank / Securitisation

Nach dem Vorbild der Tell Securitisation des ehemaligen Schweizerischen Bankvereins (Jahresbericht 1998 S. 45) liess sich auch die Zürcher Kantonalbank von der Bankenkommission ein Projekt zur Verbriefung und Abtretung von Kreditforderungen aus dem Hypothekengeschäft bewilligen. Die Transaktion entspricht der Tell Struktur mit der Ausnahme, dass sie auf einer Plattform beruht, die für weitere Securitisationen insbesondere der Kantonalbanken genutzt werden kann. Die Platzierung im Euromarkt wurde im November 2001 erfolgreich abgeschlossen.

#### 3.3.2 Expo.02 und Crossair

Im Rahmen der Bemühungen der Expo.02 um finanzielle Zusagen ersuchte ein Bankenkonsortium die Bankenkommission, potentiellen Konsortialbanken durch Eigenmittelerleichterung einen Anreiz für die Gewährung von Krediten an die Expo.02 zu bieten. Im Gegenzug wollten die Banken den Vorteil der eingesparten Eigenmittelunterlegung über Kreditbedingungen an die Expo.02 weitergeben. Die Bankenkommission lehnte dieses Ansinnen aus prinzipiellen Erwägungen ab. Es galt ein klares Zeichen zu setzen und zu betonen, dass die Eigenmittelvorschriften in einem konkreten Einzelfall weder vonseiten der Banken und interessierten Kreditnehmern noch von Behörden zum Verhandlungsgegenstand gemacht werden können. Eine begründete Eigenmittelerleichterung setzt zwingend eine von der abstrakten Einschätzung abweichende, deutlich bessere Kreditwürdigkeit voraus.

Das bisher einzige Präjudiz einer Eigenmittelerleichterung betraf die Sanierung der Uhrenindustrie in den 80er Jahren. Die Bankenkommission sah bewusst davon ab, daraus eine Praxis zu entwickeln, weder beim Ersuchen um Eigenmittelerleichterung zur Finanzierung der Expo.02, noch bei einer informellen Anfrage zur Rettung der nationalen Luftfahrtgesellschaft durch eine Kapitalerhöhung der Crossair. Die Erleichterung konkreter Eigenmittelsätze für staatspolitisch begründete Risikoengagements (mittels Kredit oder Aktienbeteiligung durch Banken) war ihrer Auffassung nach kein gangbarer Weg. Die am Durchschnitt gemessene Eigenmittelunterlegung für ein einzelnes Engagement zu erleichtern, wenn alle Signale ein überdurchschnittliches Risiko erkennen lassen, schien der Bankenkommission aus aufsichtsrechtlicher Warte bedenklich. Ein politisch motiviertes Entgegenkommen einer dem Gläubiger- und Systemschutz verpflichteten Aufsichtsbehörde würde dem Ansehen des Finanzplatzes Schweiz schaden und der Unabhängigkeit der Bankenkommission entgegenstehen.

#### 3.3.3 Risikoverteilung / Erleichterungen für nicht regulierte Konzerngesellschaften

Für die UBS AG bedeutete die Einhaltung der Risikoverteilungsvorschriften auf Stu-

fe Einzelinstitut lange Zeit keine materielle Einschränkung. Erst mit der Übernahme der US-Gesellschaften der PaineWebber zeichneten sich erste Schwierigkeiten ab (vgl. Jahresbericht 2000 S. 53). Diese akzentuierten sich im ersten Quartal 2001 und führten zu einer massiven, nachträglich entdeckten Limitenüberschreitung bei der Position «UBS-Konzerngesellschaften».

Alle Gruppengesellschaften eines Bankkonzerns stellen im Verhältnis zu einzelnen Banken der gleichen Gruppe oder zu Drittbanken eine einzige Risikoposition dar. Insbesondere für die Bank an der Spitze der Gruppe kann die Risikoposition ihrer Gruppengesellschaften beträchtliche Dimensionen annehmen, selbst dann, wenn im Bankkonzern auch die Tochtergesellschaft eine Bank ist und ihre Position nur risikogewichtet erfasst wird. Die Bankenverordnung (Art. 21a Abs. 2 BankV) befreit deshalb jene Gegenparteien innerhalb der Risikoposition Konzerngeschäft vollständig von der Obergrenze für Klumpenrisiken, die in die Eigenmittel- und Risikoverteilungskonsolidierung einbezogen sind und zusätzlich einzeln einer Aufsicht unterstehen oder (als eine Art Durchlaufgesellschaften) selber mit regulierten Konzerngesellschaften in Geschäftsbeziehung stehen. Vor allem aufgrund der zentralen Tresorerie der UBS AG, von der Bank an der Spitze des Konzerns geleitet, überschritt die Risikoposition Konzerngeschäft der verbleibenden unregulierten Konzerngesellschaften die Obergrenze von 25% der eigenen Mittel des Einzelinstituts.

Im Bestreben, der UBS AG ihre aus aufsichtsrechtlicher Sicht positiv bewertete zentrale Tresorerie- und Risikomanagementfunktion in der aktuellen Form zu belassen, befreite die Bankenkommission – in Anwendung der Ausnahmebestimmung von Art. 22 Abs. 2 Bst. b BankV – zusätzlich eine Reihe nicht regulierter UBS-Konzerngesellschaften vom Einbezug in die Risikoposition. Für diesen Entscheid war neben der einer Tresorerie inhärenten Kontrollfunktion ausschlaggebend, dass die UBS AG in ihrer Einzelinstituts-Risikoverteilung die wesentlichen Risikopositionen der befreiten, unregulierten Konzerngesellschaften direkt als Position der UBS AG erfassen, bewilligen und überwachen wird. Für die Bankenkommission waren diese Kontrollmechanismen unter dem Aspekt des Schutzzweckes der Risikoverteilungsvorschriften gleichwertig (vgl. Ziff. II/3.10).

Schliesslich entschied die Bankenkommission in einer weiteren Auslegungsfrage, dass es zulässig ist, bei der Berechnung der Risikoposition in Abweichung vom Wortlaut der Bankenverordnung (Art. 21d Abs. 3 BankV) anstelle der Kreditlimite auf die effektive Kreditbeanspruchung abzustellen. Diese Ausnahme gilt jedoch nur konzernintern, und nur dann, wenn die Kreditlimite gegenüber einer Gruppengesellschaft jederzeit widerrufbar ist. Die Bank muss sich vergewissern, dass sie unverzüglich, einseitig und rechtlich geschützt eine Beanspruchung der gruppeninternen Limite verweigern kann.

## 3.4 Revisionswesen

### 3.4.1 Reform der Bankenrevision

Die Expertenkommission Revisionswesen unter dem Vorsitz von Prof. Peter Nobel wurde von der Bankenkommission im Frühjahr 2000 beauftragt, gestützt auf eine Analyse des bestehenden Aufsichtssystems, strategische Empfehlungen zur Prüfung und Überwachung von Banken und Effektenhändlern zu formulieren. Die Expertenkommission schloss ihre Arbeit mit einem Bericht zuhanden der Bankenkommission Ende 2000 ab (vgl. Jahresbericht 2000 S. 46 f.). Die Bankenkommission befasste sich im Frühjahr 2001 eingehend mit dem Bericht und den darin festgehaltenen Empfehlungen und schloss sich diesen im Wesentlichen an. Divergenzen ergaben sich vor allem aus der Sorge um die beschränkten personellen Ressourcen und angesichts der Fülle der teilweise neuen Aufgaben, denen die Bankenkommission in den nächsten Jahren nachkommen muss. Der Expertenbericht wurde anlässlich der Jahresmedienkonferenz der Bankenkommission im April 2001 thematisiert und auf deren Homepage publiziert.

Die Bankenkommission bildete in der Folge eine mehr technisch orientierte Arbeitsgruppe mit Vertretern der Prüfungsgesellschaften, der Banken und der Effektenhändler. Die Leitung der Arbeitsgruppe oblag der Bankenkommission. Die Arbeitsgruppe wurde beauftragt, gestützt auf den Bericht der Expertenkommission, auf die Stellungnahme der Bankenkommission und unter Berücksichtigung massgebender internationaler Richtlinien und Empfehlungen, die Vorschriften im Bereich Prüfung und Überwachung von Banken und Effektenhändlern auf Gesetzes-, Verordnungs- und Rundschreibenstufe neu zu formulieren. Nach den Vorgaben der Bankenkommission sind die Empfehlungen der Expertenkommission zu Aufgaben, Funktion und Unabhängigkeit der Prüfungsgesellschaften sowie zur Aufsicht über komplexe Bank- und Finanzkonzerne und zur Konzernprüfung vorrangig zu behandeln. Der Zwischenbericht und die darauf basierenden Gesetzes-, Verordnungs- und Rundschreibenentwürfe sollen Mitte 2002 vorliegen. Für die Erarbeitung der übrigen Erlassentwürfe und des Schlussberichtes rechnet die Bankenkommission mit einer Frist bis Ende 2003.

### 3.4.2 Sorgfaltspflichten bei Revisionsstellen

Den banken- und börsengesetzlichen Revisionsstellen kommt im schweizerischen Aufsichtssystem eine herausragende Bedeutung zu. Als «verlängerter Arm der Bankenkommission» führen sie vor Ort die Kontrollen bei den zu beaufsichtigenden Instituten durch. Die Revisionsstellen haben strengen Anerkennungs Voraussetzungen (Art. 35 BankV) zu genügen und ihre Aufgabe als externes Prüfungsorgan mit der nötigen Unabhängigkeit und Sachkunde zu erfüllen. Art. 20 Abs. 4 BankG schreibt vor, dass die Revision mit der Sorgfalt eines ordentlichen und sachkundigen Revisors durchzuführen ist. Die Bankenkommission hat die Einhaltung dieser Bestimmung sowie generell die Tätigkeit der Revisionsstellen zu überwachen.

Im Jahr 2001 führte die Bankenkommission zwei Verfahren zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten bei Revisionsstellen. Beide Verfahren sind noch hängig. Sie sind sehr aufwendig und binden erhebliche zeitliche und personelle Ressourcen.

Den Ausgangspunkt des ersten Verfahrens bildet der Bewilligungssatzung der Bank Globo AG, Pfäffikon SZ, im Dezember 1998, über die im März 1999 der Konkurs eröffnet worden war. Da die bankengesetzliche Revisionsstelle der Bank Globo bis kurz vor deren Zusammenbruch keine gravierenden Probleme und Missstände entdeckte, stellte sich die Frage, ob sie ihr Mandat mit der erforderlichen Sorgfalt nach Art. 20 Abs. 4 BankG ausgeübt hatte. Nachdem die betroffene Revisionsstelle einen detaillierten Fragekatalog der Bankenkommission beantwortet hatte, beauftragte die Bankenkommission einen externen Gutachter mit der Abklärung verschiedener revisionstechnischer Fragen. Der Revisionsstelle wurde anschliessend Gelegenheit gegeben, zum Gutachten Stellung zu nehmen.

Die Genfer Kantonalbank war bereits 2000 mit einer bedeutenden Sanierung konfrontiert (vgl. Jahresbericht 2000 S. 55 ff. und Ziff. 3.8.1). Das Hauptproblem lag im Preiseinbruch des Immobilienmarktes zu Beginn der 90er Jahre begründet. Dennoch bestätigte die externe Revisionsstelle immer wieder die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und die angemessene Ermittlung der Wertberichtigungen. Es stellte sich somit die Frage, ob die Revisionsgesellschaft ihr Mandat mit der nötigen Sorgfalt gemäss Art. 20 Abs. 4 BankG durchgeführt hatte, weshalb ein Administrativverfahren eröffnet wurde. Das Verfahren betrifft sowohl die Revisionsstelle wie auch die beteiligten Revisoren. Verschiedene Begegnungen der Bankenkommission mit den Verantwortlichen der Gesellschaft haben bereits stattgefunden. Die Revisionsgesellschaft hat sich auch schon mehrfach schriftlich zu den Vorwürfen geäussert. Das Verfahren ist derzeit noch im Gang, unabhängig von den verschiedenen in Genf zurzeit laufenden Beschwerden.

Wegen der Erkenntnisse bei den Sanierungen der Kantonalbanken von Genf und der Waadt (vgl. Ziff. 3.8.1) intervenierte die Bankenkommission bei allen Revisionsstellen, um zusätzliche Informationen zum Kreditmanagement sowie zur Identifikation und zu den Messmethoden der Risiken zu erhalten. Zusätzlich verlangte sie Angaben über die Methoden der Banken zur Ermittlung der erforderlichen Wertberichtigungen. Die Informationen erwartet die Bankenkommission mit den Revisionsberichten für das Jahr 2001. Bei der Treuhand-Kammer hat sie zudem um eine Überprüfung der Richtlinien zur Bewertung von Immobilienkrediten nachgesucht (vgl. Ziff. VII/2.3). Ferner beauftragte sie eine Arbeitsgruppe damit, die aktuellen Normen zu überprüfen und Verbesserungen im Rahmen der laufenden Revision der Richtlinien zu den Rechnungslegungsvorschriften vorzuschlagen. Diese Arbeitsgruppe setzt sich aus Vertretern der Treuhand-Kammer und der Schweizerischen Bankiervereinigung zusammen.

### 3.5 Bonussysteme im Private Banking

Mit einer im Jahre 1999 durchgeführten Untersuchung zu den von den Banken angewandten Bonus- und Gewinnbeteiligungssystemen verschaffte sich die Bankenkommision einen Überblick über die Typen und Dimensionen von variablen Entlohnungssystemen (vgl. Jahresberichte 1999 S. 57 f. und 2000 S. 49 f.). Im Anschluss an die Untersuchung führte sie eine vertiefte Analyse bei ausgewählten Banken im Private-Banking-Bereich durch. Damit sollten Anhaltspunkte zur Beschreibung einer angemessenen Bonuspolitik («good market practice») gewonnen werden. In diese Analyse wurden 13 grössere Institute, die hauptsächlich Anlageberatung und Vermögensverwaltung anbieten, sowie die Private-Banking-Einheiten der beiden Grossbanken einbezogen, was einer Generalisierung der Ergebnisse gewisse Grenzen setzte. Insgesamt bestätigte sich jedoch die bereits 2000 gezogene Schlussfolgerung, wonach sich vorderhand kein regulatorischer Handlungsbedarf aufdrängt.

Trotz der grossen Ähnlichkeit der Geschäfte liessen sich von Bank zu Bank – ja sogar innerhalb einzelner Banken – unterschiedliche Formen von Bonussystemen feststellen. Je nach geschäftspolitischer Zielsetzung werden verschiedene Geschäftsbereiche, hierarchische Stufen oder genau bezeichnete Schlüsselpersonen berücksichtigt. Bonussystemen wird als personalpolitisches Instrument ein grosser Stellenwert beigemessen, weshalb der Kreis von Bezüglern in der Regel weit ist. Hohe Bonusbezüge wiesen vor allem Vertreter oberer Führungsebenen und des Handelsbereichs auf.

Bemessungsgrundlage für die Bestimmung der Boni ist oft eine Kombination quantitativer und qualitativer Kriterien. Bei überwiegend berechenbaren (quantitativen) Kriterien besteht eher ein Zusatzrisiko, das Bonusberechtigte animiert, risikoreichere Transaktionen einzugehen. Entsprechend wichtig sind Kontroll- und Überwachungsmassnahmen sowie klare Vorgaben zu den erlaubten Aktivitäten und Limiten. Die Analyse liess auch erkennen, dass die Problematik nicht bloss die Frage aufwirft, ob Bonuszahlungen Anreize für risikoreicheres Handeln schaffen. Der Grundstein der Problematik wird im Gegenteil bereits beim Zielvereinbarungsprozesses und bei der anschliessenden Beurteilung der Zielerreichung gelegt. Werden den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ehrgeizige oder nur schwer realisierbare Ziele gesetzt, wird ihr Risikoverhalten entsprechend beeinflusst. Zudem kann die Zielerreichung bzw. Leistung nicht in jedem Fall objektiv oder mathematisch beurteilt werden.

Die Bankenkommision konnte feststellen, dass es trotz grosser Individualität einige Eckpunkte gibt, die bei der Ausgestaltung von variablen Lohnsystemen relevant sein und – in etwas idealtypischer Betrachtung – als «good market practice» betrachtet werden können. Darunter fallen folgende Punkte:

- Ein Bonussystem sollte keine Anreize zu risikoreicherem Handeln schaffen.
- Ein Bonussystem sollte auf klaren und realistischen Zielvereinbarungen beruhen,

aber nicht nur die vom Individuum selbst erreichten Resultate berücksichtigen.

- Einem Bonussystem sollten mess- und beurteilbare Leistungskriterien zu Grunde liegen, die sowohl quantitativer wie qualitativer Natur sind.
- Die Bereiche, in denen die quantitative Leistungsbeurteilung anhand von konkreten Zahlenvorgaben einfacher ist und meistens auch stärker gewichtet wird, sollten ebenso genau überwacht und kontrolliert werden. Es sollten präzise Vorgaben bestehen, innerhalb denen sich die Mitarbeitenden bewegen können.
- Der einzelne Mitarbeitende sollte die Höhe seines Bonus' nicht allein anhand einer Berechnungsformel bestimmen können. Die Bonushöhe sollte auch von der Erfüllung qualitativer Vorgaben abhängig sein. Zudem darf keine Anspruchsmentalität geschaffen werden.
- Die Einhaltung von Compliance-Standards ist durchzusetzen. Verstösse sind konsequent zu ahnden.

### 3.6 Zinsrisiko

Seit Inkrafttreten des EBK-Rundschreibens «Zinsrisiko» (EBK-Rundschreiben 99/1) am 1. Juli 1999 haben sämtliche Schweizer Banken (und die reinen Effektenhändler mit wesentlichen Zinsrisiken) die Mindeststandards zur Messung, Überwachung und Bewirtschaftung der Zinsrisiken zu erfüllen (vgl. Jahresberichte 1999 S. 40 f. und 2000 S. 51). Neben der Definition von Mindeststandards für die Risikomessung und -kontrolle hält das Rundschreiben fest, dass die Banken quartalsweise ihre Zinsrisiken der Nationalbank melden müssen. Ende Dezember 2000 haben erstmals alle Schweizer Banken auf Einzelinstituts- und Konzernstufe ihre Zinsrisiken gemeldet. In Zusammenarbeit mit der Nationalbank wertet die Bankenkommission diese Meldungen aus.

Die vollelektronische Erfassung dieser Rohdaten ist noch nicht vollständig implementiert. Zum einen weist eine Anzahl von Meldungen Fehler auf, die zeitaufwendige manuelle Korrekturen erfordern, zum anderen gilt es bei den standardisierten Auswertungen verschiedene Detailprobleme zu lösen. Es ist vorgesehen, im Laufe des Jahres 2002 anhand der Meldungen jene Banken zu identifizieren, die übermässige Zinsrisiken eingehen (sogenannte Ausreisser) oder deren Zinsrisikomass sehr sensitiv auf einzelne zentrale Annahmen reagiert. Erachtet die Bankenkommission vertiefte Abklärungen im Bereich Zinsrisiken bei einer Bank für notwendig, wird die Zinsrisikosituation mit der Bank direkt erörtert. Hinzugezogen werden dabei die Auswertungen von Bankenkommission und Nationalbank, die bankinternen Berechnungen sowie der gesamte Prozess zum Management der Zinsrisiken.

Das im Rundschreiben vorgesehene Meldesystem erhält durch die zur Zeit beim Basler Ausschuss diskutierte Revision der Eigenkapitalvereinbarung von 1988 zusätzliche Relevanz (vgl. Ziff. VII/1.1.1.2). Die zu Beginn des Jahres 2001 zur Vernehmlassung publizierten Vorschläge des Basler Ausschusses sehen jedoch für Banken mit

übermässigen Zinsrisiken keine automatische Eigenmittelunterlegung vor. Sie überlassen es den nationalen Aufsichtsbehörden, im Rahmen der zweiten Säule Eigenmittelanforderungen für Banken mit wesentlichen Zinsänderungsrisiken zu definieren. Das schweizerische Meldesystem wird dabei als tauglicher Indikator zur Erfassung von Ausreissern herangezogen werden können.

### **3.7 Grossbanken**

#### **3.7.1 Allgemeine Aufsichtspolitik**

Die Aufsicht der Grossbanken stützt sich auf vierteljährliche Zusammenkünfte der Bankenkommission mit den Konzerngeschäftsleitungen, auf mindestens halbjährlich stattfindende Konferenzen mit den Aufsichtsbehörden der USA und Grossbritanniens (vgl. Ziff. 3.7.3), auf regelmässige Kontakte mit der internen Revision beider Grossbanken, auf die bankengesetzliche Berichterstattung sowie auf die laufend einzureichenden risikobasierten Informationen beider Grossbanken. Dieses Grundgerüst der konsolidierten Aufsicht ergänzten 2001 neu Gespräche mit den Geschäftsleitungen der Business Units/Groups, Aufsichtsbesuche bei asiatischen Aufsichtsbehörden (vgl. Ziff. 3.7.3) sowie verschiedene Vor-Ort-Besuche in- und ausländischer Niederlassungen. Des Weiteren wurde 2001 erstmals ein Vor-Ort-Review bei einer Grossbank durchgeführt.

Die im Jahresbericht 2000 (S. 53) dargestellte Vereinbarung zur Einhaltung deutlich höherer Eigenmittel konnte auch mit dem zweiten Grossbankkonzern abgeschlossen werden. Nun bestehen für beide Grossbankkonzerne Konzern-Eigenmittel-Zielgrössen, die deutlich über die Mindestvorschriften der Bankenverordnung hinausgreifen.

##### **3.7.1.1 UBS AG**

Neben den regelmässigen Besprechungen mit Vertretern der Konzerngeschäftsleitung wurden 2001 erste Kontakte mit den Verantwortlichen der einzelnen Business Groups geknüpft, namentlich mit Vertretern der UBS Schweiz, von UBS Private Banking und von UBS Asset Management. Diese Kontakte werden in Zukunft vertieft. Im Rahmen einer On-site-Review untersuchte die Bankenkommission das Geschäft mit externen Vermögensverwaltern bei der UBS. Die Ergebnisse liefern auch einen Beitrag zur Abklärung eines regulatorischen Handlungsbedarfs in diesem Geschäftsbereich. Die Ausdehnung der Untersuchung auf weitere Institute ist geplant.

##### **3.7.1.2 CS Group**

Im Zentrum der Gespräche der Bankenkommission mit der Geschäftsleitung der Credit Suisse Group (CSG) standen der gegenseitige Informationsaustausch, die Risikologie und die Führungsstruktur des Konzerns.

Auf Stufe Business Unit bestehen bereits regelmässige Kontakte mit der Geschäftsleitung der Credit Suisse First Boston (CSFB). Sie wurden neu auch mit der Geschäftsleitung der Credit Suisse Asset Management (CSAM) und der Business Area Credit Suisse Financial Services (CSFS) etabliert.

Auf den 1. Januar 2002 kündigte die CSG eine Reorganisation des Konzerns an. Neu werden alle Aktivitäten der Gruppe in zwei Business Units zusammengefasst. In der Business Unit CSFB stimmten rechtliche Strukturen und Management-Strukturen zwar weitgehend überein. Dennoch akzentuierten sich noch einmal die bereits im Jahresbericht 2000 (S. 52) aufgeführten aufsichtsrechtlichen Fragestellungen für diese Business Unit, die die Bankenkommission 2001 in Kontakten mit der CSG, dem Bundesamt für Privatversicherungen und ausländischen Aufsichtsbehörden aufnahm.

### 3.7.2 Besondere Untersuchungen

Im Jahr 2000 hatte die Bankenkommission Transaktionen der zypriotischen Tochter der CSFB mit der National Bank der Ukraine auf die Einhaltung der Sorgfaltspflichten hin untersucht (vgl. Jahresbericht 2000 S. 54). Im Anschluss an diese Untersuchung beauftragte die Bankenkommission die bankengesetzlichen Revisionsstellen beider Grossbanken, Aufsicht, Organisation und interne Kontrollen der sogenannten «Shell Einheiten» (rechtliche Buchungseinheiten ohne physische Präsenz) in Offshore-Jurisdiktionen abzuklären und auf die Einhaltung der Sorgfaltspflichten und der aufsichtsrechtlichen Geldwäscherei-Normen zu überprüfen. Die eingereichten Berichte liessen keinen Handlungsbedarf erkennen, da beide Grossbankkonzerne kaum noch Shell Einheiten unterhalten.

Im Anschluss an das Verwaltungsverfahren zu den Abacha-Geldern auf Schweizer Banken hatte die Bankenkommission die bankengesetzliche Revisionsstelle der CSG beauftragt, das Management der Geschäftsbeziehungen mit politisch Exponierten Persönlichkeiten (PEP) zu untersuchen (vgl. Jahresbericht 2000 S. 22 ff. und S. 54). Mitarbeiter des Sekretariats begleiteten ausgewählte Prüfungen im In- und Ausland.

### 3.7.3 Internationale Zusammenarbeit

Aufgrund der bedeutenden internationalen Präsenz beider Grossbanken und ihrer globalen Managementstrukturen kommt der Zusammenarbeit der Bankenkommission mit ausländischen Aufsichtsbehörden erhebliche Bedeutung zu. Die im Jahr 2000 beobachtete Vertiefung der Kooperation setzte sich fort (vgl. Jahresbericht 2000 S. 54 f.). Die Bankenkommission nahm an Vor-Ort-Reviews ausländischer Aufsichtsbehörden teil oder führte in eigener Regie Vor-Ort-Reviews durch. Erneut bewährten sich die regelmässigen Konferenzen mit den Aufsichtsbehörden der USA und Grossbritanniens, um das 2000 erstellte Risikoprofil für das Investment Banking der UBS

und der CSG zu überprüfen und die Prüfpläne für 2002 aufeinander abzustimmen. Mit Blick auf ihre Verantwortung als Lead Regulator intensivierte die Bankenkommission den Kontakt mit den Aufsichtsbehörden und Einheiten beider Grossbanken im asiatischen Raum. Die Region, in der beide Grossbanken eine bedeutende Präsenz unterhalten, zeichnet sich durch aufsichtsrechtliche und ökonomische Heterogenität aus. Im Rahmen von Vor-Ort-Besuchen in Tokio und Singapur vereinbarten die Aufsichtsbehörden den Austausch von Informationen und regelmässige Zusammenkünfte, um die globale und zeitnahe Aufsicht beider Konzerne auch in dieser Region zu gewährleisten.

### 3.8 Kantonalbanken

#### 3.8.1 Revisionen im Kreditbereich

Im Laufe der vergangenen Jahre hat die Bankenkommission eine Verschlechterung der Eigenmittelkennzahlen der Walliser Kantonalbank festgestellt (vgl. Jahresbericht 2000 S. 56). Weil die üblichen Risikonormen von der Bank überschritten wurden, ordnete die Bankenkommission im Jahr 2000 eine Eigenmittelverstärkung gemäss Art. 4 Abs. 3 BankG im Umfang von 50 Mio. CHF an. Um die Eigenmittel der Bank zu verstärken, stimmte der Grosse Rat des Kantons Wallis im Mai 2000 einem Kreditengagement in derselben Höhe zu. Zudem wurde im Einverständnis mit der Bank eine ausserordentliche Revision angeordnet mit dem Ziel, sich der Angemessenheit der Wertberichtigungen und der Eigenmittel zu versichern.

Die Resultate dieser im letzten Quartal 2000 durch eine andere, dritte bankengesetzliche Revisionsstelle vorgenommene Prüfung konnten zeitgleich mit der Jahresrechnung vom 31. Dezember 2000 publiziert werden. Sie haben keine nennenswerten nicht wertberichtigten Kreditrisiken ergeben. Die Wertberichtigungen wurden auf den Prüfungszeitpunkt hin als angemessen beurteilt und die Folgerungen der bankengesetzlichen Revisionsstelle bestätigt. Dennoch wurde festgestellt, dass die Bank einem systematischen Risiko unterstellt ist, weil sich die Walliser Wirtschaft nur auf eine beschränkte Anzahl Industriezweige konzentriert. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass das systematische Risiko durch den Mehrbetrag an Eigenmitteln, der von der Bankenkommission 2000 verlangt worden war, genügend abgedeckt ist. Schliesslich wurden die Organisation und das Vorgehen der Bank im Bereich Kreditführung und -überwachung grundsätzlich als angemessen beurteilt.

Die Bankenkommission hat aufgrund dieser Folgerungen beschlossen, ihre Forderungen zur Verstärkung der Eigenmittel in der Höhe von 50 Mio. CHF aufrechtzuerhalten. Zudem wurde die Bank angewiesen, das Kreditportefeuille eng zu überwachen und das Kreditmanagement zu verbessern.

Die Waadtländer Kantonalbank machte im Jahresbericht 2000 eine gegenüber dem

Vorjahr beträchtliche Erhöhung der Wertberichtigungen, Rückstellungen und Verluste publik. Befremdend wirkte, dass die notwendigen Wertberichtigungen im günstigen konjunkturellen Umfeld des Jahres 2000 einen derart hohen Betrag erreichten. Begründet wurde dies mit der höheren Anzahl von Geschäften mit Altlasten, die 2000 erledigt werden konnten. Nach Aussagen der Bank hat der Mehrbedarf an Wertberichtigungen im Vergleich mit normalen Jahren gezeigt, dass die Gesundung des Kreditportefeuilles weiter fortschreite, was eine Erhöhung von Risikokosten mit sich bringe. Die Bankenkommission konnte diese besondere Situation auch aus den Kennzahlen und Vergleichen mit den Frühinformationszahlen beobachten.

Diese Feststellungen rechtfertigten eine vertiefte Analyse der Ursachen dieser Entwicklung, weshalb die Bank auf Wunsch der Bankenkommission eine dritte Revisionsgesellschaft beauftragte. Diese überprüfte die Bewertungsmethoden der Risiken und der Wertberichtigungen und machte sich ein Bild über die Angemessenheit der Wertberichtigungen und der Eigenmittel. Die Arbeiten wurden im vierten Quartal 2001 erledigt und konnten im Jahresabschluss berücksichtigt werden.

Die Revisionsstelle beurteilte vor allem die von der Bank angewendete Pauschalrückstellungsmethode als ungenügend. Deshalb wurde zuerst eine neue Wertberichtigungsmethode erarbeitet, um danach die erforderlichen Wertberichtigungen auf Einzelbasis festzulegen.

Die Überarbeitung des Portefeuilles der notleidenden Kredite mit der neuen Rückstellungsmethode hat einen zusätzlichen Wertberichtigungsbedarf für Ausfallrisiken von 1125 Mio. CHF zu Lasten der Erfolgsrechnung ergeben. Das hatte einen Eigenmittel-Fehlbetrag von 500 Mio. CHF für Ende 2001 zur Folge. Um die Eigenmittel der sich zu 50,14% im Besitz des Kantons befindenden Bank wiederherzustellen, wurde der Bankenkommission ein Rekapitalisierungsplan über 600 Mio. CHF unterbreitet. Diese Massnahme, die der Regierungs- und der Grossrat des Kantons Waadt unterstützen, wird sich Anfang 2002 konkretisieren.

Im Januar 2002 wird die ausserordentliche Revisionsgesellschaft der Bankenkommission ihren Bericht vorlegen. Dieser wird unter anderem erlauben, die Gründe für die ungenügende Dotierung der Wertberichtigungen bei der Waadtländer Kantonalbank detailliert zu klären und allenfalls weitere Massnahmen zu treffen.

Die Genfer Kantonalbank musste im Jahr 2000 einer bedeutenden Sanierung (vgl. Jahresbericht 2000 S. 55 ff.) unterzogen werden. 1999, 2000 und 2001 mussten beträchtliche Wertberichtigungen vorgenommen werden, was eine Rekapitalisierung erforderlich machte. Zudem wurden notleidende Immobilienkredite von über fünf Mia. CHF während des ersten Semesters 2000 in eine zu diesem Zweck vom Staat gegründete Stiftung übertragen. Hinzu kommt, dass im Herbst 2001 weitere Positionen im Rahmen von 225 Mio. CHF, bei denen zusätzlich massiver Wertberichti-

gungsbedarf bestand, in die Stiftung übertragen werden mussten. Das Ausmass der Buchhaltungskorrekturen, die erst einige Zeit nach der Immobilienkrise durchgeführt wurden, warf die Frage nach der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit der verantwortlichen Bankorgane wie auch der involvierten Revisionsstelle auf. Im Laufe des Jahres 2000 eröffnete die Bankenkommission, parallel zu den strafrechtlich und zivilrechtlich geführten Verfahren in Genf, ein Administrativverfahren gegen die Organe, die zwischen dem Gründungsdatum und der Sanierung der Bank bedeutende Funktionen besetzten bzw. immer noch Funktionen ausübten, in denen die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit uneingeschränkt eingehalten werden muss. Das Verfahren ist noch im Gang. Die betroffenen Organe wurden mehrmals kontaktiert. Sie lieferten verschiedene Erklärungen und Rechtfertigungen. Die Sanierungen der Kantonalbanken von Genf und Waadt warfen Fragen zum Funktionieren der Risikoevaluations-Systeme sowie zu den von den Banken und Revisionsstellen angewendeten Methoden zur Bestimmung der erforderlichen Wertberichtigungen auf. Die Bankenkommission ersuchte deshalb alle Revisionsstellen um ergänzende Informationen in den Revisionsberichten 2001. Sie wurden aufgefordert, ihr vor allem zu den angewendeten Methoden zur Bestimmung der Kreditrisiken sowie zur Bildung der erforderlichen Wertberichtigungen bei den in diesem Bereich aktiv tätigen Banken detailliertere Informationen zukommen zu lassen (vgl. Ziff. II/3.4.2). Zudem forderte die Bankenkommission von der Treuhand-Kammer, die Normen für die Bewertung der Aktiven, insbesondere der Immobilienkredite, zu überprüfen (vgl. Ziff. VII/2.3).

### 3.8.2 Gewährträgerhaftung und Anstaltslast in der EU

Die Europäische Union (EU) und Deutschland haben im Sommer 2001 eine abschliessende Einigung über die wettbewerbsrechtliche Anpassung der staatlichen Haftungsverpflichtung für Landesbanken und Sparkassen erzielt. Darin regeln sie die Gewährträgerhaftung und die Anstaltslast. Die Gewährträgerhaftung entspricht einer unmittelbaren staatlichen Garantie gegenüber den Gläubigern. Die Anstaltslast verpflichtet die öffentlich-rechtlichen Eigentümer, ihre Institute mit den nötigen Mitteln auszustatten und erlaubt ihnen, allfällige Unterbilanzen auszugleichen. Die Einigung zwischen der Europäischen Union und Deutschland sieht vor, nach Ablauf einer vierjährigen Übergangsfrist die Gewährträgerhaftung am 18. Juli 2005 abzuschaffen. Die Anstaltslast wird auf den gleichen Termin hin so modifiziert, dass in einem Sanierungsfall allfällige Kapitalzuführungen der öffentlichen Hand zuvor der EU-Kommission notifiziert und nach den Regeln des EU-Beihilferechts genehmigt werden müssen. Die Schweiz wird sich erfahrungsgemäss auf längere Sicht, was die Aspekte der Staatsgarantie und Eigenmittel betrifft, an den EU-Normen orientieren. Die Staatsgarantie kann nach Auffassung der Bankenkommission aus Wettbewerbsgründen zulässig sein, sofern diese von den Banken dem Garanten abgegolten wird, wie dies bereits in verschiedenen Gesetzen einzelner Kantonalbanken vorgesehen ist. Bei der Umsetzung der neuen Basler Eigenkapitalvorschriften müsste conse-

quenterweise der heute noch bestehende Eigenmittelrabatt von 12,5% (Art. 13 Bst. b BankV) abgeschafft oder angepasst werden.

### 3.9 Regionalbanken

Die der RBA-Holding seit 1994 (vgl. Jahresbericht 1994 S. 45 f.) angeschlossenen Regionalbanken bilden zusammen die RBA-Gruppe, der 83 Regionalbanken angehören. Die RBA-Holding ist mit ihren Tochtergesellschaften (RBA-Finanz, RBA-Zentralbank, RBA-Service, RBA-Dienste, RBA-Immobilien) die Dachorganisation der Gruppe und zu 100% im Besitz der RBA-Banken.

Die RBA-Gruppe steht erneut vor grossen Herausforderungen, die eine Erneuerung der bisherigen Strukturen erfordern. Der Bestand an Kundengeldern ist bei vielen Banken rückläufig, wodurch die Finanzierung der Ausleihungen nicht mehr in ausreichender Höhe sichergestellt ist. Um diesem Trend entgegenzuwirken wollen die RBA-Banken ihre Kooperation weiter verstärken und die Refinanzierungsmöglichkeiten unter Einbezug des Kapitalmarktes erweitern.

In einem Projekt, das die unterschiedlichen Voraussetzungen und Bedürfnisse der Mitgliedbanken berücksichtigt, will die RBA-Gruppe Lösungsvorschläge aufzeigen und die Führung von Gruppe und Holding verbessern. Geprüft wird, ob je nach Grösse der Institute differenzierte Ansätze verfolgt werden können. Die Voraussetzung dabei ist jedoch, die RBA-Bankengruppe als Ganzes zu erhalten. Die Bankenkommision äusserte sich positiv zum Grobkonzept und wird auch zum Detailkonzept Stellung nehmen.

### 3.10 Raiffeisen-Konzern

Ende 2001 gehörten dem Schweizer Verband der Raiffeisenbanken (SVRB) 512 rechtlich selbständige Raiffeisenbanken an. Zahlreiche Institute fusionierten in den vergangenen Jahren und schlossen sich zu grösseren Einheiten zusammen. Die Anzahl eigenständiger Raiffeisenbanken hat sich in den vergangenen zehn Jahren als Folge dieser Entwicklung mehr als halbiert. Trotz des Konzentrationsprozesses handelt es sich bei den meisten der heutigen Raiffeisenbanken nach wie vor um Klein- und Kleinstinstitute.

Der SVRB erbringt für die Raiffeisenbanken zahlreiche Dienstleistungen. So ist er für die Refinanzierungsplanung und die Fremdmittelbeschaffung für die ganze Gruppe zuständig. Er führt eine eigenständige Bank, die die Funktion der Zentralbank für den gesamten Raiffeisen-Konzern wahrnimmt.

Das Genossenschaftskapital des SVRB wird vollumfänglich von den ihm angeschlossenen Raiffeisenbanken gehalten. Der SVRB haftet für deren Verbindlichkeiten. Die

einzelnen Raiffeisenbanken ihrerseits verpflichteten sich, Nachschüsse (Art. 871 OR) im Umfang ihrer ausgewiesenen eigenen Mittel zuzüglich der stillen Reserven zu leisten.

Die atypische Konzernstruktur und der Umstand, dass es sich bei den einzelnen rechtlich selbständigen Raiffeisenbanken meist um Klein- und Kleinstinstitute handelt, verlangten nach einer speziellen aufsichtsrechtlichen Behandlung der Raiffeisen-Gruppe. Die Grundlage dafür bildet Art. 4 Abs. 3 BankV (vgl. Ziff. 3.9).

So wurden die einzelnen Raiffeisenbanken von der Verpflichtung befreit, die Eigenmittel-, Risikoverteilungs- und Liquiditätsvorschriften auf Einzelbasis zu erfüllen. Die Vorschriften sind dagegen auf konsolidierter Basis vollumfänglich und dauernd einzuhalten. Der SVRB wurde verpflichtet, ein konzerninternes Meldewesen einzurichten. Die einzelnen Raiffeisenbanken müssen demzufolge dem SVRB periodisch standardisierte Reportings über die Entwicklung der Eigenmittel und Risikopositionen abliefern. Der SVRB seinerseits hat der Bankenkommission jedes Jahr einen Bericht über das Eigenkapital der Raiffeisenbanken, über die Entwicklung der Klumpenrisiken und über die Situation der Liquidität einzureichen.

Im Gegensatz zu den einzelnen Raiffeisenbanken muss die Zentralbank des SVRB die Eigenmittel- und Risikoverteilungsvorschriften auch auf Einzelbasis erfüllen. Sie nimmt im Raiffeisen-Konzern die Stammhaus-Funktion wahr und muss als Haupt der Gruppe die Vorschriften vollumfänglich einhalten. Damit sie jedoch ihre Zentralbank-Funktion für die Gruppe wahrnehmen kann, wurde ihr eine Erleichterung in Bezug auf die Risikoverteilungsvorschriften zugestanden. Die Zentralbank muss ihre Forderungen gegenüber den einzelnen Raiffeisenbanken bei der Berechnung der Klumpenrisiken nicht miteinbeziehen.

Die Bankenkommission behandelte im Jahr 2001 folgende drei Gesuche des SVRB:

### **3.10.1 Projekt «Firmenkundengeschäft»**

Die Raiffeisen-Gruppe beabsichtigt, ihr Geschäft mit Firmenkunden auf eine neue Basis zu stellen. Die gestiegene Nachfrage verstärkte den Druck auf die Schaffung klarer Leitlinien für dieses Kundensegment. Im Rahmen der neuen Firmenkundenstrategie sollen die Organisationsstruktur angepasst und der Kreditbearbeitungsprozess optimiert und vereinheitlicht werden. Die Bankenkommission nahm vom Projekt Firmenkundengeschäft Kenntnis und genehmigte eine entsprechende Reglementsänderung.

### **3.10.2 Statutenänderung für das Auslandgeschäft**

Art. 6 der Statuten des Schweizer Verbandes der Raiffeisenbanken (SVRB) regelt, in

welchem Umfang die Zentralbank des SVRB Auslandsgeschäfte tätigen darf. Das von der Bankenkommission genehmigte Gesuch betraf eine Präzisierung des Artikels zur Risikogewichtung der Ausland-Engagements und die Streichung der Anmerkung zu spekulativen Geschäften.

### 3.10.3 Gesuch für die Risikoverteilung

Der Schweizer Verband der Raiffeisenbanken (SVRB) ersuchte die Bankenkommission, die Ausnahmeregelung der Obergrenze von 25% der anrechenbaren eigenen Mittel für Forderungen der Zentralbank gegenüber den einzelnen Raiffeisenbanken auf Forderungen gegenüber der Raiffeisen-Leasing auszudehnen. Diese Konzerngesellschaft untersteht auf Einzelbasis keiner angemessenen Aufsicht und erfüllt die Anforderungen der Bankenverordnung (vgl. Art. 21a Abs. 2 BankV) nicht.

Der SVRB begründete sein Gesuch damit, dass es sich bei der Raiffeisen-Leasing faktisch um die in eine selbständige Genossenschaft ausgelagerte Leasing-Abteilung des SVRB handelt. Als Gruppenunternehmen rapportiert die Raiffeisen-Leasing dem Risikocontrolling des SVRB. Sie wird vom SVRB geführt und wendet bei den Bonitätsprüfungen die gleichen Massstäbe und das gleiche Rating-System an wie der SVRB.

Im Weiteren führte der SVRB in seinem Antrag aus, dass die Refinanzierung der Raiffeisen-Leasing bei Ablehnung des Gesuches über die einzelnen Raiffeisenbanken erfolgen müsste. Dabei würden die Raiffeisenbanken, die der Raiffeisen-Leasing Kunden vermitteln, gleichzeitig auch die Refinanzierung der Leasing-Geschäfte übernehmen. Da sich die Raiffeisenbanken wiederum bei der Zentralbank des SVRB refinanzieren müssen, würde damit gegenüber einer Direktfinanzierung durch die Zentralbank lediglich eine zusätzliche Scharnierfunktion geschaffen, die die zentrale Risikoüberwachung und -bewirtschaftung durch den SVRB unnötig erschweren würde.

Die Bankenkommission hat dem Gesuch in Anwendung von Art. 22 Abs. 2 Bst. b BankV unter der Bedingung zugestimmt, dass die Zentralbank die von der Raiffeisen-Leasing gewährten Kredite hinsichtlich Risikomanagement und -kontrolle (inkl. Risikoverteilung) so bewirtschaftet, als wären sie von ihr selbst gewährt worden (vgl. Ziff. 3.3.3).

# III. Anlagefonds

## 1. Rechtliche Grundlagen

### 1.1 Anlagefondsgesetz

Das Europäische Parlament genehmigte am 23. Oktober 2001 zwei Änderungsvorschläge der aus dem Jahre 1985 stammenden Richtlinie über Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren. Damit wird die erste bedeutende materielle Revision der Anlagefondsrichtlinie seit über 15 Jahren (vgl. Jahresbericht 2000 S. 58 f.) in Kraft treten. Weil diese Revision durch die Mitgliedstaaten grundsätzlich innert 18 Monaten nach dem Inkrafttreten umgesetzt werden muss und diese teilweise weit über die Erweiterung blosser Anlagerestriktionen hinausgeht, welche an sich gestützt auf Art. 32 Abs. 2 AFG i.V.m. Art. 43 AFG durch den Bundesrat auf Verordnungsebene erfolgen könnte, wird eine baldige Revision des AFG unumgänglich.

Darüber hinaus drängt sich eine AFG-Revision angesichts des aufgestauten binnenwirtschaftlichen Handlungsbedarfes auf, gilt es doch, die Rahmenbedingungen des schweizerischen Fondsplatzes weiter zu verbessern. Das in diesem Sinne wohl wichtigste Postulat ist die Lockerung des heutigen Typenzwanges im Anlagefondsrecht durch die Einführung von Investmentgesellschaften mit variablem Aktienkapital («Sicav»). Zudem ist sowohl aus Gründen des Anlegereschutzes als auch der Gleichbehandlung der verschiedenen Formen der Kollektivanlage die generelle Ausdehnung des heute auf Sondervermögen vertraglicher Art beschränkten Geltungsbereichs des Anlagefondsgesetzes (vgl. Art. 3 Abs. 2 AFG) abzuklären. Damit verbunden wäre namentlich die Unterstellung der sog. Anlagestiftungen, welche reine «Anlagefonds für Pensionskassen» sind. Zudem ist zu prüfen, ob auch die sog. Investmentgesellschaften, welche mangels Kündigungsrecht zum Inventarwert als schweizerische «closed-end-funds» (bzw. «Sicaf») einzustufen sind, zusätzlich zur bestehenden Börsenkotierung nicht ebenfalls einer – ihren Besonderheiten angepassten – Aufsicht unterstellt werden sollten, wie sie die meisten anderen Finanzplätze bereits kennen.

Angesichts der Dringlichkeit und Komplexität der Materie schlug die Bankenkommission dem Vorsteher des Eidg. Finanzdepartementes die Bildung einer Experten-Gruppe vor, um die Vorarbeit für die Gesetzesrevision zu leisten. Diesem Vorschlag wurde entsprochen.

### 1.2 Verordnung über die Anlagefonds

Im Jahr 2001 erfolgten keine Änderungen der bundesrätlichen Verordnung über die Anlagefonds (AFV). Hingegen traten die am 25. Oktober 2000 vom Bundesrat beschlossenen Änderungen am 1. Januar 2001 in Kraft (vgl. Jahresbericht 2000 S. 59 ff.).

Mit dieser Teilrevision, die sich auf einige wenige Änderungen materieller Natur beschränkt, wurden einerseits gewisse von der Aufsichtsbehörde in den Jahren 1995 bis

2000 entwickelte Grundsätze in das positive Recht überführt (z.B. die Aufnahme der neuen Art. 7a und 7b AFV, die die Voraussetzungen und das Verfahren für die Vereinigung von Anlagefonds enthalten). Andererseits wurden einzelne neue liberale Bestimmungen eingeführt (z.B. die Gleichstellung von Kunden mit schriftlichem Vermögensverwaltungsvertrag mit institutionellen Anlegern mit professioneller Tresorerie in Art. 2 Abs. 2 AFV und die Schaffung der gesetzlichen Grundlage für das Pensionsgeschäft in Art. 33 AFV), um dem schweizerischen Fondsplatz weitere Möglichkeiten zu eröffnen.

### 1.3 **Verordnung der Bankenkommision über die Anlagefonds**

Am 1. Mai 2001 setzte die Bankenkommision die revidierte AFV-EBK in Kraft (vgl. Jahresbericht 2000 S. 61 ff.). Die Reglemente sämtlicher Fonds – mit Ausnahme der Immobilienfonds und der übrigen Fonds mit besonderem Risiko im Sinn von Art. 35 Abs. 6 AFG – müssen nun den neuen Bestimmungen angepasst werden. Die Genehmigungsgesuche sind der Bankenkommision bis spätestens 30. April 2002 einzureichen.

### 1.4 **Rundschreiben**

#### 1.4.1 **Öffentliche Werbung**

Am 1. Januar 2001 trat die Änderung der Anlagefondsverordnung von 1994 in Kraft. Art. 4 Abs. 2 AFV wurde aufgehoben und ein Art. 1a neu eingeführt. Er besagt, dass gewerbsmässiges Anbieten oder Vertreiben von Anteilen von Anlagefonds im Sinne der Art. 22 und 45 AFG vorliegt, wenn für die Anlagefonds öffentlich geworben wird.

Wie im Jahresbericht 2000 (S. 65) angekündigt, wird ein Rundschreiben ausgearbeitet, um im Sinne der Rechtssicherheit den Begriff der öffentlichen Werbung zu definieren und zu konkretisieren. Dieses Rundschreiben wird Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens. Sein Inkrafttreten ist für 2002 vorgesehen.

Der Begriff der öffentlichen Werbung wird durch quantitative und qualitative Kriterien bestimmt. Ausnahmen sind aufgrund der qualifizierten Beziehung des Anbieters oder Vertreibers der Anteile von Anlagefonds zum potentiellen Anleger vorgesehen. Es ist Praxis, dass das Anbieten und Vertreiben von Anteilen von Anlagefonds an einen Kunden auf der Basis eines schriftlichen Vermögensverwaltungsauftrages keine öffentliche Werbung darstellt. Weitere Ausnahmen sind beabsichtigt, namentlich wenn der Kreis der potentiellen Anleger auf institutionelle Anleger mit professioneller Tresorerie beschränkt ist oder zwischen einer Bank oder einem Effekthändler und dem Kunden ein Beratungsvertrag abgeschlossen wurde.

#### 1.4.2 Anerkannte Rating-Agenturen (RS-EBK 98/3)

Das Inkrafttreten der revidierten AFV-EBK am 1. Mai 2001 (vgl. Ziff. 1.3) erforderte die Anpassung des entsprechenden Rundschreibens. Die Artikelhinweise wurden angepasst und der Name der Rating-Agentur Fitch Inc., London, in Fitch Ratings Limited, London, geändert. Die Änderungen traten am 1. Juni 2001 in Kraft.

Die von der Bankenkommission anerkannten Rating-Agenturen sind im EBK-Rundschreiben 97/1 (Richtlinien zur Eigenmittelunterlegung von Marktrisiken) mit Änderungen vom 1. Oktober 1999 aufgeführt.

## 2. Praxis der Aufsichtsbehörde

### 2.1 Richtlinien der SFA über die Berechnung der Inventarwerte

Das Konzept der Selbstregulierung des Swiss Funds Association (SFA) sieht vor, dass gestützt auf die bereits im Jahr 2000 von der Bankenkommission genehmigten «Verhaltensregeln für die Fondswirtschaft» (vgl. Jahresbericht 2000 S. 64 f.) Richtlinien für eher technische Einzelbereiche erlassen werden können. Als erster Erlass dieser Art regeln die 2001 von der Bankenkommission zustimmend zur Kenntnis genommenen Richtlinien für die Berechnung der Inventarwerte die für sämtliche Effektfonds und Übrige Fonds elementaren Einzelfragen der Inventarwertberechnung. Nebst allgemeinen Bewertungsgrundsätzen für die einzelnen Anlagen enthalten diese neuen Mindeststandards auch Empfehlungen für die Behandlung von Spezialfällen. Sie schreiben konkrete organisatorische Massnahmen sowohl für den Prozess der Bewertung der einzelnen Anlagen als auch für die darauf basierende Inventarwertberechnung vor. Ferner wird erstmals allen Fondsleitungen das System des sog. «Forward Pricing» empfohlen, demzufolge der Inventarwert zwingend erst nach Zeichnungs- bzw. Rücknahmeschluss berechnet wird. Auch wird bei «Exchange-Traded-Funds» gestützt auf die einschlägige Praxis der Bankenkommission (vgl. Jahresbericht 2000 S. 65) verlangt, dass diese einen oder mehrere Market Maker verpflichten müssen, welche dafür zu sorgen haben, dass die Differenz zwischen dem fortlaufend neu berechneten Inventarwert und dem aktuellen Börsenkurs eine gewisse Bandbreite nicht übersteigt. Die Richtlinien legen ferner fest, ab welchen Schwellenwerten Bewertungsfehler als wesentlich gelten und schreiben die in diesem Fall zur Schadloshaltung des Fonds und der betroffenen Anleger erforderlichen Massnahmen vor. Die Umsetzung durch die Fondsleitungen muss bis 30. Juni 2002 abgeschlossen sein. Wie immer im Rahmen der Selbstregulierung im Bank- und Fondsbereich üblich, nahm die Bankenkommission die Richtlinien zustimmend zur Kenntnis und erklärte sie dadurch für die gesamte Fondswirtschaft für allgemeinverbindlich, wodurch ihre Einhaltung als Standesregeln nunmehr gemäss der revidierten AFV-EBK von den anlagefondsgesetzlichen Revisionsstellen bei sämtlichen Fondsleitungen überprüft werden muss. Diese sind verpflichtet, dazu im Revisionsbericht Stellung zu nehmen.

## 2.2 Fondsvertrieb

### 2.2.1 Richtlinien der SFA für den Fondsvertrieb

Die Bankenkommission nahm 2001 ausser den Richtlinien der Swiss Funds Association (SFA) für die Inventarwertberechnung (vgl. Ziff. 2.1) auch die Richtlinien für den Fondsvertrieb zustimmend zur Kenntnis. Diese Richtlinien werden über den neuen Mustervertriebsvertrag sämtlichen Vertriebssträgern überbunden. Der Mustervertriebsvertrag ist die Grundlage für die Vertriebsverträge, die von den Fondsleitungen bzw. den Vertretern ausländischer Anlagefonds mit ihren jeweiligen Partnern abgeschlossen werden. Fondsleitungen und Vertreter ausländischer Anlagefonds werden neu verpflichtet, angemessene Vorkehrungen zu treffen und entsprechende Weisungen zu erlassen, damit sie ihre Vertriebssträger sorgfältig auswählen, überwachen und ausbilden. Der Bankenkommission müssen sie alljährlich eine Liste der bestehenden Vertriebsverträge zustellen. Der Anhang zu den Richtlinien enthält die für die Kundenberatung zentralen «Bestimmungen für die Vertriebssträger», die sich an alle Vertriebssträger richten. Sie haben demnach nicht nur für die bewilligungspflichtigen Vertriebssträger Gültigkeit, sondern namentlich auch für Banken und Versicherungen, die nach geltendem Recht keine solche Bewilligung benötigen.

Die «Bestimmungen für Vertriebssträger» enthalten detaillierte Organisations- und Beratungspflichten, um einen professionellen und transparenten Fondsvertrieb zu gewährleisten. Um die bisherigen Missbräuche beim Einsatz sog. «Untervertriebssträger» zu beseitigen, wird neu verlangt, dass diese nur mit Zustimmung der Fondsleitung bzw. des Vertreters ausländischer Anlagefonds ernannt werden dürfen. Auch der Fondsvertrieb über elektronische Kanäle ohne Beratung wird erstmals geregelt. Aggressive Vertriebspraktiken, wie ungebetene Telefonanrufe oder E-Mails («cold calling») sind ausdrücklich untersagt. Ferner wird die Dokumentationspflicht des Vertriebssträgers in der Kundenberatung erfasst. Zudem wird vorgeschrieben, dass sämtliche Vertriebssträger unabhängig von ihrer Rechtsform die Einhaltung dieser Bestimmungen jährlich durch eine Revisionsstelle prüfen lassen müssen. Als Revisionsstellen sind nur Mitglieder der Treuhandkammer mit Fachgruppenzugehörigkeit Wirtschaftsprüfung zugelassen. Der Revisionsbericht ist der Fondsleitung bzw. dem Vertreter ausländischer Anlagefonds zuzustellen. Bei wiederholten oder groben Verstössen gegen diese Bestimmungen ist der Revisionsbericht des Vertriebssträgers der Bankenkommission zuzustellen. Schliesslich sind die Fondsleitungen bzw. Vertreter ausländischer Anlagefonds bei wiederholten oder groben Verstössen gegen die «Bestimmungen für Vertriebssträger» verpflichtet, den Vertriebsvertrag unter Meldung an die Bankenkommission fristlos aufzulösen.

### 2.2.2 Massnahmen gegen Vertriebssträger

Nachdem die Aufsichtsbehörde letztmals 1999 gegen einen Vertriebssträger wegen des krassen Missverhältnisses zwischen der Ausgestaltung seines Innendienstes und

der Anzahl seiner Aussendienstangestellten eingreifen musste (vgl. Jahresbericht 1999 S. 70 ff.), war sie 2001 wiederum in einigen Fällen gezwungen, Massnahmen zu ergreifen. Zwei Fälle sind dabei hervorzuheben.

Der erste Fall betraf eine ausländische Gesellschaft mit Zweigniederlassung in der Schweiz. Gemäss Praxis der Bankenkommission kann die Bewilligung als Vertriebs-träger nicht nur natürlichen und juristischen Personen und rechtsfähigen Personengesellschaften mit Wohnsitz bzw. Sitz in der Schweiz erteilt werden (Art. 22 Abs. 1 und 2 AFV), sondern auch schweizerischen Zweigniederlassungen von Gesellschaften mit Hauptsitz im Ausland, sofern die Zweigniederlassung an ihrem Sitz in der Schweiz im Handelsregister eingetragen ist und über eine für die Erfüllung ihrer Aufgaben geeignete Organisation verfügt (vgl. Jahresbericht 1999 S. 71). Die Bankenkommission hatte 2001 einen Fall zu beurteilen, in dem ein bewilligter Vertriebs-träger in Form einer schweizerischen Zweigniederlassung einer ausländischen Gesellschaft die Meldepflicht über den personellen Ausbau, die die Bewilligungs-verfügung auferlegt, verletzte. Die Verletzung der Meldepflicht erfolgte, als die Zweigniederlassung ihrerseits fünf weitere Zweigniederlassungen in der Schweiz eröffnete. Da der Vertrieb von Anlagefonds durch diese fünf weiteren Zweigniederlassungen von der Bewilligung nicht erfasst war, wurde der Vertriebs-träger bzw. die ausländische Gesellschaft verpflichtet, die ursprüngliche Zweigniederlassung durch Gründung einer Tochtergesellschaft in der Schweiz zu ersetzen und sämtliche Geschäftsstellen als Zweigniederlassungen dieser Schweizer Gesellschaft im Handelsregister einzutragen. Zudem ordnete die Bankenkommission an, dass jeder Leiter einer Geschäftsstelle die Bewilligungsvoraussetzungen nach Art. 22 Abs. 1 a – c AFV (guter Ruf, Fachausbildung und mehrjährige Erfahrung im Finanzbereich) erfüllen muss. Nur so ist sichergestellt, dass der Vertriebs-träger nicht nur am Hauptsitz, sondern auch bei den Zweigniederlassungen in der Lage ist, seine Arbeitnehmer umfassend zu instruieren, zu kontrollieren und – soweit nötig – auszubilden (vgl. Jahresbericht 1998 S. 58).

Der zweite Fall betraf einen Vertriebs-träger in der Form einer Aktiengesellschaft. Diese hatte mit fast 250 selbständigen Handelsvertretern Geschäftspartnerverträge abgeschlossen. Die Haupttätigkeit der Geschäftspartner umfasste die Beratung von Kunden im Versicherungsbereich. Daneben klärten sie jedoch bei ihren Kunden zusätzlich die Anlagebedürfnisse im Anlagefondsbereich ab. Sie übergaben ihnen anlässlich eines zweiten Besuchs Anlageempfehlungen, die vom Vertriebs-träger erstellt wurden. Den Geschäftspartnern wurde eine Vermittlungsprovision ausbezahlt, sobald der Kunde Einzahlungen auf ein Fonds-Depot bezahlt hatte. Die Bankenkommission qualifizierte sowohl die Kontaktaufnahme als auch die nachfolgende Verbindung zum Kunden (sog. «Follow-up») durch die selbständigen Geschäftspartner als gewerbsmässiges Anbieten oder Vertreiben im Sinn von Art. 22 AFG. Unerheblich war dabei, dass die Anlageempfehlungen durch den Vertriebs-träger und nicht durch die Geschäftspartner erstellt worden waren. Der Vertrieb von Anlagefonds durch die

Geschäftspartner war von der Bewilligung der Aktiengesellschaft nicht erfasst, da die Bewilligungsverfügung ausdrücklich festhält, dass im Fondsvertrieb nur selbständige Geschäftspartner eingesetzt werden dürfen, die ihrerseits über eine Bewilligung als Vertriebssträger verfügen. Die Aufsichtsbehörde drohte der Gesellschaft mit Bewilligungsentzug, worauf diese auf die Bewilligung verzichtete. In der Folge hatte sie alle Aktivitäten im Fondsvertrieb einzustellen, insbesondere auch den Vertrieb über die selbständigen Geschäftspartner. Auf eine aufsichtsrechtliche Massnahme gegen die Gesellschaft konnte deshalb verzichtet werden, nicht jedoch auf die Erstattung einer Strafanzeige (Art. 58 Abs. 5 AFG). Strafanzeige wird auch gegen sämtliche selbständigen Geschäftspartner erstattet.

### 2.3 Optionen auf «Exchange Traded Funds»

1994 entschied die Bankenkommission, dass die Emission von Optionen auf die Anteile eines Anlagefonds durch dessen Depotbank, unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Modalitäten, mit ihrer Treuepflicht grundsätzlich nicht vereinbar sei. Die Depotbank wie auch die Fondsleitung hätten ausschliesslich die Interessen der Anleger zu wahren. Interessenkonflikte – selbst wenn diese nur zu einer potentiellen Gefährdung von Anlegerinteressen führen – seien auszuschalten und von vornherein zu vermeiden. Ferner hielt die Bankenkommission fest, dass der Interessenkonflikt bei Immobilienfonds aufgrund der Bewertungsproblematik in erhöhtem Ausmass bestehe (vgl. Jahresbericht 1994 S. 63 f.).

2001 hatte eine Bank die Absicht, Derivate auf die Anteile eines schweizerischen «Exchange Traded Funds» (ETF) zu emittieren. Das Anlageziel dieses an der SWX kotierten Fonds ist die möglichst genaue Abbildung des Aktienindex SMI. Die gesuchstellende Bank ist zwar nicht Depotbank des Fonds, sie gehört aber zum gleichen Konzern wie die Fondsleitung. Bank und Fondsleitung sind also wirtschaftlich miteinander verbunden. Die eingangs erwähnte Praxis ist somit auf den vorliegenden Fonds anwendbar und die Emission von Derivaten unzulässig. Die Bank vertrat jedoch den Standpunkt, dass der Fall aufgrund des spezifischen Charakters des Fonds – nämlich ETF und Indexfonds – anders zu beurteilen sei. Die Interessen der Anleger des ETF würden mit ihren Interessen als Emittentin von Derivaten auf Anteile dieses Fonds nicht kollidieren.

Das Fondsvermögen des ETF besteht – von den flüssigen Mitteln abgesehen – nur aus liquiden Aktien von hochkapitalisierten Unternehmen (SMI-Titeln). Es sind somit jederzeit aktuelle Marktkurse verfügbar. Die Fondsleitung hat daher bei der Bewertung der Anlagen keinen Ermessensspielraum wie etwa bei einem Immobilienfonds oder einem Fonds, der in aufstrebende Märkte («Emerging Markets») investiert. Folglich kann die Derivate emittierende Bank, was die Bewertung des Fondsvermögens betrifft, keinen Einfluss auf die Fondsleitung ausüben.

Da es sich bei diesem ETF um einen Indexfonds handelt, ist die Zusammensetzung des Fondsvermögens reglementarisch genau vorgegeben. Die Fondsleitung ist somit in ihren Anlageentscheiden nicht frei. Diese ergeben sich automatisch aus der Indexentwicklung. Eine Beeinflussung der Fondsleitung hinsichtlich der Anlageentscheidung ist daher ausgeschlossen.

Die Bankenkommission kam zum Schluss, dass im Fall des vorliegenden ETF kein potentieller Interessenkonflikt besteht und genehmigte im Sinn einer Ausnahme die Emission von Derivaten auf dessen Fondsanteilen. Die Genehmigung ist jedoch nur so lange gültig, als der ETF seinen Charakter als börsenkotierter Indexfonds nicht ändert. Zudem dürfen dem Fondsvermögen keine Kosten entstehen, wenn die Derivate emittierende Bank Anteile des ETF erwirbt oder veräussert. Schliesslich wurde die Bank verpflichtet, in den Emissionsbedingungen der Derivate mit Blick auf eine allfällige Liquidation des ETF ein Glattstellungsprozedere vorzusehen, das sie weder bevorzugt noch benachteiligt.

#### 2.4 **Anlagerestriktionen bei Immobilienfonds für institutionelle Anleger**

Die Bankenkommission hatte zu entscheiden, ob ein Immobilienfonds für institutionelle Anleger mit professioneller Tresorerie im Sinn von Art. 2 Abs. 2 AFV bis zu 10% seines Vermögens in an einer Schweizer Börse kotierten Anteilen von schweizerischen Immobilienfonds oder Aktien von Immobiliengesellschaften mit Sitz in der Schweiz anlegen darf. Diese Anlagen sind von Art. 36 AFG, welcher abschliessend die erlaubten Anlagen eines Immobilienfonds bestimmt, nicht abgedeckt. Die Bankenkommission kann aber aufgrund von Art. 2 Abs. 2 AFV diese Vorschrift für nicht anwendbar erklären. Aus Sicht des Anlegerschutzes spricht nichts gegen die vorgesehenen Anlagen. Diese müssen an einer Schweizer Börse kotiert sein, womit die Bewertbarkeit wie auch die Liquidität gewährleistet ist. Zudem stimmen die Anlagen mit dem Anlageziel des Fonds überein. Die Bankenkommission erklärte daher die oben erwähnten Anlagen für einen Immobilienfonds, dessen Anlegerkreis auf institutionelle Anleger mit professioneller Tresorerie beschränkt ist, als zulässig.

#### 2.5 **CAT-Fonds**

2001 entschied die Bankenkommission über ein Bewilligungsgesuch für einen schweizerischen Anlagefonds der Kategorie «Übrige Fonds», der in sog. Cat-Bonds investiert. Cat-Bonds sind verbriefte Versicherungsrisiken aus dem Bereich Katastrophenschäden (Erdbeben, Windstürme etc.). Die Abwicklung erfolgt meistens über ein «Special Purpose Vehicle» (SPV).

Die Emissionen werden in der Regel bei institutionellen Anlegern platziert. Das SPV legt das erhaltene Kapital in kurzlaufenden festverzinslichen Wertpapieren erstklassiger Bonität (insbesondere US Treasuries) an. Die Versicherungsgesellschaft bezahlt

als Versicherungsnehmerin für den Versicherungsschutz eine Risikoprämie an das SPV. Die Zinsen aus den Anlagen und die Versicherungsprämie ergeben zusammen die Couponzahlungen, die das SPV periodisch an die Investoren ausbezahlt. Ergibt sich während der Laufzeit des Cat-Bonds kein Schadensfall, so erhalten die Anleger bei Fälligkeit ihr Kapital zurück und das SPV wird liquidiert. Tritt jedoch das dem Versicherungsvertrag zu Grunde liegende Versicherungsereignis ein und überschreitet die Schadenssumme den im Vertrag festgelegten Schwellenwert, so bezahlt das SPV aus dem kurzfristig angelegten Kapital die vertraglich vereinbarte Versicherungssumme an den Versicherungsnehmer. Ein allfälliger Rest fällt zurück an den Investor.

Die Prognose des Ausfallrisikos, d.h. die Wahrscheinlichkeit des Eintretens des Versicherungsereignisses, basiert auf Modellen. Cat-Bonds beinhalten somit vor allem zwei Risiken: das Ereignisrisiko (Eintritt des Versicherungsereignisses) und das Modellrisiko (das angewandte Modell unterschätzt das Ereignisrisiko). Cat-Bonds werden in der Regel von anerkannten Rating-Agenturen «geratet». Im Rahmen des Rating-Prozesses werden insbesondere die Risikomodelle umfangreichen Stresstests unterzogen und die Struktur des SPV geprüft. Die Ausfallwahrscheinlichkeit des Cat-Bonds wird mit derjenigen von Unternehmensanleihen verglichen, wovon sich das Rating ableiten lässt. Cat-Bonds liegen in der Regel im Ratingbereich BBB bis B (oder gleichwertig).

Die Bankenkommision prüfte, ob der Fonds überhaupt zugelassen werden kann und ob er ein besonderes Risiko im Sinn von Art. 35 Abs. 6 AFG beinhaltet. Nach Praxis der Bankenkommision ist ein übriger Fonds nur dann ein übriger Fonds mit besonderem Risiko nach Art. 35 Abs. 6 AFG, wenn eine oder mehrere der Voraussetzungen nach Art. 35 Abs. 2 AFG (beschränkte Marktgängigkeit, hohe Kursschwankungen, begrenzte Risikoverteilung sowie erschwerte Bewertung) weitgehend erfüllt sind und/oder aufgrund der Kombination mit besonderen Anlagetechniken, wie Leerverkäufen oder Kreditaufnahmen (vgl. Art. 42 Abs. 2 bzw. 4 AFV), eine ausserordentliche Risikokumulation auftritt (vgl. Jahresbericht 1996 S. 66 ff.).

Obwohl die Anlagen des Fonds vorwiegend ausserbörslich (OTC) gehandelt werden, sind die Anforderungen an einen geregelten Markt weitgehend erfüllt (vgl. Jahresbericht 1996 S. 74 f.). Täglich stellen mehr als drei «Market Maker» Kurse. Die «Spreads» sind eng und die Preisstellung nachvollziehbar, um so mehr als sich der faire Preis eines Cat-Bonds aufgrund von dessen Ausfallwahrscheinlichkeit und der Zinskurve berechnen lässt. Die «Market Maker» unterstehen einer Finanzmarktaufsicht und sind somit verpflichtet, sich Regeln zu unterwerfen, deren Verletzung Sanktionen nach sich ziehen. Das Settlement findet über anerkannte Clearingstellen statt. Die Fondsleitung tätigt ausserbörsliche Abschlüsse nur unter der Voraussetzung, dass mindestens drei Finanzintermediäre Kurse stellen. Die «Market Maker» sind zwar nicht verpflichtet, dauernd Kurse zu stellen, es liegt aber in deren eigenem

Interesse, es zu tun, um im Markt und im Geschäft zu bleiben. Darüber hinaus besteht auch bei kotierten Wertschriften keine Garantie, dass überhaupt Preise gestellt werden. Die Bankenkommission kam daher zum Schluss, dass – obwohl Cat-Bonds weder kotiert sind noch deren Markt reguliert ist – die Anlagen des vorliegenden Fonds nicht beschränkt marktgängig sind und damit auch deren Bewertung in der Regel nicht erschwert ist.

Gemäss Anlagepolitik müssen die Eintretenswahrscheinlichkeiten der Versicherungsereignisse der Cat-Bonds so klein sein, dass der Fonds im Durchschnitt höchstens einmal in hundert Jahren mit einem Verlust rechnen muss. Die Kursschwankungen werden somit – zumindest auf längere Sicht – im Vergleich mit einem Effektenfonds nicht aussergewöhnlich hoch sein.

Die Anlagen des Fonds müssen diversifiziert werden. So sind Limiten in Bezug auf Anlagen in Aktiven desselben Emittenten (vorliegend SPV) einzuhalten. Noch wichtiger ist die Diversifikation der Versicherungsereignisse. Auch diesbezüglich sind reglementarische Limiten zu respektieren. Es darf nur ein gewisser Teil des Fondsvermögens im gleichen unabhängigen direkten Versicherungsereignis oder indirekten Versicherungsereignis (indirekt bedeutet, dass es nicht bereits beim ersten Versicherungsereignis zur Kapitalauszahlung an den Versicherungsnehmer kommt, sondern erst beim Eintreten eines zweiten oder dritten Versicherungsereignisses) investiert werden. Die Fondsleitung hat zudem innerhalb der direkten und indirekten unabhängigen Versicherungsereignisse eine weitere Risikoverteilung anzustreben. Die Risikoverteilung ist daher nicht nach Art. 35 Abs. 2 AFG begrenzt.

Eine Risikokumulation aufgrund besonderer Anlagetechniken liegt ebenfalls nicht vor, da keine Leerverkäufe vorgesehen sind und der Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten und die Kreditaufnahme nur im Rahmen des für Effektenfonds Erlaubten möglich ist.

Die Bankenkommission bewilligte deshalb den Fonds als übrigen Fonds, der kein besonderes Risiko gemäss Art. 35 Abs. 6 AFG beinhaltet.

## 2.6 Fonds für institutionelle Anleger

2001 hatte die Bankenkommission 19 Fondsreglemente von Fonds für institutionelle Anleger zu bewilligen. In den meisten Fällen erklärte sie gewisse Bestimmungen des Anlagefondsgesetzes im Sinne von Art. 2 Abs. 2 AFV für nicht anwendbar, namentlich die Pflicht zur Ausgabe und Rücknahme der Anteile in bar (Art. 23 Abs. 1 und Art. 31 AFG), was die Realisierung substantieller Einsparungen bei den Courtagen ermöglicht. Zudem sind die Anlagefonds seit dem 1. Januar 2001 von der Umsatzabgabe auf ihren Transaktionen befreit und die Ausgabe von Anteilscheinen von Anlagefonds ist von den Stempelabgaben befreit. Die Rechtsform des Anlagefonds

weist daneben zahlreiche weitere Vorteile im Bereich der Transparenz, der Rechtssicherheit und der Aufsicht auf.

Einige Anlagefonds wurden auf Initiative von Pensionskassen und Anlagestiftungen geschaffen. Innerhalb einer Gruppe, die aus vier Pensionskassen besteht, traten in der Erarbeitung der Anlagestrategien, der Auswahl und Überwachung der Verwalter sowie der getätigten Investitionen Rationalisierungsbedürfnisse auf. Die Lösung lag wegen der erwähnten Vorteile in der Gründung von Anlagefonds. Indem die Vermögen dieser Pensionskassen in der Gruppenstruktur angepasster Anlagefonds investiert werden, ist es möglich, die Vermögen dieser Pensionskassen gemeinsam zu verwalten, ohne die vier Kassen zu fusionieren. In diesem Zusammenhang wurde für deren Portfolios in Hedge Fonds der erste Anlagefonds mit besonderem Risiko für institutionelle Anleger bewilligt.

#### 2.7 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

#### 1.1.1 Sanierungs- und Insolvenzrecht

Die neuen Sanierungs- und Liquidationsvorschriften (vgl. Ziff. II/1.1.3) sollen analog auch für die Effektenhändler gelten. Der Entwurf beseitigt alle Zweifel gegenüber der für Effektenhändler wichtigen Aussonderungsfähigkeit von Depotwerten, da er die einschlägige Bestimmung des Bankengesetzes für die Effektenhändler übernimmt. Die neuen Einlegerschutzbestimmungen gelten grundsätzlich auch für Effektenhändler, demnach müssen Effektenhändler, die selbst Kundenkonten führen, dem Einlagensicherungssystem beitreten.

#### 1.1.2 Systembetreiber (NBG)

Die Bankenkommision erarbeitete 2001 zusammen mit der Nationalbank ein Positionspapier zur Revision des Nationalbankgesetzes (NBG), in dem sie vor allem die Notwendigkeit betonte, dass die Abwicklung von Handelsgeschäften mit Effekten und sonstigen Finanzinstrumenten neu der Systemüberwachung durch die Nationalbank zu unterstellen sei (vgl. Ziff. II/1.1.2).

### 1.2 Marktverhalten: «Code of Conduct»

Das Börsengesetz gewährleistet die Transparenz und Funktionsfähigkeit der Effektenmärkte und stellt die Gleichbehandlung der Anleger sicher. Diese Ziele werden u.a. auch durch Verhaltenspflichten der Marktteilnehmer, insbesondere der Effektenhändler, erreicht. Die aufsichtsrechtlichen Verhaltenspflichten ergeben sich aus den Anforderungen an eine einwandfreie Geschäftstätigkeit. Sie ist Voraussetzung für die Bewilligung der Tätigkeit als Effektenhändler.

Diese aufsichtsrechtlichen Verhaltenspflichten beinhalten zum einen Informations-, Sorgfalts- und Treuepflichten gegenüber den Anlegern (Verhaltensregeln nach Art. 11 BEHG). Sie wurden in den Richtlinien der Schweizerischen Bankiervereinigung vom 22. Januar 1997 konkretisiert. Zum anderen verlangt das Aufsichtsrecht ein lauterer Verhalten am Markt, insbesondere das strafrechtlich geschützte Verbot des Ausnützens der Kenntnis vertraulicher Tatsachen (Art. 161 StGB) und der Kursmanipulation (Art. 161<sup>bis</sup> StGB). Die aufsichtsrechtlichen Verbote, die sich aus dem Gebot einwandfreier Geschäftstätigkeit ergeben, gehen jedoch über die beiden Straftatbestände hinaus und haben eigenständige Bedeutung. Das Vertrauen, die Integrität und die Effizienz des Börsenplatzes und seiner Teilnehmer können durch weniger schwerwiegende als strafrechtlich relevante Handlungen geschädigt werden. An das Verhalten von Effektenhändlern sind hohe Anforderungen gestellt, da ein Verhalten auch dann treuwidrig und aufsichtsrechtlich unzulässig sein kann, wenn noch keine

strafbare Handlung vorliegt. Aufsichtsrechtlich sind somit auch Verhaltensweisen relevant, die nicht unter die genannten Strafnormen fallen.

Marktmissbrauch liegt dann vor, wenn Marktteilnehmer in ungerechtfertigter Weise direkt oder indirekt durch andere benachteiligt oder bevorzugt werden. Aufsichtsrechtlich kann Marktmissbrauch im weitesten Sinne als Verhalten umschrieben werden, bei dem

- nicht allgemein zugängliche Informationen zum eigenen Vorteil eingesetzt werden (Informationsmissbrauch),
- der Markt manipuliert wird (Marktmanipulation),
- falsche, unvollständige oder irreführende Informationen verbreitet werden (Irreführung des Marktes),
- auf andere Weise ungerechtfertigt andere Marktteilnehmer benachteiligt werden.

Die Bankenkommission erarbeitet ein Rundschreiben, in dem die einzelnen Tatbestände des Informationsmissbrauchs, der Marktmanipulation, der Irreführung des Marktes und die Benachteiligung von Marktteilnehmern konkretisiert werden. Das Rundschreiben soll den Marktteilnehmern als Stütze dienen bei der Klärung der Frage, was aufsichtsrechtlich zulässig bzw. im Sinne der Anforderungen an eine einwandfreie Geschäftstätigkeit nicht zulässig ist. Der Entwurf des Rundschreibens geht 2002 in die Vernehmlassung.

## 2. Aufsicht über Börsen

### 2.1 Schweizer Börse (SWX Swiss Exchange)

#### 2.1.1 Gewährsverfahren

Am 14. März 2001 wurde Jörg Fischer, Verwaltungsratspräsident der Bank Vontobel AG und Delegierter der Vontobel Holding AG, von der Vontobel Holding AG auf Antrag des im Dezember 2000 eingesetzten Prüfungsausschusses (Audit Committee) der Vontobel-Gruppe mit sofortiger Wirkung all seiner Funktionen in der Vontobel-Gruppe enthoben. Gleichzeitig wurden Hans-Peter Bachmann, Leiter Corporate Finance und stellvertretender CEO der Bank Vontobel AG, und Walter Kaeser, CFO der Bank Vontobel AG, freigestellt. Die Entlassungen erfolgten gestützt auf einen Bericht der bankengesetzlichen Revisionsstelle der Bank Vontobel AG, der Ernst & Young AG, vom 13. März 2001 über eine Spezialprüfung der Sparte Corporate Finance der Vontobel-Gruppe. Die Spezialprüfung war vom Audit Committee in Auftrag gegeben worden.

Die Ernst & Young AG stiess auf verschiedene Unregelmässigkeiten in der Sparte Corporate Finance, für welche sie deren Leiter, Hans-Peter Bachmann, Finanzchef

Walter Kaeser und Jörg Fischer als verantwortlich bezeichnete. Jörg Fischer wurden im Bericht insbesondere mangelhafte Ausübung der Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle vorgeworfen. Der Bericht kommt zum Schluss, dass bei Jörg Fischer, Hans-Peter Bachmann und Walter Kaeser die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit nicht mehr gegeben sei. Die Vorwürfe wurden von den drei Angegriffenen bestritten. Sie bedurften einer genauen Abklärung durch die Bankenkommision.

Namentlich Jörg Fischer musste die Frage geklärt werden, ob er als Verwaltungsratspräsident der SWX Swiss Exchange bzw. der Eurex Zürich AG die Anforderungen an eine einwandfreie Geschäftstätigkeit gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. b BEHG erfüllt. Die Bankenkommision eröffnete deshalb am 2. April 2001 ein aufsichtsrechtliches Untersuchungsverfahren. Als Parteien des Verfahrens wurden Jörg Fischer, die SWX Swiss Exchange, die Eurex Zürich AG und die Bank Vontobel AG zugelassen. Neben zahlreichen Parteieingaben und von den Parteien einverlangten Beweismitteln wertete die Bankenkommision die Ergebnisse von vierzehn zur Sache durchgeführten formellen Einvernahmen von Zeugen, Auskunftspersonen und Parteien aus. Die Erhebung des Sachverhalts konnte noch vor Jahresende abgeschlossen und das Beweisergebnis den Parteien zur Stellungnahme zugestellt werden.

Im Januar 2002 teilte Jörg Fischer mit, dass er sich im Zuge der Umstrukturierung der SWX Swiss Exchange nicht für eine weitere Amtsperiode als Präsident zur Wahl stelle und auch der Eurex Zürich AG nicht mehr zur Verfügung stehe. Damit fielen die Voraussetzungen für das angehobene Untersuchungsverfahren weg und die Angelegenheit wurde insoweit gegenstandslos. Das Verfahren wurde deshalb am 31. Januar 2002 eingestellt.

### 2.1.2 virt-x / Zusammenarbeit mit FSA

Die im Herbst 2000 von der SWX Swiss Exchange und dem Tradepoint Consortium lancierte virt-x (vgl. Jahresbericht 2000 S. 21 f.) nahm am 25. Juni 2001 ihren Betrieb auf. Virt-x Exchange Limited mit Sitz in London ist eine nach englischem Recht anerkannte und regulierte, von der Financial Services Authority (FSA) überwachte Börse. Sie erhielt am 21. Juni 2001 die Bewilligung der FSA als «Recognised Investment Exchange» (RIE). Der Börsenhandel an der virt-x unterliegt somit englischem Recht. Das Emittenten-Recht für schweizerische Emittenten (Kotierung, Übernahmerecht, Offenlegung von Beteiligungen) bleibt dagegen schweizerischen Normen unterstellt. Die englischen bzw. schweizerischen Mitglieder der virt-x bleiben im Rahmen der Institutsaufsicht der Behörde des jeweiligen Herkunftsstaates unterstellt.

Die SWX Swiss Exchange (SWX) transferierte am 25. Juni 2001 den Handel sämtlicher Aktien des Swiss Market Index (SMI-Titel) an die virt-x. Alle anderen Effekten (übrige schweizerische Aktien, ausländische Aktien, Obligationen, Eurobonds, Warrants, Anlagfonds) werden unverändert auf der SWX-Plattform in der Schweiz gehandelt.

Aufgrund dieser neuen und bislang international einzigartigen aufsichtsrechtlichen Konstellation trafen die FSA und die Bankenkommission eine Kooperations-Vereinbarung. Beide Behörden anerkennen die Notwendigkeit, koordinierte und wirksame Lösungen zur Beaufsichtigung von virt-x Exchange und ihrer Mitglieder sicherzustellen. Bei verdächtigen Vorfällen an der virt-x Exchange (z.B. Insidervergehen, Kursmanipulationen oder andere Formen des Marktmissbrauchs) besteht wegen der beiderseitigen Aufsichtskompetenzen von FSA und Bankenkommission ein regelmässiges, gemeinsames Aufsichtsinteresse an der virt-x und deren Mitgliedern. In der am 20. Juni 2001 abgeschlossenen Kooperations-Vereinbarung wurden deshalb die Grundsätze für die Überwachung, das Enforcement und den Informationsaustausch ebenso festgelegt wie die wesentlichen Elemente für die Zuordnung der Zuständigkeiten vor allem in Untersuchungsverfahren. Im Rahmen dieser Vereinbarung ist ein enger und ständiger Dialog zwischen den beiden Behörden vorgesehen. Der Informationsaustausch wird dabei auf Schweizer Seite nach Art. 38 BEHG und der etablierten Amtshilfepraxis abgewickelt.

Liegen gemeinsame Aufsichtsinteressen vor, wird fallweise entschieden, welche Behörde als «Lead Regulator» für die Untersuchung zuständig ist. Dazu werden verschiedene Kriterien beigezogen, die in einem nicht veröffentlichten Arbeitspapier der beiden Behörden als Anhang zur Vereinbarung niedergelegt wurden. Relevant sind dabei namentlich die Domizile der betroffenen Marktteilnehmer, Kunden oder Emittenten, der betroffene Markt, die in der jeweiligen Rechtsordnung gegebenen Sanktionsmöglichkeiten sowie bestehende Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen aus Drittstaaten. Je nach Gewichtung der relevanten Kriterien kann die Zuordnung der Verantwortlichkeiten bzw. der Lead-Funktion zwischen der FSA und der Bankenkommission für die Verfahrensführung von Fall zu Fall unterschiedlich ausfallen bzw. im Verlauf eines Verfahrens aufgrund neuer Erkenntnisse ändern.

In Anbetracht der Ausgestaltung der Börse besteht ein Bedarf nach Zusammenarbeit und Informationsaustausch unter den beteiligten Aufsichtsbehörden. Es zeigte sich in den Verhandlungen mit der FSA, dass sie sich schwer tat, die Beschränkungen zu akzeptieren, die das Börsengesetz (vgl. Art. 38 BEHG) der Bankenkommission auferlegt. Schliesslich konnte eine Lösung gefunden werden, die nach Auffassung der Bankenkommission mit dem schweizerischen Amtshilferecht vereinbar ist. Der Informationsfluss von der Bankenkommission zur FSA richtet demzufolge sich nach Art. 38 BEHG, wobei folgende besondere Modalitäten vereinbart wurden:

- Besteht ein gemeinsames Interesse an den Untersuchungen, sollen nötigenfalls im Rahmen von aktiven Amtshilfeersuchen auch vertrauliche Informationen einschliesslich Kundenangaben ohne vorgängiges Verwaltungsverfahren übermittelt werden können, wenn die Behandlung des Ersuchens dadurch erleichtert wird oder sogar davon abhängt.
- Besteht kein gemeinsames Interesse an den Untersuchungen, sieht aber eine Behör-

de, dass ein ihr bekannter Sachverhalt für die andere von Interesse sein könnte, soll ein Hinweis erfolgen, allerdings anonymisiert und ohne Kundeninformationen.

Unter ganz aussergewöhnlichen Umständen, wo das Funktionieren des Marktes unmittelbar und ernsthaft gefährdet ist, sollen vertrauliche Informationen sofort, d.h. vor Abschluss eines allfälligen Verwaltungsverfahrens übermittelt werden können, was nach Art. 30 Abs. 2 Bst. e VwVG möglich ist.

### 2.1.3 Regelwerk

#### 2.1.3.1 Kotierungsreglement / Corporate Governance

Im Jahresbericht 2000 wurde darauf hingewiesen, dass bei der Revision des Kotierungsreglements der SWX Swiss Exchange die Forderung der Bankenkommission, in der Finanzberichterstattung der Emittenten die Saläre und Bezüge der Organe offenzulegen, unerfüllt geblieben war (vgl. Jahresbericht 2000 S. 71 f.). Die SWX Swiss Exchange begründete den Verzicht mit dem Verweis auf das Corporate Governance Concept, in dem sie der Forderung der Bankenkommission nachkommen werde. Im Kotierungsprospekt der SWX Swiss Exchange hingegen wurde das Anliegen der Bankenkommission auf Offenlegung von Salären und Bezügen umgesetzt. Im Prospekt sind die für das abgeschlossene Geschäftsjahr bezahlten Bezüge und gewährten Sachleistungen an Organe global unter den Angaben über den Emittenten aufzuführen.

Parallel zu Arbeiten einer von der Wirtschaft einberufenen Expertengruppe, die einen «Swiss Code of Best Practice» zur Corporate Governance entworfen hatte, entwickelte die SWX Swiss Exchange eine «Richtlinie betreffend Informationen zur Corporate Governance», die im September 2001 in Vernehmlassung ging. Die Richtlinie sieht vor, Investoren bestimmte Schlüsselinformationen zur Corporate Governance kotierter Emittenten in geeigneter Form zugänglich zu machen. Dazu gehören zum Beispiel Informationen über bedeutende Aktionäre, ausführliche Angaben über die Mitglieder des Verwaltungsrates oder Hinweise auf Abgangsentschädigungen und langfristige Arbeitsverträge. Die Richtlinie basiert auf dem Prinzip «comply or explain», was Verbindlichkeit als Minimalstandard statuiert, den Emittenten aber gleichzeitig Raum für Flexibilität lassen soll. Bei der von der Bankenkommission geforderten pauschalen Offenlegung der Bezüge und Beteiligungen von Organmitgliedern nach der EU-Regelung signalisierte sie, dass eine Unterstellung unter das Konzept «comply or explain» nicht möglich sei, sondern dass diese Informationen zwingend zu erfolgen haben.

Die Bankenkommission nahm vom Entwurf der SWX-Richtlinie Kenntnis und erklärte sie genehmigungspflichtig im Sinne des Börsengesetzes (Art. 4 BEHG). Die Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse durch die SWX Swiss Exchange war

Ende 2001 noch nicht abgeschlossen, weshalb die Richtlinie der Bankenkommission noch nicht zur Genehmigung vorlag.

#### 2.1.3.2 Allgemeine Geschäftsbedingungen / Market Making New Market

Art. 11 des Zusatzreglements für die Kotierung von Effekten im SWX New Market (ZRNM) schreibt vor, dass bei Einreichen des Kotierungsgesuches der Emittent eine Erklärung eines Teilnehmers der SWX Swiss Exchange beizubringen hat, der sich verpflichtet, während einer bestimmten Frist für einen Markt in den zur Kotierung beantragten Effekten zu sorgen. Im Dezember 2000 informierte die Zulassungsstelle der SWX Swiss Exchange (Mitteilung Nr. 16/2000) über das Inkraftsetzen der Richtlinie über das Market Making im SWX New Market auf den 1. Februar 2001. Diese Richtlinie definiert sowohl die Verpflichtungen des Emittenten wie auch jene des SWX-Teilnehmers (Market Maker). Sie stützt sich auf die Allgemeinen Geschäftsbedingungen der SWX Swiss Exchange. Die entsprechende Änderung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen wurde von der Bankenkommission im Januar 2001 genehmigt. Aufgrund der Bestimmungen für das Market Making im SWX New Market Segment hat der Market Maker u.a. sicherzustellen, dass während mindestens 80% der offiziellen Handelszeit eines jeden Börsentages in der von ihm betreuten Effekte eine Geld/Brief-Spanne von maximal 3% des Mittels zwischen Geld- und Briefkurs gewährleistet ist. Überdies darf während der gesamten offiziellen Handelszeit jedes Börsentages die durchschnittliche Geld/Brief-Spanne 3% des Mittels zwischen Geld- und Briefkurs nicht übersteigen.

Zudem erliess die Zulassungsstelle der SWX Swiss Exchange (Mitteilung Nr. 15/2000) eine Richtlinie für Veräusserungsverbote (Lock-up Agreements, Inkraftsetzung am 1. Februar 2001). Diese Richtlinie präzisiert und ergänzt die Verpflichtung von Emittenten und Altaktionären, vom ersten Handelstag an während sechs Monaten keine Aktien zu veräussern (Art. 7 ZRNM). Zur leichteren Durchsetzung des Veräusserungsverbot führte die Richtlinie die Verpflichtung des Emittenten ein, die vom Veräusserungsverbot betroffenen Aktienbestände bei der SegInterSettle AG (SIS) unter einer separaten Valorenummer einbuchen und führen zu lassen.

#### 2.1.3.3 Transaktionsmeldungen

Der Geltungsbereich und die korrekte Erfüllung der Meldepflichten (Reporting) gemäss Art. 15 Abs. 2 BEHG und Art. 2-7 BEHV-EBK werfen in der Praxis immer wieder Interpretationsfragen auf (z.B. wer wann meldepflichtig ist, Meldepflicht bei der Ausübung von Optionen, Doppel- und Dreifachmeldungen). Ziel einer Arbeitsgruppe mit Vertretern der Bankenkommission und Spezialisten der SWX Swiss Exchange ist es, bis Ende 2002 offene Fragen zu klären und den Marktteilnehmern Lösungen zu kommunizieren.

## 2.2 Eurex Zürich AG / Reglement Überwachungsstelle

Mit dem Start der Eurex in Frankfurt im September 1998 war der Entwurf des Reglements der Überwachungsstelle der Swiss Options and Financial Futures Exchange (SOFFEX) hinfällig. Die Bankenkommission hatte gestützt auf die Bewilligungsverfügung vom Januar 1998 an die ehemalige SOFFEX AG für den Übergang in die Eurex Zürich AG festgelegt, dass das Reglement der Überwachungsstelle der Eurex Zürich AG genehmigungspflichtig ist. Die Erarbeitung eines solchen Reglements verzögerte sich jedoch. Zum einen wurde mit der Ausarbeitung des Reglements zugewartet, um die Erfahrungen der in der Praxis gelebten Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen der Handelsüberwachungsstelle der Eurex Deutschland (HüST) und der Überwachungsstelle der Eurex Zürich AG (Independent Surveillance, ISE) einfließen zu lassen. Vor diesem Hintergrund tolerierte die Bankenkommission das vorübergehende Fehlen des Reglements, allerdings mit der Auflage, die Lücke rasch zu schliessen. Zum andern erwies sich die schriftliche Erfassung der gut eingespielten Koordination zwischen den beiden Überwachungsstellen aus formalen und rechtlichen Gründen im deutschen Aufsichtsrecht als schwierig. In ihrem Revisionsbericht 2000 bemängelte schliesslich auch die börsengesetzliche Revisionsstelle der Eurex Zürich AG, die KPMG Fides Peat (vgl. Jahresbericht 2000 S. 75 f.), das Fehlen eines Reglements. Die Eurex Zürich AG wurde schliesslich aufgefordert, den Reglemententwurf so rasch wie möglich vorzulegen.

## 2.3 Ausländische Börsen

2001 wurden acht ausländische Börsen nach Art. 14 BEHV anerkannt (vgl. Ziff. X/3.1).

Die Umsetzung der EG-Richtlinie 96/92 vom 19. Dezember 1996 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt in den Ländern der Europäischen Union führte zur Deregulierung und Öffnung der europäischen Strommärkte. Die Liberalisierung der europäischen Elektrizitätsmärkte bildete die energiewirtschaftliche Grundlage für den Aufbau einer Energiebörse in Deutschland. Um Händlern aus der Schweiz den Zugang zum Terminmarkt zu ermöglichen (auf dem Kassamarkt erfolgt kein Effektenhandel im Sinne des Börsengesetzes, er benötigt deshalb auch keine Bewilligung der Bankenkommission), bewilligte die Bankenkommission die deutschen Strombörsen European Energy Exchange (EEX) AG, Frankfurt und LPX Leipzig Power Exchange GmbH, Leipzig. Die beiden Börsen gaben Ende Oktober ihre Fusion bekannt. Sie werden ihre Tätigkeit bis Anfang 2002 zusammenführen. Die neue Aktiengesellschaft wird den Namen EEX übernehmen, ihr Hauptsitz wird in Leipzig sein.

2001 wurde zudem die norwegische IMAREX International Maritime Exchange AS, Oslo, als ausländische Börse in der Schweiz bewilligt. Die Volatilität und der hohe Anteil der Transportkosten im Ölgeschäft zwangen die professionellen Marktteil-

nehmer, ein wirkungsvolles Risikomanagement für den Frachtmarkt zu entwickeln, analog zu den Rohstoffmärkten Öl, Gas, Elektrizität und Edelmetall. Die IMAREX AS betreibt in diesem Sinne eine elektronische Terminbörse für standardisierte Fracht-Derivate im Frachtabversicherungsmarkt.

Die Bankenkommission bewilligte 2001 auch die elektronische Derivatbörse Board of Trade of the City of Chicago (CBOT) Inc., Chicago, die englische Internetbörse Jiway Ltd., London, die Wiener Börse AG, Wien sowie die spanischen Börsen MEFF Sociedad Rectora de Productos Financieros Derivados de Renta Fija (MEFF RF), Barcelona und die MEFF Sociedad Rectora de Productos Financieros de Renta Variable (MEFF RV), Madrid.

## 2.4 Marktaufsicht

### 2.4.1 Untersuchungsverfahren

In den Jahren 2000/2001 wurde eine markante Zunahme von Gewinnwarnungen festgestellt. Unternehmen, die eine Gewinnwarnung veröffentlichten, mussten in der Folge starke Kurseinbussen hinnehmen, so auch die Charles Vögele Holding AG. Der Kurs der Inhaberaktien der Charles Vögele Holding AG erlitt nach der Veröffentlichung der Gewinnwarnung vom 5. Dezember 2000 eine Kurseinbusse von 25%. Vor diesem Hintergrund untersuchte die Bankenkommission, ob die Kursreaktion auf die Gewinnwarnung durch vorgängige Dispositionen in der entsprechenden Effekte ausgenützt wurde. Sie stellte fest, dass zwei Organe der Charles Vögele Holding AG durch massive Verkäufe im Vorfeld der Gewinnwarnung in der entsprechenden Effekte enorme Verluste verhindern konnten. Dieses Verhalten erschien der Bankenkommission strafwürdig. Das Ausnützen von Kenntnissen einer bevorstehenden Gewinnwarnung ist ebenso strafwürdig wie das Ausnützen von Kenntnissen über Fusionen und Ähnliches. Sicher ist auch, dass eine solche Tat, begangen durch ein Organ einer Bank oder eines Effektenhändlers, mit den Anforderungen an eine einwandfreie Geschäftstätigkeit nicht zu vereinbaren wäre. Gemäss Praxis des Bundesgerichts stellt der Tatbestand der Gewinnwarnung jedoch keinen fusionsähnlichen Sachverhalt im Sinne von Art. 161 Ziff. 3 StGB dar, es sei denn, der Gewinneinbruch sei dergestalt, dass das betroffene Unternehmen zum Sanierungsfall wird. Das Bundesgericht verneinte jüngst die Möglichkeit, eine Gewinnwarnung als «ähnlichen Sachverhalt von vergleichbarer Tragweite» im Sinne von Art. 161 Ziff. 3 StGB anzusehen. Es verweist auf den Weg der Gesetzesänderung (vgl. Ziff. 2.5.4). Entgegen ihrer ursprünglichen Absicht sah die Bankenkommission daher davon ab, gegen die beiden Organe der Charles Vögele Holding AG Strafanzeige zu erstatten. Gestützt auf ihre Erfahrungen in diesem Fall und ähnlich gelagerten Fällen befürwortet die Bankenkommission eine Revision von Art. 161 StGB. Der Fall Charles Vögele Holding AG wurde auch von den kantonalen Strafverfolgungsbehörden des Kantons Schwyz untersucht. Diese stellten das Verfahren aufgrund der gleichen Beurteilung ein.

In einem weiteren Fall waren am Vortag der öffentlichen Bekanntgabe eines zusätzlichen Privatisierungsschrittes einer an der SWX Swiss Exchange kotierten ausländischen Bank bedeutende Kundentransaktionen in der entsprechenden Effekte bei einer Schweizer Bank festgestellt worden. Wie sich herausstellte, handelte es sich dabei um jene Bank, die mit der Durchführung des Privatisierungsschritts bzw. der Platzierung der entsprechenden Titel auf dem Schweizer Sekundärmarkt betraut war. Entgegen anderslautender vertraglicher Absprachen erfolgten diese Platzierungen ab Nostro an Kunden schon am Tag vor und nicht erst nach der öffentlichen Bekanntgabe. In der Folge konnten die bedeutenden Abschlüsse zum Zeitpunkt ihrer Rapportierung (als ausserbörsliche Abschlüsse) für die anderen Marktteilnehmer nicht als mit dem Privatisierungsschritt in Zusammenhang stehende Transaktionen erkannt werden. Weitere Abklärungen ergaben, dass der Bank kein aufsichtsrechtlich relevantes Fehlverhalten im Sinne von Art. 6 Abs. 2 BEHG nachgewiesen werden konnte. Zu beachten war u.a., dass zum damaligen Zeitpunkt unklar war, wie der Markt auf den Privatisierungsschritt reagieren würde. Die Vornahme echter und korrekt gemeldeter ausserbörslicher Abschlüsse, auch wenn sie nicht zum vorgesehenen Zeitpunkt vorgenommen wurden, stellte keine Kursmanipulation dar.

Im Weiteren prüfte die Bankenkommission den Ausbau von Beteiligungen eines Grossaktionärs (und Gewährsträgers nach Banken- und Börsengesetz) einer Industriegesellschaft, die sich über mehrere Monate in Fusionsverhandlungen befand. Die Untersuchung ergab, dass der Grossaktionär bereits ab einem frühen Stadium über die Existenz und auch über den Stand verschiedener zum Teil parallel laufender Fusions- oder Kooperationsverhandlungen unterrichtet und mithin auch direkt involviert war. Zugleich baute er seine Beteiligung an der Gesellschaft kontinuierlich aus. Der Grossaktionär konnte in der Folge glaubhaft darlegen, dass der Ausbau der Beteiligung im kritischen Zeitraum nicht durch Insiderinformationen motiviert war, sondern einer langfristigen Anlagestrategie entsprach, die bereits zuvor während eines längeren Zeitraums stetig vollzogen worden war und auch nach Bekanntgabe der Fusionsabsichten weiterverfolgt wurde. Bedeutend war auch der Umstand, dass der Aktionär dem zentralen Fusionskonzept kritisch und ablehnend gegenüberstand. Der Verdacht, dass Insiderkenntnisse ausgenutzt worden waren, bestätigte sich somit nicht. Zwar wurden Transaktionen in Kenntnis potentiell kursrelevanter Tatsachen vorgenommen, jedoch nicht um diese auszunützen. Entscheidend war die unabhängige und bereits bestehende Anlagestrategie.

Dieser Fall veranschaulicht das Spannungsverhältnis zwischen der Insiderstrafnorm und der Stellung des sich langfristig und stark engagierenden Grossaktionärs, der von der Geschäftsleitung früh in wichtigste Entscheidungsprozesse einbezogen wird.

#### 2.4.2 Initial Public Offerings (IPO's)

Die Zuteilungspraxis bei Neuemissionen, namentlich von Technologietiteln, geriet nach dem Einbruch der IPO-Euphorie im In- und Ausland in Kritik. Die Bankenkommision eröffnete deshalb 2001 verschiedene Untersuchungen bei den in diesem Bereich besonders aktiven Emissionshäusern. Das Verhalten eines Emissionshauses ist an den Massstäben zur Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit zu messen. In diesem Sinn hatte die Bankenkommision bereits in einem Entscheid von 1988 im Zusammenhang mit einer Hausse von Neuemissionen («hot issues») in einem Fall festgehalten, dass die einseitige und unverhältnismässige Bevorzugung einzelner nahestehender Kunden einen gravierenden Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr darstellt und damit gegen die Anforderungen an eine einwandfreie Geschäftstätigkeit verstösst (EBK-Bulletin 18/1988 S. 26 ff.). Das Hauptaugenmerk der Untersuchung wurde nun auf die von den betroffenen Emissionshäusern im Einzelfall vorgenommenen Zuteilungen von neuemittierten Aktien gelegt. Abgeklärt wurde aber auch, ob das Emissionshaus vor dem Börsengang an der Emittentin beteiligt war. Die eingegangenen Antworten werden zur Zeit ausgewertet. Je nach Ergebnis der Analyse gilt es abzuwägen, ob ein Regulierungsbedarf bei der Zuteilungspraxis bei Erstemissionen besteht.

#### 2.4.3 Biber / Entschädigungsfonds

Mit Verfügungen vom 15. März 1999 hatte die Bankenkommision gegenüber der CSG und der UBS AG festgehalten, dass die Verkäufe von Aktien der vor dem Zusammenbruch stehenden Biber Holding AG durch die Rechtsvorgängerinnen Schweizerische Kreditanstalt bzw. Schweizerischer Bankverein aus dem Eigenbestand mit den Anforderungen an eine einwandfreie Geschäftstätigkeit nicht zu vereinbaren waren, da die beiden Banken über detailliertere Informationen über den tatsächlichen Zustand der Biber-Gruppe verfügten als die Öffentlichkeit (vgl. Jahresbericht 2000 S. 84 ff., EBK-Bulletin 40/2000 S. 37 ff. und BGE vom 2. Februar 2000 i.S. CSG und CSFB). In diesen Verfügungen hatte die Bankenkommision die CSG und die UBS AG aufgefordert, sie über die Realisierung einer Lösung für die Erstattung des aus den Verkäufen von Biber-Aktien erzielten Erlöses bzw. über ein Scheitern diesbezüglicher Bemühungen umgehend zu informieren.

Die beiden Banken nahmen diese Forderung entgegen und konnten Ende Januar 2001 der Öffentlichkeit mitteilen, dass sie für Aktionäre der Biber Holding AG einen Entschädigungsfonds im Umfang von 17 Mio. CHF errichtet hatten. Die Bankenkommision nahm davon zustimmend Kenntnis.

Die Teilnahmebedingungen wurden anfangs Februar 2001 in der Tagespresse veröffentlicht. Der Fonds kam Aktionären zugute, die zwischen dem 14. September 1995 und dem 17. Dezember 1996 an der Börse Aktien der Biber-Holding AG gekauft und daraus einen Verlust erlitten hatten. Im Sommer 2001 konnte der Verwalter des Ent-

schädigungsfonds die definitive Verteilliste erstellen. Es wurden 1636 Interessenten mit einem teilnahmeberechtigten Gesamtbetrag von 40,4 Mio. Franken zugelassen. Daraus ergab sich eine Zulassungsquote von rund 40%.

#### 2.4.4 Arbeitsgruppe Börsendelikte

Die Kommission für organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität (Kommission OKWK) der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) beschloss am 22. Januar 2001 die Einsetzung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der Kommission OKWK und der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS), unter Einbezug der Bankenkommision, der SWX Swiss Exchange, der Bundesanwaltschaft und der Bundeskriminalpolizei. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe ist es, Fragen einer neuen (zentralisierten) Zuständigkeitsregelung, mithin einer Lösung auf Konkordatsbasis oder einer Bundeskompetenz für die Strafverfolgung von Börsendelikten (Insidervergehen und Kursmanipulation) sowie Fragen einer materiellen Gesetzesänderung zu prüfen.

### 3. Aufsicht über Effekthändler

Nach Art. 37 BEHG kann die Erteilung der Effekthändlerbewilligung im Sinne von Art. 10 BEHG an eine ausländisch beherrschte Gesellschaft abgelehnt werden, wenn die Staaten, in denen die beherrschenden Personen domiziliert sind, den schweizerischen Effekthändlern keinen Zugang zu ihren Märkten gewähren und ihnen nicht die gleichen Wettbewerbsmöglichkeiten bieten wie inländischen Effekthändlern.

2001 bestätigte die Bankenkommision eine Zwischenverfügung von 1998 und entschied im Fall eines Effekthändlers, der den Übergangsbestimmungen im Sinne von Art. 50 BEHG untersteht, bei der Bewilligungserteilung auf die Gewährleistung des Gegenrechts mit Saudi-Arabien zu verzichten. Sie stützte sich dabei auf die Übergangsbestimmung, die für bestehende Banken seit der Einführung des Gegenrechtserfordernisses 1971 (bzw. mit Bundesbeschluss von 1969 über die Bewilligungspflicht für ausländisch beherrschte Banken) gilt, und auf Art. 50 Abs. 3 BEHG, der vorschreibt, dass, wer am 31. Dezember 1992 als Ausländer oder als ausländisch beherrschte Gesellschaft an einer Schweizer Börse zugelassen war, das Erfordernis des Gegenrechts nach Art. 37 BEHG nicht nachzuweisen hat. Die Bankenkommision zog jedoch in Erwägung, dass diese Lösung nur dann gerechtfertigt ist, wenn Schweizer Effekthändler, die in Saudi-Arabien aktiv sein wollen, nicht diskriminiert werden. Deshalb behielt sie sich vor, auf die Bewilligung zurückzukommen, sollte Saudi-Arabien die Meistbegünstigungsklausel gegenüber der Schweiz nicht anwenden.

Es ist festzuhalten, dass die Zulassung eines Effekthändlers, auf den die Übergangsbestimmungen von Art. 50 BEHG nicht angewendet werden und dessen massgebliche Teilhaber in Saudi-Arabien domiziliert sind, gestützt auf Art. 37 BEHG immer verweigert werden kann. Die Eröffnung einer nach schweizerischem Recht organisierten Bank mit qualifizierten Beteiligten mit Wohnsitz in Saudi-Arabien ist aufgrund des zwingenden Charakters von Art. 3<sup>bis</sup> BankG ausgeschlossen.

## 4. Offenlegung von Beteiligungen

### 4.1 Praxis der Offenlegungsstelle der SWX Swiss Exchange

Im Laufe des Jahres 2001 erliess die Offenlegungsstelle der SWX Swiss Exchange eine Reihe von Empfehlungen, wobei es zwei Fälle besonders hervorzuheben gilt. Die Offenlegungsstelle legte verschiedene Empfehlungen zur Frage fest, ob ein Bankenkonsortium, das im Rahmen einer Sanierung Optionen erwirbt, als organisierte Gruppe zu betrachten ist oder nicht. In der neusten Empfehlung wurde dies mit der Begründung verneint, dass der Hauptzweck der Transaktionen in der Sanierung der Gesellschaft und nicht im Erwerb von Beteiligungstiteln durch eine allfällige Ausübung der Optionen lag. Eine Ausnahme von der Offenlegungspflicht gewährte die Offenlegungsstelle auch einer Gesellschaft, die wegen ihrer Hedging-Aktivitäten (bedingt durch den Handel mit Derivaten) regelmässig die gesetzlichen Grenzwerte überschritt (Anwendungsfall der «Korridorregel»).

Bei den bei der Offenlegungsstelle eingegangenen Meldungen musste festgestellt werden, dass viele nicht fristgerecht erfolgten oder Fehler enthielten, was der Bankenkommision gemeldet wird. Sie eröffnet dann verwaltungsrechtliche Verfahren um abzuklären, ob die gesetzlichen Voraussetzungen zur Einreichung von Strafanzeigen erfüllt sind.

### 4.2 Offenlegung von Beteiligungen organisierter Gruppen

Mit Verfügung vom 21. Februar 2001 entschied die Bankenkommision, dass es sich bei der Gesellschaft The Capital Group Companies, Inc., USA, und deren Tochtergesellschaften um eine organisierte Gruppe im Sinne des Börsengesetzes handelt, die der Meldepflicht als Gruppe untersteht. Eine Ausnahme von der Meldepflicht wurde ihr nicht gewährt. Die Verfügung der Bankenkommision erging, nachdem die Empfehlung der Offenlegungsstelle vom 25. April 2000 von der Capital Group abgelehnt worden war. Die Bankenkommision stützte ihren Entscheid auf die Feststellung, dass Art. 15 Abs. 2 Bst. c BEHV-EBK Gruppen im weitesten Sinne erfasst. Eine organisierte Gruppe liegt u.a. dann vor, wenn natürliche oder juristische Personen entweder durch die Mehrheit der Stimmrechte bzw. der Kapitalanteile oder durch eine Beherrschung auf andere Weise einen Konzern oder eine Unternehmensgruppe bilden. Die Bankenkommision entschied, dass die Capital Group unter diese Definiti-

on fällt. Im Dezember 2001 bestätigte das Bundesgericht den Entscheid, der mit einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten worden war.

An der Generalversammlung der Gesellschaft Feldschlösschen-Hürlimann vom 21. Mai 2001 lehnten deren Aktionäre das Projekt ab, mit der Gesellschaft Swiss Prime Site (SPS) zu fusionieren. Da rasch Verdachtsmomente über ein mögliches Handeln in gemeinsamer Absprache oder das Bestehen einer organisierten Aktionärsgruppe entstanden, wies die Bankenkommission die Offenlegungsstelle an, eine Untersuchung durchzuführen. Die Untersuchung ist noch im Gang.

## 5. Öffentliche Kaufangebote

### 5.1 Praxis der Übernahmekammer der Bankenkommission

Bei den öffentlichen Kaufangeboten ist der Bankenkommission eine Kommission für öffentliche Kaufangebote (Übernahmekommission) vorgelagert (Art. 23 BEHG). Diese prüft die Einhaltung der Bestimmungen über öffentliche Kaufangebote im Einzelfall und erlässt Empfehlungen, die sie auf ihrer Website veröffentlicht ([www.takeover.ch](http://www.takeover.ch)). Wird eine Empfehlung abgelehnt oder missachtet, so meldet sie dies der Bankenkommission, die ein Verwaltungsverfahren durchführt und eine Verfügung erlässt (Art. 23 BEHG). Das Verfahren führt die Übernahmekammer, die sich aus drei Mitgliedern der Kommission zusammensetzt.

2001 befasste sie sich mit drei Fällen, in denen die Empfehlung der Übernahmekommission abgelehnt worden war (Art. 35 Abs. 3 Bst. b BEHV-EBK). Ein vierter Fall betraf erstmals die Einsprache eines Aktionärs der Zielgesellschaft, der sich gegen eine Ausnahme von der Angebotspflicht wehrte (Art. 34 Abs. 4 BEHV-EBK).

- Die Übernahmekammer hatte im August 2000 eine Verfügung in Sachen Edelman-Gruppe vs. Baumgartner Papiers Holding SA erlassen, mit der sie eine von der Baumgartner Papiers Holding SA abgelehnte Empfehlung der Übernahmekommission vom Juli 2000 bestätigte (vgl. Jahresbericht 2000 S. 94). Die Baumgartner Papiers Holding SA focht diese Verfügung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht an. Mit Entscheid im Juli 2001 schützte das Bundesgericht die Beschwerde und hob die Verfügung der Übernahmekammer auf. Das Bundesgericht hielt fest, dass die Pflicht zur Unterbreitung eines öffentlichen Kaufangebotes nicht davon abhängt, ob der Aktionär seine Stimmrechte in vollem Umfang ausüben kann oder nicht. Das hat zur Folge, dass die Berechnung der Stimmrechtsanteile, die eine Angebotspflicht auslösen, auch jene Stimmrechte einschliesst, die aus Gründen einer statutarischen Stimmrechtsbeschränkung nicht ausgeübt werden können. Das Bundesgericht hielt weiter fest, dass Art. 32 Abs. 2 Bst. b BEHV-EBK nicht das Bestehen einer Angebotspflicht, sondern lediglich dessen Umsetzung betrifft. Diese Bestimmung erlaubt somit keine Ausnahme von der Angebotspflicht. Sie lässt einzig die

Bedingung zu, dass der Anbieter seine Stimmrechte tatsächlich ausüben kann. Das Bundesgericht hielt schliesslich fest, dass eine Befreiung des Anbieters von der Angebotspflicht beim Überschreiten der 33 ⅓%-Schwelle gegen den klaren Wortlaut von Art. 32 Abs. 1 BEHG verstösst und die Bankenkommission keine Zuständigkeit besitzt, um die Einberufung einer ausserordentlichen Generalversammlung anzuordnen (vgl. [www.bger.ch](http://www.bger.ch)).

- Im Verfahren, in dem abzuklären sein wird, ob Claude und Lisette Grandjean, die waadtländische Kantonbank, die Pensionskasse der Baumgartner Papiers SA, die Vorsorgestiftung der Baumgartner Papiers SA und die Baumgartner Papiers SA als Gruppe im Sinne von Art. 27 in Verbindung mit Art. 15 Abs. 1 und 2 BEHV-EBK ein Pflichtangebot an die Aktionäre der Baumgartner Papiers Holding SA zu unterbreiten haben, erliess die Übernahmekommission im April 2001 eine Empfehlung. Die Übernahmekommission stellte fest, dass die Edelman-Gruppe in diesem Verfahren Parteistellung hat. Baumgartner Papiers Holding SA lehnte auch diese Empfehlung der Übernahmekommission ab. Mit Verfügung im Juli 2001 schützte die Übernahmekammer die Empfehlung der Übernahmekommission, worauf die Baumgartner Papiers Holding SA wiederum die Verfügung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht anfocht. Das Verfahren ist noch hängig.
- Die Übernahmekommission erliess im Juli 2001 im Fall Baumgartner Papiers Holding SA vs. Multipapiers SA eine Empfehlung, die die Bedingung für widerrechtlich erklärte, der Verwaltungsrat der Baumgartner Papiers Holding SA habe sich innert fünf Tagen nach Bekanntgabe des Zwischenergebnisses öffentlich zu verpflichten, alle nach Abschluss des Kaufangebots im Eigentum von Multipapiers SA befindlichen Namenaktien der Baumgartner Papiers Holding SA mit Stimmrecht in das Aktienbuch einzutragen. Die Übernahmekommission hielt fest, dass diese Bedingung gegen das Gebot der Lauterkeit (vgl. Art. 28 Bst. c BEHG) verstösst, da sie den Verwaltungsrat der Baumgartner Papiers Holding SA zu einem Verhalten verpflichten würde, was die faktische Ausserkraftsetzung der statutarischen Vinkulierungsbestimmungen der Baumgartner Papiers Holding SA zur Folge hätte. Multipapiers SA lehnte die Empfehlung der Übernahmekommission ab. Mit ihrer Verfügung vom November 2001 schützte die Übernahmekammer die Empfehlung der Übernahmekommission. Multipapiers SA verzichtete darauf, die Verfügung der Übernahmekammer anzufechten.
- Mit Empfehlung im Juli 2001 gewährte die Übernahmekommission der Erbengemeinschaft Bernard Siret sowie der Gesellschaft Financière Pinault eine Ausnahme von der Pflicht zur Unterbreitung eines öffentlichen Kaufangebots an die Aktionäre der Gesellschaften Afipa SA sowie Harwanne Compagnie de participations industrielles et financières SA. Im August 2001 erhob der Heloval-Konzern, ein Minderheitsaktionär der Afipa SA, gestützt auf Art. 34 Abs. 4 BEHV-EBK Einsprache gegen diese Befreiung. Mit Zwischenverfügung im Dezember 2001 entschied die Übernahmekammer über das Ausmass des Akteneinsichtsrechts des Heloval-Konzerns.

- Im Dezember 2000 hatte die Übernahmekommission eine Empfehlung in Sachen Ems-Chemie Holding AG und Axantis Holding AG erlassen. Die Ems-Chemie Holding AG akzeptierte den übernahmerechtlichen Gehalt der Empfehlung, lehnte aber die festgesetzten Gebühren ab. Mit Verfügung im März 2001 wies die Übernahmekammer die Anträge der Ems-Chemie Holding AG ab. Sie hielt fest, dass Art. 23 BEHG für die Erhebung von Gebühren durch die Übernahmekommission eine genügende formell-rechtliche Grundlage bildet, dass die Übernahmekommission bei der Festlegung der Gebühr nicht gegen das Äquivalenzprinzip verstossen und dass keine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots vorgelegen hatte. Die Ems-Chemie Holding AG verzichtete darauf, die Verfügung der Übernahmekammer anzufechten.

## 5.2 Übernahmekommission / Wahlen

Prof. Luc Thévenoz trat nach seiner Wahl in die Bankenkommision aus der Übernahmekommission zurück. Nach Anhörung der SWX Swiss Exchange ernannte die Bankenkommision im November 2001 Raymund Breu zu dessen Nachfolger.

Somit setzt sich die Übernahmekommission bis zum Ende der Amtsperiode am 31. Dezember 2003 wie folgt zusammen: Prof. Hans Caspar von der Crone (Präsident), Dr. Ulrich Oppikofer (Vizepräsident), Prof. Claire Huguenin, Dr. Anne Héritier Lachat, Maja Bauer-Balmelli, Peter Hügler, Thierry de Marniac, Alfred Spörri, Walter Knabenhans und Raymund Breu.

## V. Pfandbriefwesen

Das Sekretariat der Bankenkommision 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 wurde (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 2001 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 zwölf 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 führen das elektronische Pfandregister ein. 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.

# VI. Interdisziplinäre Themen

## 1. Allfinanz

Im regulatorischen Bereich konzentrierten sich die Bankenkommission und das Bundesamt für Privatversicherungen (vgl. Ziff. VIII/1.1.2) auf die Einführung der Gruppen- und Konglomeratsbestimmungen in die Banken-, Börsen- und Versicherungsaufsichtsgesetze. Um die Aufnahme entsprechender Gesetzesartikel raschestmöglich umzusetzen, wählten sie den Weg über die Verabschiedung des zu revidierenden Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG). Die Bankenkommission koordinierte ihre Arbeit nach den Vorgaben ihrer Stellungnahme zum Bericht der Expertenkommission Finanzmarktaufsicht vom November 2000, in der sie vordringlich explizite Gesetzesgrundlagen für die Konzern- und Finanzkonglomeratsaufsicht in das Versicherungsaufsichts-, Banken- und Börsengesetz (Jahresbericht 2000 S. 97 f.) aufzunehmen empfahl, mit dem Bundesamt für Privatversicherungen (BPV). Im November 2001 überreichte dieses der Vorsteherin des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes seinen Gesetzesentwurf. Unter den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen finden sich auch ausformulierte Vorschläge zur Gruppen- und Konglomeratsaufsicht im Banken- und Börsengesetz. Die angestrebte sprachliche und gesetzestechnische Harmonisierung zwischen dem Banken- und dem Börsengesetz einerseits und dem Versicherungsaufsichtsgesetz andererseits wurde nicht erreicht.

In formeller Hinsicht sieht der Entwurf für das Bankengesetz drei aufeinanderfolgende, neue Artikel über die Gruppen- und Konglomeratsaufsicht im bestehenden Abschnitt «Bewilligung zum Geschäftsbetrieb» (Art. 3b-3d BankG) vor. In der Systematik sind die Artikel nach den allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen für alle Banken (Art. 3 BankG) und der Bestimmung zu den Kantonalbanken (Art. 3a BankG) bzw. vor den besonderen Bestimmungen für ausländisch beherrschte Banken (Art. 3<sup>bis</sup>-3<sup>quater</sup> BankG) positioniert. Artikel 3d BankG enthält nur die wesentlichen Grundsätze der materiell geltenden Aufsichtsregeln. Die Detailregelung wurde an die Bankenkommission delegiert. Von den bestehenden Vorschriften des Bankengesetzes wird einzig Art 3bis Abs. 1bis BankG um die Bedingung der angemessenen konsolidierten Aufsicht für ausländisch beherrschte Banken gekürzt. Der Passus, der dort entfällt, findet sich praktisch wortgleich neu und mit Geltung für alle Banken in Art. 3b Abs. 1 BankG. Das Börsengesetz wird nur minim revidiert werden müssen. Es soll zwei Verweise für die sinngemässe Anwendung der Regeln des Bankengesetzes in Art. 10 Abs. 5 und in einem neuen Art. 14 Abs. 2 BEHG enthalten.

Grundidee des im Versicherungsaufsichts- und Bankengesetzesentwurf verwirklichten Konzeptes ist eine Unterscheidung zwischen dem Finanz- (Banken und Effektenhändler) und dem Versicherungsbereich. Ein Konzern, der sich auf einen der beiden Bereiche beschränkt, wird neu als «Finanzgruppe» oder «Versicherungsgruppe» bezeichnet. Der Terminus «Finanzkonglomerat» bezeichnet eine Gruppe von Unternehmungen, die in beiden Bereichen (im Finanz- und im Versicherungssektor) tätig ist. Die Bankenkommission kann ihre Zuständigkeit für die konsolidierte Aufsicht

für Finanzgruppen und für Finanzkonglomerate, die nicht hauptsächlich im Versicherungsbereich tätig sind, für sich beanspruchen. Für die Zuständigkeit genügt laut Entwurf, dass eine Bank (oder ein Effekthändler) der Gruppe oder des Konglomerates in der Schweiz tätig ist oder sich deren tatsächliche Leitung in der Schweiz befindet. Vorgesehen ist weiter, dass sich die Bankenkommission im konkreten Fall sowohl mit dem Bundesamt für Privatversicherungen wie auch mit ausländischen Aufsichtsbehörden über die Zuständigkeiten, Modalitäten und Inhalte abspricht. Die betroffenen Unternehmungen sollen dabei ebenfalls angehört werden. Das Gesetz umschreibt schliesslich die für Finanzgruppen und -konglomerate wichtigen Aufsichtsbereiche Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit, angemessene Organisation (besonders bei wesentlichen Risiken), Eigenmittel, Risikoverteilung und gruppeninterne Risikopositionen. Während für die Bankenkommission das dualistische System gegeben ist und sie den anerkannten Revisionsstellen ihre entsprechende Aufsichtsrolle zuweist, hält sich das Versicherungsaufsichtsgesetz in seinem Entwurf diesbezüglich noch zurück.

Die in den Grundzügen im Jahresbericht 2000 beschriebene Aufsicht über die Zurich Financial Services Group (vgl. Jahresbericht 2000 S. 98 f.) konnte vom Bundsamt für Privatversicherungen am 23. April 2001 formell verfügt werden. Der Aufsichtswandel in einem theoretischen Konzept darf nicht mit der Realisierung und dem Vollzug beim Finanzkonglomerat wie bei den beteiligten Aufsichtsbehörden gleich gesetzt werden. Er wird das Bundesamt für Privatversicherungen und die Bankenkommission gleichermaßen fordern.

Die EU-Kommission veröffentlichte im Frühjahr 2001 ihren Richtlinienvorschlag für die Einführung einer neuen, zusätzlichen Aufsicht über Finanzkonglomerate. Mit der Umsetzung einer solchen Richtlinie wird der Druck auf die Schweiz und die schweizerischen Finanzkonglomerate zunehmen, eine entsprechende Aufsichtspraxis und -gesetzgebung ebenfalls vorweisen zu können.

Die Übertragung eines Aufsichtskonzeptes, wie es für die Zurich Financial Services Group gilt, auf die Rentenanstalt/Swiss Life oder die Bâloise/SoBa, wurde 2001 an die Hand genommen. Dabei galt es, sorgfältig zu unterscheiden, inwiefern Teile des Konzeptes grundsätzlich und unverändert auf andere versicherungsdominierte Finanzkonglomerate zu übertragen oder aber massgeschneiderte neue Lösungen zu suchen sind.

Die Credit Suisse Group schliesslich (vgl. Ziff. II/3.7.1.2) fuhr zügig mit der Integration der Winterthur-Versicherungen fort. Seit April 2001 gibt es eine gruppenumfassende interne Revision. Ab Januar 2002 sollen die beiden Versicherungszweige («Life & Pensions» bzw. die Nichtlebensversicherung «Insurance») zusammen mit den Geschäftsbereichen «Retailbanking und Firmenkunden» und «Private Banking» in eine Einheit Credit Suisse Financial Services integriert werden. Im Bereich der

konzerninternen Risikobetrachtung und Kapitalallokation «Economic Risk Capital» wurde der Versicherungsbereich bereits umfassend eingebunden.

## 2. Massnahmen gegen illegale Finanzintermediäre

### 2.1 Verfahrensablauf

Die Bankenkommision führte ihre Politik zum Vorgehen gegen illegale Finanzintermediäre auch im Jahr 2001 fort (vgl. Jahresbericht 1999 S. 22 ff. und 2000 S. 100 ff.). Zwar verminderte sich die Zahl der Verfahren, bei denen die Bankenkommision Zwangsmassnahmen verfügen musste, ihre Komplexität nahm jedoch zu. Es kommt hinzu, dass sich der Verfahrensaufwand seit einem neuen Urteil des Bundesgerichts vom 24. März 2000 (BGE 126 II 111) beträchtlich erhöhte. 2001 sprach die Bankenkommision über zwei Gesellschaften die Liquidation aus, nachdem vorher ein Beobachter eingesetzt worden war. In weiteren fünf Fällen hatte die Bankenkommision ebenfalls einen Beobachter eingesetzt, wobei in zwei Fällen keine illegale Tätigkeit festgestellt wurde und zwei Verfahren noch hängig sind. Im fünften Fall eröffnete der Konkursrichter vor Erlass einer Endverfügung wegen Vorliegens einer illegalen Effektenhändlerstätigkeit durch die Bankenkommision den Konkurs über die betreffende Gesellschaft. In der Folge schrieb die Bankenkommision das Verfahren als gegenstandslos ab.

In Verfahren der Bankenkommision gegen unerlaubte Finanzintermediäre ist regelmässig anhand erster rudimentärer Informationen abzuschätzen, ob Anlegerinteressen gefährdet sein könnten. Kommt die Bankenkommision zum Schluss, dass eine Gefährdung nicht ausgeschlossen werden kann, erlässt sie superprovisorisch vorsorgliche Massnahmen. Den Betroffenen wird also erst nach der Einleitung von Massnahmen das rechtliche Gehör gewährt. Die vorsorglichen Massnahmen dienen nicht nur dazu, einer möglichen Gefährdung von Anlegerinteressen entgegenzuwirken, sondern auch der vollständigen Erhebung eines bis dahin nur lückenhaft bekannten Sachverhalts. Diese Erhebung ist eine der Hauptaufgaben des häufig eingesetzten Beobachters. Den betroffenen Gesellschaften wird im Anschluss an die superprovisorische Verfügung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist bestätigt die Bankenkommision die verfügten vorsorglichen Massnahmen in Form einer vor Bundesgericht anfechtbaren Zwischenverfügung.

Sobald der Sachverhalt in genügender Weise erstellt ist und den betroffenen Gesellschaften für die Erkenntnisse und die möglichen Folgen das rechtliche Gehör gewährt worden ist, schliesst die Bankenkommision das Verfahren mit einer ebenfalls vor Bundesgericht anfechtbaren Endverfügung ab. Wird eine unerlaubte Bank- oder Effektenhändlerstätigkeit festgestellt, führt dies in der Regel zur Liquidation der betreffenden Gesellschaft, wobei die Art. 23<sup>quinquies</sup> BankG und Art. 36 Abs. 2 BEHG ana-

log angewandt werden (vgl. EBK-Bulletin 38/1999 S. 25 ff. und 40/2000 S. 54 ff.). In der Folge übt die Bankenkommission über den eingesetzten Liquidator die Oberaufsicht aus, es sei denn, über die sich in Liquidation befindliche Gesellschaft wird der Konkurs ausgesprochen. In diesem Fall endet die Zuständigkeit der Bankenkommission, da sie an den Konkursrichter übergeht.

Nachdem das Bundesgericht der Bankenkommission im Entscheid BGE 126 II 111 erste Handlungsanweisungen gegeben hatte, hiess es in einem Entscheid vom 31. Mai 2001 (2A.179/2001) zu einer Zwischenverfügung die schrittweise Vorgehensweise der Bankenkommission ausdrücklich gut. Es hielt fest, Gegenstand einer derartigen Zwischenverfügung sei nicht die Frage, ob eine unerlaubte Tätigkeit effektiv ausgeübt wurde, sondern einzig die, ob der Erlass vorsorglicher Massnahmen aufgrund der vorhandenen Sachverhaltselemente gerechtfertigt war.

Das Bundesgericht hielt weiter dafür, bei Gesellschaften, bei denen die Bankenkommission zum Schutze der Anleger vorsorglich sämtliche Vermögenswerte blockiert hat, seien nur dann Mittel für die Verteidigung der Gesellschaft freizugeben, wenn die Aussichten auf Erfolg der Prozessbegehren bedeutend höher sind als die Verlustgefahren. Im konkreten Fall stellte das Bundesgericht fest, dass das Begehren auf Aufhebung der verfügten vorsorglichen Massnahmen praktisch aussichtslos war.

## 2.2 Kontrolle der Fernmeldeanschlüsse

In letzter Zeit verstärkten sich die Aktivitäten sogenannter Briefkastenfirmen, die sich den Anschein respektabler Tätigkeiten geben. Oft handelt es sich dabei um Gesellschaften, die tatsächlich oder vermeintlich über eine Bank- oder Effektenhändlerbewilligung eines Offshore-Zentrums verfügen, die aber insbesondere auch in ihren Internetauftritten vorgeben, über Präsenzen auf den massgeblichen Finanzplätzen, auch in der Schweiz, zu verfügen. Solche Konstrukte können dem Ansehen des Finanzplatzes Schweiz nachhaltig schaden. Die Bankenkommission unternimmt daher grosse Anstrengungen, sie zu unterbinden.

Der Kampf gegen Briefkastenfirmen wird in Zusammenarbeit mit den involvierten ausländischen Aufsichtsbehörden geführt. Zentral ist dabei, in Erfahrung zu bringen, wo die eigentliche Tätigkeit solcher Firmen ausgeübt wird. Dabei wird auch die Abwicklung der Post- und Fernmeldeverkehrswege untersucht.

Derzeit fehlen der Bankenkommission die rechtlichen Grundlagen, um die gewünschten Informationen zu erhalten, da diese vom Fernmeldegeheimnis geschützt sind. Sowohl die derzeit geltende Regelung nach Art. 43–46 des Fernmeldegesetzes (SR 784.10) und der Verordnung über den Dienst für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (SR 780.11) wie auch die geplante künftige Regelung im Bundesgesetz zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 6. Oktober 2001

tragen den Abklärungs- und Informationsbedürfnissen der Bankenkommission nicht Rechnung. Die Bankenkommission steht mit den zuständigen Stellen im Kontakt und sucht nach einer Lösung.

### 2.3 **Kostenaufgabe**

Hegt die Bankenkommission den Verdacht, eine Gesellschaft könnte eine nach Banken-, Börsen- oder Anlagefondsgesetz illegale Tätigkeit ausüben, leitet sie eine Untersuchung ein. Obwohl die Bankenkommission den Sachverhalt von Amtes wegen feststellt (Art. 12 VwVG), sind die Parteien zur Mitwirkung verpflichtet (Art. 13 VwVG). Diese wird der Bankenkommission aber gerade bei Verdacht auf illegale Tätigkeit oft verweigert. In diesen Fällen kann die Bankenkommission Zwangsmassnahmen, meistens die Einsetzung eines Beobachters, anordnen, um an die benötigten Informationen zu gelangen.

2001 setzte die Bankenkommission in mehreren Fällen superprovisorisch Beobachter ein. Deren Aufgabe bestand einerseits darin, bei Vorliegen einer allfälligen bewilligungspflichtigen Tätigkeit den Sachverhalt erstellen zu helfen, andererseits hatten sie die Einhaltung der verfügten Einschränkungen zu überwachen. In zwei Fällen liessen die zusätzlichen Sachverhaltsabklärungen der Beobachter vor Ort die Bankenkommission zum Schluss kommen, dass keine unterstellungspflichtige Tätigkeit ausgeübt worden war. Im einen Fall stellte sich heraus, dass die betroffene Gesellschaft nur als Devisenhändler tätig war, im anderen hatte sich die Gesellschaft zwar für die Entgegennahme von Publikumseinlagen empfohlen, letztlich jedoch keine Einlagen entgegengenommen.

In beiden Fällen auferlegte die Bankenkommission den betroffenen Gesellschaften die Verfahrenskosten, obwohl sie nicht wie ursprünglich angenommen als illegale Finanzintermediäre tätig waren. Die Bankenkommission begründete diesen Entscheid damit, dass die beiden Gesellschaften ihre Mitwirkungspflicht verletzt hatten. Dabei stützte sie sich auf eine neue Praxis des Bundesgerichts (BGE 126 II 111). Die Gesellschaften mussten nicht nur die jeweiligen Verfahrenskosten der Bankenkommission – Spruch- und Schreibgebühr – übernehmen, sondern auch die Kosten des von ihr eingesetzten Beobachters. Je nach Umfang der Abklärungen, je nach Grösse der betroffenen Gesellschaft und Dauer der Präsenz des Beobachters können diese Kosten erheblich sein.

### 2.4 **Grenzen der Staatshaftung für EBK**

Mit Entscheid vom 22. März 2001 verneinte das Bundesgericht im Fall der Häberle Invest & Treuhand AG eine Staatshaftung der Eidgenossenschaft (Urteil 5A.9/2000). Gläubiger, die im Rahmen der Konkursliquidation der Häberle Invest & Treuhand AG zu Schaden gekommen waren, hatten argumentiert, die Bankenkommission

habe in widerrechtlicher Weise nicht erkannt, dass die Gesellschaft ein illegaler Finanzintermediär sei, und es deshalb versäumt, die zum Schutz der Anleger notwendigen Massnahmen zu ergreifen.

Das Bundesgericht verneinte eine Staatshaftung mit der Begründung, dass der Schaden selbst dann nicht zu vermeiden gewesen wäre, wenn die Bankenkommission das Vorliegen einer unterstellungspflichtigen Tätigkeit noch vor Erreichen der Überschuldungsanzeige erkannt hätte. Dazu hätte die Bankenkommission den vollständigen Sachverhalt erheben und nach Alternativen suchen müssen. Sie hätte somit selbst in Kenntnis der möglichen Unterstellungspflicht vor der Einreichung der Überschuldungsanzeige nichts vorkehren müssen, was die Anleger vor Schaden bewahrt hätte. Vor diesem Hintergrund prüfte das Bundesgericht das Vorliegen einer allfälligen Rechtswidrigkeit des Vorgehens der Bankenkommission nicht.

Angesichts des in den letzten Jahren durch Schaffung neuer Unterstellungstatbestände (Art. 3a BankV, Art. 2 Bst. d BEHG und Art. 22 AFG) beträchtlich ausgeweiteten Zuständigkeitsbereichs der Bankenkommission kommt der Frage grosse Bedeutung zu, inwiefern ein Nichterkennen einer unterstellungspflichtigen Tätigkeit eine Staatshaftung auszulösen vermag. Mit seiner Entscheidung hat das Bundesgericht bestätigt, dass die primäre Verantwortung bei den Anlegern liegt und es kein staatliches Sicherheitsnetz für private Anlagen gibt.

Die Bankenkommission verstärkte in den letzten Jahren den Kampf gegen illegale Finanzintermediäre und formalisierte ihre Verfahren. Obwohl sie heute über ein etabliertes Instrumentarium von Zwangsmassnahmen verfügt, die auch mit sofortiger Wirkung erlassen werden können (superprovisorisch verfügte vorsorgliche Massnahmen), muss die Bankenkommission gleichzeitig die Rechte der Betroffenen, insbesondere das Prinzip der Verhältnismässigkeit, wahren. Gerade in Graubereichen kann es durchaus vorkommen, dass es im Interesse der Anleger liegt, eine einvernehmliche Lösung zu finden. Allerdings ist die Suche nach solchen Wegen zeitintensiv. Zudem liegt ein Scheitern der Bemühungen immer im Bereich des Möglichen. Ist dies der Fall und kommt es in der Folge zu Verlusten für die Gläubiger, begründet dies keine Staatshaftung. Vielmehr kann der Verlust die unerwünschte Konsequenz der Ausübung eines behördlichen Ermessens sein, das nicht widerrechtlich ist.

### 3. E-Finance

#### 3.1 Mindeststandards für Kundenidentifikation

Beim Kontoeröffnungsverfahren und bei der Kontoüberwachung tragen die geltenden Vorschriften nach Ansicht der Bankenkommission den neuen Möglichkeiten und Risiken des elektronischen Geschäftsverkehrs nicht genügend Rechnung (vgl. Jahresbericht 2000 S. 19 f.). Die Bankenkommission verlangte deshalb von den im Jahr

2000 neu bewilligten reinen Internet-Banken und -Effekthändlern, ein Konzept zur Kundenidentifikation und zur Überwachung ihrer Geschäftsbeziehungen einzureichen. Sie räumte ihnen im Gegenzug die Möglichkeit ein, das Erfordernis der persönlichen Vorsprache der Kunden zur Überprüfung ihrer Identität auf jene zu beschränken, denen aufgrund der Höhe der eingebrachten Vermögenswerte, des Depot- oder Handelsvolumens eine gewisse Bedeutung zukommt.

Nachdem die ersten Konzepte vorlagen, erliess die Bankenkommission im März 2001 Mindeststandards für die Kontoeröffnung und die Kontoüberwachung bei reinen Internet-Banken und -Effekthändlern. Im Kern sehen sie vor, dass bei wichtigen Kunden eine persönliche Vorsprache zu erfolgen hat. Als wichtiger Kunde gilt, wer Vermögenswerte von mindestens 500 000 CHF einbringt oder innert Monatsfrist Vermögenswerte in dieser Höhe erhält. Bei Kunden, die während des Kontoeröffnungsverfahrens als wichtig identifiziert werden, hat die persönliche Vorsprache vor der Kontoeröffnung zu erfolgen. Um wichtige Kunden rechtzeitig als solche identifizieren und deren persönliche Vorsprache sicherstellen zu können, müssen von neuen Kunden vor der Kontoeröffnung mindestens folgende Informationen eingeholt werden: die Höhe der voraussichtlich einzubringenden Vermögenswerte, Angaben über die finanziellen Verhältnisse, die berufliche oder geschäftliche Tätigkeit des Kunden bzw. des wirtschaftlich Berechtigten, die Herkunft der deponierten oder der zu hinterlegenden Vermögenswerte sowie Angaben über die Ausübung wichtiger öffentlicher Funktionen.

Die Mindeststandards schreiben ferner vor, dass bei der Kontoeröffnung für Sitzgesellschaften im Sinne von Art. 4 der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB) eine persönliche Vorsprache des wirtschaftlich Berechtigten erfolgen muss, sofern es sich dabei um eine natürliche Person handelt.

Mit Blick auf die Überwachung der Konten und Depots der Kunden halten die Mindeststandards die betroffenen Institute an, mindestens wöchentlich nach von ihnen festzulegenden Kriterien (Betragslimiten, Umsätze usw.) Kontrollen durchzuführen. Ziel dieser Überwachungstätigkeit ist namentlich das rechtzeitige Erkennen von wichtigen Kunden und ungewöhnlichen oder auffälligen Transaktionen.

Adressaten dieser Mindeststandards sind die reinen Internet-Banken und -Effekthändler. Sie gelten als Übergangsregelung bis zum Vorliegen angemessener Vorschriften in der VSB und in den Geldwäschereirichtlinien der Bankenkommission (EBK-RS 98/1).

Die Arbeiten an der Revision der Geldwäschereirichtlinien und der VSB wurden von einer zu diesem Zweck von der Bankenkommission eingesetzten Arbeitsgruppe aufgenommen (vgl. Ziff. II/2). Eines der wesentlichen Ziele der Revision ist die angemessene Berücksichtigung der Möglichkeiten und Risiken des elektronischen Geschäftsverkehrs.

### 3.2 Abbruch von E-Finance-Projekten

Mit der y-o-u Swiss Private Banking AG (Vontobel-Gruppe) und der Stellax AG (Julius Bär Gruppe) wurden zwei Projekte reiner Internet-Banken und -Effekthändler eingestellt, denen die Bankenkommission im Jahre 2000 eine Bewilligung erteilt hatte. Beide Institute hatten ihre operative Geschäftstätigkeit noch nicht aufgenommen. Begründet wurde der Rückzug jeweils mit den nicht mehr gegebenen wirtschaftlichen Bedingungen für einen erfolversprechenden Betrieb einer Internet-Bank. Nach dem Platzen der Internetblase und den teilweise massiven Einbrüchen an den Finanzmärkten sahen die Initianten keine Aussicht mehr, eine genügende Anzahl Kunden gewinnen zu können, welche für die erforderliche Anzahl Transaktionen und das Transaktionsvolumen gesorgt hätten. Die veränderten Verhältnisse an den Finanzmärkten, die die Zahl der Effekthändlertransaktionen pro Kunde massiv einbrechen liessen, wirkten sich auch auf die übrigen Internet-Banken und -Broker aus. So haben 2001 auch die Fimatex SA, Paris, Zweigniederlassung Zürich sowie die sb.c swissbrokers.com AG, Basel, ihre Tätigkeit als Effekthändler eingestellt. Zudem gaben sowohl die UBS AG wie auch die Credit Suisse eine Neuorientierung ihrer Online-Strategien in Europa bekannt, was für beide Unternehmen den Verzicht auf Internet-Angebote an Massenanlegerkunden im europäischen Raum bedeutete. Diese Entwicklung verdeutlicht, wie viele Geschäftsmodelle reiner Internet-Banken und -Effekthändler wegen ihrer grossen Abhängigkeit von der Lage an den Finanzmärkten einem erheblichen strategischen Risiko ausgesetzt sind.

Folgende reine Schweizer Internet-Banken und/oder -Effekthändler waren Ende 2001 aktiv: Consors (Schweiz) AG, Wallisellen, Direkt Anlage Bank (Schweiz) AG, Bäch, Global Direct Dealing AG, Zürich, Redsafe Bank, Zürich, Swissnetbank.com AG, Zürich und Swissquote Bank, Gland. Eine Bewilligung hatte zudem die Skandia Bank (Switzerland) AG, die aber bis Ende 2001 die operative Geschäftstätigkeit nicht aufnahm.

### 3.3 Überwachung grenzüberschreitender Internet-Finanzdienstleistungen

Das Internet als grundsätzlich offenes und an keine geographischen Grenzen gebundenes Kommunikationsmedium ermöglicht es Banken, Effekthändlern und weiteren Finanzintermediären, ihre Dienstleistungen und Produkte einer globalen Kundschaft anzubieten und mit dieser Geschäfte abzuschliessen. Das Internet erleichtert es, Finanzdienstleistungen durch ein Unternehmen eines Landes für Kunden eines anderen Landes zu erbringen. Beim grenzüberschreitenden Erbringen von Finanzdienstleistungen handelt es sich allerdings nicht um eine Erscheinung, die erst mit dem Internet aufgekommen ist. Im Bereich des Private Banking wie auch in Bereichen des Corporate Banking und des Investment Banking besteht die grenzüberschreitende Tätigkeit bereits seit langem.

Der leichte Zugang zum Internet und dadurch die Möglichkeit auch ausländischer

Finanzdienstleister, auf verhältnismässig einfache Art und Weise grenzüberschreitend ein breites Publikum zu erreichen, rief jedoch in einigen Ländern die Aufsichtsbehörden auf den Plan. Die einen erachteten das gezielte Ansprechen von Einwohnern ihres Landes durch ausländische Finanzinstitute über das Internet als bewilligungspflichtige Aktivität. Andere wiederum vertraten die Ansicht, dass allein die Möglichkeit für Bewohner ihres Landes, über das Internet Zugang zu den Leistungen eines ausländischen Finanzdienstleisters zu haben, eine Bewilligungspflicht auslöse und damit ihre Aufsichtszuständigkeit begründe. Diese Ausdehnung der Aufsichtskompetenz einzelner Aufsichtsbehörden weit über die jeweiligen Landesgrenzen hinaus führte nicht nur zu Konflikten unter den Aufsichtsbehörden, sondern behinderte auch die Finanzdienstleister beim Anbieten und Erbringen von Dienstleistungen über das Internet.

In den internationalen Vereinigungen der Finanzaufsichtsbehörden war und ist es deshalb eine wichtige Aufgabe, effektive und praktikable Grundsätze zur Regelung der Überwachung grenzüberschreitender Internet-Finanzdienstleistungen zu erarbeiten. Die bestehenden Regeln für die grenzüberschreitende Überwachung von Finanzdienstleistern betreffen Fälle, in denen in einem Drittland eine physische Präsenz (Zweigniederlassung, Vertretung oder Tochtergesellschaft) errichtet und von dort aus eine bestimmte Geschäftstätigkeit entwickelt wird.

Die Bankenkommission setzt sich in diesen Organisationen, namentlich in der Electronic Banking Group des Basler Ausschusses (vgl. VII/1.1.1.4) dafür ein, dass eine liberale Lösung gefunden wird, die die weitere Entwicklung von Internet-Finanzdienstleistungen nicht behindert. Diese Lösung sollte auf dem anerkannten Prinzip der Herkunftsland-Aufsicht basieren. Gegen allfällige Missbräuche liesse sich durch eine Zusammenarbeit der Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden vorgehen. Dieser Haltung der Bankenkommission wird mit Skepsis begegnet, nicht zuletzt, weil Finanzaufsichtsbehörden im Ausland zunehmend auch explizite Konsumentenschutzaufgaben wahrzunehmen haben, die sich von den Aufgaben einer primär der prudentiellen Aufsicht verpflichteten Behörde erheblich unterscheiden können.

### 3.4 Digitale Signaturen

Im Internetbereich stellen sich wegen der dezentralen und offenen Struktur vier Probleme:

1. die Identität des Kommunikationspartners kann nicht zweifelsfrei festgestellt werden (Authentizität)
2. Daten, die über das Internet versendet werden, können unterwegs verändert werden (Integrität)
3. ausgetauschte Informationen können von Dritten gelesen werden (Vertraulichkeit)

4. der Absender einer Nachricht kann abstreiten, die Nachricht versandt zu haben (Abstreitbarkeit oder Repudiation).

Digitale Zertifikate sind geeignet, diese Probleme zu lösen. Sie ermöglichen die digitale Signatur, das digitale Unterzeichnen von digitalen Dokumenten.

Digitale Zertifikate, eine Art Identitätsausweis im Internet, basieren auf einer sogenannten Public Key Infrastruktur oder kurz PKI. Als PKI wird die gesamte technische und organisatorische Einrichtung verstanden, die für die Benützung von digitalen Zertifikaten aufgebaut und gepflegt werden muss. Zentraler Bestandteil einer PKI sind die Zertifizierungsstellen, die Aussteller der digitalen Zertifikate. Das Vertrauen, das in ein digitales Zertifikat gesetzt werden kann, hängt erheblich von den bei der Ausstellerin angewendeten Verfahren zur Feststellung der Identität der Antragsteller ab.

Die mit der Verwendung von digitalen Zertifikaten angestrebte Sicherheit und Vertrauensbasis kann durch den Einsatz von Smartcards, auf denen der private Schlüssel abgespeichert ist, erhöht werden. Dabei kann die Benutzung der Smartcard zusätzlich mit einem PIN oder mit biometrischen Methoden gesichert werden.

Entgegen früheren Prognosen vermochten sich digitale Zertifikate im Publikum bis heute noch nicht durchzusetzen, was den bisher einzigen Schweizer Aussteller von digitalen Zertifikaten an Private, die Swisskey AG, im Mai 2001 veranlasste, diese Tätigkeit einzustellen.

Gerade im Internet-Banking kann die Verwendung digitaler Zertifikate erhebliche Vorteile bieten, indem sich der Kunde mit seinem digitalen Zertifikat, statt wie heute noch gebräuchlich mit einer Vertragsnummer, einem Passwort oder einer Streichliste identifiziert und autorisiert. So wurde 2001 denn auch bekannt, dass einige Schweizer Banken den Aufbau einer Public Key Infrastruktur für ihre eigene Kundenschaft in Angriff genommen haben.

Bei der Revision der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB) wie auch bei der Revision der Geldwäschereirichtlinien der Bankenkommision soll die Verwendung von digitalen Zertifikaten bereits im Kontoeröffnungsverfahren angemessen berücksichtigt werden (vgl. Ziff. II./2).

#### 4. Öffentlichkeitsgesetz

Im Juli 1998 beauftragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine interdepartementale Arbeitsgruppe, die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung vorzubereiten. Die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens wurde

vom Bundesrat im April 2000 beschlossen. Von den Ergebnissen der Vernehmlassung nahm er im März 2001 Kenntnis. Der Entwurf zu einem Öffentlichkeitsgesetz sieht einen Systemwechsel vor vom Grundsatz der Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt hin zum Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt. Dieser Wechsel würde das Recht jedes Einzelnen auf Zugang zu amtlichen Dokumenten verankern, ohne dass dazu ein besonderes Interesse nachgewiesen werden müsste. Von diesem Geltungsbereich nicht erfasst würden Verfahren der internationalen Rechts- und Amtshilfe.

Für die Bankenkommission als Marktaufsichtsbehörde ist die Tatsache heikel, dass sie von Amtes wegen regelmässig Einblick in die Geschäftstätigkeit der ihr unterstellten Institute (Banken, Börsen, Effekthändler, Anlagefonds, Vertriebsträger) erhält und über einen grossen Bestand an sensiblen und vertraulichen Daten und Informationen verfügt, die ihr von den Beaufsichtigten übermittelt werden müssen. Nach dem Entwurf zum Öffentlichkeitsgesetz würde der Datenbestand dem Recht auf Zugang unterliegen, und die Bankenkommission hätte jeweils in einem förmlichen und zeitraubenden Verfahren zu erläutern, dass sie den Zugang zu diesen Dokumenten auf Grund kontroverser Interessen nicht gewähren kann. Sie unterbreitete deshalb den Vorschlag, Dokumente der Bankenkommission und anderer Marktaufsichtsbehörden vom sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes auszunehmen, soweit sie dem Geschäfts- oder Berufsgeheimnis Dritter unterstehen. Im Weiteren beantragte die Bankenkommission, Dokumente erstinstanzlicher Verwaltungsverfahren dem Gesetz erst nach rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens zu unterstellen, wobei sich das Recht der Parteien auf Einsichtnahme in die Verfahrensakten nach dem massgeblichen Verfahrensrecht richtet. Der Bundesrat verschob das Geschäft auf 2002.

## 5. Bundesrechtspflege

Am 4. September 2001 veröffentlichte der Bundesrat die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (BBl 2001 S. 4202 ff.), die die von Volk und Ständen beschlossene Justizreform auf Gesetzesebene umsetzt. Die Bankenkommission hatte im Rahmen der Ämterkonsultation Gelegenheit, auf die Besonderheiten ihrer Verfahren aufmerksam zu machen. Die Einführung einer Einheitsbeschwerde auf Bundesebene und die generelle Einrichtung eines zweistufigen Beschwerdeweges für alle Angelegenheiten der Bundesverwaltung zöge gewichtige Veränderungen des Beschwerdeverfahrens gegen Entscheide der Bankenkommission nach sich.

War bislang gegen alle Entscheide der Bankenkommission einzig die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig, soll neu auch für Verfahren der Bankenkommission der zweistufige Beschwerdeweg - Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das neu zu schaffende Bundesverwaltungsgericht und Weiterzugsmöglichkeit

des Entscheids an das Bundesgericht - gelten. Einzig für internationale Amtshilfungsverfahren soll ein Weiterzug an das Bundesgericht nicht möglich sein (Art. 78 Abs. 1 Bst. g des Entwurfs eines Bundesgerichtsgesetzes, E-BGG).

Zeichnet sich eine Gefahr für Einleger oder Investoren ab, müssen Zwangsmassnahmen der Bankenkommision gegen bewilligte Institute oder illegale Finanzintermediäre sofort vollstreckt werden. Aus diesem Grund ist die vorgesehene Regelung der aufschiebenden Wirkung von besonderem Interesse. Auch in Übernahmeangelegenheiten, wo die Übernahmekammer der Bankenkommision innert kurzer Frist über Empfehlungen der Übernahmekommision zu entscheiden hat, kommt dem Aspekt der Geschwindigkeit, mit der ein vollstreckbarer Entscheid erreicht werden kann, zentrale Bedeutung zu. Die vom Entwurf des Verwaltungsgerichtsgesetzes (E-VGG) in Verbindung mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht vorgesehenen Instrumente (Art. 39 und 55 VwVG i.V.m. Art. 33 E-VGG) bieten Handhabe für eine sachgerechte Praxis. Einer Beschwerde gegen ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts kommt bereits von Gesetzes wegen in der Regel keine aufschiebende Wirkung zu (Art. 97 Abs. 1 E-BGG).

Für das Verfahren vor Bundesgericht wird die Bankenkommision nicht namentlich als beschwerdelegitimiert aufgeführt, was nach Ansicht der Bankenkommision einen klaren Mangel darstellt, den es zu beheben gilt.

Wird die Bundesverwaltungsrechtspflege im Sinne der Botschaft des Bundesrats total revidiert, so erhöht sich die Arbeitsbelastung für die Bankenkommision erneut beträchtlich. Die zusätzliche Belastung ergäbe sich nicht allein aus dem Systemwechsel hin zu einem zweistufigen Instanzenzug für die Mehrheit ihrer Verfahren, sondern auch aus der Tendenz zur Aufsplitterung einzelner Verfahren in mehrere selbständig anfechtbare Zwischen- und Endentscheide.

## 6. Nachrichtenlose Vermögenswerte

1997 veröffentlichte die Bankiervereinigung mit Zustimmung der Bankenkommision in einem ersten Schritt eine Liste von nachrichtenlosen Vermögenswerten ausländischer Kunden (mit Ausnahme von Sparheften) und in einem zweiten Schritt die restlichen nachrichtenlosen Vermögenswerte aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs (vgl. Jahresbericht 1997 S. 19). Das zur Behandlung dieser Ansprüche eingesetzte Schiedsgericht («Claims Resolution Tribunal», CRT1) nahm seine Arbeit 1998 auf (vgl. Jahresbericht 1998 S. 17) und behandelte zahlreiche Ansprüche aus den im Juli und Oktober 1997 publizierten Vermögenswerten. Ende September 2001 konnte das Verfahren vor dem Schiedsgericht abgeschlossen werden. Auf 2308 der 5570 publizierten Konten wurde Anspruch erhoben. Das Schiedsgericht behandelte 9918 Ansprüche, wovon 3121 gutgeheissen wurden. Rund 16 Mio. CHF wurden Berechtigten

von nachrichtenlosen Holocaust-Konten und 49 Mio. CHF Berechtigten von anderen nachrichtenlosen Konten zuerkannt. Somit stand nur ein Viertel der Auszahlungen im Zusammenhang mit dem Holocaust.

Anders als das CRT1 befasst sich das CRT2 mit der Ausführung des Verteilplans des Bankenvergleichs vor dem United States District Court for the Eastern District of New York (vgl. Jahresbericht 2000 S. 34 f.). Es beurteilt als rein administrative Institution im Auftrag des US-Bundesgerichts die Ansprüche auf Vermögenswerte bei Schweizer Banken und wird einen Teil der Vergleichssumme von 1,25 Mrd. US\$ verteilen. Dem Schiedsgericht, den Special Masters und deren Hilfspersonen wurde im Januar 2001 vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement die Bewilligung für Tätigkeiten eines fremden Staates in der Schweiz (vgl. Jahresbericht 2000 S. 35) erteilt. Die Bankiervereinigung, der die Organisation der Meldung und Publikation der relevanten Konten übertragen wurde, veröffentlichte am 5. Februar 2001 auf dem Internet eine Liste mit rund 21 000 Namen von Inhabern mehrheitlich geschlossener Konten aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs. Diese Liste ist Teil einer insgesamt 36 000 Namen umfassenden Datenbank von Konten, bei denen unabhängige, vom Independent Committee of Eminent Persons (ICEP) beauftragte Revisionsgesellschaften einen «wahrscheinlichen oder möglichen» Bezug zum Holocaust festgestellt hatten. Die ursprünglich identifizierten 54 000 Konten mit einem wahrscheinlichen oder möglichen Bezug zum Holocaust wurden nochmals überprüft und auf die nun zentralisierten 36 000 Konten reduziert. Die Frist zur Anspruchsanmeldung endete Ende August 2001. Beim CRT2 gingen rund 30 000 Ansprüche ein.

# VII. Internationales

## 1. Internationale Organisationen

### 1.1 Banken

#### 1.1.1 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht

##### 1.1.1.1 Überblick über die wichtigsten Arbeiten

Im Mittelpunkt der Arbeiten des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht steht weiterhin die im Sommer 1998 begonnene umfassende Revision der Eigenkapital-Vereinbarung (vgl. Ziff. 1.1.1.2). Aufgrund der Vernehmlassungen zum zweiten Konsultationspaket vom Januar 2001 und der bei einer grösseren Anzahl Banken durchgeführten Berechnung seiner quantitativen Auswirkungen werden verschiedene Modifikationen und Ergänzungen vorgenommen. Dazu muss eine dritte Konsultationsrunde eingeschaltet werden. Das noch im Januar 2001 angekündigte Inkrafttreten im Jahr 2004 ist in weitere Ferne gerückt. Es ist damit zu rechnen, dass selbst der in einer Pressemitteilung vom Juni 2001 um ein volles Jahr erstreckte Zeitplan nicht mehr eingehalten werden kann. Für die nationale Umsetzung der neuen Eigenkapital-Vereinbarung muss Zeit bis im Jahr 2006 eingeräumt werden.

Der Basler Ausschuss konnte hingegen seine Richtlinien zur internen Revision abschliessen sowie ein gemeinsam mit dem internationalen Branchenverband der Wirtschaftsprüfer aktualisiertes Grundsatzpapier zum Verhältnis zwischen Bankenaufsicht und externer Revision zur Vernehmlassungsreife bringen (vgl. Ziff. 1.1.1.3). Verstärkt wurde der Dialog mit dem International Accounting Standards Board über die Ausgestaltung der internationalen Rechnungslegungs-Standards. In einer fundierten Stellungnahme legte der Ausschuss seine Bedenken gegen die praktisch vollständige Bewertung von Finanzaktiven zum Fair Value dar, welche er als verfrüht betrachtet (vgl. Ziff. 1.1.1.6). Zum Electronic Banking veröffentlichte der Basler Ausschuss seine Risikomanagement-Grundsätze. Er bekundet indessen grosse Mühe, sich auch auf einige Grundregeln zur Überwachung grenzüberschreitender E-Banking-Aktivitäten einigen zu können (vgl. Ziff. 1.1.1.4). Die Überwachung grenzüberschreitender Tätigkeiten im Allgemeinen und die Zusammenarbeit unter den Aufsichtsbehörden von Herkunfts- und Gastländern sind Gegenstand der Beratungen der gemischten Arbeitsgruppe aus Vertretern des Basler Ausschusses und der Vereinigung der Aufsichtsbehörden von Offshore-Finanzzentren (vgl. Ziff. 1.1.1.5). Die von dieser Arbeitsgruppe erstellten aufsichtsrechtlichen Mindeststandards zur Kundenidentifizierung und -überwachung («Customer due diligence for banks») wurden vom Basler Ausschuss genehmigt und im Oktober 2001 veröffentlicht (vgl. Ziff. 1.1.1.7). Eine erste Umfrage einer Arbeitsgruppe des Ausschusses über die Risiko-Exposition (Forderungen und Beteiligungen) des Bankensektors in G-10-Ländern gegenüber den vielfach hoch verschuldeten Telekommunikationsfirmen ergab kein Besorgnis erregendes Ausmass. Eine zweite, breiter angelegte Umfrage soll neben den Telekom-Firmen nach den Terroranschlägen des 11. Septembers auch die

Risiken aus dem Geschäft mit Luftfahrtunternehmen, Versicherungen und Tourismusunternehmen erfassen. Der Basler Ausschuss widmete sich schliesslich auch der Verhinderung des Missbrauchs des Finanzsektors für die Terrorismus-Finanzierung. Aus seiner Mitte kam auch die Initiative zur Verwendung einer möglichst weltweit koordinierten Liste für die Suche nach Terroristengeldern (vgl. Ziff. I/2).

### 1.1.1.2 Revision der Eigenkapital-Vereinbarung

#### Mehrmals revidierter Zeitplan

Der Zeitplan für die seit Sommer 1998 laufenden Arbeiten zur Revision der aus dem Jahre 1988 stammenden Eigenkapital-Vereinbarung («Capital Accord») des Basler Ausschusses (vgl. Jahresberichte 1998 S. 88 ff., 1999 S. 105 ff. und 2000 S. 106 ff.) musste um mindestens ein weiteres Jahr erstreckt werden. Das komplexe neue Regulierungswerk («Capital Accord II» oder auch kurz «Basel II») zur Bestimmung der regulatorischen Eigenmittelanforderungen für Banken wurde vom Ausschuss in einem ersten Konsultationspapier vom Juni 1999 in groben Umrissen skizziert und in einem wesentlich umfangreicheren zweiten Konsultationspaket vom Januar 2001 weiterentwickelt. Die Ziele von Basel II, die drei tragenden Säulen und die zur Auswahl stehenden Methoden zur Eigenmittelunterlegung von Kreditrisiken und operationellen Risiken sind im Jahresbericht 2000 der Bankenkommission eingehend dargestellt (S. 106–113). Sowohl die über 250 schriftlichen Vernehmlassungen aus Kreisen der Finanzbranche und der Regulatoren zum zweiten Konsultationspaket wie auch die parallel dazu durchgeführte quantitative Schätzung der Auswirkungen (Quantitative Impact Study 2, QIS2) bei 138 Banken aus 25 Ländern zeigten den Bedarf für verschiedene Korrekturen und Ergänzungen sowie für eine weitere Konsultationsrunde auf.

In einer Mitteilung vom 25. Juni 2001 gab der Basler Ausschuss deshalb bekannt, Anfang 2002 ein drittes, alle Bereiche abdeckendes Konsultationspapier zu veröffentlichen, gestützt darauf eine dritte Quantitative Impact Study (QIS3) durchzuführen und das definitive Regulierungswerk folglich erst in der zweiten Hälfte des Jahres 2002 zu erlassen. Das Inkrafttreten von Basel II wurde auf das Jahr 2005 verschoben, damit für die nationalen Umsetzungsarbeiten weiterhin zwei volle Jahre zur Verfügung stehen. Zugleich gab der Ausschuss die Richtung der ins Auge gefassten Korrekturen gegenüber dem zweiten Konsultationspaket an. Diese wurden Ende 2001 durch eine ergänzende Quantitative Impact Study (QIS2.5) bei einer beschränkten Anzahl Banken auf ihre Auswirkungen überprüft, um verlässlichere Entscheidungsgrundlagen zur Kalibrierung der Vorschläge im dritten Konsultationspapier zu beschaffen. Die technischen Arbeitsgruppen des Ausschusses veröffentlichten zu einzelnen Bestandteilen der Eigenkapital-Vereinbarung überdies Arbeitspapiere und führten intensive Diskussionen mit Vertretern der Finanzbranche.

Mit einer Pressemitteilung vom 13. Dezember 2001 kündigte der Basler Ausschuss eine weitere Änderung des Vorgehensplanes an, ohne sich allerdings auf neue Termine festzulegen, um inskünftig nicht abermals eine Verschiebung begründen zu müssen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit dürfte Basel II aber erst 2003 definitiv erlassen werden, so dass für die nationale Umsetzung Zeit bis im Jahre 2006 eingeräumt werden muss. Vor der Veröffentlichung eines dritten und hoffentlich letzten Konsultationspapiers soll zuerst die dritte quantitative Berechnungsstudie (QIS3) gestützt auf einen möglichst vollständigen internen Entwurf des Regelwerkes durchgeführt werden. Der Ausschuss erhofft sich davon eine Qualitätssteigerung, mit welcher insbesondere den politischen Bedenken gegen eine übermässige Verteuerung von Krediten an kleine und mittlere Unternehmen sowie der Kritik international tätiger Grossbanken wegen fehlender Flexibilität und Anreizen von Basel II begegnet werden soll.

#### Resultate der quantitativen Berechnungsstudien

Die Resultate der auf dem zweiten Konsultationspaket vom Januar 2001 beruhenden quantitativen Schätzung (QIS2) veröffentlichte der Basler Ausschuss Anfang November 2001 in summarischer Form, ohne Aufteilung nach Ländern und ohne namentliche Nennung der beteiligten Banken ([www.bis.org](http://www.bis.org)). Die teilnehmenden Banken wurden in zwei Gruppen unterteilt: zur Gruppe 1 gehören grosse, breit diversifizierte international tätige Institute mit einem Kernkapital (tier 1) von mindestens 3 Mia. Euro, während die Gruppe 2 aus kleineren oder mehr spezialisierten Banken besteht. Die Ergebnisse sind insofern mit Vorsicht zu interpretieren, als die Banken in kurzer Zeit die Vorschläge des Ausschusses auf ihre individuelle Situation anzuwenden und aus ihren internen Informationssystemen eine grosse Menge von Daten zu erheben hatten, welche bislang weder für Aufsichtszwecke verlangt noch bankintern nach den gleichen Kriterien erfasst worden waren. Einige Datenprobleme waren in der zur Verfügung stehenden Zeit unüberwindlich, weshalb denn auch längst nicht alle teilnehmenden Institute sämtliche Teile des Basler Fragebogens ausfüllen konnten. In anderen Fällen mussten grobe Schätzungen angestellt oder vereinfachende Annahmen getroffen werden. Die nicht immer präzisen Anweisungen des Basler Ausschusses liessen überdies verschiedene Auslegungen zu, was die Vergleichbarkeit der Ergebnisse vermindert. Einige Resultate blieben trotz intensiver Recherchen der mit den quantitativen Studien betrauten Arbeitsgruppe des Basler Ausschusses unverständlich oder legten die Vermutung nahe, dass den von einzelnen Banken gelieferten Zahlen äusserst konservative Annahmen zugrunde lagen oder von den im neuen Capital Accord gebotenen Reduktionsmöglichkeiten kaum Gebrauch gemacht wurde.

In der Schweiz nahmen neben den beiden Grossbanken in Gruppe 1 weitere 12 Institute in Gruppe 2 an QIS2 teil. Dank grossem Einsatz und intensiver Zusammenarbeit auf Seiten der beteiligten Banken und den Spezialisten der Bankenkommission wurde eine überdurchschnittlich gute Datenqualität erzielt. Die betroffenen In-

stitute wurden von der Bankenkommission über die schweizerischen Resultate informiert.

Trotz der Vorbehalte gegenüber der Datenqualität war aufgrund der Ergebnisse von QIS2 unverkennbar, dass der Basler Ausschuss mit der im zweiten Konsultationspaket vorgeschlagenen Eigenmittelunterlegung der Kreditrisiken seine – aus schweizerischer Sicht allerdings zu bescheidenen – quantitativen Zielvorgaben deutlich überschritt. Für die Kreditrisiken allein resultierte im Durchschnitt für die beteiligten Banken eine wesentliche Eigenmittelerhöhung gegenüber dem geltenden Capital Accord, sowohl unter dem Standardverfahren wie unter der Basis-Variante des internen Rating-Verfahrens («foundation IRB»). Einzig unter dem fortgeschrittenen internen Rating-Verfahren («advanced IRB»), welches nur von 22 Grossbanken für alle Kreditportefeuilles berechnet werden konnte, ergab sich im Durchschnitt eine leichte Reduktion. Demgegenüber hatte sich der Ausschuss bei der Gesamtkalibrierung des neuen Capital Accord zum Ziel gesetzt, dass für die – kaum zu definierende – international tätige «Durchschnittsbank» unter dem Standardverfahren einschliesslich der neu zu unterlegenden operationellen Risiken die Eigenmittelanforderungen im Vergleich zum geltenden Capital Accord weder erhöht noch gesenkt werden sollten. Da der vom Ausschuss ursprünglich anvisierte Anteil der operationellen Risiken auf 20% des Gesamterfordernisses festgelegt war, hätte insgesamt eine massive Eigenmittelerhöhung resultiert. Zudem wurde das weitere Ziel verfehlt, dass das interne Rating-Verfahren bereits in der Basis-Variante («foundation IRB») gegenüber dem Standardverfahren für die Durchschnittsbank zu einer bescheidenen Eigenmittelreduktion führen sollte, um einen Anreiz zum Wechsel auf das risikosensitivere, aber für die Bank aufwändigere IRB-Verfahren zu bieten. Nach den QIS2-Daten trat die gegenteilige Wirkung ein, indem der Anstieg unter dem foundation IRB noch stärker war als unter dem Standardverfahren. Die Resultate von QIS2 zeigten aber ebenso eine sehr grosse Spannweite zwischen einzelnen Banken und – aus den veröffentlichten Graphiken nicht ersichtlich – zwischen einzelnen Ländern, mit eindeutigen Verlierern und Gewinnern. Insbesondere bei den nicht veröffentlichten Einzeldaten nach dem advanced IRB ergeben sich für gewisse Grossbanken im Kreditrisikobereich massive Reduktionen.

Die im Spätherbst 2001 innerhalb weniger Wochen bei 37 Grossbanken der Gruppe 1 aus fast allen G-10-Ländern durchgeführte QIS2.5, welche die Auswirkungen der nachfolgend geschilderten Modifikationen untersuchte, zeigte eine weit gehende Annäherung an die vom Ausschuss gesetzten Kalibrierungsziele.

#### **Modifikationen gegenüber dem zweiten Konsultationspaket**

Der Basler Ausschuss nahm im Hinblick auf das dritte Konsultationspapier folgende Modifikationen an den im Januar 2001 publizierten Vorschlägen vor:

1. Im internen Rating-Verfahren zur Unterlegung der Kreditrisiken werden die Risikogewichtungs-Kurven sowohl für Kredite an Unternehmen («corporates»), Banken und Staaten wie auch im Retailgeschäft deutlich abgeflacht. Dies hat zur Folge, dass mit steigender Ausfallwahrscheinlichkeit des Schuldners («probability of default», PD) die Eigenmittelunterlegung weniger stark zunimmt, was vor allem kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) mit ihren durchschnittlich höheren Ausfallwahrscheinlichkeiten zugute kommt. Damit wird zugleich den Bedenken Rechnung getragen, dass Basel II aufgrund der viel risikosensitiveren Ausgestaltung der Eigenmittelanforderungen nach internen Ratings eine volkswirtschaftlich unerwünschte prozyklische Wirkung entfaltet. In einer Rezessionsphase erhöhen sich nämlich die Ausfallwahrscheinlichkeiten beträchtlich. Dies führt zu einer Migration der Schuldner in höher zu unterlegende interne (und externe) Rating- bzw. Risikogewichtungsklassen. Dies wiederum zwingt Banken ohne substantiellen Eigenmittelüberschuss, ihre schlechteren Risiken abzustossen und die Gewährung neuer Kredite an Schuldner mit gestiegener Ausfallwahrscheinlichkeit einzuschränken, wodurch die Rezession verschärft wird. Demgegenüber bleiben die Eigenmittelanforderungen unter dem geltenden Capital Accord konstant, weil seine grobschlächtigen Risikogewichtungsklassen alle privaten Schuldner ungeachtet ihrer individuellen Bonität gleich behandeln. Der Korrektur der prozyklischen Wirkung sind aber insofern Grenzen gesetzt, als einerseits die grundsätzlich von allen Seiten unterstützte risikoadäquatere Ausgestaltung von Basel II nicht ausgehöhlt werden darf und andererseits ein vorausschauendes, über die Wirtschaftszyklen hindurchgreifendes Rating («through-the-cycle rating») in der Praxis kaum machbar ist. Dem Anstieg der Eigenmittelanforderungen in einer Rezession ist vielmehr durch eine vorausschauende zusätzliche Dotierung aufgrund von Stress-Tests unter der zweiten Säule des Aufsichtsverfahrens Rechnung zu tragen. Neben ihrer Abflachung wurden die Risikogewichtungs-Kurven zudem generell tiefer angesetzt, um die überschüssige Kalibrierung zu korrigieren.
2. Für das Retailgeschäft sind im foundation IRB anstelle einer einzigen nunmehr zwei getrennte Risikogewichtungs-Kurven vorgesehen, eine etwas steilere für Wohnbauhypotheken und eine flachere für das übrige Retailgeschäft wie z.B. Konsumkredite, Kreditkarten oder Kredite an kleinere Unternehmen. Die Eigenmittelunterlegung des Retailgeschäftes ist aber in beiden Varianten deutlich tiefer als für Unternehmenskredite, womit im Hinblick auf KMU die Frage nach der Abgrenzung des Retailgeschäftes besondere Bedeutung erlangt. Nach schweizerischer Auffassung können unter gewissen Bedingungen auch Lombardkredite im Private Banking dem Retailgeschäft zugeschlagen werden.
3. Den Bedürfnissen von KMU will der Basler Ausschuss vor allem unter deutschem Druck noch weiter entgegenkommen. In Deutschland herrscht die Befürchtung, Bankkredite an mittelständische Unternehmungen als Rückgrat der Volkswirt-

schaft würden als Folge von Basel II erheblich verteuert, weil diese nur in den seltensten Fällen über externe Ratings verfügten und auch nach dem internen Rating-Verfahren wegen unzureichender Unternehmensdaten und niedriger Eigenkapitalquote unter die höher zu unterlegenden Rating-Klassen eingestuft zu werden drohten. Die Mehrzahl der deutschen Banken gedenkt nämlich aus Wettbewerbsgründen das vom Ausschuss ursprünglich nur für sophisticated international tätige Grossbanken vorgesehene interne Rating-Verfahren zumindest in der Basis-Variante («foundation IRB») anzuwenden, um gute Schuldner nicht an die Grossbanken zu verlieren. Die Lage würde noch verschärft, wenn die in Deutschland bisher vorherrschenden mittel- und langfristigen Unternehmenskredite durch laufzeitabhängige Risikogewichtungen («maturity adjustment») entsprechend höher unterlegt werden müssten. Basel II wurde im deutschen Wahlkampf sogar zum Gegenstand von parlamentarischen Beschlüssen mit Verhandlungsanweisungen an die deutschen Vertreter im Basler Ausschuss und Veto-Drohungen des Bundeskanzlers erhoben. Der Widerstand hat inzwischen auch auf das Europäische Parlament übergegriffen. Dabei wird von den Politikern offenbar übersehen, dass die Eigenmittelregulierung mit Basel II nur eine Annäherung an die bei Banken mit ausgebautem Risikomanagement vorherrschenden internen Methoden anstrebt und eine in der Bankbranche schon seit Jahren im Gang befindliche Entwicklung zu einer differenzierten Risikobetrachtung und Preisgestaltung nachvollzieht.

In der Schweiz setzte die öffentliche Debatte über eine Benachteiligung der KMU durch die veränderte Kreditgewährung der Banken bereits in der zweiten Hälfte der 90er Jahre ein, als die Grossbanken – nicht zuletzt aufgrund der Erfahrung mit den riesigen Verlusten im inländischen Kreditgeschäft – zu einer selektiveren Kreditpolitik und abgestuften Risikoprämien übergangen. Die Kritik verlagerte sich alsdann zum Vorwurf fehlender Kundennähe und einer allzu schematischen Behandlung der Schuldner. Der Wandel trat in der Schweiz somit ein, längst bevor der Basler Ausschuss im Sommer 1999 seine ersten, noch unquantifizierten Ideen für eine Eigenmittelunterlegung aufgrund interner Ratings vorstellte. Ebenso ist weltweit unbestritten, dass längerfristige Kredite tendenziell höhere Risiken aufweisen als Kredite mit kurzer Laufzeit. Bei der konkreten Ausgestaltung einer risikoadequaten Eigenmittelregulierung besteht aber Raum für spezifische Anliegen der KMU, die der Basler Ausschuss keineswegs diskriminieren will. Dazu gehört eine erweiterte Palette von Deckungen, welche vor allem im IRB-Verfahren als risikomindernde Faktoren («Credit Risk Mitigation Techniques») anerkannt werden können. So werden nun neben Wohnbau- und kommerziellen Hypotheken auch gewisse andere physische Deckungen sowie sog. «receivables» wie z.B. abgetretene Forderungsportefeuilles aus Factoring zugelassen. Erwogen wird zudem auf Wunsch von Deutschland, Italien und Japan, in der Risikogewichtungsfunktion für Unternehmenskredite die Korrelation der Ausfallwahrscheinlichkeiten von der Grösse des Schuldners abhängig zu machen. Die Korrelation der Aus-

fallwahrscheinlichkeiten und damit die Eigenmittelanforderung würde mit zunehmender Schuldnergrösse, gemessen am Umsatz des Schuldners, zunehmen, was umgekehrt wiederum KMU entlastet. Das System würde durch diese zusätzliche Komponente aber noch komplexer, weshalb nur eine fakultative Berücksichtigung der Schuldnergrösse konsensfähig sein dürfte.

4. Hingegen verzichtet der Ausschuss auf die sog. Granularitätsanpassung, mit welcher die Konzentration des Kreditportfolios auf einzelne grössere Schuldner oder Gruppen verbundener Schuldner berücksichtigt werden sollte. Die Berechnungen von QIS2 zeigten, dass sich diese Anpassung nur bei wenigen Instituten nachhaltig auf die Eigenmittelunterlegung auswirkte und den Aufwand nicht rechtfertigen würde. Ebenso gab der Ausschuss nach heftigem Widerstand der Finanzbranche die Idee auf, die residualen Risiken von Kreditsicherheiten durch einen sog. w-Faktor unter den Mindest-Eigenmittelanforderungen der ersten Säule abzudecken. Sie müssen lediglich unter dem auf die einzelne Bank zugeschnittenen Aufsichtsverfahren der zweiten Säule berücksichtigt werden.
5. Fortschritte wurden unter dem internen Rating-Verfahren für die Unterlegung von Beteiligungspapieren («equities») erzielt, wo grundsätzlich zwei Methoden zur Verfügung stehen. Die eine basiert auf Marktpreisen und sieht in ihrer einfachen Variante – ähnlich wie das geltende schweizerische Recht – fixe Risikogewichtungssätze vor, 300% für börsenkotierte und 400% für unkotierte Titel (Private Equity). Die nationalen Aufsichtsbehörden können aber, wie heute schon im Handelsbuch, auch sophisticatedere Modelle zulassen. Die andere Methode beruht wie für Kreditrisiken auf einer Kombination von geschätzter Ausfallwahrscheinlichkeit und Verlustquote («PD/LGD approach»), wobei letztere bei Beteiligungspapieren über derjenigen von Schulden desselben Emittenten liegt, da die Aktionäre im Konkursfall vor den Gläubigern zu Verlust kommen. Um die Gleichwertigkeit beider Methoden sicherzustellen, darf die Risikogewichtung nicht unter einen Mindestwert («floor») von 200% für börsenkotierte und 300% für unkotierte Titel fallen. Zahlreiche Ausnahmen, so ein zehnjähriges Grandfathering für bisher gehaltene Beteiligungen, für bestehende oder zukünftige staatliche Förderungsprogramme («legislated programs») und für strategische längerfristige Beteiligungen («non-capital gain equities») höhlen die praktische Tragweite der Bestimmung allerdings bedenklich aus. Die so ausgenommenen Beteiligungen müssen nämlich wie schon unter dem geltenden und zukünftigen Standardverfahren lediglich mit 100% risikogewichtet, also wie ein ungesicherter Kredit an einen privaten Schuldner unterlegt werden. Eine eigenständige Risikogewichtungsfunktion mit höherer Eigenmittelunterlegung wurde sodann für Projektfinanzierungen und andere spezialisierte Kreditsparten («Specialised Lending») entwickelt. Weiterhin dornenvoll und komplex bleibt die Behandlung von verbrieften Aktiven («Asset Securitisation») unter dem internen Rating-Verfahren, da die im Markt vorhandenen Strukturen sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Im-

plizite und residuale Risiken komplexer Asset Securitisations werden zwar erkannt, wegen einer befürchteten Störung der riesigen angelsächsischen Märkte jedoch mit höchster Zurückhaltung angegangen.

6. Die Modifikationen am internen Rating-Verfahren haben auch Änderungen am weniger risikosensitiven Standardverfahren zur Folge. Zur Diskussion steht eine Reduktion der Risikogewichtungen für Wohnbauhypotheken auf 40% und für das übrige Retailgeschäft auf 75%.
7. Wesentliche Korrekturen erfolgen schliesslich an der neuen Eigenmittelunterlegung für operationelle Risiken, welche auch im zweiten Konsultationspaket vom Januar 2001 unvollständig geblieben war. Erstens reduzierte der Basler Ausschuss den Anteil der für operationelle Risiken reservierten Eigenmittelunterlegung am regulatorischen Gesamterfordernis für die Durchschnittsbank von 20% auf nurmehr 12%. Damit wird dem Einwand Rechnung getragen, der Ausschuss habe seine ursprüngliche Annahme eines durchschnittlichen Anteils für operationelle Risiken in den von den Instituten selbst gewählten internen Modellen für ökonomisches Eigenkapital («Economic Risk Capital») auf eine nicht repräsentative Auswahl von Banken gestützt. Eine allgemeine Reduktion drängte sich aufgrund der Resultate von QIS2 ebenso mit Blick auf das Ziel einer gleich bleibenden Gesamtkalibrierung auf. Zweitens kommt der Ausschuss dem Wunsch der Finanzbranche nach mehr Flexibilität und Methodenauswahl zur Schätzung der operationellen Risiken entgegen, da sich auch bei den weiter fortgeschrittenen Instituten noch kein Branchenstandard herausgebildet hat und mehr als embryonale Ansätze bzw. Datensammlungen kaum vorhanden sind. Anstelle einer einzigen sophistizierten Variante – dem im zweiten Konsultationspaket geschilderten sog. «Internal Measurement Approach» – wird nun eine unbestimmte Vielzahl von «Advanced Measurement Approaches» (AMAs) unter gewissen qualitativen und quantitativen Bedingungen zugelassen. Neben dem primitiven «Basic Indicator Approach» und dem nach Geschäftssparten («business lines») differenzierenden Standardverfahren steht der Spitzenklasse von Banken mit den AMAs somit ein weites Experimentierfeld für innovative Ansätze offen. Um einen Anreiz zur Anwendung der für die Banken aufwändigeren AMAs zu bieten, wird eine tiefere Eigenmittelunterlegung der operationellen Risiken nach diesen Methoden gestattet, allerdings beschränkt durch eine untere Grenze («floor») von 75% der unter dem «Basic Indicator Approach» resultierenden Anforderung.

### Zwischenbilanz

Mit zunehmender Dauer des Revisionsprozesses droht das Regulierungswerk Basel II noch komplexer zu werden. Was ursprünglich als Annäherung an die beste Praxis des Risikomanagements und Abstellen auf bankinterne Schätzungen für international tätige Grossbanken gedacht war, artet in zunehmend detailliertere Mikro-Regulie-

rung aus. Die praktische Anwendung wird für Banken und Aufsichtsbehörden mit gewaltigem Aufwand und Mehrbedarf an Ressourcen verbunden sein. Damit lässt sich bei der nationalen Umsetzung insofern eher umgehen, als Basel II auch einfachere Varianten zur Verfügung stellt und keine Verpflichtung zur Anwendung der komplexeren Methoden auf mittlere und kleinere Institute besteht. Bedenklicher für die Stabilität des internationalen Finanzsystems ist indessen der absehbare Trend, dass nach einem ersten Überschüssen nunmehr unter dem Eindruck der teilweise berechtigten Kritik der Finanzbranche und politisch motivierten Sonderwünschen grosser Länder an allen Ecken und Enden nach unten korrigiert wird. Es besteht folglich das Risiko, dass das an sich bereits bescheidene Gesamtkalibrierungs-Ziel diesmal unterschritten wird, wenn eine Einigung nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner gefunden werden kann. Eine Rückkehr zum alten Capital Accord ist jedoch ausgeschlossen, weil dieser durch die Entwicklungen an den Finanzmärkten und durch mannigfaltige Umgehungsmöglichkeiten weitgehend obsolet geworden ist.

#### 1.1.1.3 Interne und externe Revision

Die Accounting Task Force (ATF) veröffentlichte im Juli 2000 mit einer Vernehmlassungsfrist bis November 2000 unter dem Titel «Internal audit in banking organisations and the relationship of the supervisory authorities with internal and external auditors» den Entwurf eines Konsultativpapiers, welches diverse Fragestellungen über die interne Revision behandelte (vgl. Jahresbericht 2000 S. 113 ff.). Die 63 erhaltenen Kommentare waren grösstenteils positiv sowohl zum Inhalt des Dokumentes als auch zum Zeitpunkt der Veröffentlichung. Sie wurden durch die ATF entsprechend verarbeitet. Die Kommentare waren meist formeller Natur und veränderten das Dokument in seinen materiellen Aussagen nicht. Das definitive Papier wurde im August 2001 durch den Basler Ausschuss veröffentlicht.

Im Februar 2001 publizierte der Basler Ausschuss zusammen mit dem International Auditing Practices Committee (IAPC) den Exposure Draft «The relationship between banking supervisors and banks' external auditors», welcher von der ATF zusammen mit dem IAPC ausgearbeitet wurde, mit einer Vernehmlassungsfrist bis Juni 2001.

Zu Beginn des Dokuments werden die Verantwortlichkeiten von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung behandelt, wobei herausgestrichen wird, dass diese in keiner Art und Weise durch das Vorhandensein von externer Revision und Aufsichtsbehörden beschränkt werden.

Anschliessend wird auf die Rolle der externen Revision eingetreten. Diese besteht primär darin, dem unabhängigen externen Revisor zu ermöglichen, eine Meinung abzugeben, ob die veröffentlichte Jahresrechnung in allen materiellen Aspekten in Übereinstimmung mit dem zugrunde gelegten Rechnungslegungssystem erstellt wurde. Zwar wird erwähnt, dass die externe Revision in einigen Ländern auch wei-

tergehende Aufgaben erfüllt, die Beschreibung ist aber grundsätzlich auf die Prüfung der Jahresrechnung ausgerichtet.

Der grundlegende Zweck der Aufsichtsbehörde wird darin gesehen, Stabilität und Vertrauen in das Finanzsystem zu erhalten und dabei das Risiko von Verlusten für die Gläubiger zu verringern. Die geprüfte Jahresrechnung ist ein Instrument, welches der Aufsichtsbehörde zur Erfüllung der Aufgaben dient.

Das Dokument legt anschliessend dar, in welchen Bereichen sich die Interessen von externer Revision und der Aufsichtsbehörde ergänzen und zeigt Wege auf, wie die Beziehungen untereinander verstärkt werden können. In Anbetracht des schweizerischen indirekten Aufsichtssystems geht das Papier gerade in der Beschreibung der Rolle der externen Revision sowie der Beziehung zu der Aufsichtsbehörde zu wenig weit und ist daher für die Schweiz nur von untergeordneter Bedeutung. Eine definitive Veröffentlichung ist für das Jahr 2002 vorgesehen.

#### 1.1.1.4 Electronic Banking

Nach dem Platzen der Interneteuphorie reduzierte auch die Electronic Banking Group ihre Arbeiten im Jahre 2001 gegenüber denjenigen in den beiden Vorjahren. Sie beschäftigte sich im Wesentlichen mit den Themen Risikomanagement für Electronic Banking und grenzüberschreitende Überwachung von E-Banking-Aktivitäten. Im Mai 2001 konnte das Papier «Risk Management Principles for Electronic Banking» veröffentlicht werden. Aufgrund der raschen Veränderungen sowohl in technologischer Hinsicht als auch in Bezug auf die Entwicklung von Dienstleistungen zog es der Basler Ausschuss vor, keine verbindlichen Anforderungen zu formulieren. Ziel des Papiers ist es vielmehr, Anleitungen für die Behandlung der Risiken des Electronic Banking zu vermitteln, damit ein einwandfreier und sicherer Geschäftsbetrieb auch in diesem Bereich erreicht werden kann.

Electronic Banking beinhaltet keine grundsätzlich neuen Risikokategorien. Verändert wird jedoch das Risikoprofil, indem einzelne Risiken grösser und bedeutender werden, so namentlich das strategische, operationelle und rechtliche Risiko sowie das Reputationsrisiko. Die bisherigen Grundsätze zum Risikomanagement gelten somit auch im E-Banking. Ergänzend dazu nennt das Papier 14 Grundsätze für das Risikomanagement im Electronic Banking.

Diese Grundsätze wurden in drei Bereiche eingeteilt: 1. Aufsicht durch die obersten Organe der Bank, 2. Massnahmen für die Sicherheit und 3. Massnahmen zur Begrenzung der rechtlichen Risiken und des Reputationsrisikos.

Als ausserordentlich schwieriges Thema erweist sich die grenzüberschreitende Überwachung von E-Banking-Aktivitäten, das eigentlich zutreffender als Überwa-

chung grenzüberschreitender E-Banking-Aktivitäten zu nennen ist. In diesem Gebiet prallen sehr unterschiedliche Aufsichtsmodelle und Ansichten aufeinander (vgl. VI/3.3). Ob es angesichts dieser Situation gelingen wird, im Jahre 2002 wie geplant mit einem klärenden Papier in dieser Sache an die Öffentlichkeit zu gelangen, muss deshalb offen bleiben.

#### 1.1.1.5 Grenzüberschreitende Aufsicht

Die Arbeitsgruppe aus Vertretern des Basler Ausschusses und der Vereinigung der Aufsichtsbehörden von Offshore-Finanzplätzen (vgl. Jahresbericht 2000 S. 116) setzte ihre Arbeiten fort. Diese Treffen bilden eine einmalige Gelegenheit, um die Vorzüge der verschiedenen Aufsichtssysteme in einem informellen Rahmen zu diskutieren. Sie erlauben es zudem, erste Kontakte im Hinblick auf förmlichere Diskussionen oder auf Kontrollen vor Ort aufzubauen, die für die konsolidierte Aufsicht nötig sind. Schliesslich stellen sie ein geeignetes Diskussionsforum dar, das die rasche Ausarbeitung von Standardentwürfen erlaubt, die bis zur Veröffentlichung vom Basler Ausschuss genehmigt werden müssen.

Die wesentlichen Arbeiten der Gruppe konzentrierten sich auf den Entwurf strenger Sorgfaltsregeln zur Kundenidentifikation und -überwachung, der im Januar in die Vernehmlassung gegangen war (vgl. Ziff. 1.1.1.7).

Zusätzlich zu den Arbeiten an den Standards zur Identifikation erstellte die Gruppe einen möglichen Inhalt für einen Briefwechsel zwischen zwei Aufsichtsbehörden, der im Sommer publiziert wurde (vgl. Jahresbericht 2000 S. 116). Dieser Text enthält den Minimalinhalt, den ein Briefwechsel zwischen zwei Aufsichtsbehörden enthalten muss, um eine gute grenzüberschreitende Aufsicht der Banken zu garantieren.

#### 1.1.1.6 International Accounting Standards

Im Januar 2001 gab das International Accounting Standards Committee (IASC) das Dokument «Draft Standard and Basis for Conclusions» der Financial Instruments Joint Working Group of Standard Setters (JWG) «Financial Instruments and Similar Items» in die Vernehmlassung. Der Bericht stellt jedoch keinen eigentlichen Draft Standard oder Exposure Draft des IASC dar. Er gehört zum Projekt des IASC zur Erfassung und Bewertung von Finanzinstrumenten. Dessen erster Teil war die Inkraftsetzung von IAS 39 «Financial Instruments: Recognition and Measurement» auf den 1. Januar 2001.

Das Dokument der JWG geht viel weiter als IAS 39. Es baut auf vier Prinzipien auf, wobei das erste zugleich das am meisten diskutierte ist. Dieses sogenannte Fair-Value-Measurement-Prinzip schlägt vor, alle Finanzinstrumente mit Ausnahme gewisser Private-Equity-Investitionen zum Fair Value zu bewerten. Unter Fair Value

versteht man nach Definition des IASC jenen Betrag, zu dem ein Vermögenswert zwischen sachverständigen, vertragswilligen und voneinander unabhängigen Geschäftspartnern getauscht oder eine Schuld getilgt werden könnte. Die übrigen Prinzipien befassen sich mit der Erfassung von Gewinnen und Verlusten aus der Fair-Value-Bewertung, mit der grundsätzlichen Erfassung von Finanzinstrumenten und mit der Veröffentlichung von zusätzlichen Informationen über die für die Unternehmung relevanten Risikokategorien und die Methoden und Annahmen für die Bewertung zum Fair Value.

Die Accounting Task Force (ATF) des Basler Ausschusses unternahm grosse Anstrengungen, um dem nach einer Umstrukturierung neu gebildeten International Accounting Standards Board (IASB) in der Vernehmlassung eine fundierte Beurteilung abgeben zu können. So wurden weltweit Gespräche mit Banken, Revisoren und Analysten durchgeführt, um deren Gedanken in der Praxis aufzunehmen. Das daraufhin von der ATF erstellte Dokument wurde im Namen des Basler Ausschusses dem IASB im September 2001 zugestellt.

Der Basler Ausschuss sah ein, dass das zur Zeit in den meisten Ländern angewandte gemischte Rechnungslegungsmodell keine perfekte Lösung darstellt. Er war jedoch der Meinung, dass die Zeit für einen Übergang zu einer praktisch vollständigen Bewertung der Finanzinstrumente zum Fair Value noch nicht gekommen ist. Bedenken hat er vor allem bei der zuverlässigen Bestimmung des Fair Values und bei eher illiquiden Instrumenten wie Krediten, weil viele Banken – mit Ausnahme der global tätigen grossen Finanzinstitute vielleicht – in ihrem Risikomanagement zur Zeit nicht Fair-Value-Zahlen verwenden und es in vielen Ländern zur Zeit für die meisten Bankkredite keine Märkte gibt. Zudem hatte der Basler Ausschuss Bedenken, dass die beinahe vollständige Bewertung zu Fair Value zu einer «künstlichen» Volatilität in der Erfolgsrechnung führen könnte. Die Bankenkommission schloss sich den Beurteilungen des Basler Ausschusses an.

#### 1.1.1.7 Sorgfaltsregeln zur Kundenidentifizierung und -überwachung

Bei einer Umfrage hatte der Basler Ausschuss 1999 festgestellt, dass einige Länder keine oder nur ungenügende Bestimmungen zur Kundenidentifikation vorsahen. Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des Basler Ausschusses und der Vereinigung der Aufsichtsbehörden von Offshore-Finanzplätzen (vgl. Ziff. 1.1.1.5) wurde daher beauftragt, ein Dokument mit Mindeststandards auszuarbeiten. Ende 2000 hatte die Gruppe dem Basler Ausschuss einen Entwurf vorgelegt, der im Januar 2001 in Vernehmlassung ging (vgl. Jahresbericht 2000 S. 117).

Aufsichtsbehörden aus aller Welt und verschiedene Berufsverbände nahmen zu diesen Minimalstandards Stellung. Darauf überarbeitete die Arbeitsgruppe ihren Entwurf und ergänzte verschiedene vor der Vernehmlassung offengelassene Punkte, na-

mentlich die Delegation der Identifikation sowie die Kontoeröffnung ohne persönlichen Kundenkontakt.

Die endgültige Version dieser Mindeststandards wurde vom Basler Ausschuss im Oktober publiziert («Customer due diligence for banks», einsehbar unter [www.bis.org](http://www.bis.org)). Es handelt sich um Regeln, die auf alle Bankbeziehungen anwendbar sind. Sie wurden ergänzt mit Vorschriften für Kunden, die wegen ihrer politischen Stellung oder wegen ihres Vermögens ein erhöhtes Reputationsrisiko darstellen. Als grundsätzliche Elemente zu erwähnen sind:

- die Pflicht für jede Bank, klare Regeln für die Aufnahme von Kundenbeziehungen einzuführen,
- allgemeine Bestimmungen zur Identifikation von Vertragspartnern und wirtschaftlich Berechtigten,
- die Notwendigkeit, die bestehenden Konten regelmässig zu überprüfen,
- besondere Bestimmungen zur Aufnahme von Kundenbeziehungen mit Trusts und anderen auf Treuhandbasis geführten Kundenbeziehungen sowie Regeln über die Einrichtung von Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Persönlichkeiten (PEP, vgl. Ziff. I/4),
- Bestimmungen über die Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit die Bank sich zur Durchführung der Identifikation an einen Drittbeauftragten wenden kann, namentlich die Erfordernis, dass der Beauftragte gleichwertige Standards zur Identifikation anwendet und der Bank unverzüglich eine Kopie der Identifikationsdokumente übergibt,
- Bestimmungen über die Bedingungen, unter denen ein Konto ohne direkten persönlichen Kontakt mit dem Kunden eröffnet werden kann, insbesondere eine Liste möglicher Massnahmen, um die mit dieser Art der Kontoeröffnung verbundenen Risiken zu begrenzen,
- Regeln über die Eröffnung von Korrespondenzkonten für andere Banken, insbesondere das Verbot, solche Konten für Phantombanken ohne physische Präsenz im Sitzstaat («shell banks») zu eröffnen,
- verschiedene Bestimmungen zur fortgesetzten Überwachung der als riskant erachteten Geschäftsbeziehungen,
- die Rolle der Bankenaufsichtsbehörden bei den Bestimmungen zur Identifikation und die Anwendung dieser Regeln in internationalen Beziehungen.

Dieses Dokument stellt den neusten internationalen Standard im Bereich der Kundenidentifikation durch Banken dar. Es ist wie alle Texte des Basler Ausschusses nicht verbindlich, bildet aber dennoch einen neuen Minimalstandard, mit dem sich alle Mitglieder des Ausschusses einverstanden erklärten. Die Schweiz wird die Empfehlungen nach kritischer Durchsicht in geeigneter Form in die Revision des EBK-RS 98/1 (Richtlinien zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei, vgl. Ziff. II/2) übernehmen. Schon jetzt kann festgehalten werden, dass die schweizerische

Regelung die Mehrzahl dieser Standards bereits vorwegnahm. Allerdings müssen die Bestimmungen über die Delegation der Identifikation, so wie sie zur Zeit in der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB 98) enthalten sind, angepasst werden. Nötig wird auch eine Ergänzung der Regelung zu den Erkundigungen, die eine Bank insbesondere unter Beizug öffentlich zugänglicher Daten einholen muss, bevor sie Geschäftsbeziehungen mit besonders vermögenden Kunden eingeht.

## **1.1.2 Kontakte mit ausländischen Aufsichtsbehörden**

### **1.1.2.1 Bilaterale Kontakte**

Wie in den Vorjahren wurden auch 2001 wieder Gespräche mit Vertretern ausländischer Banken- und Wertschriftenaufsichtsbehörden geführt. Zu den Gesprächspartnern gehörten u.a. Behördenvertreter aus den Niederlanden, den Vereinigten Staaten von Amerika, Guernsey, Frankreich, Japan, Luxemburg, Grossbritannien und Indien. Nebst aktuellen Regulierungsfragen wurden konkrete Einzelfälle der grenzüberschreitenden Aufsicht diskutiert. Weitere Kontakte ergaben sich im Zusammenhang mit der Bewilligung und Nachbetreuung der Modelle für die Berechnung der Eigenmittelanforderungen für Marktrisiken sowie bei den in Anwendung von Art. 23<sup>septies</sup> BankG durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen bei ausländisch beherrschten Banken durch deren Herkunftslandbehörden (vgl. Ziff. II/3.2.2).

Eng war die Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden auch bei der internationalen Amtshilfe (vgl. Ziff. I/6) und im Rahmen der Aufsicht über die Schweizer Grossbank- bzw. Finanzkonzerne UBS und Credit Suisse Group (vgl. Ziff. II/3.7).

### **1.1.2.2 Vierländer-Treffen**

Die traditionelle Zusammenkunft der Aufsichtsbehörden Deutschlands, Österreichs, Liechtensteins und der Schweiz fand im September 2001 in Neuchâtel statt. Dabei wurden insbesondere die folgenden aktuellen Themen besprochen:

- Reform der Finanzmarktaufsicht in den vier Ländern
- Revision der Eigenkapital-Vereinbarung des Basler Ausschusses (Basel II)
- Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten
- Memoranda of Understanding (MoU) mit Drittländern

## **1.2 Börsen und Effektenhandel**

### **1.2.1 Jahreskonferenz der IOSCO**

Die 26. Jahresversammlung der IOSCO, der Internationalen Organisation der Effektenhandelsaufseher (International Organisation of Securities Commissions, IOSCO)

fand vom 23. bis 29. Juni 2001 in Stockholm statt. Gastgeberin der Konferenz mit über 650 Teilnehmern aus 97 Ländern war die schwedische Finanzmarktaufsichtsbehörde Finansinspektionen. Die Organisation, deren Mitgliedschaft weltweit abgestützt ist, nahm zehn neue Mitglieder auf, wodurch deren Gesamtmitgliedschaft auf 172 stieg.

Die Versammlung stand unter dem Motto «Securities Markets in the Information Age» und behandelte anlässlich der Rahmenveranstaltungen, insbesondere an den verschiedenen Konferenz-Panels, Themen wie Einfluss des Internets auf die Märkte und deren Regulierung, Markt- und Informationszugang für Investoren im Internet-Zeitalter, Marktstabilität, Unabhängigkeit der Revisoren und Transparenz im regulatorischen Prozess.

Die Bankenkommission als Mitglied der IOSCO und deren Technical Committee (TC) bzw. die SWX Swiss Exchange als Mitglied des SRO Consultative Committees 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 (vgl. «Final Communiqué» der Jahresversammlung, [www.iosco.org](http://www.iosco.org)).

### 1.2.2 Überblick über die wesentlichen Arbeiten der IOSCO

IOSCO trug dem zentralen Thema der Jahreskonferenz Rechnung und veröffentlichte einen neuen Internet-Bericht («Report on Securities Activity on the Internet»; [www.iosco.org](http://www.iosco.org)). Der Bericht wertet neue Erkenntnisse aus, wie sie sich aufgrund der Entwicklung und der starken Expansion des Internets seit dem ersten, 1998 publizierten Bericht darstellen, und überprüft die Umsetzung der vor drei Jahren ergangenen Empfehlungen. Aufgrund des zunehmenden Erfordernisses, von den Internet «Services Providers» für laufende Untersuchungen und für die Verfolgung von (Markt-)Missbräuchen auf dem Internet Informationen anfordern zu können, wird in einer neu eingesetzten Internet-Projektgruppe unter anderem auch diesem Thema verstärkt Beachtung geschenkt.

Der zweite von IOSCO organisierte Internet «Surf Day» diente wiederum der Stärkung des Investorenschutzes und des Marktvertrauens. Das Resultat des «Suchtages» war insofern beeindruckend, als 41 Behörden aus 34 Ländern, darunter auch die Bankenkommission, an dieser weltweit koordinierten Aktion teilnahmen. Rund 2400 von insgesamt 27 000 besuchten Internetseiten wurden als kritisch identifiziert und weiteren Überprüfungen auf mögliches betrügerisches Verhalten, Marktmissbrauch und unbewilligte Tätigkeit im Finanzbereich unterzogen.

Ein nach wie vor wichtiges Projekt stellt die Umsetzung der an der Jahresversammlung 1998 verabschiedeten Ziele und Prinzipien der Effektenhandelsaufsicht dar (vgl. Jahresberichte 1999 S. 115 und 2000 S. 121). Im Hinblick auf eine möglichst hohe Verbindlichkeit und wirksame Umsetzung in den einzelnen Ländern wird die Implementierung dieser Grundsätze von IOSCO begleitet und sichergestellt. Dafür wurde ein Ausschuss eingesetzt. Dieser hat auf eine rasche Überprüfung der gegenwärtigen Situation in den einzelnen Ländern unter Einbezug dieser Grundsätze zu achten. IOSCO arbeitet zudem eng mit den wichtigen internationalen Finanzinstitutionen (z.B. dem Internationalen Währungsfonds) zusammen, die ihrerseits die «Ziele und Prinzipien» als Arbeitsgrundlage für ihre Tätigkeit (z.B. für die Financial Sector Assessment Programs) verwenden.

IOSCO führt die laufenden Projekte weiter (s. Ziff. 1.2.3) und nimmt neue Themen in Angriff, insbesondere

- eine Überprüfung der Erfahrungen der Wertpapier-Aufsichtsbehörden im Hinblick auf die Umsetzung und die Effizienz der internationalen Zusammenarbeit und des grenzüberschreitenden Informationsaustausches
- eine Evaluation der Rolle und des Verhaltens der Finanzanalysten bzw. der Prüfung eines allfälligen Regulierungsbedarfs
- eine vertiefte Prüfung der Anwendung des «fair value»-Ansatzes für alle Finanzinstrumente
- eine Studie zur Prüfung der Zuständigkeiten der Überwachung sowie der Praktiken und Verfahren im Hinblick auf Handelsunterbrüche («Trading Halts») in Effekten, die international auf verschiedenen (Kassa- und Derivat-) Märkten mehrfach kotiert sind.

Im Nachgang zu den Ereignissen vom 11. September 2001 leitete IOSCO eine Überprüfung ein, inwiefern aufsichtsrelevante Konsequenzen zu ziehen sind. Die Organisation setzte dazu Mitte Oktober 2001 anlässlich eines Meetings des Technical Committees ein spezielles Projekt-Team ein. Drei Bereiche sollen eingehend analysiert werden. Erstens werden die wesentlichen Elemente der (zum Teil) bestehenden Dringlichkeitsdispositive für Märkte, Marktteilnehmer und Überwacher kritisch überprüft und regulatorische Massnahmen erwogen, um gestörten Marktverhältnissen begegnen zu können. Zweitens sind die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch auf internationaler Ebene weltweit auszubauen, um kriminelle Machenschaften auf den Finanzmärkten umfassend aufspüren und ahnden zu können. Das Projektteam wird zu diesem Zweck die Fähigkeit und die Bereitschaft der Überwachungsbehörden und weiterer Finanzregulatoren prüfen, um hohe Qualitätsstandards für den Informationsaustausch umzusetzen. Drittens wird das Projektteam – ausgehend von der Feststellung, dass griffige Regeln zur Kundenidentifikation bei Effektenhändlern eine wesentliche Voraussetzung zur Bekämpfung der Kriminalität im Finanzbereich sind – die Voraussetzungen für ein strenges Kunden-Identifikations-Regime evaluieren. Es wird seine Vorschläge im Jahre 2002 den zuständigen Gremien vorlegen.

### 1.2.3 Arbeitsgruppen des Technical Committee

#### 1.2.3.1 Ständiges Komitee 2: Sekundärmärkte

Das Standing Committee 2 traf sich auch 2001 viermal zu je zweitägigen Sitzungen. Es befasste sich im Wesentlichen mit folgenden Themen:

**Wertschriftenabwicklungssysteme:** Eine paritätische Arbeitsgruppe IOSCO/BIZ (Bank für Internationalen Zahlungsausgleich) setzt sich mit Fragen des grenzüberschreitenden Clearing and Settlement auseinander. Im Herbst 2000 war dem Technical Committee ein Zwischenbericht mit 18 Empfehlungen vorgelegt worden, die im Frühjahr 2001 in Vernehmlassung gingen. Die Empfehlungen stiessen überwiegend auf Zustimmung. Die Bereinigung noch offener Fragen wird die Arbeitsgruppe noch bis 2002 beschäftigen.

**Transparenz und Marktfragmentierung:** Die Arbeitsgruppe 2 untersuchte die Einflüsse der Fragmentierung der Märkte auf die Informationslage der Marktteilnehmer und der Anleger sowie auf die Kursbildung. Die Ergebnisse der Untersuchung wurden vom Technical Committee im Oktober 2001 zuhanden der IOSCO-Jahresversammlung verabschiedet.

**Handelsunterbrechung:** Das Technical Committee übertrug der Arbeitsgruppe 2 ein neues Mandat. Das Mandat «Trading Halts» beinhaltet die Analyse der grenzüberschreitenden Implikationen von Handelsunterbrechungen, namentlich bei Mehrfach-Kotierungen, und die Möglichkeiten einer multilateralen Koordination zwischen den verschiedenen allenfalls betroffenen Börsenplätzen.

#### 1.2.3.2 Ständiges Komitee 4: Internationale Zusammenarbeit

Diese Arbeitsgruppe, die sich mit Fragen der internationalen Zusammenarbeit und des Vollzugs bei der Finanzmarktaufsicht befasst, tagte 2001 dreimal. Zuhanden des Technischen Komitees beendete sie den Bericht über zusammenhängende oder parallele Untersuchungen von Finanzmarktaufsichtsbehörden. Dabei handelt es sich um eine Art Praxisführer, mit dem Ziel, alle Punkte zu erfassen, die bei einer Untersuchung zu beachten sind und internationale Auswirkungen haben könnten. Schliesslich wurde in dieser Gruppe, unter Führung der International Organization of Securities Commissions (IOSCO), am 23. April 2001 zum zweitenmal ein Internet-Surf-Tag veranstaltet, um die Identifikation und die Verfolgung von transnationalen Betrugsfällen zu verbessern. Wie bereits 2000 nahm auch die Bankenkommission an diesem Tag teil. Im Auftrag des Technischen Komitees begann das ständige Komitee 4 zudem Arbeiten zur Auslegung und Anwendung der IOSCO-Prinzipien zur Kooperation und den Austausch von Informationen. Dabei geht es zunächst darum, stichhaltige Prinzipien festzustellen, danach gilt es die Praktiken zu identifizieren, die die Anwendung dieser Prinzipien verhindern, um schliesslich mögliche Lösungen zu erwägen.

### 1.2.3.3 Ständiges Komitee 5: Anlagefonds

Die für den Anlagefondsbereich zuständige Arbeitsgruppe 5 tagte dreimal. Zuhanden des Technical Committee schloss sie Berichte ab über das «Risk Assessment» für Fondsleitungen und über die Verantwortlichkeit der Fondsleitungen als Aktionäre («Corporate Governance»). Ein Bericht zur Darstellung der Performance von Anlagefonds ist in Vorbereitung. Die Arbeitsgruppe setzte sich auch mit aktuellen Themen auseinander, so mit den Auswirkungen der Terroranschläge auf die Anlagefonds (vgl. Ziff. 1/3). Auf grosses Interesse der internationalen Teilnehmerschaft stiess die Präsentation der Bankenkommission zu den von ihr genehmigten «Verhaltensregeln für die schweizerische Fondswirtschaft» der Swiss Funds Association SFA.

### 1.2.4 FESCO

Das Forum of European Securities Commissions (FESCO) wurde 1997 mit der Absicht gegründet, die Entwicklung eines europäischen Binnenmarktes im Wertpapierbereich mitzugestalten. Neben den 15 EU-Mitgliedstaaten sind im FESCO die EWR-Mitglieder Norwegen und Island vertreten, wobei nur die EU-Staaten stimmberechtigt sind. Seit 1999 ist die FESCOPOL als Untergremium der FESCO für die Belange der Marktaufsicht und des Informationsaustauschs tätig. Mit diesem für den europäischen Wertpapierbereich massgebenden Gremium stand die Bankenkommission als Aufsichtsbehörde über die Börsen und den Effektenhandel in Kontakt. Auf Einladung der FESCOPOL präsentierte sie an der FESCOPOL-Mitgliederversammlung in Rom das System der schweizerischen Amtshilfe im Börsenbereich.

Mit dem Beschluss der EU-Kommission zur Einsetzung des Ausschusses der europäischen Wertpapierregulierungsbehörden vom 6. Juni 2001 und der formellen Annahme der neuen Charta durch die FESCO-Mitglieder im September 2001 erfolgte die Umgestaltung der FESCO zum neuen Committee of European Securities Regulators (CESR). Die Bankenkommission wird den Kontakt zu diesem neuen Ausschuss, der die Börsenaufsicht europaweit beeinflusst, aufrecht erhalten.

### 1.2.5 Futures and Options Markets Regulators' Meeting

Die Swiss Futures and Options Association (SFOA) führte im September 2001 ihr jährliches Bürgenstock Meeting durch. Im Rahmen dieser mehrtägigen Konferenz, an der sich die globale Derivat-Industrie traf, fand das traditionelle «Futures and Options Markets Regulators' Meeting» der für die Überwachung der Derivatbörsen verantwortlichen Aufsichtsbehörden statt (vgl. Jahresberichte 1999 S. 120 und 2000 S. 125). Im Zentrum der Diskussionen standen nationale (USA, UK, Ungarn) sowie grenzüberschreitende (Euronext, virt-x) regulatorische Entwicklungen und neue Herausforderungen für Aufsichtsbehörden und Regulatoren im Bereich der Internet-Technologie und des Clearing und Settlements.

### 1.2.6 Kooperationsprojekt zwischen den französischsprachigen Finanzmarktregulatoren

Die französische Commission des opérations de bourse (COB) teilte der Bankenkommision am 4. Mai 2001 mit, dass sie zusammen mit den übrigen französischsprachigen Finanzmarktregulatoren eine flexible und informelle Organisation gründen will, die den involvierten Behörden erlauben soll, ihre gemeinsamen Anliegen auszudrücken, ihre Zusammenarbeit zu vertiefen sowie ihr Know-how und ihre Erfahrung auszutauschen. Eine erste Zusammenkunft verschiedener französischsprachiger Finanzmarktregulatoren fand im Juni 2001 in Paris statt. An dieser Zusammenkunft wurde beschlossen, dass in Zukunft für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Aufsichtsbehörden Ausbildungsseminare durchgeführt werden und zwischen den Präsidenten der verschiedenen Behörden regelmässige Treffen stattfinden sollen.

### 1.3 Anlagefonds / Enlarged Contact Group on the Supervision of Collective Investment Funds

Der jährliche Erfahrungs- und Informationsaustausch der Aufsichtsbehörden über Anlagefonds wurde 2001 von der griechischen Capital Market Commission in Athen organisiert. Vertreter der Aufsichtsbehörden der meisten EU-Staaten, aus Brasilien, Guernsey, der Isle of Man, Jersey, Kanada, Mexiko, Norwegen und der Schweiz nahmen ebenso daran teil wie ein Repräsentant der Europäischen Kommission.

Das Treffen ermöglichte einen breiten Meinungsaustausch über aktuelle Trends auf dem Fondsmarkt und dessen Beaufsichtigung. Gegenstand der Beratungen war zum einen die Entwicklung der Anlagefondsgesetzgebung und der Aufsichtspraxis der Teilnehmerstaaten. Zum anderen widmeten sich die Vertreter der Aufsichtsbehörden diversen regulatorischen Fragen, namentlich den Bereichen Anlagetechniken und Anlageinstrumente, den sog. «Venture Capital Funds», «Hedge Funds» und «Exchange Traded Funds» (ETF), fondsähnlichen Produkten (Zertifikaten usw.), Interessenkonflikten der Fondsträger, der Bewertung von Fondsanlagen und Kommissionen zulasten des Fondsvermögens.

### 1.4 Joint Forum

Das Joint Forum setzt sich zu gleichen Teilen aus Vertretern der Banken-, Effektenhandels- und Versicherungsaufsicht zusammen. Für die Schweiz nimmt die Bankenkommision in diesem Gremium Einsitz. Das Mandat des Forums betrifft einerseits Aspekte der Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten, zum anderen werden auf Stufe «technischer Experten» Gegenstände gemeinsamen Interesses aller drei Aufsichtsbereiche erörtert. 2001 fanden drei Treffen des Joint Forums statt.

Die von den Aufsichtsorganisationen des Joint Forums (vgl. [www.bis.org](http://www.bis.org), [www.iais-web.org](http://www.iais-web.org) und [www.iosco.org](http://www.iosco.org)) im November veröffentlichten Berichte «Risk manage-

ment practices and regulatory capital» und «Core principles» verstehen sich als sektorübergreifende Vergleichsstudien. Ein Bericht «Corporate Governance and Transparency» steht noch aus.

Der Bericht «Core principles» vergleicht die sektorspezifischen Grundprinzipien der drei Aufsichtsbereiche. Er findet Gemeinsamkeiten und sucht unterschiedliche Prinzipien zu erklären. Der Bericht dient vor allem jenen zum Verständnis, die mit der Analyse und der Bewertung der nationalen Umsetzung der Grundprinzipien befasst sind, wie beispielsweise dem Internationalen Währungsfonds im Rahmen des Financial Sector Assessment Program (vgl. Ziff. I/3). Die Analyse ergab auf der Ebene der Grundprinzipien keine Widersprüche oder Konflikte zwischen den jeweiligen Sektoren. Andererseits sind wesentliche Unterschiede, in der kapitalmässigen Behandlung gleicher Risiken von Beteiligungen an Tochtergesellschaften beispielsweise, auszumachen. Diese lassen sich auch mit den unterschiedlich grossen Adressatenkreisen der drei Organisationen und dem Entstehungsdatum der Prinzipien nicht immer rechtfertigen.

Der Bericht «Risk management practices and regulatory capital» sucht in erster Linie die Unterschiede zwischen den Sektoren herauszuarbeiten und die jeweils herrschende Anwendungspraxis zu verstehen. Beide Berichte unterliegen einem raschen Wandel. Trotzdem wird sich die sektorielle Sichtweise, die die traditionellen Geschäftsbereiche reflektiert, künftig ebenso halten wie die Praxisunterschiede, die sich daraus ergeben. Weitere Anstrengungen hin zur Konvergenz sind nötig, das Joint Forum bildet dafür weiterhin eine geeignete Plattform, um die Zusammenarbeit und das gegenseitige Verständnis der Sektoren zu fördern.

### 1.5 Financial Stability Forum

Aufgabe des im Februar 1999 durch die Finanzminister und Präsidenten der Zentralbanken der G-7-Staaten gegründeten Financial Stability Forums (FSF) ist die Förderung der finanziellen Stabilität durch die Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit bei der Aufsicht über die Märkte und Finanzunternehmen. Die Schweiz ist nicht Mitglied des Forums, das ausser den Vertretern der Finanzministerien und der Aufsichtsbehörden der G-7 auch Mitglieder von vier weiteren Staaten (Australien, Hong Kong, Niederlande, Singapur) sowie von verschiedenen internationalen Organisationen (Basler Ausschuss, International Organization of Securities Commissions, Internationaler Währungsfonds, Weltbank, Bank für internationalen Zahlungsausgleich und OECD) umfasst.

Ungeachtet der mit der Nichtmitgliedschaft verbundenen Schwierigkeiten bemühen sich die Schweiz und insbesondere die Bankenkommission, die Arbeiten des FSF zu verfolgen, wozu namentlich das Ringen um geeignete Massnahmen bei Krisen von grossen Finanzkonglomeraten (Large & Complex Financial Institutions, LCFI) zählt.

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

Die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) führte ihre Arbeiten zur Identifizierung jener Länder, die bei der Bekämpfung der Geldwäscherei grosse Schwächen aufweisen, fort. Auf der Basis der 25 zu Beginn des Jahres 2000 angenommenen Kriterien überprüfte die Arbeitsgruppe die im Juni 2000 veröffentlichte Liste von 15 Ländern, die als nicht kooperativ im Kampf gegen die Geldwäscherei eingestuft wurden (vgl. Jahresbericht 2000 S. 30). Gewisse Länder wurden von dieser Liste gestrichen und andere neu hinzugefügt. Im Weiteren fasste die FATF Massnahmen gegen jene Länder ins Auge, die die Rechtspflege zur Bekämpfung der Geldwäscherei nicht zu verbessern gedenken. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 verabschiedeten die Mitglieder der FATF zudem eine Reihe von Empfehlungen (vgl. Ziff. I/3) und beschlossen, im Juni 2002 eine neue Serie mit Prüfungen in den nicht kooperativen Ländern in Angriff zu nehmen. Diese soll sich auf jene Staaten konzentrieren, die die Massnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus nicht umsetzen.

Die FATF führte auch die Revision ihrer 60 Empfehlungen weiter. Um den Prozess zu beschleunigen, setzte sie verschiedene Arbeitsgruppen ein. Gruppe A behandelt alle Fragen zur Identifizierung und Anzeige verdächtiger Transaktionen sowie zur Anwendung der Empfehlungen auf nicht bankenrechtliche Berufe und Aktivitäten im Finanzbereich. Die FATF nahm vom Kundenidentifikationsdokument, das der Basler Ausschuss publizierte (vgl. Ziff. 1.1.1.7), Kenntnis und anerkannte, dass dieses für ihre eigenen Arbeiten hilfreich sein könnte. Gruppe B befasst sich mit den «corporate vehicles» und untersucht insbesondere die Aktiengesellschaften, die Titel an den Inhaber herausgeben sowie andere Gesellschaftsformen, welche den eigentlichen wirtschaftlich Berechtigten schützen, wie die Trusts und Stiftungen. Gruppe C setzt sich mit der Frage auseinander, ob die Empfehlungen auch auf bestimmte nicht finanzielle Berufe und Aktivitäten angewandt werden müssen. Gruppe D schliesslich versucht eine Methodologie für den Internationalen Währungsfonds zu erarbeiten und prüft dabei die Anwendung der FATF-Empfehlungen auf die vom Währungsfonds für seine Prüfungen entwickelten Leitlinien zur Beobachtung von Standards und Regeln.

### 1.7 EU – Bilaterale Verhandlungen

Bei der ersten Verhandlungsrunde (Bilaterale I) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) wurden verschiedene Bereiche offen gelassen, so auch die Liberalisierung des Dienstleistungssektors. Zur Regelung dieser Bereiche begannen bereits im Juli 2000 Gespräche zwischen der Schweiz und der EU, die zum Start einer neuen Verhandlungsrunde (Bilaterale II) führten. Inhalt der Bilateralen II sind zehn Verhandlungsdossiers, für die eine parallele Verhandlungsführung vorgesehen ist, damit die unterschiedlichen Interessenlagen der beiden Verhandlungsseiten ausgeglichen bleiben.

Von besonderem Interesse für die Tätigkeit der Bankenkommission ist das Dossier «Dienstleistungen». Die Finanzdienstleistungen stehen hierbei im Vordergrund, wobei die Bereiche Telekommunikation, Energie, Verkehr, Post, audiovisueller Sektor und freie Berufe zur Komplexität beitragen. An der Vorbereitung des Verhandlungsmandates nahm die Bankenkommission als Aufsichtsbehörde im Finanzdienstleistungssektor unterstützend teil. Das Verhandlungsziel dieses Dossiers, das dem schweizerischen Finanzdienstleistungssektor den Marktzugang in Europa verbessern soll, bewegt sich innerhalb einer gewissen Spannweite. Je nach Verhandlungsansatz reicht das Spannungsfeld von einer klassischen Freihandelsregelung, bei der eine gemeinsame Harmonisierungsbasis durch gegenseitige Anerkennung von Rechtsnormen geschaffen wird, bis hin zur Teilintegration. Dabei wäre der EU-Rechtsbestand (*acquis communautaire*) im Dienstleistungsbereich gesamthaft zu übernehmen, wobei der Einbezug der künftigen Entwicklung dieses Rechtsbestandes ebenfalls einer Regelung bedürfte. Der Bundesrat fällte im November 2001 einen ersten Entscheid für den Verhandlungsansatz einer Liberalisierung der Dienstleistungen auf der Basis des geltenden EU-Rechtsbestandes bei gegenseitiger Anerkennung gleichwertiger Bestimmungen, wobei keine automatische Übernahme von künftigen EU-Regelungen durch die Schweiz vorgesehen ist. Das Mandat wird Anfang 2002 nach dem Abschluss der Konsultation bei den Aussenpolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte und den Kantonen verabschiedet.

## 2. Internationale Amtshilfe

Die internationale Amtshilfe zählte auch im Jahr 2001 zu den wichtigen Tätigkeitsfeldern der Bankenkommission. Diese hielt ihre Kontakte mit den ausländischen Behörden aufrecht und war bestrebt, den an sie gerichteten Ersuchen Folge zu leisten, sofern die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt waren. Dabei hatte die Bankenkommission insbesondere auf die Einhaltung des Rahmens zu achten, den das Bundesgericht zu den Verfahrensrechten der Kunden aufgestellt hat (vgl. Ziff. I/6).

# VIII. Beziehungen zu Behörden und Verbänden

## 1. Behörden

### 1.1 Behörden des Bundes

#### 1.1.1 Geschäftsprüfungskommissionen

Vertreter der Bankenkommission erhielten wie schon in den Vorjahren (vgl. Jahresbericht 2000 S. 131) die sehr geschätzte 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 2000 und der Jahrespressekonferenz der Bankenkommission wurden insbesondere folgende Bereiche behandelt:

- die Regulierung und Aufsicht von E-Finance
- die Umsetzung des Geldwäscherei-Gesetzes im Parabankensektor, die Rolle der Selbstregulierung und die Zusammenarbeit unter den inländischen Aufsichtsbehörden
- die Probleme der Erkennung von Potentatengeldern und die ausserordentlichen Revisionen als Folge der Abacha-Affäre
- die Bonus-Systeme im Private Banking
- die Totalrevision der Eigenkapital-Vereinbarung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht
- die Eigenmittelunterlegung von Krediten an die Tourismusbranche und von Erfüllungsgarantien bei grossen Bauvorhaben
- die Kontrolle über die Tätigkeit der bankengesetzlichen Revisionsstellen und die Empfehlungen der Expertenkommission Revisionswesen
- die Geschäftstätigkeit von Niederlassungen schweizerischer Banken in Offshore-Finanzzentren und deren Prüfung durch die externen Revisionsstellen
- die Risiken und Chancen einer schweizerischen Postbank
- die Attraktivität des Finanzplatzes Schweiz für ausländische Anlagefonds
- die Tätigkeit von Finanzanalysten
- die Gefährdung der Datensicherheit durch ausländische Abhördienste
- die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur internationalen Amtshilfe im Börsenbereich
- die Zusatzsreglemente für die Kotierung im Segment SWX Local Caps und von Immobilienanlagegesellschaften
- der von den Grossbanken errichtete Entschädigungsfonds für Aktionäre der Biber Holding AG
- die Empfehlungen der Expertenkommission Finanzmarktaufsicht zur Allfinanzaufsicht
- allfällige Interessenkonflikte bei den Mitgliedern der Bankenkommission
- die Ursachen der hohen Personalfuktuation beim Sekretariat der Bankenkommission
- die Zusammenarbeit zwischen Bankenkommission, Nationalbank und Eidgenössischem Finanzdepartement.

### 1.1.2 Bundesamt für Privatversicherungen (BPV)

Die Bankenkommission und das Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) arbeiteten 2001 gemeinsam an der gesetzlichen Verankerung der Gruppen- und Konglomeratsaufsicht des Banken- und Börsengesetzes im Verfahren der Totalrevision des Versicherungsaufsichtsgesetzes (vgl. Ziff. I/1) und an den Aufsichtskonzepten für versicherungsdominierte Finanzkonglomerate (vgl. Ziff. IV/1). Die Gesetzesregeln in den drei Erlassen konnten einander angenähert werden. Oberstes Ziel war die Schaffung einer der angekündigten EU-Konglomeratsaufsicht äquivalenten formellen Gesetzesregel für die Aufsicht über Finanz- und Versicherungsgruppen sowie Finanzkonglomerate.

Das Konzept für die Zurich Financial Services Group (vgl. Jahresbericht 2000 S. 98 f.) wurde am 23. April 2001 mit einer Verfügung des BPV formell erlassen (vgl. [www.bpv.admin.ch](http://www.bpv.admin.ch) bzw. EBK-Bulletin 42/2000). Aufgrund der beschränkten gemeinsamen personellen Ressourcen werden weitere Konglomerate in der Reihenfolge ihrer Gesamtgrösse nach gleichen Grundsätzen einer Gesamtaufsicht zugeführt, wobei die Rentenanstalt/Swiss Life-Gruppe 2001 im Mittelpunkt stand (vgl. Ziff. VI/1).

### 1.1.3 Postbank

Die Bankenkommission wurde 2001 eingeladen, zum Projekt des Ausbaus der Postfinance zu einer eigentlichen Retailbank Stellung zu nehmen. In ihrer Antwort an das Finanzdepartement und an das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation wies sie darauf hin, dass ein derartiger Schritt nur dann in Frage kommt, wenn sich die Postbank vorbehaltlos und uneingeschränkt sämtlichen Bestimmungen des Bankengesetzes und der Aufsicht der Bankenkommission unterstellt. Zudem habe sich eine solche Retailbank auch an die einschlägigen Rundschreiben der Bankenkommission sowie an die Landesregeln der Bankiervereinigung zu halten und komme nicht umhin, deren Einlegerschutzvereinbarung beizutreten. Die Bankenkommission wies ferner auf die trotz fehlender Staatsgarantie nach wie vor grosse Nähe zwischen der Postfinance und deren Nichtbanken-Muttergesellschaft und dem Bund hin. Diese Nähe könnte dazu führen, dass der Bund, wenn nicht rechtlich verpflichtet, so doch faktisch gezwungen sein könnte, der neuen Bank bei finanziellen Schwierigkeiten beizustehen, um Schaden von der gesamten Gruppe abzuwenden.

Ferner führte die Bankenkommission aus, dass die Beschränkung einer Postbank auf das Retailgeschäft das Ertragspotenzial der neuen Bank beträchtlich einschränke, während die aktivseitige Fokussierung auf die Kreditgewährung an Retailkunden und KMU (Hypothekar- und Investitionskredite) ein «Klumpenrisiko» bilde, das die Postfinance erheblichen konjunkturellen und sektoriellen Risiken aussetzen könne. Schliesslich machte die Bankenkommission darauf aufmerksam, dass anders als heute eine Refinanzierung der Postdienste durch den Bodensatz der Postcheck-Konti

nicht mehr möglich sein werde, weswegen sich die Post entweder am Kapitalmarkt oder durch Kredite bzw. Gewinnausschüttungen der Postfinance refinanzieren müsste. Allfällige Kredite an die Post wären angesichts der einschlägigen bankengesetzlichen Risikoverteilungsvorschriften (Art. 21a Abs. 1 BankV) auf max. 25% der anrechenbaren Eigenmittel der Postfinance beschränkt. Das Projekt Postbank ist inzwischen eingestellt.

## 1.2 Nationalbank

An den beiden jährlichen Aussprachen erörterte die Bankenkommission mit dem Direktorium der Nationalbank u.a.

- die Entwicklungen im Bankensystem aufgrund der Frühinformationen und von Problemfällen
- die Konsequenzen der Terroranschläge vom 11. September 2001 (vgl. Ziff. I/2)
- das Financial Sector Assessment Program (vgl. Ziff. I/3)
- die kundenbezogene Amtshilfe im Börsenbereich (vgl. Ziff. I/6)
- die Totalrevision des Nationalbankgesetzes und die Überwachung von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen (vgl. Ziff. II/1.1.2)
- das Bankinsolvenzrecht (vgl. Ziff. II/1.1.3)
- das Financial Stability Forum (vgl. Ziff. VII/1.5)
- die nächste Runde der bilateralen Verhandlungen mit der EU (vgl. Ziff. VII/1.7).

## 2. Verbände

### 2.1 Bankiervereinigung (SBVg)

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

- die Konsequenzen der Terroranschläge vom 11. September 2001 (vgl. Ziff. I/2)
- das Financial Sector Assessment Program (vgl. Ziff. I/3)
- die Schwerpunktprüfungen bei Niederlassungen von Schweizer Banken in Offshore-Ländern (vgl. Ziff. I/5)
- die kundenbezogene Amtshilfe im Börsenbereich (vgl. Ziff. I/6)
- die Einlagenversicherung (vgl. Ziff. II/1.1.3)
- die Revision der VSB 98 und des EBK-Rundschreibens 98/1 «Geldwäscherei» (vgl. Ziff. II/2 und VI/3.1)
- den Bericht der Expertenkommission Revisionswesen (vgl. Ziff. II/3.4.1)
- die Bonussysteme im Private Banking (vgl. Ziff. II/3.5)
- die Überwachung von Finanzkonglomeraten und die Revision des Versicherungsaufsichtsgesetzes, des Bankgesetzes und des Börsen- und Effektenhandelsgesetzes (vgl. Ziff. VI/1)

- die Revision der Eigenkapital-Vereinbarung des Basler Ausschusses (vgl. Ziff. VII/1.1.1.2)
- die nächste Runde der bilateralen Verhandlungen mit der EU (vgl. Ziff. VII/1.7)
- das Outsourcing.

## 2.2 Swiss Funds Association (SFA)

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

- die Revision des Anlagefondsgesetzes (vgl. Ziff. III/1.1)
- das Rundschreiben der Bankenkommission betreffend öffentliche Werbung für Anlagefonds (vgl. Ziff. III/1.4.1)
- die Richtlinien der SFA für den Fondsvertrieb (vgl. Ziff. III/2.3.1)
- die Zusammenarbeit zwischen SFA und Bankenkommission
- das Projekt «Transparenz im Fondsmarkt»
- die Revision der Anlagefonds-Richtlinie der Europäischen Union (vgl. Ziff. III/1.1).

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

## 2.3 Treuhand-Kammer

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

- den Terminplan für das Inkraftsetzen verschiedener Empfehlungen der Expertenkommission Revisionswesen zur Anpassung der Vorschriften über die Bankenrevision
- die neuen Richtlinien der Treuhand-Kammer zur Unabhängigkeit
- die Überprüfung der Richtlinien zur Bewertung von Aktiven, insbesondere von Immobilienkrediten
- die neuen Anforderungen an die Kundenidentifikation bei E-Banking und E-Finance
- die Vor-Ort-Kontrollen bei Niederlassungen in Offshore-Zentren durch den zuständigen Revisor, um die konsolidierte Überwachung sicherzustellen
- die Mitarbeit der Treuhand-Kammer bei der Überprüfung des Finanzplatzes Schweiz durch den Internationalen Währungsfonds.

# IX. Interna

## 1. Bankenkommission

Die Bankenkommission behandelte in elf zum Teil zweitägigen Sitzungen 278 (im Vorjahr 301) Geschäfte.

Der Bundesrat wählte auf den 1. Juli 2001 Christoph Ammann, Prof. Luc Thévenoz und Prof. Jean-Baptiste Zufferey in die Bankenkommission.

Die Bankenkommission ernannte Dr. Heidi Pfister-Ineichen als neues Mitglied der Übernahmekammer.

## 2. Sekretariat

Ende Jahr arbeiteten 105 Personen bei der Bankenkommission. Sechzehn Stellen waren noch nicht besetzt. Sorgen bereitete der Bankenkommission erneut die – im Vergleich zum Vorjahr zwar etwas tiefere – Fluktuationsquote von gegen vierzehn Prozent (2000: 18%). Wiederum wechselten praktisch alle Austretenden zu Arbeitgebern der Privatwirtschaft. Insgesamt beeinflussten die nach wie vor gute Arbeitsmarktlage für besonders ausgewiesene Fachkräfte und die wesentlich höheren Entlohnungsmöglichkeiten wie auch die hervorragenden Nebenleistungen der Privatwirtschaft die Fluktuation bei der Bankenkommission erheblich.

Im November 2001 erhielten alle Mitarbeitenden im Rahmen der Überführung der Arbeitsverhältnisse ins neue Bundespersonalgesetz öffentlichrechtliche Arbeitsverträge. Die neuen rechtlichen Grundlagen erlauben nunmehr eine gewisse Flexibilität bei der Lohngestaltung. So konnten ausserordentliche Lohnanpassungen vorgenommen werden. Ab Januar 2002 können zudem Arbeitsmarktzulagen ausgerichtet werden. Auch mit diesen Instrumenten bleibt das Lohnniveau der Privatwirtschaft in gewissen Segmenten unerreichbar. So sehr sich die Fachstellen des Finanzdepartementes auch um Lösungen bemühten, zeigte sich unter dem neuen Recht erneut, dass ebenfalls in personalrechtlicher Sicht eine Verselbständigung der Bankenkommission unerlässlich ist.

## 3. Rechnung

Die Aufsichtsabgaben werden so festgesetzt, dass sie die Kosten der Bankenkommission und ihres Sekretariates decken (Art. 1 der 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 Kosten des Vorjahres massgebend.

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

	Rechnungsjahr 2000		Rechnungsjahr 2001	
<b>Ausgaben</b>		<b>1999</b>		<b>2000</b>
• Behörde und Sekretariat	CHF	10 542 450	CHF	13 256 252
• Gemeinkosten <sup>1</sup>	CHF	8 805 808	CHF	10 698 116
• Überdeckung (Vortrag auf neue Rechnung)	CHF	2 142 581	CHF	2 557 904
	CHF	21 490 839	CHF	26 512 272
<b>Einnahmen</b>		<b>2000</b>		<b>2001</b>
• Spruch- und Schreibgebühren <sup>2</sup>	CHF	3 768 883	CHF	3 824 477
• Aufsichtsabgaben <sup>2</sup>				
– übrige Beaufsichtigte <sup>3</sup>	CHF	12 407 767	CHF	17 482 362
– Anlagefonds	CHF	1 870 342	CHF	2 737 326
• Modellprüfungen	CHF	460 652	CHF	226 934
• Kostenrückerstattungen	CHF	58 819	CHF	98 592
• Überdeckung aus dem Vorjahr	CHF	2 924 376	CHF	2 142 581
	CHF	21 490 839	CHF	26 512 272

<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

4. Organigramm 2001



# 5. Organigramm 2002



# X. Statistik

## 1. Banken

### 1.1 Behandelte Geschäfte

#### 1.1.1 Verfügungen

2001 erliess die Bankenkommission 77\* (141) Verfügungen im Bankenbereich, einschliesslich Sekretariatsverfügungen. Diese betrafen folgende Sachgebiete:

• Bewilligungen		
– Banken (Art. 3 BankG)	11	(16)
– Zweigniederlassungen (Art. 4 ABV)	5	(4)
– Vertretungen (Art. 14 ABV)	3	(5)
• Zusatzbewilligungen (Art. 3 <sup>bis</sup> BankG, Art. 12 ABV)	14	(27)
• Zusatzbewilligungen (Art. 3 <sup>ter</sup> BankG)	15	(17)
• Wechsel von Revisionsstellen (Art. 39 Abs. 2 BankV)	16	(6)
• Eigenmittel, Liquidität und Risikoverteilung	3	(2)
• Aufhebung der Unterstellung	2	(2)
• Liquidation im Zusammenhang mit unbewilligter Tätigkeit	0	(1)
• Amtshilfe	0 *	(39)
• Verschiedenes	8	(22)

\* Die Amtshilfeverfügungen sind in Ziff. 3.1 enthalten (Börsengesetz).

#### 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.

2001 wurden 12 (2) Empfehlungen, welche alle Fragen der Jahresrechnung betrafen, erlassen. Sie wurden von den Banken angenommen.

### 1.2 Unterstellte Banken und Revisionsstellen (Bestand Ende 2001)

• Banken, wovon	377	(378)
– ausländisch beherrscht	127	(128)
– Zweigniederlassungen ausländischer Banken	26	(24)
• Raiffeisenbanken	512	(537)
• Vertreter ausländischer Banken	53	(60)
• Anerkannte Revisionsstellen	10	(11)

## 2. Anlagefonds

### 2.1. Behandelte Geschäfte

2001 wurden von der Bankenkommission 400 (263) Verfügungen einschliesslich Sekretariatsverfügungen behandelt.

### 2.2. Entwicklung der Anlagefonds im Jahre 2001

Im Jahr 2001 wurden 82 (43) neue Fonds schweizerischen Rechts gegründet, was die höchste Anzahl neu bewilligter Anlagefonds seit der Inkraftsetzung des neuen Gesetzes bedeutet. Demgegenüber wurden 17 (23) Fonds liquidiert oder fusioniert. Der Nettozuwachs beträgt damit 65 (20), womit sich die Gesamtzahl von 399 auf 464 erhöhte. 4 (2) Fonds waren per 31. Dezember 2001 in Liquidation.

Die Zahl der Fondsleitungen belief sich per 31. Dezember 2001 auf 47 (45). Im Jahre 2001 wurden 151 neue Vertriebssträger bewilligt. 11 verzichteten auf ihre Bewilligung, womit sich ihre Gesamtzahl von 171 auf 311 erhöhte.

Auch im Jahr 2001 verzeichneten die ausländischen Anlagefonds ein kräftiges Wachstum um 827 neue Einheiten, während 169 liquidiert wurden. Damit beträgt der Nettozuwachs 658 neue Einheiten, womit die Zahl der ausländischen Fonds von 2173 per Ende Dezember 2000 auf 2831 per Ende Dezember 2001 zunahm. Der Nettozuwachs entfiel vorwiegend auf Luxemburg (+ 440), Irland (+ 96), Belgien (+ 60), Frankreich (+21), Deutschland (+ 17), Guernsey (+ 16) und Grossbritannien (+ 11).

	Anzahl		Fondsvermögen		Einzahlungen ./ Rückzüge	
	per 31.12.		per 31.12. in Mio. CHF		per 31.12. in Mio. CHF	
	2001	2000	2001	2000	2001	2000
<b>Schweiz. Anlagefonds</b>						
Effekten- und übrige Fonds	436	368	134 095	138 768	13 406	15 922
Immobilienfonds	28	31	11 921	11 431	505	457
<b>Total</b>	464	399	146 016	150 199	13 911	16 379
<b>Ausländische Fonds</b>	2831	2173	–	–	54 044	71 330

Weitere statistische Angaben enthalten die «Statistischen Monatshefte» der Schweizerischen Nationalbank (Tabelle D6).

Nach Herkunftsländern sieht die Statistik der in der Schweiz vertretenen ausländischen Fonds per Ende 2001 wie folgt aus:

EWR-Länder		
• Luxemburg	2'038	(1598)
• Irland	289	(193)
• Deutschland	133	(116)
• Belgien	85	(25)
• Frankreich	51	(30)
• Liechtenstein	40	(36)
• Dänemark	29	(29)
• Grossbritannien	25	(14)
• Niederlande	8	(5)
• Österreich	2	(2)
Übrige Länder		
• Guernsey	89	(73)
• Jersey	37	(46)
• USA	4	(5)
Länder ohne eine der schweizerischen gleichwertige Aufsicht nach altem Recht (Art. 45 Abs. 6 AFG)	1	(1)

### 3. Börsen und Effekthändler

#### 3.1 Behandelte Geschäfte / Verfügungen

2001 erliess die Bankenkommission 99 (158) Verfügungen im Sinne der Börsengesetzgebung, einschliesslich Sekretariatsverfügungen. Diese betrafen folgende Sachgebiete:

• Zulassung ausländischer Börsen (Art. 3 Abs. 3 BEHG und Art. 14 BEHV)	8	(7)
• Zulassung ausländischer Börsenmitglieder (Art. 10 Abs. 4 und 37 BEHG und Art. 53 BEHV)	27	(33)
• Offenlegungen von Beteiligungen (Art. 20 und Art. 22 BEHV-EBK)	1	(0)
• Öffentliche Kaufangebote (Art. 23 Abs. 4 BEHG)	4	(4)
• Bewilligungen		
– Effekthändler (Art. 10 BEHG)	10	(34)
– Zweigniederlassungen (Art. 41 BEHV)	0	(2)
– Vertretungen (Art. 49 BEHV)	14	(19)

• Zusatzbewilligung (Art. 10 Abs. 6 BEHG und Art. 56 Abs. 3 BEHV)	1	(3)
• Aufhebung der Unterstellung	0	(1)
• Liquidation im Zusammenhang mit unbewilligter Tätigkeit (Art. 35 Abs. 3 BEHG)	2	(10)
• Amtshilfe (Art. 38 Abs. 3 BEHG)	30	(33)
• Verschiedenes		(12)

### 3.2 Unterstellte Börsen, Effekthändler und Revisionsstellen (Bestand Ende 2001)

• Börsen	28	(20)
– Betriebsbewilligung an inländische Börsen	2	(2)
– Zulassung ausländischer Börsen	26	(18)
• Börsenähnliche Einrichtungen	2	(2)
• zugelassene ausländische Börsenmitglieder	198	(188)
• Effekthändler (ohne Banken), wovon	77	(73)
– ausländisch beherrscht	30	(24)
– Zweigniederlassungen ausländischer Effekthändler	7	(9)
• Vertretungen ausländischer Effekthändler	46	(32)
• anerkannte Revisionsstellen	10	(11)

## 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 2000 hängige Beschwerden	14
• 2001 neu eingereichte Beschwerden	14
• 2001 entschiedene oder zurückgezogene Beschwerden	24
• Ende 2001 hängige Beschwerden	4

### 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 das Eidgenössische 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 Vertriebsträgern von Anlagefonds gegen die Richtlinien für den Fondsvertrieb der Swiss Funds Association SFA als Disziplinarbehörde zu melden.

- Strafanzeigen an das Eidgenössische Finanzdepartement 2 (12)
- Strafanzeigen an kantonale Behörden 3 (3)