



EIDGENÖSSISCHE BANKENKOMMISSION
COMMISSION FÉDÉRALE DES BANQUES
COMMISSIONE FEDERALE DELLE BANCHE
CUMMISSIUN FEDERALA DA LAS BANCAS

Jahresbericht Rapport de gestion

EBK CFB
EBK CFB
EBK CFB
EBK CFB
EBK CFB
EBK CFB

1994



EIDGENÖSSISCHE BANKENKOMMISSION
COMMISSION FÉDÉRALE DES BANQUES
COMMISSIONE FEDERALE DELLE BANCHE
CUMMISSION FEDERALA DA LAS BANCAS

Jahresbericht Rapport de gestion

EBK CFB
EBK CFB
EBK CFB
EBK CFB
EBK CFB
EBK CFB

1994

Herausgeber Eidg. Bankenkommission
Editeur Commission fédérale des banques

Marktgasse 37, Postfach, 3001 Bern
Marktgasse 37, case postale, 3001 Berne

Vertrieb Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale
Diffusion Office central fédéral des imprimés et du matériel
3000 Bern/3000 Berne

Telefon 031 / 322 39 08 / 322 39 14 / 322 39 53
Téléphone 031 / 322 39 08 / 322 39 14 / 322 39 53

Telefax 031 / 322 39 75
Téléfax 031 / 322 39 75

Bestellnummer 607.025
Numéro
de commande 607.025

3.95 5000 20 U 25300

Inhaltsübersicht

Seite

Deutsche Fassung

11

Verzeichnis der anerkannten Revisionsstellen

93

Französische Fassung

97

Sommaire

Version allemande

11

Liste des institutions de révision reconnues

93

Version française

97

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	5
Abkürzungen	9
Eidgenössische Bankenkommision	10
I. Einleitung	11
II. Wesentliches in Kürze	12
III. Wirtschaftliches Umfeld	14
IV. Banken	16
1. Rechtliche Grundlagen	16
1.1 Revision des Bankengesetzes	16
1.1.1 Revision des Bankengesetzes vom 18. März 1994 (Swisslex)	16
1.1.2 Anpassung des Bankengesetzes an die GATT/WTO-Abkommen	16
1.2 Revision Bankenverordnung	17
1.2.1 Revision Bankenverordnung vom 12. Dezember 1994	17
1.2.1.1 Anpassung an die Swisslex-Revision des Bankengesetzes	17
1.2.1.2 Eigenmittelvorschriften für das Kreditrisiko	18
1.2.1.3 Rechnungslegungsvorschriften	21
1.2.2 Ausblick auf weitere Änderungen	27
1.2.2.1 Risikoverteilung	27
1.2.2.2 Eigenmittelvorschriften für Marktrisiken	28
2. Rundschreiben	29
3. Praxis der Aufsichtsbehörde	30
3.1 Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit	30
3.2 Ausländisch beherrschte Banken	31
3.2.1 Liste Gegenrecht bietender Staaten	31
3.2.2 Russland	32

3.3	Eigenmittel	32
3.3.1	Oblig-Aktien	32
3.3.2	Eigenmittelerleichterungen	33
3.4	Revisionswesen	34
3.4.1	Mängel bei Revisionsstellen	34
3.4.2	Standeskommission der Treuhand-Kammer	37
3.4.3	Interne Revision durch externe bankengesetzliche Revisionsstelle	37
3.4.4	Derivate	38
3.4.5	Konsolidierte Überwachung	39
3.5	Kantonalbanken	41
3.5.1	Aufsicht / Staatsgarantie / Privatisierung	41
3.5.1.1	Thesenpapier der Bankenkommission	41
3.5.1.2	Bericht des Bundesrates über die Stellung der Kantonalbanken	43
3.5.1.3	Vollumfängliche Aufsicht durch die Bankenkommission	44
3.5.2	Solothurner Kantonbank	44
3.6	Regionalbanken	45
3.7	Gemeinschaftswerke	46
3.8	Unbewilligte Banktätigkeit	47
3.8.1	Club 2000	48
3.8.2	European Kings Club	48
3.8.3	FIDENAS	49
4.	Behandelte Geschäfte (Statistik)	50
4.1	Verfügungen	50
4.2	Empfehlungen und Risikoverteilungsmeldungen	51
5.	Unterstellte Banken, Finanz- und Revisionsgesellschaften	52
5.1	Bestand Ende 1994	52
5.2	Erteilte Bewilligungen	52
5.3	Aufgabe der Geschäftstätigkeit	53

V. Anlagefonds 57

1.	Rechtliche Grundlagen	57
1.1	Revision Anlagefondsgesetz	57
1.2	Verordnung des Bundesrates über die Anlagefonds	58

1.3 Verordnung der Bankenkommision über die Anlagefonds	58
1.4 Verordnung über die Gebühren	61
2. Aufsicht über die Anlagefonds	61
2.1 Immobilienanlagefonds	61
2.2 Wertschriftenanlagefonds: Warnung vor besonderen Risiken	62
2.3 Emission von Optionen auf Fondsanteile schweizerischer Anlagefonds durch die Depotbank	63
2.4 Parteistellung	64
3. Behandelte Geschäfte	64
4. Entwicklung der Anlagefonds im Jahre 1994	65
VI. Börsen und Effektenhandel	68
1. Rechtliche Grundlagen	68
2. Übernahmekommision	68
3. Regelwerk der Schweizerischen Effektenbörse	68
4. Status als Effektenhändler	68
VII. Pfandbriefwesen	72
Überprüfung der Pfandbriefzentralen	72
VIII. Behörden, Verbände, Ausland	73
1. Behörden	73
1.1 Behörden des Bundes	73
1.1.1 Gesetzgebungsvorhaben	73
1.1.2 Bericht über derivative Finanzinstrumente	73
1.2 Nationalbank	74
2. Verbände	74
2.1 Bankiervereinigung (SBVg)	74
2.2 Treuhand-Kammer	75
3. Internationale Organisationen	76
3.1 Banken	76

3.1.1 Bank für internationalen Zahlungsausgleich	76
3.1.2 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht	76
3.1.2.1 Risikomanagement im Derivatgeschäft	76
3.1.2.2 Eigenmittelvorschriften für Marktrisiken	77
3.1.2.3 Tripartite Group on Financial Conglomerates	78
3.1.3 Europäische Union	80
3.1.4 Dreiländertreffen	81
3.1.5 Deutschland	81
3.1.6 Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)	82
3.1.7 Internationale Kontakte	84
3.2 Anlagefonds / Enlarged Contact Group on the Supervision of Collective Investment Funds	84
3.3 Börsen- und Effektenhandel	85
3.3.1 Internationale Organisation für Börsenaufsichtsbehörden (IOSCO)	85
3.3.2 EU-Börsenaufsichtsbehörden	87
IX. Interna	88
1. Bankenkommission	88
2. Sekretariat	88
3. Organisation	88
4. Ausbildung	90
5. Rechnung	90
6. Organigramm	92
Verzeichnis anerkannter Revisionsstellen	93
1. Für Banken und Anlagefonds	94
2. Nur für Anlagefonds	94
Anlagefonds-Verzeichnis	95

Abkürzungen

ABV	Verordnung der Eidg. Bankenkommision vom 22. März 1984 über die ausländischen Banken in der Schweiz (SR 952.111)
aAFG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über die Anlagefonds (SR 951.31), in Kraft bis 31. Dezember 1994
nAFG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Anlagefonds (SR 951.31), in Kraft seit 1. Januar 1995
aAFV	Verordnung vom 20. Januar 1967 über die Anlagefonds (SR 951.311), in Kraft bis 31. Dezember 1994
nAFV	Verordnung vom 19. Oktober 1994 über die Anlagefonds (SR 951.311), in Kraft seit 1. Januar 1995
AFV-EBK	Verordnung der Eidg. Bankenkommision vom 27. Oktober 1994 über die Anlagefonds (SR 951.311.1), in Kraft seit 1. Januar 1995
AusIAFV	Verordnung vom 13. Januar 1971 über die ausländischen Anlagefonds (SR 951.312), in Kraft bis 31. Dezember 1994
BankG	Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (SR 952.0)
BankV	Verordnung vom 17. Mai 1972 über die Banken und Sparkassen (SR 952.02)
BEHG	Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel, in parlamentarischer Beratung
PfG	Pfandbriefgesetz vom 25. Juni 1930 (SR 211.423.4)
PfV	Pfandbriefverordnung vom 23. Januar 1931 (SR 211.423.41)
ROG-EBK	Reglement vom 4. Dezember 1975 über die Organisation und Geschäftsführung der Eidg. Bankenkommision (SR 952.721)
VSB 92	Vereinbarung vom 1. Juli 1992 über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken

Eidgenössische Bankenkommision

Präsident

Dr. iur. Silvio de Capitani, Zürich

Vizepräsident

Jean-Pierre Ghelfi, Neuchâtel

Mitglieder

Prof. Dr. rer. pol. Bruno Gehrig, Winterthur

Prof. Dr. rer. publ. Peter Nobel, Zürich

Flavio Pedrazzoli, Lugano

Prof. Dr. rer. publ. Hans Schmid, St. Gallen

Hans Wyer, alt Staatsrat, Visp

Sekretariat

Dr. iur. Kurt Hauri, Direktor

Fürsprecher Daniel Zuberbühler, stellvertretender Direktor, Rechtsdienst

Romain Marti, Vizedirektor, Bewilligungen und Anlagefonds

Kurt Lindegger, Vizedirektor, Überwachung (bisher Revisorat)

Franz Stirnimann, wissenschaftlicher Berater, Börsen und Effektenhandel

Max Nydegger, Adjunkt, Zentrale Dienste

Adresse

Marktgasse 37, Postfach, 3001 Bern

Telefon 031/322 69 11, Telefax 031/322 69 26

I. Einleitung

Die Bankenkommission beaufsichtigt drei Bereiche des Finanzsektors. Die Aufsicht über die Banken (Art. 23 Abs. 1 BankG), die Anlagefonds (Art. 40 aAFG in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 BankG) sowie das Pfandbriefwesen (Art. 39 PfG) sind ihr zur selbständigen Erledigung übertragen. Mit dem bevorstehenden Börsengesetz wird sie zusätzlich die Börsen, die Effekthändler, die Offenlegung von Beteiligungen sowie die öffentlichen Kaufangebote überwachen. Über ihre Aufsichtstätigkeit hat die Bankenkommission dem Bundesrat mindestens einmal jährlich Bericht zu erstatten (Art. 23 Abs. 3 BankG). Mit dem vorliegenden Bericht kommt sie dieser gesetzlichen Pflicht für 1994 nach.

Die Berichterstattung befasst sich insbesondere mit den 1994 behandelten wichtigen Fragen der Aufsicht sowie mit der Politik und Praxis der Bankenkommission. Der Bericht enthält überdies die Liste der für die Revision von Banken und Anlagefonds anerkannten Revisionsgesellschaften. Dagegen werden im Jahresbericht keine detaillierten statistischen Angaben über die Entwicklung und den Stand des schweizerischen Bankwesens veröffentlicht. Hierzu wird auf die im Sommer 1995 erscheinende umfassende Publikation der Schweizerischen Nationalbank «Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1994» verwiesen, die neben der Kommentierung statistischer Unterlagen auch ein Verzeichnis der dem Bankengesetz unterstellten Banken umfasst. Das Verzeichnis der von der Bankenkommission beaufsichtigten in- und der für die öffentliche Werbung zugelassenen ausländischen Anlagefonds kann bei der Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern, bezogen werden.

Neben dem Jahresbericht veröffentlicht die Bankenkommission im «Bulletin» ihre wichtigsten Entscheide sowie neue rechtliche Erlasse samt Erläuterungen (1994: EBK-Bulletins 24 und 25).

II. Wesentliches in Kürze

Wie in den Vorjahren zeichnete sich der schweizerische Bankensektor auch im Jahr 1994 durch ein Anhalten der strukturellen Veränderungen aus. Waren es in den Anfängen dieser Marktbereinigung die direkten Folgen der Überhitzung der Hochkonjunktur und insbesondere die Korrekturen im Immobilienmarkt, standen 1994 der Wettbewerb unter den Banken und der damit verbundene Zwang zur Steigerung von Effizienz und Rentabilität sowie die Festigung der eigenen Marktposition als Antrieb der Veränderungen im Mittelpunkt.

Von Übernahmen und Unternehmenszusammenschlüssen war vorwiegend wiederum der Kreis der Regionalbanken betroffen. Unter diesem strukturellen Druck sah sich der Verband Schweizer Regionalbanken gezwungen, sich selber einer Umstrukturierung und Reorganisation zu unterziehen. Unter einem Holdingdach wurde eine neue Zentralorganisation geschaffen.

Besondere Aufmerksamkeit wurde 1994 auch wieder den Kantonalbanken zuteil. Aufsehererregend war dabei die Übernahme der Solothurner Kantonalbank durch den Schweizerischen Bankverein und die damit verbundene Aufgabe des Status als Kantonalbank. Damit wurde im Kantonalbankensektor ein Tabu gebrochen. Eine weitere Zäsur im System der Kantonalbanken brachte die mit der Revision des Bankengesetzes geschaffene Möglichkeit der freiwilligen Übertragung der vollständigen Aufsicht auf die Bankenkommission. Bis zum Jahresende 1994 machten drei Kantonalbanken von dieser Möglichkeit Gebrauch. In zahlreichen anderen Kantonen sind entsprechende Vorhaben, die einer kantonalen gesetzlichen Grundlage bedürfen, im Gange. Die Kantonalbanken waren ferner Gegenstand eines umfassenden Berichtes des Bundesrates an den Nationalrat. Diese Studie wurde unter Mitarbeit der Bankenkommission verfasst.

1994 konnten die in den Vorjahren angelaufenen Revisionen des Anlagefonds- und Bankengesetzes und die direkt mit ihnen zusammenhängenden Anpassungen auf Verordnungsstufe abgeschlossen werden. Der Bundesrat setzte diese Änderungen auf den 1. Januar bzw. 1. Februar 1995 in Kraft. Ebenfalls auf den 1. Februar 1995 erliess der Bundesrat die unabhängig von der Revision des Bankengesetzes in Angriff genommenen Neuerungen der Vorschriften über die Eigenmittel und der Rechnungslegung. Die eidgenössischen Räte konnten 1994 die verbleibenden wenigen Differenzen zum Börsen-

gesetz noch nicht bereinigen. Diese tiefgreifenden geänderten und neuen Gesetzesnormen fanden auch in einer angepassten Organisation des Kommissionssekretariates ihren Niederschlag (vgl. Ziff. IX/3).

Die Finanzmärkte kennen immer weniger politische Ländergrenzen. Ihre starke Internationalisierung führt zwangsweise dazu, dass auch die Überwachung zwischenstaatlich angeglichen wird. Diese internationalen Harmonisierungsbestrebungen engen faktisch den Handlungsspielraum der einzelnen nationalen Aufsicht ein. Auch 1994 hatten die Bankenkommission und ihre Mitarbeiter in allen Bereichen ihrer Aufsichtstätigkeit vielfältige Kontakte zu ausländischen Behörden und Organisationen. In diesem internationalen Kontext ist insbesondere auf im Spätherbst angelaufene bilaterale Verhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland im Hinblick auf die Freistellung der Zweigniederlassungen von Schweizer Banken in Deutschland von bestimmten bankaufsichtsrechtlichen Erfordernissen hinzuweisen.

III. Wirtschaftliches Umfeld

a) Gemessen an den wichtigsten wirtschaftlichen Parametern waren in der Schweiz im vergangenen Jahr wiederum recht unterschiedliche Entwicklungen zu verzeichnen. Die Zinslandschaft veränderte sich spürbar. Im Gegensatz zu den Vorjahren sind die Zinsen markant angestiegen. Im Hypothekarbereich herrschte allerdings zinsmässig relative Ruhe. Fast spiegelbildlich war der Verlauf der Aktienbörse seit Februar 1994 rückläufig. Erst im späteren Jahresverlauf stellte sich eine Konsolidierung ein.

Die Inflation pendelte sich dank der rigorosen Geldmengenzpolitik der Schweizerischen Nationalbank in den Vorjahren auf tiefem Niveau ein. Damit einher ging jedoch auch ein an Stärke gewinnender Franken.

Obwohl sich – nach schlechten Vorjahren – wieder ein geringes reales Wachstum der Wirtschaft einstellte, konnte von einer entsprechenden Abnahme der Arbeitslosigkeit noch nicht gesprochen werden. Der Immobilienmarkt blieb weiterhin gedämpft. Angesichts des Angebotsüberhangs, auch durch Verwertungen aus Liquidationen und Konkursen, ist in nächster Zeit kaum mit einer wesentlichen Besserung zu rechnen. Auch die Defizite der öffentlichen Hand verharren trotz mannigfacher Anstrengungen in bedrohlicher Höhe.

Das wirtschaftliche Umfeld erlaubte es den meisten Banken nicht mehr, nahtlos an die hervorragenden Vorjahresergebnisse anzuknüpfen. Die Ausleihungsrisiken hielten sich wohl in einem in der Regel verkraftbaren Rahmen, doch die Beiträge aus dem indifferenten Geschäft und der Handelstätigkeit nahmen markant ab.

b) Die strukturellen Veränderungen im Bankgewerbe setzten sich mit unvermindertem Tempo fort. Die Faktoren, die diesen Prozess beeinflussen und charakterisieren, wirkten weiterhin (vgl. Jahresbericht 1991 S. 14 ff., 1992 S. 13 ff. und 1993 S. 14 ff.).

1994 äusserte sich namentlich der Zwang zu Effizienz und Rentabilität, aber auch zur Festigung der eigenen Marktstellung in mancher Beziehung. Die Kunden- und Produktesegmentierung und -rentabilisierung wurden mit rigorosen Massnahmen vorangetrieben (z. B. Einführung und Ausweitung verursacher- und kunden gerechter Gebührenstrukturen). Im wiedererentdeckten Retail-Geschäft wurden sowohl neue Anreize geschaffen als auch die Automatisierung fort-

gesetzt. Der organisatorische, betriebliche Aufbau sowie die Abläufe wurden gestrafft. Ein Prozess mit markantem Stellenabbau und laufend neuen technischen Möglichkeiten (Tele-Banking) ist im Gang. Gerade das kaum ermessbare Potential auf der Informatikebene wird dazu führen, dass sich die Verhältnisse im Bank- und Finanzgeschäft inskünftig rasch und tiefgreifend wandeln werden.

Vermehrt werden Fragen und Diskussionen zu möglichen Strategien, Ansprüchen einzelner Beziehungsgruppen (namentlich von Aktionären) und der Verantwortung von Banken und Bankorganen in die Öffentlichkeit getragen. Das Umfeld scheint generell sensibler, heikler geworden zu sein.

IV. Banken

1. Rechtliche Grundlagen

1.1 Revision des Bankengesetzes

1.1.1 Revision des Bankengesetzes vom 18. März 1994 (Swisslex)

Am 18. März 1994 verabschiedete das Parlament das im Rahmen des Swisslex-Verfahrens revidierte Bankengesetz. Der Bundesrat legte das Inkrafttreten auf den 1. Februar 1995 fest. Das revidierte Gesetz wurde im EBK-Bulletin 24 S. 5 ff. veröffentlicht. Damit konnte die 1992 in die Wege geleitete Gesetzesrevision einem erfolgreichen Ende zugeführt werden. Das Revisionsprojekt wurde unter der Federführung des Eidg. Finanzdepartements im wesentlichen von der Bankenkommision betreut.

Die Beratungen in den eidgenössischen Räten waren bereits Ende 1993 nahezu abgeschlossen (vgl. Jahresberichte 1992 S. 16 ff. und 1993 S. 18 ff.). Einzig das Differenzbereinigungsverfahren fand erst im Jahre 1994 statt. Bei dieser Gelegenheit verzichtete der Nationalrat auf seine strenge Haltung bezüglich der Übermittlung von Informationen an ausländische Strafbehörden. Damit wird diese Möglichkeit innerhalb der in Art. 23sexies Abs. 2 Bst. c BankG festgeschriebenen Grenzen beibehalten werden. Auch der Ständerat ist seinerseits auf seinen Vorschlag hinsichtlich einer Änderung der Definition der Kantonalbanken zurückgekommen, welche eine Beschränkung der Staatsgarantie hätte zulassen sollen. Somit verblieb diese Definition unverändert. Absatz 2 des neuen Art. 3a BankG eröffnet zudem den Kantonen die Möglichkeit, die vollumfängliche Aufsicht über ihre Kantonalbanken der Bankenkommision zu übertragen (vgl. Jahresbericht 1993 S. 49 ff.).

1.1.2 Anpassung des Bankengesetzes an die GATT/WTO-Abkommen

Die Absicht, die GATT/WTO-Abkommen (Uruguay-Runde) zu ratifizieren, verlangt neben 16 weiteren Novellen in Bundesgesetzen auch eine Revision des Bankengesetzes bezüglich der Bewilligungsvoraussetzungen für ausländisch beherrschte Banken. Die Bankenkommision beteiligte sich an der Ausarbeitung der bundesrätlichen Botschaft vom 19. September 1994 (BBl 1994 IV 1141 ff.).

Darin sind für das Bankengesetz zwei materielle Änderungen vorgesehen.

Auf der einen Seite wird in Art. 3bis Abs. 1 Bst. a neu ein Vorbehalt bezüglich des Gegenrechtserfordernisses für anderslautende internationale Verpflichtungen aufgenommen. Das Allgemeine Dienstleistungsabkommen (GATS) sieht vor, dass der Zugang zum Finanzdienstleistungsmarkt nach dem Grundsatz der Meistbegünstigung zu erfolgen hat. Daraus ergibt sich, dass das zwingende Gegenrechtserfordernis des Bankengesetzes mit diesem Abkommen nicht vereinbar ist. Ob das Gegenrechtserfordernis aber gegenüber den Mitunterzeichnerstaaten aufrechterhalten wird oder nicht, hängt vom Ergebnis der Verhandlungen ab, welche innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten der GATT/WTO-Abkommen an die Hand genommen werden. Für die Nichtunterzeichnerstaaten wird das Gegenrechtserfordernis unverändert Geltung haben.

Auf der anderen Seite und in Übereinstimmung mit der Praxis der Bankenkommission kann für Banken, die Teil eines im Finanzbereich tätigen Konzerns sind, ausdrücklich eine angemessene konsolidierte Überwachung verlangt werden (neuer Art. 3bis Abs. 1bis). Diese Bestimmung wurde als Kannvorschrift formuliert, damit die Bankenkommission die Aufsicht selber wahrnehmen kann, wenn sie sich dazu in der Lage erachtet.

Im Dezember 1994 nahmen beide Räte die vorgeschlagenen Änderungen an.

1.2 Revision Bankenverordnung

1.2.1 Revision Bankenverordnung vom 12. Dezember 1994

1.2.1.1 Anpassung an die Swisslex-Revision des Bankengesetzes

Die Bankenkommission hat auch zur Umsetzung der Revision des Bankengesetzes vom 18. März 1994 in der Bankenverordnung beigetragen. Die wichtigsten Änderungen betreffen den Geltungsbereich, die Erhöhung des Mindestkapitals und die Informationen, welche der Bankenkommission über die Organe, die qualifizierten

Aktionäre und die Auslandsaktivitäten der Banken geliefert werden müssen.

Die Kommentare im Vernehmlassungsverfahren zur Bankenverordnung betrafen fast ausschliesslich den neuen Art. 3a über den Geltungsbereich. Als Folge der Vernehmlassung wurde darauf verzichtet, den Begriff der «Einlage» positiv zu umschreiben. Eine solche Definition hätte zu Unsicherheiten und Schwierigkeiten geführt. Der verabschiedete Verordnungstext enthält nur noch eine negative Umschreibung.

Im übrigen machte der Vernehmlassungsentwurf keine Ausnahme für die sogenannten «Betriebssparkassen», die damit aufgrund von Art. 1 Abs. 2 des revidierten Bankengesetzes in Zukunft nicht mehr zulässig gewesen wären. Diese Vorschrift verbietet Nicht-Banken, Publikumseinlagen entgegenzunehmen. Diese Aussicht wurde von den Verbänden der betroffenen Unternehmen heftig kritisiert. Die Bankenkommission sprach sich umgekehrt für ein Verbot aus. Tatsächlich riskiert ein Arbeitnehmer bei finanziellen Schwierigkeiten eines Unternehmens, nicht nur seine Stelle, sondern auch noch seine privaten Ersparnisse zu verlieren. Zu Recht sind deshalb Anlagen von Personalfürsorgeeinrichtungen beim Arbeitgeber «in der Regel» beschränkt (Art. 89bis Abs. 4 ZGB). Zudem zeigen die zahlreich nötigen Interventionen des Sicherheitsfonds BVG, dass sogar die Beiträge für die berufliche Vorsorge bei einer Insolvenz des Arbeitgebers gefährdet sein können.

Der Bundesrat beschloss schliesslich, dass ein totales Verbot der Betriebssparkassen unverhältnismässig wäre. Die Angestellten und die Pensionierten eines Unternehmens könnten nicht dem «Publikum» gleichgestellt werden. Demnach fallen Betriebssparkassen nicht unter das Verbot von Art. 1 Abs. 2 des revidierten Bankengesetzes, solange sie nicht rechtlich verselbständigt sind.

1.2.1.2 **Eigenmittelvorschriften für das Kreditrisiko**

Der Bundesrat hat am 12. Dezember 1994 die Totalrevision der Eigenmittelvorschriften der Bankenverordnung auf den 1. Februar 1995 in Kraft gesetzt. Die Revision war unter dem Vorsitz der Ban-

kenkommission von einer gemischten Arbeitsgruppe in einem Jahr erarbeitet worden (vgl. Jahresbericht 1993 S. 37 ff.).

Die neuen Regeln beschränken sich wie schon das bisherige Recht nicht auf die Unterlegung von Kreditrisiken, sondern erfassen auch Teile des Marktrisikos, deren grundlegende Überarbeitung jedoch in einer zweiten Revisionsphase erfolgen soll (vgl. Ziff. 1.2.2.2). Im Vordergrund der Revision steht eine Angleichung der schweizerischen Bestimmungen an die internationalen Mindeststandards des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht und der Europäischen Union. Die Revision verfolgt folgende Ziele:

- risikoadäquate und vollständige Erfassung der Geschäfte, insbesondere der derivativen Finanzinstrumente
- Gleichstellung identischer Geschäfte und Risiken
- Beseitigung von Mängeln und von krassen Wettbewerbsnachteilen für international tätige Banken
- Einhaltung der internationalen Mindeststandards gemäss neuestem Stand, unter Beibehaltung bzw. Wiederherstellung einer über dem internationalen Minimum liegenden Eigenkapitalausstattung der Schweizer Banken
- Praktikabilität der Vorschriften, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Grösse und technischen Möglichkeiten der Banken

Die anrechenbaren Eigenmittelbestandteile werden in Anlehnung an die internationalen Standards unterteilt in das Kernkapital einerseits und im Verhältnis zu diesem beschränkt anrechenbares ergänzendes Eigenkapital andererseits. Nachrangige Schulden können gegenüber dem bisherigen Recht in grösserem Umfang angerechnet werden und stehen neu auch Kantonalbanken mit Staatsgarantie offen, sofern ihre nachrangigen Verpflichtungen von der Garantie ausgeschlossen sind. Hingegen wird die Anrechenbarkeit der Nachschusspflicht von Genossenschaftlern eingeschränkt und von Gemeindegarantien ganz aufgehoben.

Das hervorstechendste Merkmal der neuen Eigenmittelanforderungen ist der Systemwechsel zur indirekten Berechnungsmethode, wonach die einzelnen Geschäfte und Positionen zuerst nach ihrem relativen Gegenparteirisiko gewichtet, Ausserbilanzgeschäfte über-

dies in einer vorangehenden Stufe in den dem Kreditrisiko ausgesetzten Betrag (Kreditäquivalent) umgerechnet werden. Die Summe der risikogewichteten Beträge muss mit einem einheitlichen Satz von 8 % eigenen Mitteln unterlegt werden. Die Risikogewichtung umfasst die Bilanzaktiven, die in ihr Kreditäquivalent umgerechneten Ausserbilanzgeschäfte, die Netto-Longpositionen in Effekten sowie die offenen Positionen in Devisen, Edelmetallen und – neu – in Waren. Unabhängig von der Geschäftsart ist grundsätzlich bei jeder Gegenpartei der gleiche Risikogewichtungssatz anzuwenden. Die Gewichtungssätze werden, unter Beibehaltung der feineren schweizerischen Abstufung, tendenziell an die internationalen Standards angepasst. Dies hat insbesondere eine – aufgrund der Erfahrungen gerechtfertigte – Erhöhung der Unterlegung von Hypotheken auf gewerblichen und industriellen Liegenschaften zur Folge, während für die auch international bevorzugt behandelten Wohnbauten keine Änderung eintritt. Umgekehrt werden Forderungen gegenüber Banken und öffentlich-rechtlichen Körperschaften in OECD-Ländern entlastet. Auch wird die Diskriminierung von OECD-Zentralregierungen und Zentralbanken gegenüber der Eidgenossenschaft und der Nationalbank aufgehoben. Durch Schuldtitel oder Garantien von Dritten gedeckte Forderungen können mit den für direkte Forderungen gegen diese Dritten anwendbaren Sätzen gewichtet werden. Lombardkredite dürfen, allerdings unter wesentlich strengeren Voraussetzungen als bisher, mit einem Pauschalsatz gewichtet werden.

Im Bereich der Ausserbilanzgeschäfte folgt die neue Regelung bezüglich der Umrechnung in das Kreditäquivalent ebenfalls den international gebräuchlichen Methoden. Dies gilt namentlich für Termingeschäfte und gekaufte Optionen, wo nunmehr – wie schon bezüglich der Klumpenrisiken – wahlweise die risikogerechtere, aber in der Anwendung aufwendigere Marktbewertungsmethode und die primitivere Ursprungsrisikomethode zur Verfügung stehen. Von besonderer Bedeutung ist bei der Marktbewertungsmethode die aufsichtsrechtliche Anerkennung der bilateralen Aufrechnung (Netting). Für darlehensähnliche Rechtsgeschäfte wie Securities Lending und Borrowing sowie für Repo-Geschäfte mit Effekten kommen die bereits in einem Rundschreiben der Bankenkommission aufgestellten Regeln (vgl. Jahresbericht 1993 S. 27 ff.) zur Anwendung, werden jedoch zusätzlich auf Edelmetalle und Waren ausgedehnt. Ebenfalls auf die-

ses EBK-Rundschreiben 93/4 geht die Unterlegung des emittenten-spezifischen Ausfallrisikos für Effekten zurück, welche anstelle der blossen Unterlegung des Bilanzaktivums tritt.

Umfassender und präziser geregelt ist schliesslich die konsolidierte Anwendung der Eigenmittelvorschriften auf Bankkonzerne und Finanzkonglomerate.

Die Auswirkungen der neuen Vorschriften sind je nach Geschäftstätigkeit der einzelnen Bank sehr unterschiedlich. Wegen der konsequent erfolgten Ausrichtung der neuen Eigenmittelanforderungen auf das potentielle Risiko von Gegenparteien anstelle von Geschäftsarten sind Aussagen basierend auf dem bisher erfassten Datenmaterial sehr schwer zu machen. Erste Schätzungen lassen tendenziell einen Anstieg der Eigenmittelanforderungen namentlich für die vor allem im Hypothekengeschäft engagierten Regionalbanken und Kantonalbanken vermuten. Auch für die Grossbanken ist wegen ihres bedeutenden Ausserbilanzgeschäftes mit einer Erhöhung zu rechnen, während Börsen-, Vermögensverwaltungs- und Handelsbanken entlastet werden.

Für das Raiffeisensystem wirkt sich vor allem die stark verminderte Anrechenbarkeit der Nachschusspflicht der Genossenschaftler aus. Im Hinblick auf die für einzelne Banken oder Bankengruppen gewichtige Erhöhung des Eigenmittelerfordernisses sehen die Übergangsbestimmungen grosszügig bemessene Anpassungsfristen vor.

Die neuen Vorschriften der Bankenverordnung zu den Eigenmittelvorschriften werden in einem Sonderbulletin der Bankenkommission im Frühjahr 1995 veröffentlicht (EBK-Bulletin 27).

1.2.13 Rechnungslegungsvorschriften

Die im Frühjahr 1992 durch die Bankenkommission eingesetzte Expertenkommission unter dem Präsidium von Prof. Dr. oec. Max Boemle zur Revision der Art. 23–28 BankV und des Anhanges II BankV (vgl. Jahresbericht 1992 S. 51 f. und 1993 41 f.) schloss ihre Arbeiten im April 1994 ab und übergab ihre Entwürfe der Bankenkommission. Diese eröffnete im Auftrag des Eidg. Finanzdepartementes im Mai 1994 ein offizielles Vernehmlassungsverfahren. Das

Revisionsprojekt fand bei den Vernehmlassern insgesamt breite Zustimmung. Die Änderungs- und Ergänzungsvorschläge hielten sich in Grenzen. Im Herbst 1994 verabschiedete alsdann die Bankkommission die aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse überarbeiteten Entwürfe der Art. 23–28 BankV zuhanden des Bundesrates. Zusammen mit den übrigen Änderungen der Bankenverordnung setzte der Bundesrat im Dezember 1994 die neuen Rechnungslegungsvorschriften auf den 1. Februar 1995 in Kraft.

Die neuen Rechnungslegungsvorschriften verwirklichen die mit dem Revisionsprojekt angestrebten Ziele in hohem Masse. Der Informationsgehalt und die Transparenz der Jahresrechnungen wurde erheblich verbessert und genügt damit modernen Massstäben. Insgesamt geht die Verordnungsänderung über die Anforderungen des revidierten Aktienrechts hinaus, was durch die besondere Stellung der Banken ohne weiteres gerechtfertigt, ja geboten ist. Auch ein Vergleich mit den internationalen Normen, namentlich mit denjenigen der EU, braucht die Revision nicht zu scheuen. Die neuen Vorschriften sind mit internationalen Standards in materieller Hinsicht durchaus vergleichbar, auch wenn eine formelle Gleichheit nicht gegeben ist und auch nicht angestrebt wurde.

Die neuen Rechnungslegungsvorschriften setzen sich zusammen aus Bestimmungen über:

- Inhalt und Bestandteile der Jahresrechnung (Art. 23)
- Konsolidierungspflicht (Art. 23a)
- Zwischenabschluss (Art. 23b)
- ordnungsmässige Rechnungslegung (Art. 24)
- Gliederung von Bilanz (Art. 25)
- Erfolgsrechnung (Art. 25a)
- Mittelflussrechnung (Art. 25b)
- Anhang (Art. 25c)
- Erstellung der Konzernrechnung (Art. 25d–25j)
- Veröffentlichung (Art. 26 und 27)
- Richtlinien der Bankkommission (Art. 28 BankV)

Die Richtlinien der Bankenkommision ersetzen die alte Wegleitung gemäss Anhang II BankV. Die Gründe der Verselbständigung der Weisungen zu den Rechnungslegungsvorschriften in eigenständigen Richtlinien der Bankenkommision liegen in deren Umfang und in erhöhter Flexibilität für Anpassungen.

Bilanz

Die Bilanz soll eine Übersicht über die Vermögenslage einer Bank auf einen Blick ermöglichen. Ziel ist eine für einen breiten Kreis von Bilanzlesern einfache und verständliche Darstellung der Bilanz. Insgesamt orientierte sich die Überarbeitung der Bilanzgliederung am alten Modell. Gegenüber diesem wurde die Mindestgliederung von Zusatzangaben über Deckungen, Restlaufzeiten und ähnlichen Informationen entlastet. Diese und weitere Angaben können vom an detaillierten Informationen interessierten Bilanzleser und Analysten inskünftig dem Anhang entnommen werden.

Zu den sonst in den Anhang verwiesenen Zusatzangaben blieben zwei Ausnahmen bestehen. Wie früher ist das Hypothekengeschäft in der Bilanz separat auszuweisen. Da dieses für die meisten Schweizer Banken traditionellerweise das Kerngeschäft ist, rechtfertigt sich eine Aussage dazu bereits in der Bilanz. Umgekehrt ist in den Passiven das Spar- und Anlagegeschäft von besonderer Bedeutung, so dass auch diesbezüglich wie bisher ein getrennter Ausweis von den übrigen Verpflichtungen gegenüber Kunden angezeigt ist. Der bereits im alten Gliederungsschema vorgesehene getrennte Ausweis von Forderungen und Verpflichtungen gegenüber Banken und Nicht-Banken (Kunden) wurde im Grundsatz ebenfalls beibehalten. Gewichtige Neuerungen sind ferner auf der Passivseite zu verzeichnen. Die Wertberichtigungen und Rückstellungen sind neu separat auszuweisen. Hinzu kommen neu die Reserven für allgemeine Bankrisiken. Diese Position ist für alle nicht in einer anderen Position ausgewiesenen Reserven, namentlich stille Reserven, vorgesehen. Mit den neuen Positionen Wertberichtigungen und Rückstellungen sowie Reserven für allgemeine Bankrisiken wurde die Transparenz gegenüber dem früheren Zustand erheblich verbessert. Die «Dunkelkammer» Sonstige Passiven wurde sozusagen entrümpelt. Eine Verbesserung des Informationsgehaltes ist gerade in die-

sem Bereich mit Blick auf den Gläubigerschutz von wesentlicher Bedeutung.

Erfolgsrechnung

Mit einer auch für die Erfolgsrechnung einfachen und verständlichen Darstellung soll eine für den Adressaten transparente Information des Ergebnisses über die Geschäftstätigkeit vermittelt werden. Die Mindestgliederung soll den Erfolg der verschiedenen Geschäftsbereiche ersichtlich werden lassen. Dies wurde namentlich dadurch erreicht, dass die Erfolgsrechnung neu zwingend nach der Staffelmethode zu errichten ist. Im Unterschied zum Gliederungsschema der Bilanz wurde damit dasjenige der Erfolgsrechnung gänzlich umgestellt. Diese Darstellungsweise erlaubt die angestrebte getrennte Aussage zum Erfolg der einzelnen Geschäftsbereiche innerhalb des ordentlichen Bankgeschäftes sowie eine klare Trennung desselben von den Abschreibungen, Wertberichtigungen und Rückstellungen und vom ausserordentlichen Ertrag und Aufwand sowie Steuern. In diesem Sinne sind die Erfolge der Hauptgeschäftssparten Zinsengeschäft, Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft sowie Handelsgeschäft als Subtotale auszuweisen, ebenso der übrige ordentliche Erfolg und der Geschäftsaufwand. Die direkten Kompensationsmöglichkeiten von Verlusten und Abschreibungen in einzelnen Ertragspositionen wurden im Grundsatz eliminiert. Der Erfolg des ordentlichen Bankgeschäftes ergibt den Bruttogewinn. Von diesem gelangt man über die Abschreibungen auf dem Anlagevermögen, die Wertberichtigungen, Rückstellungen und Verluste zum Zwischenergebnis und weiter über den ausserordentlichen Ertrag und Aufwand und die Steuern zum Jahresgewinn oder -verlust.

Mittelflussrechnung

Die Mittelflussrechnung als Bestandteil der Jahresrechnung ist neu. Sie ist von Banken zu erstellen, die das Bilanzgeschäft in wesentlichem Umfang betreiben und eine Bilanzsumme von mindestens 100 Mio. Fr. ausweisen. Die Vorgaben zur Gliederung in der Bankenverordnung sind minimal, so dass die Banken, die eine Mittelflussrech-

nung zu erstellen haben, dies nach ihren Bedürfnissen und nach den spezifischen Eigenheiten ihrer Geschäftsstruktur tun können. Die minimalen Vorgaben zur Gliederung sollen aber verhindern, dass unter dem Titel Mittelflussrechnung bloss Bewegungsbilanzen publiziert werden. Immerhin wird die Mittelflussrechnung im Minimum Auskunft über den Mittelfluss aus dem operativen Ergebnis (Innenfinanzierung), aus den Eigenkapitaltransaktionen, aus den Vorgängen im Anlagevermögen sowie aus dem eigentlichen Bankgeschäft geben müssen. Für das Bankgeschäft ist zusätzlich verlangt, dass der Mittelfluss so aufzugliedern ist, dass die Refinanzierung ersichtlich wird.

Anhang

Das Ziel des Anhanges ist die Gewährleistung eines umfassenden und informativen Einblickes in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Bank für den fachkundigen Leser mit weitergehenden Informationsbedürfnissen. Der Anhang ist ein selbständiger Bestandteil der Jahresrechnung und nicht mehr bloss Ergänzung zur Bilanz. Als selbständiger Bestandteil der Jahresrechnung unterscheidet sich der Anhang wesentlich von den ergänzenden Angaben zur Bilanz gemäss dem alten Art. 24 BankV. Er entlastet die Bilanz und Erfolgsrechnung von Detailangaben zugunsten eines besseren Überblicks. Neben den vom Aktienrecht ohnehin vorgeschriebenen Erläuterungen enthält er zahlreiche weitere, auf die spezifischen Besonderheiten des Bankgeschäftes ausgerichtete Zusatzinformationen und geht damit wesentlich über den Anhang gemäss Aktienrecht hinaus. Der Umfang und der Detaillierungsgrad des Anhangs variiert je nach Grösse und Geschäftstätigkeit einer Bank, so dass sich je nach Banktypus unterschiedliche Informationen ergeben. So sind namentlich einige Informationen zur Bilanz nur von Banken mit einer Bilanzsumme von wenigstens einer Milliarde Franken oder mit mehr als fünfzig Beschäftigten zu liefern.

Zwischenabschluss

Die geänderten bankengesetzlichen Vorgaben verlangen neu im Unterschied zu früher nicht mehr nur die Erstellung von Zwischenbilanzen, sondern von Zwischenabschlüssen, d. h. die Erstellung und Publikation von Zwischenbilanzen und -erfolgsrechnungen. Die neue

Verordnung trägt dem Rechnung und schreibt fest, dass alle konsolidierungspflichtigen Banken sowie jene mit einer Bilanzsumme von wenigstens 100 Mio. Franken eine halbjährliche Zwischenbilanz und -erfolgsrechnung zu erstellen haben. Die Zwischenerfolgsrechnung kann dabei allerdings auf den Ausweis bis zum Bruttogewinn beschränkt werden, wobei diesfalls aber der Risikoverlauf zu erläutern ist und Angaben zu den Wertberichtigungen und Rückstellungen zu machen sind.

Konzernrechnung

Die Konzernrechnungslegungspflicht stellt nicht auf die einheitliche Leitung, sondern auf die Beherrschung ab. Zudem wurden die Grenzwerte des Aktienrechts für die Befreiung von der Konzernrechnungslegungspflicht dem Bankgeschäft angepasst. Grundvoraussetzung ist die Beherrschung von Gesellschaften durch Stimmenmehrheit oder auf andere Weise. Die Bankenverordnung legt im weiteren fest, wie die Konsolidierung zu erfolgen hat. Die Gliederungsschemata für die einzelnen Bestandteile der Konzernrechnung richten sich – mit spezifischen Abweichungen für die Bedürfnisse der Konzernrechnung – nach denjenigen des Einzelabschlusses. Für die Konzernrechnung gelten ferner die Grundsätze ordnungsmässiger Rechnungslegung, wie sie für den Einzelabschluss festgehalten sind, ebenfalls. Die Verpflichtung zur Erstellung einer Konzernrechnung befreit die Bank im Einzelabschluss ferner vom Ausweis einer Mittelflussrechnung und von zahlreichen Angaben des Anhangs sowie von einem Zwischenabschluss (sog. Konsolidierungsrabatt).

Ausgehend von Art. 669 Abs. 3 OR, der stille Reserven mit Rücksicht auf das dauernde Gedeihen des Unternehmens oder die Ausrichtung einer möglichst gleichmässigen Dividende zulässt, anerkennen auch die neuen Rechnungslegungsvorschriften für Banken zumindest im Einzelabschluss stille Reserven. In diesem Sinne ist der Einzelabschluss so aufzustellen, dass die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Bank möglichst zuverlässig beurteilt werden kann. Im Unterschied dazu hat die Konzernrechnung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Bankkonzerns zu vermitteln. Im Konzernabschluss werden mit anderen Worten keine stillen Reserven mehr zugelassen.

Diese Anforderung stimmt mit der Empfehlung Nr. 2 (1/1994) der Fachkommission für Empfehlungen zur Rechnungslegung (FER) überein. Das Aktienrecht selber verlangt keine in diesem Sinne gläserne Konzernrechnung, schliesst eine solche aber auch nicht aus.

Die neuen Vorschriften der Bankenverordnung zur Rechnungslegung wurden zusammen mit dem Erläuterungsbericht dazu sowie den Richtlinien der Bankenkommision in einem Sonderbulletin der Bankenkommision im Januar 1995 veröffentlicht (EBK-Bulletin 26).

1.2.2 Ausblick auf weitere Änderungen

1.2.2.1 Risikoverteilung

Die gemischte Arbeitsgruppe, welche zum Zweck der Vorbereitung neuer Eigenmittel-Vorschriften eingesetzt worden war (vgl. Ziff. 1.2.1 und Jahresbericht 1993 S. 37 ff.), ist auch beauftragt, einen Entwurf für die Revision der Verordnungsbestimmungen betreffend die Risikoverteilung vorzulegen. Die entsprechenden Arbeiten wurden im Herbst 1994 aufgenommen. Gestützt auf einen künftigen Bericht dieser Arbeitsgruppe wird die Bankenkommision dem Eidg. Finanzdepartement einen Vorschlag zuhanden des Bundesrates vorlegen. Ein Inkrafttreten der neuen Bestimmungen wird auf den 1. Januar 1996 angestrebt.

Hauptziel der von der Arbeitsgruppe angestrebten Revision ist die Angleichung der schweizerischen Vorschriften an die Empfehlung des Basler Ausschusses betreffend die Messung und Überwachung von Grosskrediten vom Januar 1991 wie auch an die EG-Richtlinien, insbesondere die Richtlinie über die Überwachung und Kontrolle der Grosskredite von Kreditinstituten (92/121 EWG). Ob eine Grossrisikoposition vorliegt, soll in Zukunft nicht direkt aufgrund des Bruttowertes, sondern einzig auf der Basis der risikogewichteten Komponente eines Geschäftes entschieden werden. Des weiteren ist ein System mit drei Grenzen geplant. Eine erste Limite bildet die Meldegrenze des Klumpenrisikos ab 10 % der eigenen Mittel. Dieses Klumpenrisiko darf die Obergrenze von 25 % der eigenen Mittel nicht überschreiten. Drittens ist eine Gesamtobergrenze vorgesehen, wel-

che die Summe aller Grossrisiken einer Bank auf 800% der eigenen Mittel beschränken würde.

Die voraussichtlichen Bestimmungen werden sich weitgehend an die Eigenmittelvorschriften für das Kreditrisiko (Revision der Art. 11–14 BankV) anlehnen, welche am 1. Februar 1995 in Kraft getreten sind (vgl. Ziff. 1.2.1.2). Der vorgeschlagene Weg, bei der Risikoverteilung nicht ohne Not von der Gewichtung in den Eigenmittelvorschriften abzuweichen, würde es den Banken erlauben, die Geschäfte nach einheitlichen Grundsätzen zu erfassen. Die sich in Vorbereitung befindenden Bestimmungen könnten für die Berücksichtigung unter dem Gesichtspunkt der Risikoverteilung trotzdem Gewichtungsfaktoren enthalten, welche strenger als diejenigen bei den Eigenmittelvorschriften sind. Eine Abweichung rechtfertigt sich deshalb, weil die beiden Vorschriften nicht das gleiche Ziel verfolgen. Während die Risikoverteilung den Maximalverlust der Bank betreffend eine bestimmte Gegenpartei zu beschränken versucht, bezweckt die Gewichtung bei den Eigenmittelvorschriften, dem durchschnittlichen Verlustrisiko auf der Gesamtheit der Bankgeschäfte gerecht zu werden. Eine systematische Übernahme von Gewichtungsfaktoren gemäss den Eigenmittelvorschriften birgt damit bei der Risikoverteilung die Gefahr in sich, dass das maximale potentielle Verlustrisiko für eine einzelne Gegenpartei unterschätzt wird.

1.2.2.2 Eigenmittelvorschriften für Marktrisiken

Unmittelbar nach Fertigstellung ihres Entwurfes für die Risikoverteilungs-Vorschriften wird die von der Bankenkommission eingesetzte Arbeitsgruppe die Vorbereitung neuer Eigenmittelvorschriften zur Unterlegung der Marktrisiken an die Hand nehmen. Sie wird sich dabei eng an die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht im Verlaufe des Jahres 1995 definitiv zu erlassenden Empfehlungen anlehnen. Das Schwergewicht dieser Empfehlungen liegt auf der Unterlegung der Marktrisiken im Wertschriften-Handelsbestand sowie den Marktrisiken aus offenen Devisen-, Edelmetall- und Warenpositionen des gesamten Bankgeschäfts (vgl. Ziff. VIII/3.1.2.2). Als subsidiäre Grundlage für die schweizerische Umsetzung kann sodann die EG-Kapitaladäquanz-Richtlinie (93/6 EWG) herangezogen werden, welche einerseits detailliertere Vorschriften enthält, andererseits jedoch

den neuesten Entwicklungen des Basler Ausschusses hinterherhinkt. Während auch für die Schweiz die Unterlegung der Marktrisiken auf den Wertschriften-Handelsbeständen neu ist, hat die Umsetzung der internationalen Standards bezüglich der Marktrisiken auf offenen Positionen in Devisen, Edelmetallen und Waren lediglich eine Verfeinerung der herkömmlichen schweizerischen Vorschriften zur Folge. Dabei wird zu prüfen sein, ob letztere im Sinne einer Auswahl als einfachere Variante beizubehalten sind.

In jedem Fall stellt die Regulierung der Marktrisiken insgesamt wegen ihrer Komplexität höchste Ansprüche sowohl an den Verordnungsgeber als auch an die Anwender in Banken und Revisionsstellen. Die neuen Vorschriften werden deshalb kaum vor Anfang 1997 in Kraft treten können. Im Hinblick auf die gestiegene Bedeutung der Marktrisiken, insbesondere aus dem Derivatgeschäft, und ihre zentrale Rolle für Effekthändler unter dem Börsengesetz ist das Vorhaben jedoch mit hoher Priorität zu behandeln.

Eine zusätzliche Herausforderung erwächst schliesslich Revisionsstellen und Bankenkommission, wenn unter dem neuen Regime die Funktionsfähigkeit und Angemessenheit bankeigener Berechnungsmodelle zur Eigenmittelunterlegung der Marktrisiken zu prüfen ist. Solche Modelle können nämlich nach den Vorstellungen des Basler Ausschusses nur mit ausdrücklicher Genehmigung der Aufsichtsbehörde im Einzelfall als Alternative zu den in der Bankenverordnung festzulegenden Standardvorschriften zugelassen werden. Obschon die periodische Prüfung in den anwendenden Banken nach dem zweistufigen schweizerischen Aufsichtssystem den Revisionsstellen zufällt, ergibt sich aus der Zulassung bankinterner Berechnungsmethoden ein direkteres Engagement der Aufsichtsbehörde mit entsprechend höherem Aufwand und Verantwortlichkeit.

2. Rundschreiben

1992 gewährte die Bankenkommission allen Banken eine Erleichterung der Eigenmittelunterlegung auf den in der Position «Andere Liegenschaften» bilanzierten Immobilien, welche ab dem 1. Januar 1993 erworben wurden. Der Unterlegungssatz von 30 % wurde auf 10 % gesenkt. Diese Erleichterung lief Ende 1994 aus (EBK-Rundschreiben 92/5; vgl. Jahresbericht 1992 S. 33 ff.).

Die Bankenkommission befasste sich mit der Frage, ob eine Verlängerung dieser Erleichterung angezeigt wäre. Sie stellte fest, dass Ende 1993 nur rund acht Prozent aller Banken von der Erleichterung Gebrauch machten und dass sich der Buchwert der anderen Liegenschaften, die mit bloss zehn Prozent unterlegt wurden, bei den betreffenden Banken nur auf 27 Prozent der gesamten Bilanzposition «andere Liegenschaften» belief. Mit Ausnahme von drei Kantonalbanken hätten auch bei einer vollumfänglichen Unterlegung zu dreissig Prozent sämtliche Institute über einen Eigenmittelüberschuss verfügt. Auch unter der Annahme, dass die Banken 1994 gleich viele andere Liegenschaften wie 1993 erwerben, ergäbe sich bei keiner Bank hieraus ein Eigenmittelmanko.

In Anbetracht dieser Feststellungen und der Tatsache, dass den eigenen Mitteln im Rahmen des Gläubigerschutzes ein ganz besonders hoher Stellenwert zukommt, beschloss die Bankenkommission, die Erleichterung nicht zu verlängern. Sollten in Zukunft einzelne Banken jedoch in grossem Umfang andere Liegenschaften auf eigene Rechnung übernehmen müssen, so ist es diesen freigestellt, individuell um eine Erleichterung gemäss Art. 4 Abs. 3 BankG zu ersuchen.

3. Praxis der Aufsichtsbehörde

3.1 Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit

Die Bankenkommission wurde mit strafbaren Handlungen in zwei Banken im Zusammenhang mit «returned commissions» konfrontiert. In beiden Fällen schlossen leitende Angestellte der Bank auf Briefpapier derselben Verträge mit einem englischen Broker, welcher einer anderen schweizerischen Bank gehört, ab. Die Verträge sahen vor, dass der Broker den Banken Retrozessionen vergütet, und zwar teilweise per Check. Die leitenden Angestellten fingen die Checks in der eingehenden Post ab und lösten diese persönlich bei Banken in Österreich ein. Auf diese Weise gelang es ihnen, in weniger als zwei Jahren im einen Fall ungefähr 10 Millionen Franken und im anderen Fall 500 000 Franken zu unterschlagen. Die Hauptverantwortlichen wurden verhaftet.

Die Wertschriftentransaktionen mit dem Broker wurden auf der Basis von Nettopreisen, welche die Kommission bereits enthalten, getätigt. Es ist sehr wahrscheinlich, dass, damit der Broker die hohen Retrozessionen vergüten konnte, die abgerechneten Kurse bei Kaufaufträgen nach oben und bei Verkaufsaufträgen nach unten vom Marktpreis in einem Masse abwichen, welches jede branchenübliche Kommission übersteigt. Die Frage, in welchem Masse allenfalls illegale Gewinne aufgrund von Kursschnitten erzielt wurden, ist Gegenstand von laufenden Untersuchungen.

Dass ein solches Geschäftsgebaren mit der zu bietenden Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit nicht vereinbar ist, braucht nicht näher erläutert zu werden. Angesichts der Tatsache, dass die leitenden Organe, welche direkt oder indirekt in diesen Fall verwickelt waren, ihre jeweilige Bank verliessen, verzichtete die Bankenkommision indessen auf die Einleitung eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens gegen die zwei fraglichen Institute. Die Aufsichtsbehörde verfolgt den Fall jedoch weiterhin sehr nahe, insbesondere um festzustellen, wie gross der allenfalls durch die Kunden erlittene Verlust ist. Die Bankenkommision hebt das konstruktive Verhalten der zwei Banken hervor. Als der vorliegende Fall aufgedeckt wurde, leiteten sie ohne zu zögern sämtliche notwendigen Schritte ein, um den ordnungsgemässen Zustand wieder herzustellen.

3.2 Ausländisch beherrschte Banken

3.2.1 Liste Gegenrecht bietender Staaten

Folgende Staaten erfüllen aufgrund bisheriger Bewilligungsverfahren zurzeit – zum Teil jedoch mit Einschränkungen – die Gegenrechtsvoraussetzungen: Die EU-Mitglieder, zu denen ab 1995 auch Finnland, Österreich und Schweden gehören werden (wobei die Frage des Gegenrechts bezüglich Griechenland, Irland und Portugal bislang noch nicht zu entscheiden war), Hongkong, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Norwegen, Südafrika, Südkorea, Türkei und die US-Bundesstaaten Colorado, Connecticut, Florida, Illinois, Indiana, Kalifornien, Massachusetts, New York, Ohio, Pennsylvania, Texas und Wisconsin.

3.2.2 Russland

1992 erteilte die Bankenkommission der Russischen Kommerzial Bank AG die Bewilligung zur Aufnahme der Geschäftstätigkeit als Bank. Die Bankenkommission stellte in diesem Zusammenhang fest, dass aus streng juristischer Sicht das Gegenrecht als gewährleistet gelten könne, dem Entscheid aber in bezug auf das Gegenrecht durch Russland keinerlei präjudizierende Wirkung zukomme (vgl. Jahresbericht 1992 S. 41 f.). Im folgenden Jahr entschied die Bankenkommission aufgrund der russischen Gesetzgebung in Sachen Vertretungen sowie aufgrund der Existenz von Vertretungen von Schweizer Banken auf russischem Territorium, Russland gewährleiste das Gegenrecht hinsichtlich der Eröffnung von Vertretungen.

Die Einreichung eines Gesuches einer russischen Bank für die Gründung einer Tochterbank in der Schweiz liess die Bankenkommission 1994 eingehende Abklärungen zur Frage des Gegenrechts für Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften vornehmen. Auch wenn diese Abklärungen heute noch nicht abgeschlossen sind, deckten sie doch bereits Problembereiche auf, die einer uneingeschränkten Anerkennung des Gegenrechts durch Russland im Wege stehen dürften.

3.3 Eigenmittel

3.3.1 Oblig-Aktien

Eine Bank gab 1993 «Oblig-Aktien» für einen ihre eigenen Mittel übersteigenden Gesamtbetrag aus. Es handelte sich dabei um verzinsliche Obligationen, welche am Fälligkeitstermin (31. Dezember 1999) ausschliesslich in Vorzugsaktien der Bank zurückzuzahlen wären. Eine Rückzahlung in Aktien ist auch für den Fall der vorzeitigen Auflösung der Bank (freiwillig oder zwangsweise) vorgesehen. Die Bank ersuchte nun die Bankenkommission um Erläubnis, die durch die Ausgabe der «Oblig-Aktien» aufgebrachte Summe bei der Berechnung der vorhandenen eigenen Mittel berücksichtigen zu können.

Art. 4 Abs. 3 BankG ermächtigt der Bankenkommission, in besonderen Fällen Erleichterungen von den Vorschriften über die Eigenmittel zuzulassen. Diese Kompetenz beschränkt sich nicht allein auf die Anforderungen in bezug auf eigene Mittel, sondern erstreckt sich auch auf die Berücksichtigung bestimmter Positionen als eigene Mittel (EBK-Bulletin 19 S. 83).

In ihrem Entscheid hielt die Bankenkommission fest, dass aus wirtschaftlicher Sicht die «Oblig-Aktien» insoweit als eigene Mittel anzusehen seien, als die Oblig-Aktionäre den gesamten Anleihebetrag einbezahlt hätten, ohne irgendeinen Anspruch auf Rückzahlung zu haben und unter Abgabe einer Nachrangigkeitserklärung. Dennoch verweigerte die Bankenkommission eine Eigenmittelerleichterung im Sinne von Art. 4 Abs. 3 BankG, weil eine Verletzung der zwingenden Vorschriften des Obligationenrechts über die Erhöhung des Kapitals bei Aktiengesellschaften durch die «Oblig-Aktien» nicht ausgeschlossen werden konnte.

3.3.2 Eigenmittelerleichterungen

Gegen Ende des Jahres 1993 übernahm die Waadtländer Kantonalbank mit sofortiger Wirkung sämtliche Aktiven und Passiven der Banque Vaudoise de Crédit, die sich in einer besorgniserregenden Lage befand (vgl. Jahresbericht 1993 S. 56ff.). Um nicht hinsichtlich der erforderlichen eigenen Mittel alle Konsequenzen dieser Übernahme unmittelbar tragen zu müssen und um nicht in der künftigen Entwicklung ihrer Tätigkeit benachteiligt zu sein, ersuchte die Waadtländer Kantonalbank die Bankenkommission um eine Anpassungsfrist von 24 Monaten. Die Bankenkommission zollte dem Engagement der Waadtländer Kantonalbank bei der Rettung der Banque Vaudoise de Crédit Anerkennung und gestattete der Gesuchstellerin, das Bereitstellen der durch die Übernahme zusätzlich nötig gewordenen erforderlichen eigenen Mittel auf zwei Jahre hinauszuschieben. Der Waadtländer Kantonalbank wurde deshalb bis Ende Dezember 1995 eine Eigenmittelerleichterung höchstens im Umfang des Eigenmittelfehlbeitrages der Banque Vaudoise de Crédit bei der Übernahme zugestanden.

Der Solothurner Kantonalbank wurde im Vorjahr eine gestaffelte Eigenmittelerleichterung bis Ende 1994 gestattet (vgl. Jahresbericht

1993 S. 54). Diese stand unter dem teilweisen Vorbehalt, dass der Kanton Solothurn bis im Frühjahr 1994 das Dotationskapital bzw. die Eigenmittel der Bank erhöhe. Wie bekannt, gelang dies dem Kanton jedoch nicht. Aufgrund neuerlich massiv höherer Wertberichtigungen und Rückstellungen verschlechterte sich im Gegenteil die Eigenmittelsituation der Bank drastisch weiter. Damit konnte die Bank auch die durch die Erleichterung zugestandene Eigenmittelunterdeckung nicht mehr einhalten. Der Fehlbetrag verdreifachte sich nahezu. Nachdem er sich ausserstande sah, seine angeschlagene Kantonbank zu retten, suchte der Kanton Solothurn nach anderen Lösungen. In Anbetracht der sich abzeichnenden Übernahme durch eine Grossbank (vgl. Ziff. 3.5.2) und der nach wie vor vorhandenen Staatsgarantie bestand trotz der massiven Eigenmittelunterdeckung keine Gläubigergefährdung. Die Bankenkommission verzichtete deshalb auf Massnahmen.

3.4 Revisionswesen

Die Bankenkommission befasste sich 1994 wiederum mit verschiedenen Aspekten der auch im Revisionswesen gestiegenen Anforderungen (vgl. letztmals Jahresbericht 1993 S. 46 ff.).

Diese Tatsache unterstreicht die besondere Stellung und Wichtigkeit dieser Organe in unserem geltenden Bankenaufsichtssystem. Und nachdem die Revisionsstellenkonferenz ab 1992 zugunsten vertiefter und häufigerer Direktkontakte mit den einzelnen Revisionsstellen aufgegeben wurde, hätte sich auch eine Arbeitsgruppe mit dem Verhältnis zwischen Revision und Bankenaufsicht befasst. Eine ihrer Schlussfolgerungen war die Aufnahme regelmässiger, grundsätzlich halbjährlicher Kontakte zwischen Bankenkommission und Treuhänder-Kammer (vgl. Ziff. VIII/2.2).

3.4.1 Mängel bei Revisionsstellen

a) Im Rahmen der Übernahmeverhandlungen zwischen zwei Banken wurde das zu übernehmende Institut von der externen Revisionsstelle der übernehmenden Bank geprüft. Dabei wurden ein um über 100 % höherer Wertberichtigungsbedarf auf Ausleihungen und verschiedene Schwachstellen (Mängel in der Kreditadministration,

nicht gemäss den Vorschriften des Geschäftsreglementes gewährte Organkredite, Abhängigkeiten durch wirtschaftliche Verflechtungen von Kundenengagements) schwerwiegender Natur festgestellt. Die Situation der Bank stellte sich somit weit gravierender dar, als dies bis anhin aufgrund der Darstellung der Verantwortlichen der Bank sowie der bankengesetzlichen Revisionsstelle angenommen werden musste. Die Abweichungen der Prüfungsergebnisse beider Revisionsstellen waren auch unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bewertungsstichtage und Auftragsformulierungen aussergewöhnlich. Die Unterschiede in der Bewertung waren bei den meisten Krediten darauf zurückzuführen, dass sich die Revisoren der übernehmenden Bank bei Schuldnern mit finanziellen Schwierigkeiten auf den Ertrags- oder Liquidationswert des Grundpfandes stützten, während die Revisionsstelle des zu übernehmenden Institutes von neutralen Verkehrswertschätzungen aus den Jahren 1991/92 ausging. Letztere begründete ihre Wahl des Bewertungsansatzes damit, dass im Zeitpunkt der Revision noch von der Fortführung des Bankgeschäftes ausgegangen werden könnte. Nach Ansicht der Aufsichtsbehörde stand im vorliegenden Fall indessen nicht die Frage der Fortführung der Bank im Zentrum, sondern die Fortführung bestimmter Kredite. In Fällen, in denen die Zahlungsfähigkeit des Schuldners nicht gegeben oder aufgrund der Kreditdokumentation zumindest anzuzweifeln ist, muss deren Bewertung aufgrund von Liquidationswerten des Pfandes ernsthaft in Betracht gezogen werden, unabhängig davon, ob die Fortführung des Bankgeschäftes als solches gegeben ist oder nicht. Bei grösseren Schwierigkeiten zahlreicher Schuldner kann sich schliesslich die Frage der Fortführung des Bankgeschäftes als Ganzes durchaus stellen.

b) Eine Revisionsstelle hat gemäss Obligationenrecht und Bankengesetz unabhängig von der zu prüfenden Gesellschaft zu sein. Als Unabhängigkeit des Abschlussprüfers wird dessen Fähigkeit verstanden, frei und unbeeinflusst vom geprüften Unternehmen bzw. dessen verantwortlichen Organen oder interessierten Dritten zu handeln und aufzutreten (Richtlinien der Treuhand-Kammer zur Unabhängigkeit).

Die Unabhängigkeit der Revisionsstelle vom geprüften Unternehmen bzw. dessen verantwortlichen Organen oder von Dritten ist nicht immer einfach abzuklären. Die Bankenkommission fragt sich

beispielsweise, ob eine Revisionsstelle im Einzelfall nicht in einen Interessenkonflikt fällt, wenn sie gleichzeitig als ordentliche Revisionsstelle von Kunden einer Bank X und als bankengesetzliche Revisionsstelle der Bank X selber amtiert. Dabei ist nicht nur der einzelne Fall, sondern auch eine Häufung solcher Konstellationen in einer Bank zu betrachten.

Weitere Interessenkonflikte können vereinzelt entstehen, wenn als leitende Bankrevisoren anerkannte Personen Formulare im Zusammenhang mit der VSB (Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken) unterzeichnen.

c) Die Bankenkommission musste sich mit einem kleinen Bankinstitut beschäftigen, bei welchem die Sicherheit der Gläubiger nicht mehr gewährleistet schien. Die Bank entschied sich in der Folge für eine freiwillige Liquidation, unter Aufsicht eines neutralen, von der Aufsichtsbehörde genehmigten Liquidators. Im Laufe des Verfahrens wurden schwerwiegende Versäumnisse sowohl der Bank als auch der Revisionsstelle aufgedeckt. Bereits zu Beginn des Liquidationsverfahrens stellte sich heraus, dass die Aktiven seit längerer Zeit überbewertet waren. Die Rentabilität der Bank, welche über mehrere Jahre als relativ gut dargestellt wurde, erwies sich im nachhinein als strukturell defizitär. Die Mehrheit des Aktienkapitals befand sich im Besitze einer einfachen Gesellschaft, deren Vertreter das Amt des Verwaltungsratspräsidenten der Bank bekleidete. Dieselbe Person führte die Geschäfte des Institutes und agierte dementsprechend als Delegierter des Verwaltungsrates. Damit entstand ein wachsender Konflikt zwischen den Interessen der Aktionäre und denjenigen der Bank. So machten die Organkredite vor Eröffnung des Liquidationsverfahrens einen massgebenden Anteil an den gesamten Aktiven der Bank aus. Das Verfahren zur Feststellung der Verantwortlichkeiten sowohl der Bank als auch der Revisionsgesellschaft ist zur Zeit im Gange.

d) Eine Revisionsstelle stellte anlässlich einer Sonderprüfung der Aktiven einer Bank einen derart gestiegenen Wertberichtigungsbedarf fest, dass mehr als die Hälfte der eigenen Mittel der Bank verloren waren. Sie unterliess es in der Folge, diesen gravierenden Sachverhalt der Aufsichtsbehörde umgehend zu melden (vgl. Jahresbericht 1993 S. 47). Die beiden Verantwortlichen der Revisionsstelle

wurden vom Eidg. Finanzdepartement wegen fahrlässiger Widerhandlung im Sinne von Art. 46 Abs. 1 Bst. k BankG schuldig gesprochen und je zu einer Busse verurteilt.

3.4.2 Standeskommission der Treuhand-Kammer

Die Erfahrungen der letzten Jahre bewogen die Treuhand-Kammer, der Bankenkommission anzuraten, der Standeskommission der Treuhand-Kammer einzelne kritische Fälle aus der Revisionstätigkeit zur Beurteilung anzuzeigen. Dabei liess man sich auch vom Gedanken einer wirksamen Selbstregulierung leiten. Die Bankenkommission erstattete deshalb im Zusammenhang mit dem Mandat der Fiducia Bankenrevision AG als bankengesetzliche Revisionsstelle der Bank in Kriegstetten Anzeige bei der Standeskommission der Treuhand-Kammer wegen fehlender Sorgfalt bei der Kreditbewertung und bei der Prüfung der Einhaltung der Risikoverteilungsvorschriften gemäss Art. 21 BankV (Jahresbericht 1993 S. 47). Die Bankenkommission erhoffte sich aus einer Beurteilung durch die Standeskommission zusätzliche Aufschlüsse über die konkreten Anforderungen an die Sorgfaltspflicht eines bankengesetzlichen Revisors. Die Standeskommission entschied jedoch, das Verfahren bis zum Abschluss des aufsichtsrechtlichen Verfahrens der Bankenkommission zu sistieren. Ein solches ist zur Zeit noch im Gange.

3.4.3 Interne Revision durch externe bankengesetzliche Revisionsstelle

Das EBK-RS 88/2 «Interne Revision (Inspektorat)» lässt zu, dass die bankengesetzliche Revisionsstelle einer Bank zugleich auch Funktion und Aufgaben der internen Revision desselben Institutes wahrnehmen kann. Diese Lösung kommt durchaus nicht nur in wenigen Einzelfällen zur Anwendung und muss formell nicht von der Bankenkommission genehmigt werden.

Bei diesen Doppelfunktionen ist die Bankenkommission in den letzten Jahren jedoch immer wieder auf Unzulänglichkeiten gestossen.

Zum einen ist ein gewisser «Anreiz» feststellbar, die bankengesetzliche Revisionstätigkeit unter anderem Titel auf deren Kosten

auszudehnen und breiter abzustützen. Zum anderen wird auf die nicht zu unterschätzenden Vorteile der Funktionentrennung verzichtet. Zwei Stellen sehen mehr und liefern in der Regel mehr Erkenntnisse als nur eine. Zudem gehört es zur Aufgabe der externen Revisionsstelle, die interne Revision wie auch deren Arbeit zu überprüfen und kritisch zu würdigen. Bei Doppelmandaten ist dies nicht mehr möglich. Schliesslich läuft die Revisionsstelle Gefahr, aufgrund der starken Einbindung an Unabhängigkeit einzubüssen und für die Geschäftstätigkeit mitverantwortlich zu werden, insbesondere dann, wenn auch noch Beratungsmandate hinzukommen.

Klar ist, dass Aufsicht und Kontrolle nur dann effizient funktionieren, wenn alle beteiligten Stufen ihrem Wesen entsprechend mitwirken. Dies schliesst Zusammenarbeit nicht aus, verlangt in jedem Fall aber Selbständigkeit und Unabhängigkeit.

Mit Blick auf eine allfällige Überarbeitung und Anpassung des EBK-RS 88/2 hat die Bankenkommission begonnen, solche Doppelfunktionen mit interner und externer Revision genauer zu analysieren (vgl. Ziff. VIII/2.2). Unzweifelhaft können jedenfalls nicht beide Funktionen durch ein und dieselbe Person ausgeübt werden.

3.4.4 Derivate

Die im Vorjahr durchgeführte Umfrage über Risikopolitik, Organisation und Risikomanagement bei verschiedenen Banken, die aktiv im Bereich der Derivate tätig sind (Jahresbericht 1993 S. 45), verdeutlichte, dass der Vormarsch der derivativen Finanzinstrumente die Art und Weise, wie Banken ihre finanziellen Risiken steuern, tiefgreifend beeinflusst hat. Die Befragungen zeigten unter anderem, dass sich bei der bankinternen Überwachung von Markt- und Kreditrisiken zwei international anerkannte Methoden auch in der Schweiz bei verschiedenen Banken durchzusetzen scheinen. Bei der Überwachung des Marktrisikos ist es das Value-at-risk- oder Verlustlimitenkonzept anstelle oder als Ergänzung der bisherigen Volumenlimiten. Bei der Überwachung des Kreditrisikos handelt es sich um den Marktbewertungsansatz, der im EBK-Rundschreiben 92/3 «Klumpenrisiken aus Termingeschäften und Derivaten» als Wahlmöglichkeit eingeführt wurde und ebenfalls in den revidierten Eigenmittelvorschriften vorgesehen ist. Zum Zeitpunkt der Umfrage

befanden sich die befragten Banken in einer Phase des Aus- bzw. Umbaus des bankinternen Risikomanagements. Die neuen Konzepte zur Erfassung und Überwachung von Kredit- und Marktrisiken befanden sich dementsprechend in unterschiedlichen Stadien der Umsetzung.

Die Bankenkommission entschied, die Umfragen betreffend derivativer Instrumente sowohl auf weitere Banken als auch auf die bankengesetzlichen Revisionsstellen auszudehnen. Um einerseits die Anforderungen an die einzelnen bankengesetzlichen Revisionsgesellschaften im Bereich der derivativen Finanzinstrumente besser einschätzen zu können und andererseits die Auswahl der zu befragenden Banken zu optimieren, wurde 1994 eine umfassende Erhebung über die Geschäftstätigkeit der Banken mit derivativen Finanzinstrumenten durchgeführt. Erfasst wurden dabei je Bank die Art der Geschäftstätigkeit (Eigengeschäfte nach Motiven, Kundengeschäfte, allfällige Beschränkungen auf bestimmte Instrumente), die Methoden zur Überwachung der Kredit- und Marktrisiken sowie die organisatorische Eingliederung des Risikomanagements.

Anschliessend wurden auf dieser Umfrage basierende Besprechungen mit verschiedenen bankengesetzlichen Revisionsstellen über die Revision im Bereich der derivativen Finanzinstrumente und diesbezüglich bestehende Problemkreise (Vorgehen bei der Revision, Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter, Prüfung von Bewertungsmodellen, Prüfung der Angemessenheit der Organisation einer Bank usw.) durchgeführt. Weitere Besprechungen mit Banken über das Risikomanagement unter Einbezug der derivativen Finanzinstrumente sind vorgesehen.

Die Erhebungen und Analysen werden – zusammen mit den entsprechenden internationalen Richtlinien und Empfehlungen (z. B. des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht; vgl. Ziff. VIII/3.1.2) – der Bankenkommission gestatten, die Frage der Notwendigkeit allfälliger regulatorischer Schritte in diesem Bereich konkret zu prüfen.

3.4.5 Konsolidierte Überwachung

Die Bankenkommission verlangte schon seit Jahren die Einhaltung der Eigenmittelvorschriften (EBK-RS 78/1) und die Meldung von

Klumpenrisiken (EBK-RS 83/1) auf konsolidierter Basis. In Übereinstimmung mit der internationalen Entwicklung verstärkte sie deshalb nach und nach die konsolidierte Überwachung von Bank- und Finanzgruppen, um auch die immer komplexer organisierten Konzerne einzubeziehen (Jahresbericht 1989 S. 40 ff. und BGE 116 Ib S. 331 ff.). Mit dem Inkrafttreten der Verordnungsänderung auf den 1. Februar 1995 werden die Banken verpflichtet, die Eigenmittelvorschriften auch auf konsolidierter Basis zu erfüllen, wenn sie mit einer oder mehreren im Finanzbereich tätigen Unternehmungen eine wirtschaftliche Einheit bilden oder wenn aufgrund anderer Umstände anzunehmen ist, dass sie rechtlich verpflichtet oder faktisch gezwungen sind, einem solchen Unternehmen beizustehen (Art. 13a Abs. 1 BankV). Diese Grundsätze werden auch bei der Revision der Vorschriften der Bankenverordnung über die Risikoverteilung beachtet werden (vgl. Ziff. 1.2.2.1).

Wenn Banken- und Finanzkonzerne nicht auf der Stufe der Muttergesellschaft oder einer in- oder ausländischen Holdinggesellschaft konsolidiert werden, lässt sich eine sachgemässe Überwachung kaum realisieren. Ein Bankkonzern ist also wegen des Fehlens einer angemessenen internen Organisation selbst nicht in der Lage, seine Risiken auf konsolidierter Basis zu überwachen. Der Revisor kann folglich auf der Stufe des Konzerns keine Bestätigungen über die Angemessenheit der Organisation, die Risikovorsorge, einen etwaigen Missbrauch von Konzerngesellschaften zur Umgehung schweizerischer Vorschriften und Standesregeln oder die Einhaltung der Vorschriften über Eigenmittel, Risikoverteilung und Liquidität abgeben (EBK-RS 93/3. Revisionsbericht).

Die Tatsache, dass ein Bank- und Finanzkonzern nicht in der Lage ist, eine konsolidierte Überwachung sicherzustellen, erlaubt es dem Revisor nicht mehr, die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen für eine Tätigkeit auf einer konsolidierten Basis zu bestätigen. Bis zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes müssen Massnahmen getroffen werden, um den Folgen einer fehlenden konsolidierten Aufsicht zu begegnen. So müssen in der Zwischenzeit eine Beschränkung der Beziehungen zu nahestehenden Gesellschaften wie auch einschränkendere Regelungen für die Tätigkeit im Kreditgeschäft in Betracht gezogen werden.

3.5 Kantonalbanken

3.5.1 Aufsicht / Staatsgarantie / Privatisierung

3.5.1.1 Thesenpapier der Bankenkommission

Im Hinblick auf eine «unité de doctrine» erstellte die Bankenkommission ein internes Thesenpapier zu den im Zusammenhang mit den Kantonalbanken aus aufsichtsrechtlicher Sicht zu diskutierenden Themen Aufsicht, Staatsgarantie und Privatisierung. Die Bankenkommission hatte sich bereits in den Berichten der Vorjahre zu diesen Fragen geäußert (Jahresbericht 1991 S. 53 ff., 1992 S. 56 ff. und 1993 S. 49 ff.). Sie erachtete es jedoch als notwendig, diese Themen zum Gegenstand einer vertieften Studie zu machen. Das Ergebnis dieser Studie, welche im übrigen für die Ausarbeitung des Berichtes des Bundesrates über die Kantonalbanken beigezogen wurde (vgl. Ziff. 3.5.1.2), lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Allgemein

Aus bundesrechtlicher Sicht bzw. aus der Sicht der Bankenkommission stehen die Fragen der Aufsicht und der Staatsgarantie sowie – mit letzter verbunden – diejenige der Firma im Vordergrund. Weniger bedeutend ist die Frage des Errichtungsaktes. Die anderen Bereiche wie Eigentümerschaft, Privatisierung, Rechtsform, Mitwirkung bei Verwaltung und Leistungsauftrag sind durch kantonale Kompetenzen belegt und in erster Linie Angelegenheit des Kantons.

Aufsicht

Die Möglichkeit zur freiwilligen Übertragung der Aufsicht über die Kantonalbanken an die Bankenkommission, wie im revidierten Bankengesetz nach Swisslex (vgl. Ziff. 1.1.1) vorgesehen (Art. 3a Abs. 2 erster Satz BankG), ist eine gute Übergangslösung. Mittelfristig ist die vollumfängliche Aufsicht über alle Kantonalbanken sinnvoll.

Für nicht unter der vollen Aufsicht der Bankenkommission stehende Kantonalbanken hat der Kanton im Bereich von Art. 3 BankG eine mindestens den Standards der Praxis der Bankenkommission

entsprechende Aufsicht zu gewährleisten. Diese Anforderung wurde mit dem revidierten Bankengesetz ebenfalls verankert (Art. 3a Abs. 1 zweiter Satz BankG).

Staatsgarantie

Zum Begriff Kantonalbank und zur damit verbundenen Sonderbehandlung gehört zwingend eine unbeschränkte Staatsgarantie. Vorbehalten bleiben – zumindest de lege lata – die altrechtlichen Ausnahmen für die vor 1883 errichteten Kantonalbanken, für deren Verbindlichkeiten der Kanton zwar keine Haftung übernimmt, die aber unter Mitwirkung der kantonalen Behörden verwaltet werden. Es handelt sich um die Kantonalbanken der Kantone Genf und Waadt.

Die Staatsgarantie ist ein bundesrechtlicher Begriff. Sie ist das entscheidende begriffsnotwendige Wesensmerkmal der Kantonalbank (Art. 3a Abs. 1 BankG). Sie allein ist ausschlaggebend für die Sonderbehandlung der Kantonalbanken. Eine nachträgliche Beschränkung oder gar Aufhebung der Staatsgarantie hätte deshalb den Wegfall des Sonderstatus zur Folge. De lege ferenda auch eine beschränkte Staatsgarantie genügen zu lassen wäre kaum zu verantworten. Eine solche wäre aus der Sicht des Gläubigerschutzes kein hinreichender Grund für einen Sonderstatus oder eine aufsichtsrechtliche Sonderbehandlung.

Errichtungsakt

Gemäss Art. 3a Abs. 1 BankG ist die Errichtung durch einen kantonalen gesetzlichen Erlass weiteres begriffsnotwendiges Merkmal. Der kantonale gesetzliche Erlass zur Errichtung der Kantonalbank muss dabei konstitutiv für deren Entstehung sein. Dies ist möglich für die Rechtsformen der öffentlich-rechtlichen Anstalt oder Stiftung und für die öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft nach Art. 763 OR. In Ergänzung dazu anerkennt die Bankenkommission aber auch einen gesetzlichen Erlass zur Gründung einer als Aktiengesellschaft nach Art. 762 OR organisierten Kantonalbank als Errichtungsakt im Sinne von Art. 3a Abs. 1 BankG, vorausgesetzt, dass in diesem Erlass der Bank weiterhin eine vollumfängliche Staatsgarantie gewährt wird.

Firma

Die Firma Kantonalbank ist untrennbar mit dem Sonderstatus, d. h. dem Vorliegen der Anforderungen gemäss Art. 3a Abs. 1 BankG, verbunden. Bei einer vollumfänglichen Aufsicht durch die Bankenkommision bleibt, soweit die Wesensmerkmale Staatsgarantie und kantonaler Errichtungsakt nach wie vor gegeben sind, das firmenrechtliche Privileg aufrechterhalten.

Sollte durch eine entsprechende Gesetzesänderung auch eine beschränkte Staatsgarantie als mit dem Sonderstatus vereinbar stipuliert werden, hätte sich eine Beschränkung der Staatsgarantie in der Firma niederzuschlagen.

Eigentümerschaft, Privatisierung, Rechtsform, Mitwirkung bei der Verwaltung und Leistungsauftrag

Diese Elemente sind nicht Sache der Bankenkommision. Ihre Ausgestaltung fällt in die Entscheidungshoheit des Kantons.

3.5.1.2 Bericht des Bundesrates über die Stellung der Kantonalbanken

Am 17. Dezember 1993 überwies der Nationalrat das Postulat seiner Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK-NR) «Prüfung der Kantonalbanken im Bankengesetz». Er lud den Bundesrat ein, die Regelung der Kantonalbanken im Bankengesetz zu prüfen, insbesondere die Folgen einer allfälligen Privatisierung dieser Banken oder einer Einschränkung der Staatshaftung. Der Bundesrat beauftragte in der Folge das Eidg. Finanzdepartement mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Berichtes.

Bei der Abfassung des Berichtes haben die Eidg. Finanzverwaltung und das Sekretariat der Bankenkommision eng zusammengearbeitet. Ferner wurden drei Experten sowie ein Vertreter der Kartellkommision beigezogen. Den Arbeiten wurde das Thesenpapier der Bankenkommision zum Thema Aufsicht, Staatsgarantie, Privatisierung zugrunde gelegt (vgl. Ziff. 3.5.1.1). Themen des Berichts sind zusammengefasst die staatspolitische, wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Kantonalbanken, ihre Sonderbehandlung und deren Folgen, die Staatsgarantie sowie ihre Beschränkung oder Aufhebung, die Privatisierung und die Fusion von Kantonalbanken.

3.5.1.3 Vollumfängliche Aufsicht durch die Bankenkommission

Nach dem neuen Art. 3a Abs. 2 BankG ist es möglich, dass Kantone die Aufsicht über ihre Kantonalbank vollumfänglich der Bankenkommission übertragen können (vgl. auch Jahresbericht 1993 S. 49 f.). In diesem Fall werden die Art. 3 Abs. 2 und 3 BankG auf die betreffenden Kantonalbanken direkt anwendbar. Die Durchsetzung einer angemessenen Verwaltungsorganisation und der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit gegenüber den Organen wird damit Sache der Bankenkommission. Sie wird gegenüber der vollumfänglich unter ihrer Aufsicht stehenden Kantonalbank ausser dem Bewilligungsentzug nach Art. 23quinquies BankG alle erforderlichen Massnahmen verfügen können.

Voraussetzung der Übertragung ist die Schaffung einer kantonalen gesetzlichen Grundlage, welche die vollumfängliche Aufsicht durch die Bankenkommission vorsieht. Gestützt darauf hat der Kanton an die Bankenkommission ein Gesuch um Feststellung der Übertragung der Aufsicht zu richten. Mit dem Erlass einer entsprechenden Feststellungsverfügung hält die Bankenkommission fest, dass die betreffende Kantonalbank nunmehr unter ihrer umfassenden Aufsicht steht.

Neben der bereits im Frühjahr vor dem Inkrafttreten des revidierten Bankengesetzes provisorisch übernommenen vollen Aufsicht über die Berner Kantonalbank hat die Bankenkommission 1994 für die Kantone Basel-Stadt und Appenzell-Ausserrhoden entsprechende Feststellungsverfügungen mit Wirkung ab 1. Februar 1995 erlassen. Diese Kantone haben die gesetzlichen Grundlagen für die Übertragung im Verlaufe des Jahres 1994 geschaffen. Weitere Kantone sind daran, diese Grundlagen auszuarbeiten.

3.5.2 Solothurner Kantonalbank

Mit der Zustimmung der Kantonsbevölkerung in der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1994 zur Übernahme durch den Schweizerischen Bankverein und der damit verbundenen vollständigen Privatisierung wurde der Sonderstatus als Kantonalbank aufgehoben. Damit wurde die ehemalige Solothurner Kantonalbank zu einer privaten Bank. Sie wird fortan als solche wie jede andere von der Aufsicht durch die Bankenkommission erfasst.

Eine Kantonalbank besteht kraft eines hoheitlichen Entscheides des Kantons. Der Kanton allein entscheidet deshalb über das Schicksal seiner Bank. Insbesondere liegt auch die Abschaffung seiner Kantonalbank bzw. deren Verkauf im Autonomiebereich eines jeden Kantons. Die Bankenkommission äussert sich dazu nicht. Entscheidend für das Überleben einer Kantonalbank ist ihre Fähigkeit, sich den Anforderungen des modernen Bankgeschäfts zu stellen.

3.6 Regionalbanken

Unter dem anhaltenden strukturellen und konjunkturellen Druck ist es dem Verband Schweizer Regionalbanken 1994 gelungen, ein neues Konzept mit Zentralorganisation (RBA-Holding und Tochtergesellschaften) und kooperationswilligen Mitgliedsinstituten zu entwerfen und von einer grossen Mehrheit der verbliebenen Regionalbanken verabschieden zu lassen. Im zweiten Semester 1994 wurden sodann von den Verantwortlichen der neuen Regionalbanken-Organisation die Umsetzungsarbeiten in Angriff genommen. Die Bankenkommission nahm mit Befriedigung von der förmlichen Aussage der Gross- und Kantonalbanken Kenntnis, «dass sie zum neuen Konzept stehen und zu dessen Erfolg beitragen werden».

Ein rundes Dutzend Regionalbanken konnte sich nicht zu einem Mitwirken in diesem strafferen Rahmen entschliessen. Ein Grossteil unter ihnen erachtete einen Alleingang gleichwohl als zu riskant, ja als ausgeschlossen, weswegen durch diese meist auf individueller Basis andere Partnerschaften bzw. Kooperationsvereinbarungen eingegangen wurden. Auch die wenigen, bisher nicht verbandsmässig organisierten Institute konnten sich den branchenspezifischen Umwälzungen nur beschränkt entziehen, was diese ihrerseits zur Vornahme vertiefter Zukunftsanalysen und zu individuellen Sicherungsmassnahmen veranlasste.

Selbst die ausschliesslich auf ihre eigenen Stärken vertrauenden Regionalbanken – wenige an der Zahl – kamen nicht umhin, angesichts der veränderten Lage ihre Situation und Zukunftsperspektiven zu überprüfen, die Strategien anzupassen und geeignete Dispositive (z. B. durch Beschaffung zusätzlicher Liquiditätslimiten) einzurichten.

Dieser 1994 tiefgreifende und entscheidende Reorganisationsprozess innerhalb der Regionalbankengruppe war wie in den Vorjahren begleitet von zahlreichen Zusammenschlüssen und Übernahmen, welcher Institute jeder Grössenordnung und geographischen Ausrichtung erfasste und zu einem nochmals deutlich tieferen Mitgliederbestand in der Gruppe führte.

Die Bankenkommission stand wiederum in engem Kontakt mit den Vertretern dieser Bankengruppe. Sie nahm periodisch Kenntnis vom Verlauf der Projektarbeiten für das neue Verbandskonzept. Gleichzeitig beschäftigte sie sich intensiv mit einzelnen Regionalbanken. Dabei galt es hin und wieder, für Institute mit mittel- bis längerfristig wirksamen Schwächen – beispielsweise von der eigenen Organisation, den steigenden Ausleihungsrisiken oder der weiter sinkenden Rentabilität herrührend – geeignete Lösungen in die Wege zu leiten oder in anderen Fällen Klarheit über die Entwicklung in den nächsten paar Jahren zu gewinnen.

3.7 Gemeinschaftswerke

Mit Intersettle Swiss Corporation for International Securities Settlements, Zürich, wurde erstmals ein Unternehmen von der Bankenkommission als Gemeinschaftseinrichtung der Banken im Sinne von alt Art. 13 Abs. 1 Bst. b Ziff. 5.2 BankV anerkannt (neu Art. 12a Abs. 1 Ziff. 2.6 BankV). Die Anerkennung erfolgte unter der Auflage der dauernden Einhaltung aller relevanten bankengesetzlichen Bestimmungen mit Ausnahme derjenigen über die Gesamtliquidität (Art. 18 BankV) und über die Risikoverteilung (Art. 21 BankV) sowie weiterer, auf Intersettle zugeschnittenen Vorschriften.

Intersettle bezweckt das weltweite Clearing und Settlement sowie die Verwahrung und Verwaltung von handelbaren in- und ausländischen Effekten. Ihre Dienstleistungen stehen einem in- und ausländischen Teilnehmerkreis bestehend aus Banken, Clearing-Organisationen, Brokern und Finanzgesellschaften (sofern sie im Wertpapiergeschäft hauptsächlich für Drittpersonen tätig sind) sowie ausnahmsweise anderen im Wertpapiergeschäft tätigen Instituten offen. Die Intersettle anvertrauten Effekten werden durch Korrespondenten im In- und Ausland meist in Sammelverwahrung gehalten. Zur

Abwicklung der Wertschriftentransaktionen führt Inter settle für die Teilnehmer Geldkonti. Zur Sicherstellung der Transaktionsabwicklung nach dem Prinzip «Lieferung gegen Zahlung» kann Inter settle einerseits das Securities Lending und Borrowing betreiben und andererseits auf der Geldseite kurzfristige Kreditfazilitäten bereitstellen. Die gewerbsmässige Annahme von Publikumsgeldern dagegen bleibt ausgeschlossen.

Das schweizerische Bankengesetz kennt im Gegensatz zum Ausland keine Bestimmungen für die Unterstellung von Clearinghäusern und ähnlichen Gemeinschaftswerken. Eine Unterstellung von Inter settle als Bank kam nicht in Frage, da im Passivgeschäft gemäss dem genannten Teilnehmerkreis keine schutzbedürftigen Publikumsgläubiger vorhanden sind und Inter settle auch nicht als grosser Finanzintermediär im Sinne von Art. 2a Bst. b BankV zu betrachten war, weil es dazu gemäss ständiger Praxis der Bankenkommission einer Refinanzierung durch mindestens fünf Banken im Umfange von wenigstens 500 Mio. Fr. bedarf. Damit blieb als sinnvoller Anknüpfungspunkt für den von Inter settle angestrebten besonderen Status einzig alt Art. 13 Abs. 1 Bst. b Ziff. 5.2 BankV übrig. Diese Bestimmung erlaubt eine Erleichterung der Eigenmittelunterlegung für Banken, welche zugunsten einer «Gemeinschaftseinrichtung» Garantien und/oder Bürgschaften leisten. Hingegen schweigt sich die Bankenverordnung darüber aus, unter welchen Bedingungen eine solche Anerkennung erfolgen kann. Da die Anerkennung als Gemeinschaftseinrichtung nicht nur für deren Bürgen und Garanten Eigenmittel-Erleichterungen mit sich bringt, sondern darüber hinaus für die betroffene Institution ein erhöhtes Prestige («Gütesiegel») im In- und Ausland bedeutet, war sie von der Erfüllung hoher Anforderungen abhängig zu machen.

3.8 Unbewilligte Banktätigkeit

1994 hatte die Bankenkommission wiederum bei mehreren Gesellschaften abzuklären, ob sie eine Tätigkeit als Bank oder Anlagengeldfonds ausübten, ohne im Besitze einer entsprechenden Bewilligung der Bankenkommission zu sein.

3.8.1 Club 2000

Bereits im Herbst 1993 wurde die Bankenkommision auf den Club 2000 mit Sitz in Tägerwilen (Thurgau) aufmerksam. Auftreten und Vorgehen des Club 2000 stellten eine getreue Imitation des Kings Club dar, über welchen die Bankenkommision am 25. August 1993 die Liquidation verfügte. Gegen die Zeichnung von Anteilscheinen in der Mindeststückelung von Fr. 1200.– und zusätzlichen Gebühren von Fr. 300.– wurden den Anlegern vom Club 2000 unrealistisch und unseriös hohe jährliche Renditen von 50 % zugesichert. Im in der Folge eingeleiteten Verwaltungsverfahren zeigten sich die Verantwortlichen des Club 2000 wenig kooperativ. Nachdem Anlagen bei Dritten mit einer entsprechenden Rendite unmöglich sind und der Club 2000 sich weigerte, über die Verwendung der Kundengelder Auskunft zu geben, musste die Bankenkommision davon ausgehen, dass die Kundengelder wie beim Kings Club nach dem Schneeballsystem für die Rückzahlung und Verzinsung fälliger Alteinlagen herangezogen werden.

Der Club 2000 übte damit ohne Bewilligung der Bankenkommision eine Banktätigkeit aus. Mit Verfügung vom 31. Januar 1994 ordnete die Bankenkommision die Liquidation des Club 2000 an. Als Liquidatorin wurde die STG-Coopers & Lybrand Bankenrevision AG eingesetzt. Auch im Liquidationsverfahren erwiesen sich die Verantwortlichen als renitent, so dass mit Vollstreckungsverfügungen vorgegangen werden musste. Dank einer effizienten Unterstützung durch die kantonalen Behörden konnte die Liquidatorin erfolgreich Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmen durchführen. Das Liquidationsverfahren war Ende 1994 noch im Gange und dürfte noch einige Zeit beanspruchen.

Die Bankenkommision erstattete gegen die Verantwortlichen des Club 2000 beim Verhörrichteramt des Kantons Thurgau Strafanzeige wegen Betrugs und beim Eidg. Finanzdepartement eine solche wegen unbewilligter Banktätigkeit.

3.8.2 European Kings Club

Mit Verfügung vom 25. August 1993 hatte die Bankenkommision den eine unbewilligte Banktätigkeit ausübenden Schweizer Able-

ger des European Kings Club (EKC) in Liquidation gesetzt und jede weitere Tätigkeit untersagt (vgl. Jahresbericht 1993 S. 61). Die gegen diesen Entscheid erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde des EKC wies das Bundesgericht am 2. März 1994 ab. Das Bundesgericht schützte dabei namentlich die Argumentation der Bankenkommission, dass sie im Rahmen der freien Beweiswürdigung berechtigt gewesen war, die grobe Verletzung der Mitwirkungspflichten des EKC bei der Sachverhaltsermittlung zu berücksichtigen und aufgrund der vorliegenden Akten zu entscheiden (Entscheid veröffentlicht im EBK-Bulletin 25 S. 11 ff.).

Mit der Liquidation des EKC wurde die STG-Coopers & Lybrand Bankenrevision AG beauftragt. Das Liquidationsverfahren ist zur Zeit noch hängig und dürfte sich länger hinziehen.

Trotz des Verbotes der Bankenkommission bzw. des Bundesgerichtes, seine Tätigkeiten fortzusetzen, blieb der EKC weiterhin aktiv. Er versuchte den schweizerischen Behörden unter anderem durch ein Ausweichen auf die Firmen EKC Re-Insurance Europe in Brüssel und Dublin zu entgehen. Durch die Missachtung der behördlichen Verbote machten sich die Exponenten des EKC fortgesetzt strafbar. Aufgrund von Strafanzeigen, aber auch von Amtes wegen eröffneten verschiedene kantonale Strafuntersuchungsbehörden in der Folge Strafverfahren gegen die verantwortlichen Vertreter des EKC. Ermittelt wurde und wird einerseits wegen unerlaubter Banktätigkeit, was nach Bankengesetz strafbar ist, und andererseits wegen Betruges. Zudem subsumieren die Untersuchungsbehörden die Handlungen der Verantwortlichen neu auch unter den seit dem 1. August 1994 in Kraft getretenen Tatbestand der kriminellen Organisation (Art. 260ter StGB). Die Verantwortlichen befinden sich teilweise in Untersuchungshaft. Die Präsidentin des EKC (deutsche Staatsangehörige) wurde aufgrund eines internationalen Haftbefehls im Hinblick auf die Auslieferung an die Schweiz in Österreich verhaftet. Ein Auslieferungsgesuch der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt ist zurzeit noch hängig.

3.8.3 FIDENAS

In einem Fall stellte die Bankenkommission fest, dass eine auf den Bahamas inkorporierte Bank ihre Geschäfte hauptsächlich in der

Schweiz abwickelte. Sie betrieb damit in der Schweiz eine Zweigniederlassung im Sinne der Bankengesetzgebung. Bei ihren Abklärungen war der Bankenkommission die Hilfe der kantonalen Strafverfolgungsbehörden äusserst nützlich. Diese ermittelten gegen die Organe der Bank wegen gemeinrechtlichen Delikten und, aufgrund einer Delegation des an sich zuständigen Eidg. Finanzdepartementes, wegen unerlaubter Banktätigkeit. Der Betrieb einer Bank ohne Bewilligung ist nach Bankengesetz strafbar. Entsprechend ihrer bisherigen Praxis (EBK-Bulletin 20 S. 16 ff.) ordnete die Bankenkommission die Liquidation der Zweigniederlassung an. Diese umfasst alle Vermögenswerte, welche sich exekutionsrechtlich in der Schweiz befinden, d. h. vom Konkurs einer schweizerischen Zweigniederlassung erfasst würden. Dazu können auch im Ausland liegende Vermögenswerte gehören. Die Verfügung ist noch nicht rechtskräftig.

Ein Problem solcher Liquidationen bilden die hohen Kosten. Deshalb vergab die Bankenkommission das Liquidationsmandat erst aufgrund mehrerer Offerten von Revisionsstellen mit verbindlicher Angabe von Stundenansätzen.

4. Behandelte Geschäfte (Statistik)

4.1 Verfügungen

1994 erliess die Bankenkommission 64 (69) Verfügungen. Diese betrafen folgende Sachgebiete:

• Bewilligungen (Art. 3, 3bis und 3ter BankG)	19	(19)
• Bewilligungen (Auslandbankenverordnung)	8	(9)
• Anerkennung von Revisionsstellen (Art. 20 BankG)	–	(1)
• Wechsel von Revisionsstellen (Art. 39 Abs. 2 BankV)	17	(17)
• Eigenmittel, Liquidität und Risikoverteilung	2	(6)
• Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit, innere Organisation	2	(2)

• Strafanzeigen	2	(3)
• Entlassung aus dem Bankenstatus	6	(-)
• Verschiedenes	8	(12)

Wie in den Vorjahren wurden einige Verfügungen der Bankenkommision durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten. Unter Einbezug der Anlagefondsaufsicht ergab sich folgendes Bild:

• Ende 1993 hängige Beschwerden	3
• 1994 neu eingereichte Beschwerden	2
• 1994 entschiedene Beschwerden	2
• Ende 1994 hängige Beschwerden	3

4.2 Empfehlungen und Risikoverteilungsmeldungen

Im Rahmen der allgemeinen Richtlinien und der gefestigten Praxis der Bankenkommision versucht ihr Sekretariat, Einzelfälle zunächst mit sogenannten Empfehlungen nach Art. 5 ROG-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 Bankenkommision zur Entscheidung.

1994 wurden 66 (53) Empfehlungen erlassen. Bis auf eine wurden alle von den Banken angenommen. Die Empfehlungen des Sekretariates erstreckten sich auf folgende Sachbereiche:

• Eigene Mittel	3	(10)
• Risikoverteilung	7	(7)
• Jahresrechnung	56	(36)

Die Zahl der vom Sekretariat bearbeiteten Risikoverteilungsmeldungen nach Art. 21 BankV ist mit 141 gegenüber 218 im Jahre 1993 zurückgegangen.

5. Unterstellte Banken, Finanz- und Revisionsgesellschaften

5.1 Bestand Ende 1994

• Banken	433	(460)
– ausländisch beherrscht	141	(143)
– Zweigniederlassungen ausländischer Banken	22	(22)
• Raiffeisenbanken	1086	(1130)
• Verband waadtländischer Darlehenskassen	–	(11)
• bankähnliche Finanzgesellschaften (voll unterstellt)	3	(3)
• bankähnliche Finanzgesellschaften (nur Art. 7 und 8 BankG unterstellt)	71	(76)
• Vertreter ausländischer Banken	66	(64)
• ausländische Banken, die für die Entgegennahme fremder Gelder bei einer Zahlstelle in der Schweiz werben	32	(28)
• anerkannte Revisionsstellen	19	(19)

5.2 Erteilte Bewilligungen

Nach schweizerischem Recht organisierte Banken

- Banca Arner SA, Lugano
- Bank Hugo Kahn & Co. AG, Zürich
- Bank Instinet (Schweiz) AG, Zürich
- Banque de Camondo (Suisse) SA, Genf
- Helaba (Schweiz) Landesbank Hessen-Thüringen AG, Zürich
- Mees Pierson (Schweiz) AG, Zug
- Solothurner Bank Soba, Solothurn

Zweigniederlassungen ausländischer Banken

- The Industrial Bank of Japan, Limited, Tokyo, Zweigniederlassung in Zürich

Vertretungen

- Banco Espírito Santo e Comercial de Lisboa, Lissabon, Vertretung in Lausanne
- Banco Gallego SA, La Coruña, Vertretung in Genf
- Crédito Predial Português SA, Lissabon, Vertretung in Genf
- Ukreximbank, Kiev, Vertretung in Genf

Entgegennahme fremder Gelder durch ausländische Banken bei einer Zahlstelle in der Schweiz

- Banco Espírito Santo e Comercial de Lisboa, Lissabon
- Banco Gallego SA, La Coruña
- Cornèr Banque (Luxembourg) S.A., Luxemburg
- Crédito Predial Português SA, Lissabon

5.3 Aufgabe der Geschäftstätigkeit

Aufgabe der Banktätigkeit

- Amtersparniskasse Obersimmental, Zweisimmen; Übernahme der Aktiven und Passiven durch die Schweizerische Bankgesellschaft, Zürich
- Bank in Sempach, Sempach; Übernahme durch die Luzerner Landbank Aktiengesellschaft, Luzern
- Bank Künzler AG, Zürich; Entlassung aus dem Bankenstatus
- Bank Langenthal, Langenthal; Übernahme durch den Schweizerischen Bankverein, Basel
- Bank Neumünster, Zürich; Übernahme durch die Bank Leu AG, Zürich
- Bank Rohner AG, St. Gallen; Übernahme durch die Schweizerische Bankgesellschaft, Zürich
- Banque Hypothécaire du Canton de Genève, Genf; Übernahme durch die Banque Cantonale de Genève, Genf

- Banque Suisse-Koweïtienne, Genf; Übernahme durch die Schweizerische Kreditanstalt, Zürich
- BfG:Bank (Schweiz) AG, Basel; Übernahme durch den Crédit Lyonnais (Suisse) SA, Genf
- Caisse d'Epargne et de Crédit, Lausanne; Übernahme durch den Crédit Foncier Vaudois, Lausanne
- Caisse d'Epargne et de Prêts d'Autigny, Cottens et Chénens, Autigny; Übernahme durch die Banque de l'Etat de Fribourg, Freiburg
- Caisse d'Epargne et de Prêts de Villaz-St-Pierre et Villarimboud, Villaz-St-Pierre, Übernahme durch die Banque de l'Etat de Fribourg, Freiburg
- Crédit Foncier Neuchâtelois, Neuenburg; Übernahme durch die Banque Cantonale Neuchâteloise, Neuenburg
- Domus Bank AG, Zürich; Übernahme der Aktiven und Passiven durch die Schweizerische-Bankverein-Gruppe
- Ersparnisanstalt Jonschwil, Jonschwil; Übernahme durch die St. Gallische Kantonalbank, St. Gallen
- Ersparniskasse des Amtsbezirks Wangen, Wangen a. A.; Übernahme durch die Schweizerische Bankgesellschaft, Zürich
- Ersparniskasse des untern Baselbiets, Binningen; Übernahme durch die Basellandschaftliche Kantonalbank, Liestal
- Gemeinde-Sparkasse Reute, Reute; Übernahme durch die Sparkasse Wolfhalden-Reute, Wolfhalden
- Handelsbank Luzern Aktiengesellschaft, Luzern; Freiwillige Liquidation
- Hugo Kahn & Co, Bankgeschäft, Zürich; Umwandlung eines Privatbankiers in eine Bank
- Landesbank Rheinland-Pfalz (Schweiz) AG, Zürich; Übernahme durch die Westdeutsche Landesbank (Schweiz) AG, Zürich
- Neue Emme Bank, Burgdorf; Übernahme durch den Schweizerischen Bankverein, Basel
- Paribas Privatbank AG, Zürich; Übernahme durch die Banque Paribas (Suisse) SA, Genf

- Royal Trust Bank (Switzerland), Zürich; Entlassung aus dem Bankenstatus.
- Seeland Bank SB, Biel; Übernahme durch den Schweizerischen Bankverein, Basel
- Spar- und Leihkasse Bösing, Bösing; Übernahme der Aktiven und Passiven durch die Raiffeisenbank Bösing, Bösing
- Spar- und Leihkasse Entlebuch, Entlebuch; Übernahme durch die EB Entlebucher Bank, Schüpheim
- Spar- und Leihkasse Rickenbach, Rickenbach; Übernahme durch die ZLB Zürcher Landbank, Elgg
- Sparkasse Escholzmatte AG, Escholzmatte; Übernahme durch die EB Entlebucher Bank, Schüpheim
- Sparkasse Elsau, Rätterschen; Übernahme durch die ZLB Zürcher Landbank, Elgg
- Sparkasse Laupersdorf, Laupersdorf; Übernahme durch die Bank im Thal, Balsthal
- Sparkasse Matzendorf, Matzendorf; Übernahme durch die Bank im Thal, Balsthal
- UB Universal Bank (Suisse) SA, Genf; Entlassung aus dem Bankenstatus
- Wedge Bank (Switzerland) SA, Genf; Entlassung aus dem Bankenstatus

Aufgabe der Tätigkeit als waadtländische Darlehenskasse

- Caisse de Crédit Mutuel d'Arnex, Arnex-sur-Orbe; Umwandlung in eine Raiffeisenbank
- Caisse de Crédit Mutuel de Bercher, Bercher; Umwandlung in eine Raiffeisenbank
- Caisse de Crédit Mutuel de Champvent, Champvent; Umwandlung in eine Raiffeisenbank
- Caisse de Crédit Mutuel de Chavornay, Chavornay; Umwandlung in eine Raiffeisenbank

- Caisse de Crédit Mutuel de Gimel, Gimel; Umwandlung in eine Raiffeisenbank
- Caisse de Crédit Mutuel de Grandcour, Grandcour; Umwandlung in eine Raiffeisenbank
- Caisse de Crédit Mutuel de L'Isle, L'Isle; Umwandlung in eine Raiffeisenbank
- Caisse de Crédit Mutuel de Longirod-Marchissy, Marchissy; Umwandlung in eine Raiffeisenbank
- Caisse de Crédit Mutuel de Pampigny, Pampigny; Umwandlung in eine Raiffeisenbank
- Caisse de Crédit Mutuel de Vaulion, Vaulion; Umwandlung in eine Raiffeisenbank
- Crédit Mutuel de la Broye, Granges; Umwandlung in eine Raiffeisenbank

Aufgabe der Tätigkeit als Zweigniederlassung einer ausländischen Bank

- Standard Chartered Bank, London, Zweigniederlassung in Zürich

Aufgabe der Vertretertätigkeit

- Banque Centrale de la République de Turquie, Ankara, Vertretung in Zürich
- The Mitsui Trust & Banking Co., Ltd., Tokyo, Vertretung in Zürich

Aufgabe der Tätigkeit als bankähnliche Finanzgesellschaft

- Banatlantico Zürich AG, Zürich
- Goldman Sachs Finanz AG, Zürich
- Mees & Hope Finanzgesellschaft AG, Zug
- Towa (Schweiz) AG, Zürich
- Ufitec SA Union Financière, Zürich

V. Anlagefonds

1. Rechtliche Grundlagen

1.1 Revision Anlagefondsgesetz

Der Vorsteher des Eidg. Finanzdepartementes beauftragte im Juni 1990 eine Expertenkommission, einen Vorentwurf zu einem neuen Anlagefondsgesetz auszuarbeiten. Der Vorentwurf der Expertengruppe lag schon im Dezember 1991 vor und wurde in der ersten Jahreshälfte 1992 den Kantonen, Parteien und interessierten Organisationen zur Vernehmlassung zugestellt. Am 14. Dezember 1992 unterbreitete der Bundesrat den Gesetzesentwurf und die Botschaft zum revidierten Bundesgesetz über die Anlagefonds dem Parlament (vgl. Jahresbericht 1992 S. 77 ff.). Die eidgenössischen Räte verabschiedeten ungewohnt rasch schon am 18. März 1994 das total revidierte Anlagefondsgesetz, das vom Bundesrat auf den 1. Januar 1995 in Kraft gesetzt wurde (Gesetzestext im EBK-Bulletin 24 S. 113 ff. publiziert).

Das neue Fondsgesetz wurde als Rahmengesetz konzipiert, welches nur die unabdingbaren Grundsätze enthält und Bundesrat und Aufsichtsbehörde insbesondere im Bereich der Anlagevorschriften auf Verordnungsebene Raum lässt, um auf die internationalen Entwicklungen im Fondsbereich rechtzeitig reagieren zu können. Kernpunkt des Gesetzes ist zum ersten dessen Anpassung an die europäische Anlagefonds-Richtlinie (85/611 EWG). Zu diesem Zweck sieht das Gesetz namentlich die Bildung einer Kategorie EU-kompatibler Effektenfonds, die Trennung von Fondsleitung und Depotbank sowie die Verschärfung der Informations- und Publikationsvorschriften vor. Zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz – trotz weiterhin bestehender steuerlicher Nachteile – und zur Verbesserung seiner Attraktivität auf europäischer und internationaler Ebene sind zweitens die Anlagemöglichkeiten der Fonds stark erweitert worden. So dürfen Fondsleitungen inskünftig auch in Anlagen investieren, die aufgrund beschränkter Marktgängigkeit oder Kursschwankungen, begrenzter Risikoverteilung oder erswerter Bewertung ein besonderes Risiko aufweisen, wie dies insbesondere bei Edelmetallen, Massenwaren (Commodities), Optionen und Terminkontrakten der Fall ist. Künftig soll auch in Fonds mit verschiedenen Segmenten (Umbrella-Fonds) investiert sowie von

modernen Anlagetechniken und derivativen Anlageinstrumenten Gebrauch gemacht werden können. Drittes Ziel der neuen Gesetzgebung ist die Verstärkung des Schutzes des Anlegers durch eine Erhöhung der Transparenz (aussagekräftigere Jahres- und Halbjahresberichte, Einführung von Prospekten), die Ausweitung seiner Parteirechte, die Einführung eines Vertreters der Anlegergemeinschaft und verbesserter Informationsmöglichkeiten.

1.2 Verordnung des Bundesrates über die Anlagefonds

Der Bundesrat hat die total revidierte Verordnung zum Anlagefondsgesetz am 19. Oktober 1994 gutgeheissen und sie zusammen mit dem Gesetz auf den 1. Januar 1995 in Kraft gesetzt.

Hervorzuheben ist, dass die Verordnung im Kapitel über die Anlagevorschriften der EU-kompatiblen Effektenfonds nicht nur die geltenden Anforderungen des Rechtes der europäischen Union nachvollzieht, sondern den Entwurf zu einer neuen Anlagefondsrichtlinie der EU-Kommission vom 20. Juni 1994 teilweise schon umsetzt. Schweizerische Effektenfonds werden demzufolge neben den Anlagen in Wertpapieren und Wertrechten, die an einer Börse oder einem andern geregelten Markt gehandelt werden, in Vorbeachtung der EG-Richtlinie zum einen auch ausschliesslich in Anteile von andern Effektenfonds investieren und mithin Effekten-Dachfonds (fund of ucits) anbieten können und zum andern, da auch Geldmarktinstrumente und bis zu 25 % des Fondsvermögens Bankguthaben als Anlagen zugelassen werden, ebenfalls EU-kompatible Geldmarktfonds errichten können. Da die EU-Kommission im Rahmen der Revision der EG-Richtlinie noch die Zulassung von weiteren Anlagemöglichkeiten prüft (Cash-Fonds, Master-Feeder-Fonds), ist abzusehen, dass der Bundesrat die Verordnung bald an diese neue Entwicklung anpassen wird. Bis dies soweit ist, wird die schweizerische Fondswirtschaft gemäss neuem Recht Cash-Fonds und Master-Feeder-Fonds unter der Kategorie der «übrigen Fonds» errichten können.

1.3 Verordnung der Bankenkommission über die Anlagefonds

Das neue Anlagefondsgesetz räumt der Bankenkommission in verschiedenen Bereichen Rechtsetzungskompetenzen ein. Nament-

lich kann sie Einzelheiten bezüglich der Anlagevorschriften festlegen (Art. 43 Abs. 2 nAFG), Vorschriften über die Buchführungspflicht erlassen (Art. 62 und 65 nAFV) sowie die Durchführung der Revision und die Erstellung des Revisionsberichtes regeln (Art. 53 Abs. 4 nAFG). In diesem Sinne hat die Bankenkommission am 27. Oktober 1994 eine Verordnung über die Anlagevorschriften, die Buchführungspflicht und die Revision erlassen und auf den 1. Januar 1995, in Kraft gesetzt.

Da die Anlagevorschriften für Effektenfonds vollständig in der Anlagefondsverordnung des Bundesrates enthalten sind, hat sich die Bankenkommission in ihrer Verordnung darauf beschränkt, die den Effektenfonds gestatteten «Anlagetechniken und -instrumente» (Art. 34 nAFG, 33 und 36 nAFV), soweit sie nicht schon in der Verordnung des Bundesrates festgelegt sind, zu regeln. Materiell wurde die entsprechende EG-Bestimmung (Art. 21 EG-Richtlinien) umgesetzt. Diese Fonds werden derivative Finanzinstrumente im Rahmen der bisherigen, im Rundschreiben Nr. 21 der Bankenkommission festgesetzten Praxis einsetzen können. Gegenüber dem Rundschreiben erfolgt eine Liberalisierung insofern, als neben Optionen auf Aktien auch solche auf Aktienindices und Zinsinstrumenten sowie Futures als Direktanlagen und nicht nur zu Absicherungszwecken zugelassen werden. Überdies wird die Limite für den Kauf von Call-Optionen und Futures sowie für den Verkauf von Put-Optionen generell auf 49 % des Fondsvermögens erhöht, wobei entsprechend Liquiditäten im Fondsvermögen blockiert werden müssen, damit kein Leverage-Effekt entsteht. Erstmals zugelassen werden als Absicherungsinstrumente auch OTC-Produkte in Form von Devisen- und Zinssatz-Swaps, sofern die Gegenpartei ein Mindestrating einer von der Aufsichtsbehörde anerkannten Rating-Agentur aufweist. Die geltende Regelung über die Wertschriftenleihe (Securities Lending) wurde, tel quel vom Rundschreiben Nr. 20 der Bankenkommission übernommen. Die entsprechenden Bestimmungen gelten analog auch für «übrige Fonds».

Die Bankenkommission hat in ihrer Verordnung einstweilen auf den Erlass von Detailbestimmungen zu den «übrigen Fonds» verzichtet. Sowohl das Gesetz (Art. 35 nAFG) als auch die bundesrätliche Verordnung (Art. 42 und 43 nAFV) enthalten Grundsätze, die vorläufig genügen sollten. Da es sich um einen neuen Fondstyp han-

delt, gilt es, zunächst Erfahrungen zu sammeln und abzuwarten, inwiefern die Fondswirtschaft überhaupt von den neuen gesetzlichen Möglichkeiten Gebrauch macht. Vorderhand kann die Bankenkommission über die Fondsreglemente, die ihrer Genehmigung bedürfen, den Fondsleitungen allenfalls notwendige Einschränkungen auferlegen.

Die Grundsätze über die Rechenschaftsablage und Publikationspflichten sind in der Verordnung des Bundesrates festgelegt. Die Verordnung der Bankenkommission regelt die technischen Einzelheiten der Buchführung und der Gliederung der Vermögens- und Erfolgsrechnung. Die neuen Bestimmungen sind geprägt durch die Übernahme der einschlägigen EG-Vorschriften, welche namentlich im sogenannten Schema B zur EG-Richtlinie enthalten sind. Die wesentliche Neuerung liegt darin, dass die Ertragsrechnung von Anlagefonds inskünftig nicht mehr eine reine Einnahmen- und Ausgabenrechnung sein wird, welche lediglich über die von der Fondsleitung zur Ausschüttung bestimmten Kapitalgewinne Aufschluss gibt, sondern eine echte Erfolgsrechnung, welche nebst dem erwirtschafteten Nettoertrag auch die realisierten und nicht realisierten Kapitalgewinne und -verluste darstellen muss. Der Zwang zur grösseren Transparenz wird nicht auf die EU-kompatiblen Effektenfonds beschränkt, sondern auch auf die Immobilien- und übrigen Fonds ausgedehnt.

Das Gesetz beauftragt neu die Bankenkommission, die Durchführung der Revision und die Erstellung des Revisionsberichtes zu regeln (Art. 53 Abs. 4 nAFG). Deshalb sind die entsprechenden Vorschriften abschliessend in der Verordnung der Bankenkommission festgelegt. Die neue Ordnung baut auf den bewährten Bestimmungen der geltenden Anlagefondsverordnung und den entsprechenden Rundschreiben der Bankenkommission auf, unter Berücksichtigung der neuen Fondsvorschriften.

Mit der Inkraftsetzung der neuen Anlagefondsgesetzgebung werden sämtliche Anlagefonds-Rundschreiben der Bankenkommission aufgehoben.

1.4 Verordnung über die Gebühren

Der Bundesrat hat am 9. November 1994 die Verordnung über die Gebühren für die Beaufsichtigung der Banken und Anlagefonds vom 4. Dezember 1978 (RS 611.014) der geänderten Anlagefondsgesetzgebung angepasst und auf den 1. Januar 1995 in Kraft gesetzt. Die Teilrevision der Gebührenverordnung trägt im Bereich der Aufsichtsgebühren dem Umstand Rechnung, dass das neue Recht drei Anlagefondskategorien (Effekten-, übrige und Immobilienfonds) geschaffen hat und neu auch die Umbrella-Fonds vorsieht. Zudem schafft die revidierte Verordnung die Grundlage für die Erhebung von Spruchgebühren durch die Bankenkommission überall dort, wo sie aufgrund des revidierten Anlagefondsgesetzes neue Aufgaben erhält (z. B. Bewilligungserteilung an Vertriebsträger, Genehmigung von Fondsreglementsänderungen und von unabhängigen Schätzungs-experten bei Immobilienfonds).

2. Aufsicht über die Anlagefonds

2.1 Immobilienanlagefonds

Aufgrund von zwei neutralen Gutachten über zwanzig Immobilien eines Immobilienfonds, welche auf eine offensichtliche Unterbewertung der genannten Objekte schliessen liessen, verlangte die Bankenkommission im Jahre 1992 die Entfernung der ständigen Schätzungsexperten der von der fraglichen Fondsleitung geführten Fonds sowie die Aufwertung von deren Vermögen (vgl. Jahresbericht 1992 S. 81 f.). Nach Abweisung der von der Fondsleitung und den Schätzungsexperten eingelegten Verwaltungsgerichtsbeschwerde durch das Bundesgericht im Oktober 1993 (vgl. Jahresbericht 1993 S. 85) hatte die Fondsleitung in den ersten Monaten des Jahres 1994 neue ständige Schätzungsexperten zu ernennen und den Immobilienbestand der zwei von ihr geführten Immobilienfonds aufzuwerten. Die Bankenkommission stimmte der Ernennung der neuen Experten zu und verlangte die Publikation des Resultats der neuen Schätzungen in den wichtigsten Zeitungen der Schweiz. Diese Schätzungen beliefen sich per Ende 1993 auf total Fr. 312,4 Mio. für beide Fonds. Im Vergleich zu den Schätzungen

gemäss Rechenschaftsbericht per Jahresende 1989 bzw. per 30. Juni 1990 ergab sich infolge der Intervention der Bankenkommision eine Aufwertung von 50,4 %.

In seinem Entscheid (vgl. EBK-Bulletin 25 S. 34 ff.) unterstreicht das Bundesgericht die Bedeutung einer korrekten Bewertung des Fondsvermögens zum Verkehrswert; sowohl der Ausgabepreis als auch der Rücknahmepreis hängen davon ab. Im weiteren hebt das Bundesgericht hervor, dass der Verkehrswert der Marktentwicklung zu folgen habe. Der Anteilseigner eines Immobilienfonds geht im Prinzip die gleichen Risiken ein, wie wenn er in anderer Form im Immobilienmarkt investieren würde. Immerhin ist der Verkehrswert eine technische Grösse, deren Berechnung Spezialkenntnisse erfordert. Es ist daher normal, dass die Aufsichtsbehörde bei der Prüfung der Resultate der Experten einige Zurückhaltung übt und nicht eine besondere Bewertungsmethode vorschreibt. Das Bundesgericht präzisiert jedoch, dass der Kapitalisierungssatz eines der wesentlichsten Elemente jeder Bewertung sei, erlaubt doch dieser, den Wert einer Immobilie aufgrund von deren Mieterträgen festzulegen. Zu diesem Zweck ist der Bruttomiettertrag zu kapitalisieren, da die Rubrik «Mieterträge» im Rechenschaftsbericht die Bruttomietterträge umfasst.

Die Bankenkommision intervenierte auch in einem anderen Fall. Gestützt auf eine von zwei Expertisen ging die Aufsichtsbehörde von einer Unterbewertung aus (vgl. Jahresbericht 1993 S. 85). Ohne formelle Verfügung der Bankenkommision ernannte die betreffende Fondsleitung mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde ein neues Expertengremium. Die Aufsichtsbehörde hat die Prüfung der neuen Gutachten noch nicht beendet.

2.2 Wertschriftenanlagefonds: Warnung vor besonderen Risiken

Die Bankenkommision hatte sich mit fünf Zulassungsgesuchen von schweizerischen Fonds zu befassen, die Anlagen in sogenannten Schwellenländern vornehmen, deren Kapitalmärkte Ausländern erst seit kurzem offen stehen. In allen fünf Fällen verlangte die Aufsichtsbehörde die Anbringung einer speziellen Warnklausel im jeweiligen Fondsreglement. Dadurch wurde die Umsetzung der Bestim-

mung von Art. 7 Abs. 3 lit. b nAFG bereits vorweggenommen, welche vorsieht, dass das besondere Risiko eines Anlagefonds in dessen Reglement speziell erwähnt ist.

2.3 Emission von Optionen auf Fondsanteile schweizerischer Anlagefonds durch die Depotbank

Im Verlaufe des Jahres 1994 wurde die Bankenkommission verschiedentlich mit der Frage konfrontiert, ob eine Depotbank von Anlagefonds, die möglicherweise sogar mit der Fondsleitung verbunden ist, als Emittent und eventuell auch als Arrangeur von Stillhalter-Abkommen oder selber als Stillhalter von Optionen auf Anteile von Anlagefonds fungieren darf, bei denen sie als Vertragspartei mitwirkt.

Die Bankenkommission stellte fest, dass die Emission von Optionen auf Anlagefonds durch die Bank, welche als Depotbank Vertragspartei dieser Anlagefonds ist, unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Modalitäten, insbesondere bezüglich Ausübung und Sicherstellung der Optionsrechte, mit der Treuepflicht der Depotbank gemäss Art. 18 Abs. 4 aAFG grundsätzlich nicht vereinbar sei.

Die Depotbank wie auch die Fondsleitung haben ausschliesslich die Interessen der Anleger zu wahren (Art. 14 Abs. 1 aAFG). Interessenkonflikte – selbst wenn diese nur zu einer potentiellen Gefährdung von Anlegerinteressen führen – sind auszuschalten und von vorneherein zu vermeiden.

Im Rahmen dieses Entscheides wurde insbesondere festgehalten, dass der Interessenkonflikt bei Immobilienfonds im Vergleich zu Wertpapierfonds noch in erhöhtem Ausmass besteht, da bei jenen – im Gegensatz zu Wertpapierfonds mit börslicher Bewertung – die Verkehrswerte auf Inventarwertschätzungen der Fondsleitung beruhen und somit die Möglichkeit der Manipulation der Kurse von Anteilen und Optionen evident ist.

Im übrigen verwies die Bankenkommission in diesem Zusammenhang auf einen nicht publizierten Bundesgerichtsentscheid vom 10. Juli 1992, nach dem die Aufsichtsbehörde einzugreifen hat, wenn

das Risiko besteht, dass die Fondsleitung – unter dem Einfluss ihres Aktionärs – den Fonds nicht im Interesse aller Fondsanteilseigner führt.

2.4 Parteistellung

Mit Urteil vom 7. September 1994 wies das Bundesgericht eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab, die gegen eine Verfügung der Bankenkommission eingereicht wurde, mit welcher diese einem Anteilseigner die Parteistellung in einem Verwaltungsverfahren gegen die Direktion eines Anlagefonds verweigert hatte.

Das Bundesgericht führte aus, dass die Bankenkommission nur dann auf das Begehren eines Anteilsinhabers, Massnahmen anzuordnen, einzutreten habe, wenn der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse für die Zulassung eines solchen Begehrens hat. Es ist daher Sache des Klägers, das Bestehen eines speziellen, direkten und aktuellen Interesses nachzuweisen. Die Tatsache allein, dass dieser Anteilsinhaber ist und formell die Ergreifung von Massnahmen zwecks Schutz der Anteilseigner anbegehrt, genügt nicht, um ein schutzwürdiges Interesse geltend zu machen. Der Anteilsinhaber hat es mindestens als wahrscheinlich darzulegen, dass seine Rechte konkret gefährdet sind oder verletzt wurden. Im vorliegenden Fall verneinte das Bundesgericht das Vorhandensein eines schutzwürdigen Interesses, da der Beschwerdeführer eine Intervention der Bankenkommission nicht so sehr aus Gründen der Verteidigung seiner Interessen als Anteilseigner verlangt hatte, sondern vielmehr in der Absicht, von der Aufsichtsbehörde Schützenhilfe und Informationen zu erhalten, die ihm im Rahmen eines hängigen Verfahrens gegen die Fondsleitung von Nutzen gewesen wären.

3. Behandelte Geschäfte

1994 wurden 69 (84) Geschäfte behandelt.

Das Bundesgericht hat eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde abgewiesen (vgl. Ziff. 2.4). Zwei Beschwerden sind noch hängig.

4. Entwicklung der Anlagefonds im Jahre 1994

	Anzahl per 31. 12.		Fondsvermögen per 31. 12. in Mio. Fr.		Einzahlungen ./. Rückzüge per 31. 12. in Mio. Fr.	
	1994	1993	1994	1993	1994	1993
Schweiz. Anlagefonds						
Wertschriftenfonds	221	207	50 988	50 630	8 619	15 103
Immobilienfonds	33	33	8 342	7 473	765	182
Total	254	240	59 330	58 103	9 384	15 285
Ausländische Fonds						
Zur Werbung in der Schweiz zugelassen	701	566	—	—	9 139	45 890

Weitere statistische Angaben enthalten die Monatsberichte der Schweizerischen Nationalbank (Tabellen D 15₁ und D 15₂).

1994 wurden 22 (28) neue schweizerische Wertschriftenfonds errichtet:

- CHINAC FUND
- Credis Convert Valor £ Sterling
- Credis Korea Fund
- Credis Small & Mid Cap Switzerland
- DH MANDARIN PORTFOLIO
- Latinac Fund
- Lloyds Bank Government Bonds-Forex (LBGB-F)
- Lloyds Bank Government Bonds-Hedged (LBGB-H)
- Lombard Odier Swiss Opportunity – Fonds de placement en actions suisses
- Lombard Odier Swiss Small and Mid Caps – Fonds de placement en actions suisses
- Pictet-Obligations
- Pictet-Swiss Mid-Small Cap
- SBC Natural Resources Fund

- UBS PORTFOLIO INVEST FF Capital Gain
- UBS PORTFOLIO INVEST FF Income
- UBS PORTFOLIO INVEST Lit Capital Gain
- UBS PORTFOLIO INVEST Lit Income
- Unigest-Convertible Bonds
- US Value Growth Fund
Schweizerischer Wertschriftenfonds für Aktienanlagen in kleinkapitalisierten nordamerikanischen Firmen
- ZKB-Fonds Ausgewogen
- ZKB-Fonds Einkommen
- ZKB-Fonds Zinsertrag

3 (2) Fonds sind zur Zeit in Liquidation.

Obwohl 22 neue schweizerische Fonds gegründet wurden, hat sich deren Gesamtzahl nur um 14 von 240 Ende 1993 auf 254 Ende 1994 erhöht.

Die Zahl der ausländischen Fonds hat sich erneut stark erhöht. Sie ist von 566 im Jahr 1993 auf 701 im Jahr 1994 gestiegen.

Nach Herkunftsländern sieht die Statistik per Ende 1994 wie folgt aus:

EU-Länder

• Luxemburg	535 (429)
• Deutschland	31 (30)
• Irland	31 (29)
• Italien	9 (9)
• Niederlande	5 (5)
• Frankreich	5 (3)
• Belgien	4 (4)

Übrige Länder

- Jersey 35 (31)
- Guernsey 14 (6)
- USA 6 (3)

Länder ohne eine der schweizerischen ähnliche
Aufsicht (Niederländische Antillen, Bahamas,
Bermudas, Cayman-Inseln, Liechtenstein,
Panama)

26 (17)

VI. Börsen und Effektenhandel

1. Rechtliche Grundlagen

Die parlamentarische Beratung des Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz; BEHG; vgl. dazu Jahresbericht 1993 S. 22) wurde 1994 vorangetrieben. Die letzten Differenzen dürften im Frühjahr 1995 bereinigt werden.

Da keine Anzeichen bestehen, dass gegen das Gesetz das Referendum ergriffen wird, könnte es somit theoretisch, nach Ablauf der dreimonatigen Referendumsfrist, frühestens in der zweiten Hälfte 1995 in Kraft gesetzt werden. Es ist aber ausgeschlossen, das Gesetz vor Vorliegen der erforderlichen Ausführungsbestimmungen, insbesondere der Verordnungen des Bundesrates, der Bankenkommission und der Übernahmekommission, in Kraft treten zu lassen. Die Ausarbeitung der Verordnungsentwürfe, die Vernähmlassungsverfahren und die Verabschiedung der Erlasse werden die gebotene Zeit beanspruchen. Die Inkraftsetzung kann somit nicht vor dem 1. Januar 1996 erwartet werden.

Die Bankenkommission hat im Hinblick auf die neuen Aufgaben im Bereich der Aufsicht über die Börsen, die Effektenhändler, die Offenlegung von Beteiligungen sowie die öffentlichen Kaufangebote die erforderlichen Vorbereitungen in fachlicher, personeller und organisatorischer Hinsicht weiter vorangetrieben (vgl. Ziff. IX/3).

2. Übernahmekommission

Gemäss Art. 23 Abs. 1 BEHG bestellt die Aufsichtsbehörde nach Anhörung der Börsen eine Kommission für öffentliche Kaufangebote (Übernahmekommission). Die Übernahmebestimmungen werden von dieser Kommission als Verordnung erlassen, die der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde bedarf.

Die heute von der Schweizerischen Effektenbörse eingesetzte Kommission für Regulierungsfragen, die im wesentlichen die Anwendung des bestehenden Übernahmekodexes sicherstellt, wird zur zukünftigen Übernahmekommission. Dazu bedarf sie aber personeller Ergänzungen, um der gesetzlichen Auflage einer adäquaten Vertretung der interessierten Kreise – sachverständige Vertreter der Effektenhändler, der kotierten Gesellschaften und der Anleger – genügen zu können.

Zwecks zeitgerechter Vorbereitung der Verordnung über die Übernahmebestimmungen besteht die Absicht, dass die Schweizerische Effektenbörse – in Absprache mit der Bankenkommission – die Kommission für Regulierungsfragen bereits vor Inkraftsetzung des Börsengesetzes entsprechend ergänzt. Die bisherigen Mitglieder der Kommission für Regulierungsfragen nahmen ihre bisherigen Aufgaben weiterhin unverändert wahr. Die erweiterte Kommission, die zukünftige Übernahmekommission, hätte die Aufgabe, die Arbeiten für den Erlass der Übernahmebestimmungen an die Hand zu nehmen.

3. Regelwerk der Schweizerischen Effektenbörse

Gemäss Art. 3 BEHG bedarf, wer eine Börse betreiben will, einer Bewilligung der Aufsichtsbehörde. Die Bewilligung wird erteilt, wenn die Börse, unter anderem, durch ihre Reglemente und ihre Organisation die Erfüllung der Pflichten aus dem Börsengesetz gewährleistet. Gemäss Art. 4 des Gesetzes muss die Börse eine eigene, ihrer Tätigkeit angemessene Betriebs-, Verwaltungs- und Überwachungsorganisation gewährleisten und, ihre Reglemente der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung unterbreiten.

Die Schweizerische Effektenbörse geht aufgrund des erreichten Entwicklungsstandes davon aus, dass der Betrieb der Elektronischen Börse Schweiz (EBS) im 1. Semester 1995 aufgenommen werden kann. Sie hat dementsprechend im Verlauf des Jahres 1994 ihr neues Regelwerk erarbeitet und verabschiedet. Die Bankenkommission als zukünftige Aufsichtsbehörde hat diese Arbeiten eng mitverfolgt, die wesentlichen Reglemente einer ersten Vorprüfung unterzogen und vorläufige Stellungnahmen, vorbehaltlich des formellen Genehmigungsverfahrens im Rahmen der Erteilung der Betriebsbewilligung, abgegeben.

Obwohl noch nicht zuständig, erachtete die Bankenkommission dieses pragmatische Vorgehen als ein für beide Seiten sinnvolles und effizientes Vorverfahren im Hinblick auf das definitive Bewilligungsverfahren nach Inkraftsetzung des Börsengesetzes.

4. Status als Effektenhändler

Effektenhändler sind gemäss Art. 2 Bst. c BEHG natürliche und juristische Personen und Personengesellschaften, die gewerbmässig für eigene Rechnung zum kurzfristigen Wiederverkauf oder für Rechnung Dritter Effekten auf dem Sekundärmarkt kaufen und verkaufen, auf dem Primärmarkt öffentlich anbieten oder Derivate selbst schaffen und öffentlich anbieten.

Diese Gesetzesdefinition wird auf Verordnungsstufe konkretisiert werden müssen. Sowohl die Unterstellungspflicht als auch das Recht auf Unterstellung – Anspruch auf die gewerbepolizeiliche Bewilligung hat wie im Bankengesetz jeder, der die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt – verlangen im Interesse der Rechtssicherheit eine möglichst präzise Umschreibung. Nach der im Gesetz vorgenommenen Typisierung werden zu einer ersten Kategorie von Effektenhändlern die sogenannten Market Maker gehören. Sie sind es vor allem, die gewerbmässig für eigene Rechnung zum kurzfristigen Wiederverkauf handeln. Mit dem Entscheid, wie weit oder wie eng unter diesem Titel der Kreis der Unterstellten gezogen werden soll, werden schwierige Abgrenzungsprobleme zu lösen sein.

In eine zweite Gruppe fällt, wer gewerbmässig für Rechnung Dritter auf dem Sekundärmarkt kauft oder verkauft. Offensichtlich ist, dass das Gesetz damit nicht den gesamten Vermögensverwaltungsbereich abdecken will. Im Interesse des Anlegerschutzes werden aber wohl jene Vermögensverwalter erfasst werden müssen, welche in eigenem Namen, aber auf Rechnung von Kunden handeln und für Kunden bei sich selber Kundenkonti oder in eigenem Namen, aber für Rechnung der Kunden Sammelkonti führen.

Wer als Emissionshaus Effekten am Primärmarkt öffentlich anbietet, wird ebenfalls Effektenhändler. Die Verordnung wird sich dabei weitgehend am Wortlaut von Art. 2a Bst. c BankV orientieren. Die Bestimmung in der Bankenverordnung wird mit der Börsenverordnung aufgehoben werden können. Schliesslich wird Effektenhändler sein, wer Derivate selbst schafft und öffentlich anbietet. Damit wird eine bislang in Art. 2a Bst. c BankV bestehende Lücke geschlossen (vgl. Jahresbericht 1990 S. 14).

Damit dürften in Zukunft Institute, die sich in ihrer Geschäftstätigkeit auf ein typisches Effektenhandelsgeschäft wie z.B. das Emissionsgeschäft, das Market Making oder auf eine reine Händler-tätigkeit konzentrieren, nicht mehr dem Banken-, sondern dem Bör-sengesetz unterstellt werden. Ob dies tatsächlich der Fall sein wird und ob bereits bestehende, «auf Börsen-, Effekten- und Vermö-gensverwaltungsgeschäfte spezialisierte Bankinstitute» oder die in den letzten Jahren als Banken unterstellten Emissionshäuser einen Statuswechsel vornehmen werden, wird unter anderem davon abhän-gen, inwiefern die konkreten Bewilligungsvoraussetzungen (Min-destkapital, Organisationsgrad usw.) den Effektenhändlerstatus als attraktiv erscheinen lassen werden. Mitentscheidend wird zudem sein, wie die Mitgliedschaftsbedingungen bei den Börsen ausge-staltet sein werden. Die Bankenkommission wird keine Statuswech-sel verlangen. Ob und inwieweit sie in Zukunft im Sinne einer Zuor-dnung zum Banken- bzw. Effektenhändlerstatus «lenkend» wirken wird, kann erst die Praxis, gestützt auf die dannzumal vorliegenden Ausführungsbestimmungen und die Natur der konkreten Gesuche, weisen.

VII. Pfandbriefwesen

Überprüfung der Pfandbriefzentralen

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

Die Prüfungsergebnisse gaben im Jahre 1994 zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass.

VIII. Behörden, Verbände, Ausland

1. Behörden

1.1 Behörden des Bundes

1.1.1 Gesetzgebungsvorhaben

Die Bankenkommision wirkte in intensiver Zusammenarbeit mit dem federführenden Eidg. Finanzdepartement an der Vorbereitung der Bankengesetzrevision (vgl. Ziff. IV/1.1) und des Anlagefondsgesetzes (vgl. Ziff. V/1.1) sowie des Börsen- und Effektenhandels-gesetzes (vgl. Ziff. VI/1) mit.

Im Frühjahr 1994 fand die Vernehmlassung zu einem Vorentwurf eines Bundesgesetzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei statt, vorbereitet durch eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe, in welcher auch die Bankenkommision vertreten war.

Dieser Vorentwurf hatte zum Ziel, die entsprechenden Pflichten, welche die Banken schon heute haben, auch auf den ganzen Finanzsektor des Nichtbankenbereichs auszudehnen, was bei den betroffenen Kreisen zu heftiger Opposition führte. Zudem gab er Anlass zu zahlreichen kritischen Anmerkungen, ohne jedoch den Kampf gegen die Geldwäscherei grundsätzlich in Frage zu stellen. Kritisiert wurden namentlich die zu grosse Anzahl von anwendbaren Vorschriften, die zuwenig klaren juristischen Begriffe, die Kosten und die Einführung von Kontrollen in bis jetzt nicht geregelten Bereichen.

Ende 1994 hatte der Bundesrat noch nicht darüber entschieden, ob und wie dieser Vorentwurf weiterverfolgt wird.

1.1.2 Bericht über derivative Finanzinstrumente

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-NR) ersuchte am 10. Januar 1994 das Eidg. Finanzdepartement um einen Bericht über die neuere Entwicklung auf den Märkten für derivative Finanzinstrumente (Marktvolumen, volkswirtschaftliche Auswirkungen, Risiken) und über allfällige Implikationen für die Regulierung. Dieser Auftrag wurde an die Bankenkommision weitergeleitet und im Frühling 1994 erfüllt.

Der Bericht erläutert die Bedeutung des Geschäftes mit derivativen Instrumenten im allgemeinen und für die Schweizer Banken im speziellen. Er weist auf die ökonomisch wertvollen Funktionen derivativer Finanzinstrumente hin und behandelt die wichtigsten Risiken, denen sich im Bereich der Derivate tätige Institute aussetzen. Dem erteilten Auftrag entsprechend liegt das Schwergewicht jedoch auf der Beurteilung der bestehenden und zu entwickelnden regulatorischen Instrumente in der Schweiz.

1.2 Nationalbank

An den beiden jährlichen Aussprachen erörterte die Bankenkommmission mit dem Direktorium der Nationalbank vor allem

- den Wandel der schweizerischen Bankenstruktur (vgl. Ziff. III)
- die Revision des Bankengesetzes und der Bankenverordnung (neue Vorschriften über die Eigenmittel und über die Rechnungslegung) (vgl. Ziff. IV/1)
- aufsichtsrechtliche Aspekte im Derivatgeschäft (vgl. Ziff. IV/3.4.4)
- die Finanzaktivitäten aus Russland und andern Oststaaten in der Schweiz
- die Offenlegung von Markt- und Kreditrisiken durch Finanzintermediäre

2. Verbände

2.1 Bankiervereinigung (SBVg)

Delegationen der Schweizerischen Bankiervereinigung und der Bankenkommmission besprachen an drei Zusammenkünften insbesondere

- die Zukunft der Kantonalbanken im Lichte der langfristigen Entwicklung der schweizerischen Bankenstruktur (vgl. Ziff III)

- die Revision des Bankengesetzes und der Bankenverordnung (neue Vorschriften über die Eigenmittel und über die Rechnungslegung) (vgl. Ziff. IV/1)
- die Amtshilfe unter den Aufsichtsbehörden (Art. 23sexies BankG)
- die Abwicklung und die Bewertung grundpfandgesicherter Kredite
- die künftige Entwicklung des Konsumkreditgeschäftes.

2.2 Treuhand-Kammer

Eine Delegation der Schweizerischen Treuhand-Kammer diskutierte mit der Bankenkommission

- die Möglichkeiten, die Aufsichtsbehörde frühzeitig über Banken mit besonderen Problemen zu benachrichtigen
- die Prüfungsarbeit der Revisionsstellen bei der Erfassung der Risiken derivativer Finanzinstrumente durch die Banken
- den Erlass von Richtlinien für die Kreditbewertung durch die Treuhand-Kammer
- die Wahrnehmung der Internen Revision (Inspektorat) durch die ordentliche oder eine dritte bankengesetzliche Revisionsstelle (vgl. EBK-RS 88/2 Interne Revision, Rz 8)
- die EDV-Revision der Banken
- die Problematik der ergänzenden schriftlichen Berichterstattung in Form von «Management Letters»
- die Beschlussfassung der Ständekommission bei Anzeigen der Aufsichtsbehörde (vgl. Ziff. IV/3.4.2).

Die Bankenkommission wird bei all diesen hängigen Fragen mit der Treuhand-Kammer im Gespräch bleiben.

Damit die Zusammenarbeit zwischen der Treuhand-Kammer und der Bankenkommission vertieft werden kann, hat erstmals eine bankengesetzliche Revisionsstelle einen ihrer Mitarbeiter für einen einjährigen Ausbildungseinsatz in die Abteilung «Überwachung» des Kommissionssekretariates delegiert.

3. Internationale Organisationen

3.1 Banken

3.1.1 Bank für internationalen Zahlungsausgleich

Die Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) veröffentlichte im September 1994 ein Diskussionspapier über die Offenlegung der Markt- und Kreditrisiken bei Finanzinstituten. Den Finanzinstituten wird darin empfohlen, über ihre Risikolage und über die Fähigkeit, die Markt- und Kreditrisiken im Griff zu halten, periodisch öffentlich Rechenschaft abzulegen. Dies soll auf der Grundlage der intern verwendeten Risikokennziffern geschehen, ohne jedoch Geschäftsgeheimnisse preisgeben zu müssen.

Das Arbeitspapier ist gedacht als Anstoss und Beitrag für die Bildung von Offenlegungsstandards, die den Anforderungen der heutigen Finanzmärkte gerecht werden. Die Bankenkommission begrüsst und unterstützt diesen positiven Ansatz zu vermehrter Transparenz.

3.1.2 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht

3.1.2.1 Risikomanagement im Derivatgeschäft

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht erliess im Juli 1994 Richtlinien für ein solides Risikomanagement im Derivatgeschäft. Sie wurden gleichzeitig mit analogen Empfehlungen der International Organisation of Securities Commissions (IOSCO) veröffentlicht (vgl. Ziff. 3.3.1). Kernpunkte der Richtlinien sind eine angemessene Beaufsichtigung durch das oberste Verwaltungsorgan und die Geschäftsleitung, ein adäquates Risikomanagement, das vorsichtige Risikolimiten, solide Messverfahren und Informationssysteme, ständige Risikoüberwachung und häufige Berichterstattung an die Geschäftsleitung umfasst, sowie umfassende interne und externe Prüfungsverfahren. Die Richtlinien wurden an die nationalen Aufsichtsbehörden adressiert mit der Erwartung, dass sie die weitere Entwicklung eines angemessenen Aufsichtskonzepts für das Risiko-

management im Derivatgeschäft erleichtern werden. Die Richtlinien des Basler Ausschusses wurden zusammen mit jenen der IOSCO der Schweizerischen Bankiervereinigung und der Treuhandkammer zur Stellungnahme zugestellt, wobei insbesondere die Frage interessierte, ob die Umsetzung der Richtlinien auf behördlichem Wege oder auf dem Wege der Selbstregulierung erfolgen sollte.

3.1.2.2 **Eigenmittelvorschriften für Marktrisiken**

Die vom Basler Ausschuss im April 1993 veröffentlichten Vorschläge zur aufsichtlichen Behandlung von Marktrisiken, zur Anerkennung des Nettings bei der Eigenkapitalberechnung für Kreditrisiken und zur Messung des Zinsänderungsrisikos aus der gesamten Banktätigkeit wurden in allen Mitgliedsländern einschliesslich der Schweiz einem breiten Vernehmlassungsverfahren bei den Marktteilnehmern und Revisionsstellen unterzogen (vgl. Jahresbericht 1993 S. 66 ff.). Mit Ausnahme des stark kritisierten Ansatzes zur Bemessung des Zinsänderungsrisikos, welcher deshalb vorläufig zurückgestellt wird, war das Echo grundsätzlich positiv. Die Empfehlungen zur aufsichtlichen Anerkennung des bilateralen Nettings konnten vom Basler Ausschuss bereits im Sommer 1994 definitiv verabschiedet werden. Sie wurden denn auch im Rahmen der Revision der schweizerischen Eigenmittelvorschriften für das Kreditrisiko vollständig berücksichtigt (vgl. Ziff. IV/1.2.1.2). Die Vorschläge zur Unterlegung der Marktrisiken dagegen werden vom Ausschuss aufgrund der Stellungnahmen der Marktteilnehmer in verschiedenen Punkten überarbeitet und sollen nach einer zweiten, 1995 durchzuführenden Vernehmlassungsrunde als Empfehlungen erlassen werden.

Die von Bankenseite gegenüber den Marktrisiko-Vorschlägen geäusserten Einwände lassen sich in vier Kernpunkten zusammenfassen: Die vorgeschlagenen Standard-Methoden seien erstens mit den bankeigenen Risikomessungssystemen unvereinbar. Sie zwängen sodann Banken mit grossen und diversifizierten Handelsbeständen zu komplexen Berechnungen, ohne diesen Zusatzaufwand durch ausreichend genaue Resultate zu rechtfertigen. Im weiteren werde eine Diversifikation der Risiken nicht gebührend belohnt. Aus

Wettbewerbsgründen müsse schliesslich der Anwendungsbereich auf andere Finanzinstitute, namentlich grosse Effektenhändler, ausgedehnt werden.

Der Basler Ausschuss zeigte sich insbesondere offen gegenüber dem Argument, die obligatorische Anwendung seiner Standard-Vorschläge könnte die Entwicklung moderner bankeigener Systeme zum Risiko-Management behindern und führe zu kostspieligen Überschneidungen, falls die Marktrisiken parallel nach zwei völlig verschiedenen Methoden berechnet werden müssten. Der Ausschuss beschloss deshalb, die Zulassung bankeigener Risiko-Bemessungssysteme für die Eigenmittel-Unterlegung der Marktrisiken als Alternative zu den von ihm entwickelten Standard-Methoden eingehend abzuklären. Zu diesem Zweck wurden mit einer Anzahl international tätiger Banken deren interne Modelle diskutiert und vergleichende Tests durchgeführt. Unbestrittenermassen kann die Anwendung alternativer bankeigener Berechnungsmethoden nur mit ausdrücklicher Zustimmung der zuständigen nationalen Aufsichtsbehörde erfolgen. Die vom Basler Ausschuss in Aussicht genommenen qualitativen und quantitativen Kriterien für die Zulassung sind in seinem letzten Zweijahresbericht umrissen (Basle Committee on Banking Supervision, Report on International Developments in Banking Supervision, Report number 9, Bank for International Settlements, Basle, September 1994, S. 84 ff.).

Bezüglich der in den Konsultationspapieren vom April 1993 vorgeschlagenen Standard-Methode beschloss der Basler Ausschuss ebenfalls eine wesentliche Ergänzung. Da die Handelstätigkeit der Banken mit Waren, wozu vom Ausschuss mit Ausnahme des den Devisen zugeschlagenen Goldes auch Edelmetallgeschäfte gerechnet werden, und vor allem Waren-Derivaten stark zugenommen hat, sollen die Eigenmittelvorschriften auch auf Marktrisiken in offenen Warenpositionen ausgedehnt werden.

3.1.2.3 Tripartite Group on Financial Conglomerates

Die vom Basler Ausschuss eingesetzte «Tripartite Group of Securities, Insurance & Bank Regulators on the Supervision of Financial Conglomerates», in welcher Banken, Börsen- und Versicherungsaufsicher aus den G-10-Ländern vertreten sind, verfolgt das Ziel,

gemeinsame Grundsätze für die Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten und die hierfür erforderliche Zusammenarbeit zwischen den drei Aufsichtsbereichen aufzustellen (vgl. Jahresbericht 1993 S. 65). Die Tripartite Group erstattete im April 1994 einen Zwischenbericht an den Basler Ausschuss, den Technischen Ausschuss der IOSCO und die Vorsteher der Versicherungsaufsichtsbehörden in den G-10-Ländern. Eine Zusammenfassung dieses unveröffentlichten Berichts wurde im Zweijahresbericht des Basler Ausschusses vom September 1994 (S. 52 ff., vgl. Ziff. 3.1.2.2) wiedergegeben.

Im Zwischenbericht kommt die Tripartite Group zu dem für Bankaufseher nicht überraschenden Schluss, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Aufsichtsbereichen erforderlich ist und die noch bestehenden Hindernisse zu beseitigen sind. In verschiedenen Grundsatzfragen konnte eine erfreuliche Übereinstimmung erzielt werden. So ist nunmehr unbestritten, dass eine wirksame Beaufsichtigung der regulierten Einzelgesellschaften die Erfassung eines Finanzkonglomerates als wirtschaftliche Einheit notwendig macht. Umgekehrt ist sich die Tripartite Group ebenfalls darin einig, dass die Gesamtbeurteilung eines Finanzkonglomerates die Beaufsichtigung der Bewilligungsträger auf Einzelbasis nicht ersetzen soll. Auf Zustimmung stösst schliesslich die Idee, die Zusammenarbeit der für die Einzelbeaufsichtigung zuständigen Behörden durch eine Aufsichtsbehörde – in der Regel diejenige des Hauptgeschäftsbereiches – zu koordinieren. Ihr fällt die Aufgabe zu, den Informationsfluss an die beteiligten Behörden sicherzustellen, die Risikoanalyse auf Gruppenebene vorzunehmen sowie nötigenfalls gemeinsame Massnahmen auszulösen und anzuführen.

Grössere Differenzen wurden hingegen bezüglich der zentralen Frage nach der angemessenen quantitativen Eigenkapitalausstattung in Finanzkonglomeraten festgestellt. Trotz Synergien zwischen Banken, Effektenhändlern und Versicherungen bestehen zweifellos Unterschiede in der Geschäftsnatur sowie den konkreten Aufsichtszielen. Daraus ergeben sich Differenzen bei der Definition des Eigenkapitals, den abzudeckenden Risikotypen sowie den Eigenkapitalanforderungen. Methodisch stehen sich die unter Bankaufsehern gebräuchliche Eigenmittelkonsolidierung einerseits und die von der Mehrheit der Börsen- und Versicherungsaufseher favorisierte sogenannte solo-plus-Methode andererseits gegenüber. Eine von der Tri-

partite Group eingesetzte Untergruppe zeigte jedoch, mittlerweile verschiedene technische Methoden, auf, welche den Gegensatz überbrücken können. Gestützt darauf gelangte die Tripartite Group zum Schluss, dass die reine Konsolidierungsmethode nur auf homogene Finanzkonglomerate anwendbar ist, bei heterogenen Gruppen jedoch, namentlich wegen der andersartigen Natur der Versicherungsrisiken, zu den von der Untergruppe vorgeschlagenen Techniken gegriffen werden muss.

Die Tripartite Group wird voraussichtlich in der ersten Hälfte 1995 ihren Schlussbericht an die bisher nur informell vertretenen internationalen Gremien der drei Aufsichtsbereiche abliefern. Diesen obliegt alsdann der Entscheid, ob sie der Tripartite Group ein formelles Mandat zur Ausarbeitung von Empfehlungen zur Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten erteilen wollen und wie die bisher nicht vertretenen Aufsichtsbehörden, insbesondere aus anderen als G-10-Ländern, einzubeziehen wären.

3.1.3 Europäische Union

Die Europäische Union (EU) kontaktierte die schweizerischen Behörden Anfang 1994 für Verhandlungen in der Absicht, ein bilaterales Abkommen bezüglich der Aufsicht von Banken auf konsolidierter Basis abzuschliessen. Der EU geht es darum, die Grundsätze des Informationsaustausches zwischen den Aufsichtsbehörden im Hinblick auf internationale Bankkonzerne zu regeln. Eine gleiche Anfrage erging ebenfalls an Japan, Kanada und die USA.

Im Verlaufe des Jahres 1994 fand nur ein informelles Treffen zwischen der EU-Kommission und einer Schweizer Delegation mit Vertretern der Bankenkommission statt. Bei dieser Gelegenheit hat die Schweizer Delegation auf die Wichtigkeit hingewiesen, in einem eventuellen Abkommen auch die aufsichtsrechtliche Behandlung von Zweigniederlassungen zu regeln. Dies hätte zur Konsequenz, dass die in gewissen Mitgliedstaaten der EU bestehenden Einschränkungen der Geschäftstätigkeit von Zweigniederlassungen abgeschafft werden müssten. Ebenfalls angeschnitten wurde die Problematik der grenzüberschreitenden Bankdienstleistungen und der Vermarktung von Anteilen schweizerischer Anlagefonds in der EU. Die Vertreter der EU waren jedoch von einer Ausweitung der Verhandlungen auf

den Bereich der Anlagefonds nicht begeistert, da dieser Problemkreis nicht im Verhandlungsmandat enthalten war. Zudem mussten sie zuerst abklären, ob die anderen Forderungen der Schweiz über den Inhalt der Verhandlungen im Mandat enthalten sind.

3.1.4 Dreiländertreffen

An der jährlich stattfindenden Zusammenkunft der Aufsichtsbehörden Deutschlands, Österreichs und der Schweiz pflegten die Teilnehmer am 7. April 1994 in Berlin einen wertvollen Gedankenaustausch über die Umsetzung der EG-Richtlinien ins nationale Recht, insbesondere in den Bereichen des Wertschriftenhandels und der Einlagensicherung, über das Vorgehen gegenüber Banken mit existentiellen Problemen, über die Eigenkapitalanforderungen für Niederlassungen aus Nicht-EU-Staaten in Deutschland (vgl. Ziff. 3.1.5) und über die Datenfernverarbeitung im Heimatstaat durch Tochterbanken ausländischer Nicht-EU-Banken in Deutschland.

3.1.5 Deutschland

Am 15. November 1994 führte eine schweizerische Delegation, bestehend aus Vertretern des Eidg. Departementes für auswärtige Angelegenheiten, des Eidg. Finanzdepartementes und der Bankkommission, mit den zuständigen deutschen Behörden in Bonn Verhandlungen im Hinblick auf die Freistellung schweizerischer Bankzweigniederlassungen in Deutschland von bestimmten bankaufsichtsrechtlichen Erfordernissen.

Das deutsche Kreditwesengesetz lässt eine vollständige oder teilweise Freistellung von Unternehmen mit Sitz ausserhalb der Europäischen Union zu, wenn die Gegenseitigkeit gewährleistet ist und a) die Unternehmen in ihrem Sitzstaat in den von der Freistellung betroffenen Bereichen nach international anerkannten Grundsätzen beaufsichtigt werden, b) deutschen Zweigniederlassungen in diesem Staat Inländerbehandlung eingeräumt wird und c) die zuständigen ausländischen Behörden zu einer befriedigenden Zusammenarbeit mit den deutschen Aufsichtsbehörden (Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen und Bundesbank) bereit sind und dies auf der Grundlage einer zwischenstaatlichen Vereinbarung sichergestellt ist.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, erlässt das deutsche Bundesministerium der Finanzen eine Rechtsverordnung zugunsten der ausländischen Bankzweigniederlassungen. Eine entsprechende Verordnung existiert bereits für Niederlassungen von Banken mit Sitz in den Vereinigten Staaten.

Nach Prüfung der beidseitigen Rechtslage bestehen gute Aussichten, dass schweizerische Niederlassungen 1995 ebenfalls von deutschen aufsichtsrechtlichen Erfordernissen wie den Vorschriften über die Eigenkapitalgrundsätze I und Ia (Gesamtkreditvolumen und Preisrisiken), über die Begrenzung von Anlagen sowie über die Grosskredite befreit werden. Art. 2 ABV sieht die Befreiung schweizerischer Niederlassungen ausländischer Banken von den schweizerischen Vorschriften betreffend Eigenmittel und Risikoverteilung bereits seit 1984 vor. Eine gegenseitige Befreiung von der Bewilligungspflicht für die Errichtung von Niederlassungen im Sinne der Einheitslizenz wird dagegen nicht angestrebt.

Bevor das deutsche Bundesministerium der Finanzen die Freistellungsverordnung zugunsten schweizerischer Zweigniederlassungen erlassen kann, ist eine Klärung der noch offenen Fragen erforderlich und anschliessend ein Briefwechsel zwischen den zuständigen Ministerien bzw. Departementen, welcher die Grundsätze der Zusammenarbeit festhält, und zwischen den zuständigen Aufsichtsbehörden, welcher die genauen Modalitäten regelt, durchzuführen.

Mit dem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen dürfte die Errichtung von Niederlassungen für schweizerische Banken, die bis anhin in Deutschland lediglich über Tochtergesellschaften vertreten waren, erheblich attraktiver werden.

3.1.6 Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)

Im fünften Jahr des Bestehens der FATF wurde unter englischem Vorsitz die bereits Ende 1993 eingeleitete grundsätzliche Überprüfung der zukünftigen Ausrichtung dieser multidisziplinären Gruppe abgeschlossen (vgl. Jahresbericht 1993 S. 73 f.). Es wurde mit Zustimmung der vertretenen Regierungen beschlossen, dass die als aktionsorientierte Ad-hoc-Gruppe konzipierte FATF ihre Arbeit wei-

tere fünf Jahre fortführt, jedoch grundsätzlich 1999 aufgelöst werden soll. Sie wird sich dabei auf die drei angestammten Aufgaben konzentrieren:

1. Verfolgung der Entwicklung der Geldwäschereimethoden und der möglichen Abwehrmassnahmen sowie Anpassung der ursprünglichen 40 Empfehlungen an die aktuelle Lage;
2. Überwachung des Vollzugs der Geldwäscherei-Bekämpfung in den Mitgliedländern und ihnen nahestehenden Territorien;
3. Förderung der Umsetzung der FATF-Empfehlungen in Drittländern sowie Überwachung der Fortschritte. Das Schwergewicht der Anstrengungen der FATF dürfte sich auf diesen dritten Punkt verlagern.

Das System der alljährlichen schriftlichen Selbsteinschätzung durch jedes Mitgliedland, aber beschränkt auf die Meldung allfälliger Änderungen, wird beibehalten. Die erste, äusserst aufwendige Runde von Länderexamen durch Expertenteams aus anderen Mitgliedländern wurde Ende 1994 abgeschlossen. Da im Zeitpunkt der jeweiligen Examen in den meisten Ländern gerade neue Gesetze und Abwehrdispositive beschlossen, jedoch noch nicht in die Praxis umgesetzt waren, konnte die Beurteilung nur vorläufig sein. Auch im Falle der Schweiz waren verschiedene Massnahmen erst in Vorbereitung (vgl. Jahresbericht 1993 S. 71 ff.). Es soll deshalb jedes Mitgliedland innert vier Jahren nach dem ersten Examen einer 1998 abzuschliessenden zweiten Prüfungsrunde unterzogen werden, die allerdings als eine Art Nachrevision weniger aufwendig sein dürfte. Die Schweiz wird folglich spätestens 1997 einem zweiten Länderexamen unterzogen und wird dieses nur erfolgreich bestehen können, wenn bis zu diesem Zeitpunkt die anlässlich der ersten Prüfung in Aussicht gestellten Massnahmen für Finanzinstitute ausserhalb des Bankenbereichs sowie die bereits bei einer deutlichen Mehrheit der FATF-Mitglieder geltende Meldepflicht bei Verdacht auf Geldwäscherei in die Tat umgesetzt sind. Soll der durch die aktive Mitarbeit in der FATF und die nationalen Anstrengungen der Schweiz im Bereich des Strafrechts und des Bankensektors gefestigte Ruf unseres Landes in der Geldwäscherei-Abwehr nicht gefährdet werden, muss folglich die Gesetzgebung zur Erfassung des übrigen Finanzsektors energisch vorangetrieben werden.

Der Übergang in die zweite Tätigkeitsphase der FATF bot auch Anlass zu einem Wechsel in der Leitung der schweizerischen Delegation. In den ersten fünf Jahren wurde diese Aufgabe im Auftrag des Eidg. Finanzdepartementes durch einen leitenden Mitarbeiter der Bankenkommission wahrgenommen. Mit Rücksicht auf die starke anderweitige Beanspruchung der Bankenkommission kam das Finanzdepartement dem Wunsch nach einer Entlastung nach und ernannte im Sommer 1994 einen eigenen Chefbeamten zum Delegationsleiter. Ein Wechsel war auch insofern angezeigt, als das Hauptgewicht der Massnahmen zur nationalen Umsetzung der FATF-Empfehlungen inskünftig ausserhalb des von der Bankenkommission überwachten Bereiches, namentlich bei den unregulierten Finanzintermediären anzusetzen ist.

3.1.7 Internationale Kontakte

Die Mitglieder der Bankenkommission und die Mitarbeiter des Sekretariates hatten auch in diesem Jahr wiederum zahlreiche Kontakte zu ausländischen Aufsichtsbehörden. Insbesondere beteiligten sich Mitarbeiter des Sekretariates als Referenten an von der Nationalbank und dem Eidg. Finanzdepartement organisierten Lehrgängen für Vertreter von Zentralbank und Aufsichtsbehörde von Polen und Turkmenistan, Staaten der Ländergruppe, welche die Schweiz in den Exekutivorganen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank vertritt, sowie der Ukraine.

Auf Wunsch des Eidg. Finanzdepartementes empfing das Sekretariat ferner eine Delegation der Staatsanwaltschaft und der Nationalbank von Kirgisien, ebenfalls ein Staat aus der Ländergruppe der Schweiz bei den Bretton-Woods-Institutionen.

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

Der jährliche Erfahrungs- und Informationsaustausch unter den Vertretern der Aufsichtsbehörden der EU-Staaten, Japans, Kanadas, Schwedens, der USA und der Schweiz wurde 1994 von der Bankenkommission in Interlaken organisiert. Gegenstand der Beratungen war unter anderem die Entwicklung der Anlagefondsgesetz-

gebung in den vertretenen Ländern, der Einsatz derivativer Finanzinstrumente, Fragen der Unabhängigkeit und der Delegation von Aufgaben zwischen Fondsleitung und Depotbank sowie Interessenskonflikte. Das Treffen der Aufsichtsbehörden ermöglichte zudem einen breiten Meinungsaustausch über aktuelle Probleme der Anlagefonds und deren Beaufsichtigung.

3.3 Börsen- und Effektenhandel

3.3.1 Internationale Organisation für Börsenaufsichtsbehörden (IOSCO)

Die Bankenkommission verstärkte hinsichtlich der neuen Aufgaben, die ihr mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel zukommen werden, ihre Mitwirkung in der IOSCO (International Organization of Securities Commissions). So nehmen seit Anfang des Jahres 1994 drei ihrer Mitarbeiter an den Sitzungen der Arbeitsgruppen Nr. 1, 2 und 4 des Technical Committees (TC) teil.

Die für die Regulierung der Effekthändler zuständige Arbeitsgruppe Nr. 3 (vgl. Jahresbericht 1993 S. 70) beschäftigte sich eingehend mit den derivativen Produkten. Die zahlreichen auf diesem Gebiet von der IOSCO vorangetriebenen Arbeiten führten im Juli 1994 zur Veröffentlichung eines Berichtes über die Handhabung der Risiken dieser Produkte. Darin wird festgestellt, dass die Märkte nicht sich selber überlassen werden können. Zur Verbesserung der Kontrolle solcher Risiken werden acht Empfehlungen abgegeben. Letztlich soll damit die Aufsicht auf diesem Gebiet verbessert werden können. Dieser Bericht wurde zusammen mit einem über dasselbe Thema vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht herausgegebenen Dokument veröffentlicht. Beide Organisationen haben in einer gemeinsamen Pressemitteilung ihre Berichte vorgestellt. Die Arbeitsgruppe Nr. 3 hat sich weiter mit der Bestimmung von «Lead Regulators» für die wichtigsten grenzüberschreitenden Finanzkonglomerate beschäftigt.

Die Arbeitsgruppe Nr. 5 (vgl. Jahresbericht 1993 S. 70 f.) veröffentlichte das Resultat ihrer Arbeiten, nachdem sie die im Anlagefondsbereich anwendbaren Gesetze und Usancen einem analyti-

schen Vergleich unterzogen hatte, während der Jahresversammlung in Tokyo (Oktober 1994). Dabei handelt es sich um zehn Grundsätze samt Erläuterungen, die die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten im Fondsbereich erleichtern und einen Beitrag zur Zusammenarbeit unter diesen Mitgliedstaaten bei der Aufsicht von international weit gestreuten Anlagefonds darstellen sollen.

Die Arbeitsgruppe Nr. 1 beschäftigt sich seit Jahren mit der Harmonisierung von Publikations-, Rechnungslegungs- und Revisionsvorschriften im Bereich der grenzüberschreitenden Wertpapieremissionen. Im Hinblick darauf findet eine enge Zusammenarbeit mit dem internationalen Ausschuss für Rechnungslegungsvorschriften (International Accounting Standards Committee IASC) – dessen Rechnungslegungsvorschriften zur Zeit fundamental revidiert werden – sowie mit dem internationalen Ausschuss für Revisionen (International Auditing Practice Committee IAPC) statt. Die Arbeitsgruppe trieb im Jahre 1994 die Prüfung der Rechnungslegungs- wie auch der Revisionsvorschriften voran. Sie unterzog ebenfalls das «Exposé sonde» über Finanzinstrumente sowie Fragen in bezug auf nicht finanzielle Informationen einer Prüfung.

Die Arbeitsgruppe Nr. 2 ist mit der Regulierung der Sekundärmärkte beschäftigt. Unter anderem ist sie zur Zeit daran, mögliche Instrumente zu erarbeiten, um die internationale Koordination zwischen Kassa- und Derivatmärkten im Aufsichtsbereich verbessern zu können. Die Arbeitsgruppe setzte sich weiter mit dem Thema Transparenz auseinander, mit dem Ziel, international anwendbare Mindeststandards zu entwickeln. Ein zentrales Arbeitsgebiet dieser Gruppe betrifft schliesslich die Regulierungsprobleme von privaten, elektronischen Handelssystemen (den sogenannten «PTS») und alle sich daraus ergebenden Fragen über grenzüberschreitende Abschlüsse, die mittels dieser Systeme getätigt werden. Ein Bericht wurde diesbezüglich ebenfalls in Tokyo veröffentlicht.

Das Hauptziel der Arbeitsgruppe Nr. 4 besteht in der Förderung des Informationsaustausches zwischen nationalen Aufsichtsbehörden zwecks Vorbeugung und Verfolgung von Finanzdelikten. Bislang veröffentlichte die Arbeitsgruppe unter anderem Berichte über die zu beachtenden Grundsätze bei Zusammenarbeitsverträgen (Memorandum of Understanding), Geldwäscherei und «boiler rooms». Im

Jahr 1994 beschäftigte sich die Arbeitsgruppe vorrangig mit den sich mit unterregulierten und nicht kooperativen Staaten ergebenden Problemen, damit angemessene Massnahmen, die einer Verbesserung der Mitwirkung der Aufsichtsbehörden dieser Staaten dienen, getroffen werden können. Diese Arbeiten fanden ihren Niederschlag in einem ebenfalls im Oktober 1994 veröffentlichten Bericht, der in einer Resolution alle Mitgliedstaaten dazu auffordert, ihre Aufsichtsnormen dahingehend zu überprüfen, ob sie mit den im Bericht erläuterten Prinzipien übereinstimmen. Schliesslich wurden der Arbeitsgruppe zwei neue Mandate erteilt, das eine in bezug auf grenzüberschreitende Kapitalblockierung und -rückfluss, das andere zum Schutz von betroffenen Anlegern.

3.3.2 EU-Börsenaufsichtsbehörden

Die Börsenaufsichtsbehörden der EU-Staaten bekundeten ihr besonderes Interesse an der Amtshilferegelung im bevorstehenden Börsengesetz. Auf ihre Einladung hin erläuterten an einer Sitzung vom 6. Juni 1994 in Rom der Präsident der Kommission für Regulierungsfragen der Schweizer Börse und der Direktor der Bankenkommission die heutigen und künftigen Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit unter den Aufsichtsbehörden. Die EU-Gesprächspartner zeigten sich zurückhaltend, teilweise gar kritisch. Sie fürchteten insbesondere, die Anwendbarkeit des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren bei der Übermittlung kundenbezogener Informationen könnte bei Insidervergehen und Kursmanipulationen die Beweisführung erschweren und die Amtshilfe verzögern.

IX. Interna

1. Bankenkommission

Am 22. Dezember 1994 verschied Herr Dr. iur. Hermann Bodenmann, seit 1969 Mitglied, 1977–1991 Präsident der Bankenkommission. Mit hoher Kompetenz, beispielhafter Unabhängigkeit und unermüdlicher Initiative prägte er die schweizerische Bankenaufsicht nachhaltig mit.

Die Bankenkommission behandelte in 12 zum Teil zweitägigen Sitzungen 173 (im Vorjahr 182) Geschäfte.

Die Bankenkommission organisiert sich, mit Genehmigung des Bundesrates, selber (Art. 23 Abs. 2 BankG). Im Hinblick auf die Übernahme der Börsenaufsicht stellte sie sich die Frage, ob sie die gesetzliche Möglichkeit der Kammerbildung ausschöpfen wolle. Sie sah davon ab im Bewusstsein, dass die neuen Aufsichtsbereiche der Börsen, der Effektenhändler, der Offenlegung von Beteiligungen und der öffentlichen Kaufangebote direkt oder indirekt grösstenteils von den Banken geprägt werden. Nur ein einheitliches Gesamtgremium kann all die bestehenden Verflechtungen hinreichend berücksichtigen.

2. Sekretariat

Der Personalbestand erhöhte sich um sechs auf 47,5 Stellen. Damit konnten, bei einem stark angestiegenen Arbeitsanfall, die vordringlichen Aufgaben erfüllt werden. Indessen mussten manche weitere Vorhaben zurückgestellt bleiben.

Ein Mitarbeiter trat aus den Diensten des Sekretariates aus. Er konnte innert relativ kurzer Zeit ersetzt werden.

3. Organisation

Die Bankenkommission kann ihr Sekretariat beauftragen, in weniger wichtigen Fällen an ihrer Stelle Verfügungen zu erlassen (Art. 51a Abs. 2 BankV). Bisher machte die Kommission von dieser Möglichkeit nur in wenigen Einzelbereichen Gebrauch.

Das Börsengesetz und das neue Anlagefondsgesetz übertragen der Aufsichtsbehörde eine Vielzahl zusätzlicher Obliegenheiten. Es

war deshalb geboten, sie von weniger bedeutungsvollen Aufgaben zu entlasten. Deshalb delegierte sie am 30. August 1994 systematisch eine Reihe von Verfügungskompetenzen an das Sekretariat. Die Delegation gilt nur für Geschäfte, deren Beurteilung und Entscheid keine wesentliche Frage aufwirft. Sie gilt nicht für ablehnende Verfügungen. Die Kommissionsmitglieder werden regelmäßig über die vom Sekretariat getroffenen Verfügungen benachrichtigt.

Im Laufe des Jahres 1995 werden die Aufgaben der Bankenkommision namentlich durch das Börsengesetz sehr wesentlich erweitert. Um hierfür rechtzeitig gewappnet zu sein, passte das Sekretariat seine Organisation den neuen Aufgaben an.

Eine möglichst wirkungsvolle und ökonomische Aufsicht sowohl hinsichtlich der erforderlichen Bewilligungen als auch der laufenden Überwachung ist sicherzustellen. Die bedeutungsvollsten Effekthändler sind Banken. Dies gebietet, die Aufsicht über die Effekthändler mit derjenigen über die Banken zusammenzulegen.

Im Rahmen ihrer bisherigen Tätigkeit im Bereiche der Bewilligungen für Banken bearbeitet die Abteilung «Bewilligungen und Anlagefonds» in Zukunft auch diejenigen für die Effekthändler (Unterstellung unter das Gesetz; Genehmigung von Statuten und Reglementen; Journalführungs- und Meldepflichten; Revisionsstellen). Überdies wird innerhalb dieser Abteilung eine eigenständige Gruppe «Anlagefonds» geschaffen, die sich sowohl mit den Bewilligungen wie auch mit der laufenden Überwachung befasst.

Die Abteilung «Revisorat» wird in den besser zutreffenden Namen «Überwachung» umbenannt. Sie ist nicht mehr nach den für die einzelnen Banken zuständigen Revisionsstellen gegliedert, sondern, um die unmittelbaren Vergleichsmöglichkeiten zu verstärken, nach den einzelnen Bankarten. Sie übernimmt künftig die laufende Überwachung der Effekthändler (Revisionsberichte; Eigenmittel; Liquidität; Risikoverteilung; Rechnungslegung).

Die neu geschaffene Abteilung «Börsen und Effektenhandel» ist umfassend zuständig im Bereiche der Börsen und deren Mitglieder (Marktaufsicht), der börsenähnlichen Einrichtungen, der Offenlegung von Beteiligungen an kotierten Gesellschaften sowie der öffentlichen

Kaufangebote. Bei den Effektenhändlern befasst sie sich mit der Umsetzung der Verhaltensregeln.

Die Abteilung «Rechtsdienst» behandelt zusätzlich für den gesamten Bereich des Börsengesetzes die Verletzung von Bewilligungsvoraussetzungen und die Amtshilfe mit ausländischen Aufsichtsbehörden.

Mit dem Börsengesetz dürften die Überprüfungen unerlaubter bzw. unbewilligter Tätigkeiten von Gesellschaften (vgl. Ziff. IV/3.8) stark zunehmen. Mit derartigen Abklärungen zur Durchsetzung der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen (Enforcement) sowie der Behandlung von Gegenrechtsfragen, der Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit und der Mitwirkung in internationalen Gremien (vor allem IOSCO; vgl. Ziff. VIII/3.3.1) werden in Zukunft alle Abteilungen vermehrt befasst sein.

4. Ausbildung

Im Rahmen des Ausbildungskonzeptes besuchten die Mitarbeiter des Sekretariates im vergangenen Jahr, soweit es die Arbeitslast zulies, verschiedene Ausbildungsveranstaltungen.

Neben Förderungsmassnahmen im Führungs- und Fachbereich konnten auch individuelle Vorhaben bewilligt werden.

Erstmals fand ein gemeinsames Seminar von Mitarbeitern der Schweizerischen Nationalbank und des Sekretariates der Bankenkommision statt. Diskutiert wurden Themen, welche mit der gemeinsamen Aufgabe des Schutzes eines funktionierenden Bankensystems zusammenhängen.

5. Rechnung

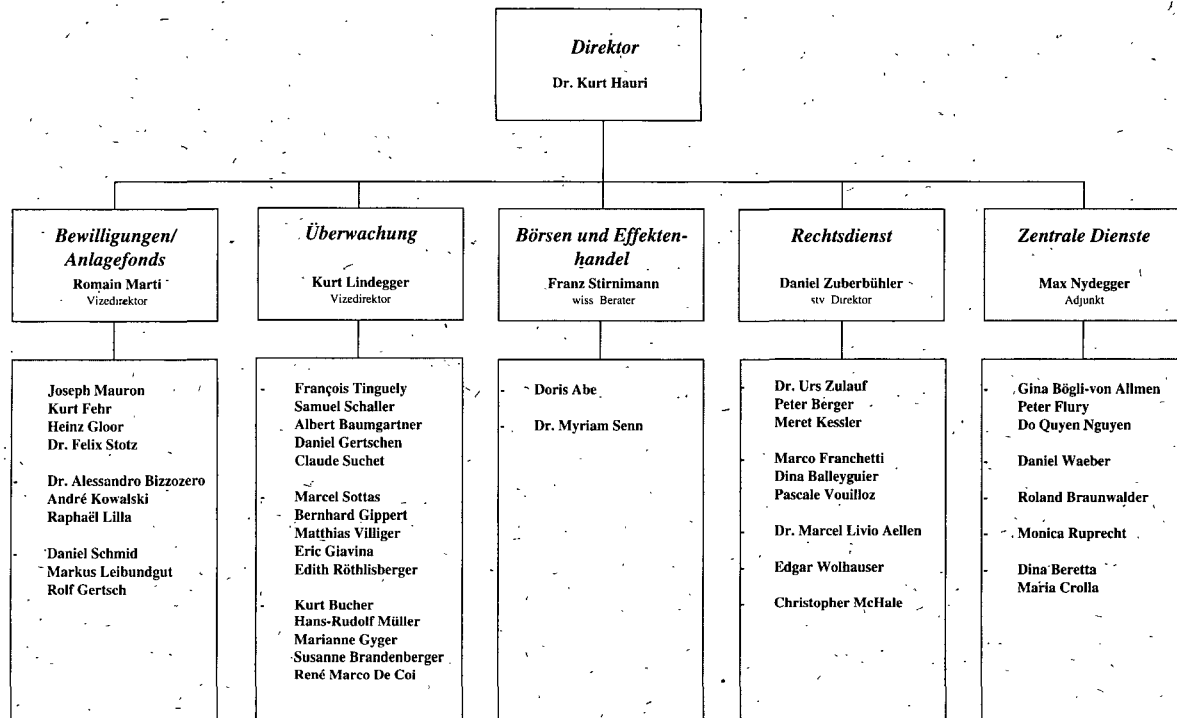
Die Aufsichtsgebühren und die weiteren Gebühren werden so festgesetzt, dass sie insgesamt die Kosten der Bankenkommision und ihres Sekretariates decken (Art. 1 Abs. 2 Verordnung vom 4. Dezember 1978 über die Gebühren für die Beaufsichtigung der Banken und Anlagefonds; SR 611.014). Für die Berechnung der Aufsichtsgebühr sind die im Vorjahr erwachsenen Kosten der Bankenkommision massgebend.

Die Deckung der Ausgaben erfolgt somit mit einer Verschiebung um ein Jahr. Zur besseren Vergleichbarkeit werden in der nachfolgenden Übersicht die Einnahmen des Jahres 1994 den Ausgaben des Vorjahres gegenübergestellt. Die Übersicht stimmt deshalb mit der Staatsrechnung der Eidgenossenschaft nicht überein.

	Rechnungsjahr 1993	Rechnungsjahr 1994
Ausgaben	1992	1993
Behörde und Sekretariat ¹	Fr. 5 601 470	Fr. 5 587 972
Gemeinkosten ²	Fr. 4 954 894	Fr. 5 173 982
Überdeckung (Vortrag auf neue Rechnung)	Fr. 154 201	Fr. —
	Fr. 10 710 565	Fr. 10 761 954
Einnahmen	1993	1994
Spruch- und Schreibgebühren ¹	Fr. 949 415	Fr. 935 473
Aufsichtsgebühren ¹		
– Banken	Fr. 8 505 020	Fr. 8 518 706
– Anlagefonds	Fr. 1 051 953	Fr. 1 028 102
Überdeckung aus dem Vorjahr	Fr. 204 177	Fr. 154 201
Unterdeckung (Vortrag auf neue Rechnung)	Fr. —	Fr. 125 472
	Fr. 10 710 565	Fr. 10 761 954

¹ gemäss Staatsrechnung

² Räumlichkeiten, Energie, Mobiliar, EDV, Drucksachen, Porti, Telefon, Sicherheit, etc.



Verzeichnis anerkannter Revisionsstellen

Liste des institutions de révision reconnues

1. Für Banken und Anlagefonds

Banques et fonds de placement

1. Alfa Treuhand- und Revisions AG, St. Gallen
2. Andersen Arthur AG, Zürich
3. Atag Ernst & Young AG, Basel
4. Bankrevisions- und Treuhand AG, Zürich
5. Coopers & Lybrand AG, Basel
6. Deloitte & Touche AG, Zürich
7. Experta Revision AG, Zürich
8. Gesellschaft für Bankenrevision GBR, Basel
9. Inspektorat des Schweizer Verbandes der Raiffeisenbanken, St. Gallen
10. KPMG Fides Peat, Zürich
11. KPMG Klynveld Peat Marwick Goerdeler AG, Zürich
12. Ofor Revision Bancaire SA, Genève
13. Price Waterhouse AG, Zürich
14. Reba Revision, Zürich
15. Revisa Treuhand AG, Zug
16. Revisuisse Price Waterhouse AG, Zürich
17. Société Fiduciaire Lémano, Lausanne
18. Sofirom société fiduciaire, Lausanne
19. STG-Coopers & Lybrand Bankenrevision AG, Basel

2. Nur für Anlagefonds

Uniquement fonds de placement

20. Columbus Treuhand AG, Basel
21. Curator Revision, Zürich
22. Fidirevisa SA, Lugano
23. Fiduciaire Ofor SA, Genève
24. Fiduconsult SA, Fribourg
25. Schweizerische Treuhandgesellschaft
Coopers & Lybrand AG, Basel
26. Visura Treuhand-Gesellschaft, Zürich

Anlagefonds-Verzeichnis

Liste des fonds de placement

Das detaillierte Verzeichnis der schweizerischen und der ausländischen Anlagefonds mit Bewilligung für die öffentliche Werbung in der Schweiz kann unter der Nummer 607.201 bei der Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern, Telefon 031 / 322 39 08 / 322 39 14 / 322 39 53 oder Telefax 031 / 322 39 75 bestellt werden.

La liste détaillée des fonds de placement suisses ainsi que des fonds de placement étrangers autorisés à faire appel au public en Suisse peut être commandée, sous numéro 607.201, auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne, téléphone 031 / 322 39 08 / 322 39 14 / 322 39 53 ou téléfax 031 / 322 39 75.

Sommaire

Page

Version allemande	11
Liste des institutions de révision reconnues	93
Version française	97

Inhaltsübersicht

Deutsche Fassung	11
Verzeichnis der anerkannten Revisionsstellen	93
Französische Fassung	97

Table des matières	Page
Table des matières	99
Abréviations	104
Commission fédérale des banques	105
I. Introduction	107
II. L'essentiel en bref	108
III. Environnement économique	110
IV. Banques	112
1. Bases légales	112
1.1 Révision de la loi sur les banques	112
1.1.1 Révision de la loi sur les banques du 18 mars 1994 (Swisslex)	112
1.1.2 Adaptation de la loi sur les banques aux accords GATT/OMC (Gattlex)	112
1.2 Révision de l'ordonnance sur les banques	113
1.2.1 Révision de l'ordonnance du 12 décembre 1994	113
1.2.1.1 Adaptations à la révision Swisslex	113
1.2.1.2 Prescriptions sur les fonds propres en matière de risque de crédit	114
1.2.1.3 Dispositions régissant l'établissement des comptes	118
1.2.2 Aperçu des modifications à venir	123
1.2.2.1 Répartition des risques	123
1.2.2.2 Prescriptions sur les fonds propres en matière de risques de marché	125
2. Circulaires	126
3. Pratique de l'autorité de surveillance	127
3.1 Garantie d'une activité irréprochable	127

3.2 Banques en mains étrangères	128
3.2.1 Liste des Etats garantissant la réciprocité	128
3.2.2 Russie	128
3.3 Fonds propres	129
3.3.1 Oblig-actions	129
3.3.2 Allègement des fonds propres	129
3.4 Révision	130
3.4.1 Lacunes dans l'exécution de mandats confiés aux institutions de révision	131
3.4.2 Tribunal d'honneur de la Chambre fiduciaire	133
3.4.3 Révision interne effectuée par l'institution de révision externe	134
3.4.4 Dérivés	135
3.4.5 Surveillance consolidée	136
3.5 Banques cantonales	137
3.5.1 Surveillance / Garantie de l'Etat / Privatisation	137
3.5.1.1 Principes retenus par la Commission des banques	137
3.5.1.2 Rapport du Conseil fédéral sur le statut des banques cantonales	140
3.5.1.3 Surveillance intégrale par la Commission des banques	141
3.5.2 Banque cantonale de Soleure	141
3.6 Banques régionales	142
3.7 Etablissements créés en commun	143
3.8 Activité bancaire non autorisée	145
3.8.1 Club 2000	145
3.8.2 Européen Kings Club	146
3.8.3 FIDENAS	147
4. Affaires traitées (Statistiques)	148
4.1 Décisions	148
4.2 Recommandations et annonces de répartition des risques	148
5. Banques, sociétés financières et institutions de révision assujetties à la loi	149
5.1 Etat à fin 1994	149
5.2 Autorisations délivrées	150
5.3 Cessation d'activité	151

V. Fonds de placement	155
1. Bases légales	155
1.1 Révision de la loi sur les fonds de placement	155
1.2 Ordonnance du Conseil fédéral sur les fonds de placement	156
1.3 Ordonnance de la Commission des banques sur les fonds de placement	157
1.4 Ordonnance sur les émoluments	159
2. Surveillance des fonds de placement	160
2.1 Fonds de placement immobiliers	160
2.2 Fonds mobiliers: mise en garde contre des risques particuliers	161
2.3 Emission d'options sur des parts de fonds de placement suisses par la banque dépositaire	161
2.4 Qualité de partie	162
3. Affaires traitées	163
4. Développement des fonds de placement en 1994	163
VI. Bourses et commerce des valeurs mobilières	166
1. Bases légales	166
2. Commission des offres publiques d'acquisition	166
3. Réglementation de la Bourse suisse de valeurs mobilières	166
4. Statut de négociant en valeurs mobilières	166
VII. Lettres de gage	170
Contrôle des centrales de lettres de gage	170
VIII. Autorités, associations, étranger	171
1. Autorités	171
1.1 Autorités fédérales	171
1.1.1 Collaboration à des projets législatifs	171
1.1.2 Rapport sur les instruments financiers dérivés	171
1.2 Banque Nationale Suisse	172

2. Associations	172
2.1 Association suisse des banquiers (ASB)	172
2.2 Chambre fiduciaire	173
3. Organisations internationales	174
3.1 Banques	174
3.1.1 Banque des Règlements Internationaux	174
3.1.2 Comité de Bâle sur le contrôle bancaire	174
3.1.2.1 Gestion des risques liés aux instruments dérivés	174
3.1.2.2 Prescriptions sur les fonds propres en matière de risques de marché	175
3.1.2.3 Groupe tripartite sur les conglomérats financiers	177
3.1.3 Union Européenne	178
3.1.4 Rencontre tripartite	179
3.1.5 Allemagne	180
3.1.6 Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)	181
3.1.7 Contacts internationaux	182
3.2 Fonds de placement / Enlarged Contact Group on the Supervision of Collective Investment Funds	182
3.3 Bourses et commerce des valeurs mobilières	183
3.3.1 Organisation Internationale des Commissions de Valeurs (OICV)	183
3.3.2 Autorités de surveillance des bourses de l'UE	186

IX. Commission des banques et Secrétariat 187

1. Commission des banques	187
2. Secrétariat	187
3. Organisation	187
4. Formation	189
5. Comptes annuels	190
6. Organigramme	191

Liste des institutions de révision reconnues	93
1. Banques et fonds de placement	94
2. Fonds de placement uniquement	94
Liste des fonds de placement	95

Abréviations

CDB 92	Convention du 1er juillet 1992 relative à l'obligation de diligence des banques
LB	Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (RS 952.0)
LBVM	Loi fédérale sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières en délibération au Parlement
aLFP	Loi fédérale du 1er juillet 1966 sur les fonds de placement, en vigueur jusqu'au 31 décembre 1994 (RS 951.31)
nLFP	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur les fonds de placement, en vigueur dès le 1er janvier 1995 (RS 951.31)
LLG	Loi fédérale du 25 juin 1930 sur l'émission de lettres de gage (RS 211.423.4)
OB	Ordonnance du 17 mai 1972 sur les banques et les caisses d'épargne (RS 952.02)
OBE	Ordonnance (de la Commission fédérale des banques) du 22 mars 1984 concernant les banques étrangères en Suisse (RS 952.111)
aOFP	Ordonnance du 20 janvier 1967 sur les fonds de placement, en vigueur jusqu'au 31 décembre 1994 (RS 951.311)
nOFP	Ordonnance du 19 octobre 1994 sur les fonds de placement, en vigueur dès le 1er janvier 1995 (RS 951.311)
OFP-CFB	Ordonnance de la Commission fédérale des banques du 27 octobre 1994 sur les fonds de placement, en vigueur dès le 1er janvier 1995 (RS 951.311.1)
OFP étr	Ordonnance du 13 janvier 1971 sur les fonds de placement étrangers, en vigueur jusqu'au 31 décembre 1994 (RS 951.312)
OLG	Ordonnance du 23 janvier 1931 sur l'émission de lettres de gage (RS 211.423.41)
RO-CFB	Règlement du 4 décembre 1975 concernant l'organisation et l'activité de la Commission fédérale des banques (RS 952.721)

Commission fédérale des banques

Président

Silvio de Capitani, docteur en droit, Zurich

Vice-président

Jean-Pierre Ghelfi, Neuchâtel

Membres

Bruno Gehrig, professeur, docteur en sciences économiques, Winterthour

Peter Nobel, professeur, docteur en sciences politiques, Zurich

Flavio Pedrazzoli, Lugano

Hans Schmid, professeur, docteur en sciences politiques, St-Gall

Hans Wyer, ancien Conseiller d'Etat, Viège

Secrétariat

Directeur: Kurt Hauri, docteur en droit

Service juridique: Daniel Zuberbühler, avocat, directeur suppléant

Service des autorisations et des fonds de placement: Romain Marti, sous-directeur

Service de surveillance (préalablement de révision): Kurt Lindegger, sous-directeur

Service des bourses et commerce des valeurs mobilières: Franz Stirnimann, conseiller scientifique

Services centraux: Max Nydegger, adjoint

Adresse

Marktgasse 37, Case postale, 3001 Berne

Téléphone 031/322 69 11, Telefax 031/322 69 26

I. Introduction

La Commission des banques surveille de manière indépendante trois domaines du secteur financier, à savoir les banques (art. 23 al. 1 LB), les fonds de placement (art. 40 aLFP en relation avec l'art. 23 al. 1 LB) et les lettres de gage (art. 39 LLG). Avec l'entrée en vigueur de la future loi sur les bourses, elle supervisera en outre les bourses, les négociants en valeurs mobilières, la publicité des participations ainsi que les offres publiques d'acquisition. Elle est tenue de présenter au moins une fois par année au Conseil fédéral un rapport sur son activité de surveillance (art. 23 al. 3 LB). En présentant son rapport de gestion 1994, la Commission des banques se conforme à cette obligation légale.

Le rapport de gestion porte notamment sur les principales questions de surveillance traitées en 1994 ainsi que sur la politique et la pratique suivies par la Commission des banques. Il contient en outre la liste des institutions de révision reconnues pour la révision des banques et des fonds de placement. Le rapport de gestion ne comporte en revanche pas de données statistiques détaillées sur le développement et l'état actuel du système bancaire suisse. A ce sujet, on se référera utilement à la publication de la Banque Nationale Suisse intitulée «Les banques suisses en 1994» qui paraîtra en été 1995. En sus du commentaire des données statistiques, cet ouvrage contient une liste des banques assujetties à la loi. La liste des fonds de placement suisses soumis à la surveillance de la Commission des banques et des fonds étrangers autorisés à faire appel au public peut être obtenue auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne.

En plus de son rapport de gestion, la Commission des banques publie dans le «Bulletin» ses décisions les plus importantes ainsi que de nouvelles dispositions législatives accompagnées de leurs commentaires (en 1994, Bulletins CFB 24 et 25).

II. L'essentiel en bref

Comme dans les années précédentes, le secteur bancaire suisse a été marqué en 1994 par des bouleversements d'ordre structurel. Ceux-ci étaient à l'origine la conséquence directe de la surchauffe causée par la haute conjoncture et résultaient, en particulier, de la baisse du marché immobilier fin 1994. La cause première des bouleversements a été le fait de la concurrence bancaire, de la contrainte indirecte de devoir accroître à l'avenir efficacité et rentabilité ainsi que du renforcement des positions des banques sur le marché.

Les banques régionales ont à nouveau été la cible privilégiée d'opérations de reprise et de fusion. L'Union suisse des banques régionales s'est dès lors vu contrainte de procéder à une restructuration et à une réorganisation. Les banques régionales ont donc créé une société holding et se sont regroupées au sein de celle-ci.

Les banques cantonales également ont à nouveau été à l'ordre du jour en 1994. La reprise par la Société de Banque Suisse de la Banque cantonale de Soleure et le défi que posait dans ce contexte le statut de banque cantonale ont tout particulièrement créé l'événement. Un tabou propre au secteur des banques cantonales venait de disparaître. Une autre brèche dans le système des banques cantonales a été l'introduction de la possibilité que leur aménage la révision de la loi sur les banques de pouvoir se soumettre de leur plein gré à la surveillance de la Commission des banques. Trois banques cantonales ont fait usage de cette possibilité au cours de l'année 1994. De nombreux cantons sont en train d'adopter cette approche qui nécessite une base légale cantonale. Les banques cantonales ont de surcroît fait l'objet d'un rapport détaillé de la part du Conseil fédéral au Conseil national. Ce rapport a été rédigé avec la collaboration de la Commission des banques.

L'année 1994 a permis de finaliser la révision, en cours depuis un certain nombre d'années, de la loi sur les fonds de placement et de la loi sur les banques ainsi que les adaptations que celles-ci ont rendu nécessaires au niveau des ordonnances. Le Conseil fédéral a fixé au 1er janvier, respectivement au 1er février 1995 l'entrée en vigueur de ces modifications. Les nouvelles dispositions en matière de fonds propres et de présentation des comptes, qui ont été élaborées indépendamment de la révision de la loi sur les banques,

sont également entrées en vigueur le 1er février 1995 sur décision du Conseil fédéral. Quant à la loi sur les bourses, le Conseil des Etats et le Conseil National n'ont pas réussi à éliminer en 1994 les quelques divergences qui les opposaient l'un à l'autre. Toutes ces normes législatives, profondément modifiées ou nouvelles, ont également eu un effet sur l'organisation du Secrétariat de la Commission des banques qui a dû être adaptée (cf. ch. IX/3).

Les marchés des capitaux font de plus en plus abstraction des frontières nationales. Leur internationalisation marquée conduit à une harmonisation inéluctable des systèmes de surveillance étatiques. Ces efforts d'harmonisation sur le plan international réduisent en fait la liberté d'action propre à chaque autorité de surveillance nationale. C'est ainsi qu'en 1994 la Commission des banques et ses collaborateurs ont entretenu, dans leurs divers domaines de surveillance, des contacts variés avec les autorités et organisations internationales. Dans ce contexte, il convient en particulier de relever les négociations bilatérales qui ont débuté à la fin de l'automne entre la Suisse et l'Allemagne en vue d'exempter les succursales de banques suisses établies en Allemagne de certaines exigences propres à la surveillance bancaire.

III. Environnement économique

a) L'année écoulée en Suisse a été marquée, une fois encore, par des développements fort variés si l'on en croit les principaux paramètres économiques. L'environnement dicté par les taux s'est modifié de manière sensible. Contrairement aux années précédentes, les taux sont montés de manière significative. Les hypothèques en revanche ont bénéficié d'une certaine accalmie en matière de taux. Depuis février 1994, les actions ont reflété cette tendance par une chute quasi continue de leurs cours en bourse. Ce n'est que dans le courant du deuxième semestre qu'une consolidation a eu lieu.

Grâce à une politique monétaire rigoureuse menée par la Banque nationale suisse au cours des années écoulées, l'inflation a pu être jugulée en 1994. Cela a toutefois parallèlement contribué à un renchérissement du franc suisse.

Bien que la croissance économique, contrairement aux années précédentes, ait à nouveau enregistré une amélioration modeste en chiffres réels, celle-ci n'a pas été suivie par une réduction correspondante en termes de chômage. L'absence de reprise sur le marché immobilier s'est maintenue. Une amélioration marquée à court terme est peu probable en regard de l'offre excédentaire qui est aussi influencée par les liquidations et mises en faillite. Le déficit des pouvoirs publics, lui aussi, accuse toujours des chiffres alarmants malgré les divers efforts qui tentent de le maîtriser.

A cause de l'environnement économique, la plupart des banques ont échoué dans leur tentative d'avoisiner les résultats exceptionnels de l'année précédente. Si les risques liés aux crédits se sont maintenus en principe dans des proportions supportables, il en va autrement des affaires indifférentes et du négoce qui ont reculé de manière significative.

b) Les modifications d'ordre structurel dans le secteur bancaire se suivent à une rapidité constante. Les facteurs qui influencent et caractérisent ce processus ont continué à agir (cf. Rapport de gestion 1991 p. 200 ss, 1992 p. 206 ss et 1993 p. 114 ss).

La contrainte visant à améliorer l'efficacité et la rentabilité, mais aussi à renforcer les positions propres sur le marché s'est faite jour dans divers domaines en 1994. Segmentation et rentabilisation selon

le type de clientèle et de produits ont été poursuivis moyennant l'adoption de mesures rigoureuses (par exemple par la mise en place et l'élargissement de structures de commissions calquées sur les besoins et le type de clientèle). Dans le domaine de la clientèle de masse qui est à nouveau courtisée, des attraits nouveaux sont apparus et le processus d'automatisation s'est poursuivi. Les structures ont été rationalisées, qu'il s'agisse de l'organisation, de l'exploitation ou du déroulement des opérations. Un processus de fortes réductions d'emplois et d'innovations techniques continues (télé-banking) s'est engagé. C'est précisément ce potentiel technologique dont l'ampleur est difficile à évaluer qui va conditionner à l'avenir un changement profond et rapide des paramètres régissant le secteur bancaire et financier.

Les thèmes liés aux stratégies possibles, aux droits de certains groupes d'influence (notamment ceux de groupes d'actionnaires) et à la responsabilité des banques et de leurs organes font de plus en plus l'objet de questions et de discussions dans le public. Toutes tendances confondues, les sensibilités semblent être devenues plus vives de part et d'autre.

IV. Banques

1. Bases légales

1.1 Révision de la loi sur les banques

1.1.1 Révision de la loi sur les banques du 18 mars 1994 (Swisslex)

Le 18 mars 1994, le Parlement fédéral a adopté la loi sur les banques révisée dans le cadre de la procédure Swisslex. L'entrée en vigueur a été fixée par le Conseil fédéral au 1er février 1995. La loi modifiée a fait l'objet d'une publication dans le Bulletin CFB 24 p. 41 ss. Cette révision constitue l'aboutissement de travaux initiés en 1992, auxquels la Commission des banques a étroitement collaboré, sous l'égide du Département fédéral des finances.

Le traitement de cet objet aux Chambres fédérales était pratiquement terminé à fin 1993 déjà (cf. Rapports de gestion 1992 p. 209 ss et 1993 p. 118 ss). Seule la procédure d'élimination des divergences est intervenue au cours de l'année 1994. A cette occasion, le Conseil national a abandonné sa position restrictive relative à la transmission d'informations à des autorités pénales étrangères. Il s'ensuit que cette possibilité a été maintenue dans les limites fixées par l'art. 23sexies al. 2 let. c LB. Par ailleurs, le Conseil des Etats est lui aussi revenu sur sa proposition de modifier la définition des banques cantonales en limitant la garantie de l'Etat. Il en résulte que cette définition est inchangée. L'alinéa 2 du nouvel art. 3a LB offre cependant aux cantons la possibilité de transférer l'intégralité de la surveillance qu'ils exercent sur leur banque cantonale à la Commission des banques (cf. Rapport de gestion 1993 p. 149 ss).

1.1.2 Adaptation de la loi sur les banques aux accords GATT/OMC (Gattlex)

La perspective de la ratification des accords du GATT/OMC (Cycle d'Uruguay) implique, parmi 16 autres amendements à la législation fédérale, une révision de la loi sur les banques en ce qui concerne les conditions d'autorisation pour les banques en mains étrangères. La Commission des banques a contribué à l'élaboration du Message du Conseil fédéral, du 19 septembre 1994 (FF 1994 IV 1185 ss), qui prévoit en substance deux modifications.

D'une part, l'art. 3bis al. 1 let. a nouveau réserve les dispositions internationales contraires en ce qui concerne l'exigence de réciprocité. L'Accord général sur le commerce des services (GATS) prévoit en effet que l'accès au marché dans le domaine des services financiers doit en principe être accordé en respectant la clause de la nation la plus favorisée. Il en résulte que l'exigence impérative de réciprocité n'est pas compatible avec cet Accord. Le maintien ou non de la réciprocité envers les Etats membres dépendra du résultat des négociations qui interviendront dans les six premiers mois après l'entrée en vigueur des accords GATT/OMC. Elle restera valable pour les autres Etats.

D'autre part, et conformément à la pratique de la Commission des banques, une surveillance consolidée adéquate des autorités étrangères est maintenant expressément requise lorsque la banque fait partie d'un groupe (art. 3bis al. 1bis nouveau). Cette règle est revêtue de la forme potestative qui permettra à la Commission des banques de faire preuve de la souplesse nécessaire, si elle estime être en mesure d'exercer une surveillance suffisante elle-même.

En décembre 1994, les deux Conseils ont accepté les modifications proposées.

1.2 Révision de l'ordonnance sur les banques

1.2.1 Révision de l'ordonnance du 12 décembre 1994

1.2.1.1 Adaptations à la révision Swisslex

La Commission des banques a également contribué à l'adaptation de l'Ordonnance consécutive à la révision de la loi du 18 mars 1994. Les modifications essentielles concernent le champ d'application, l'élévation du capital minimum ainsi que les informations à fournir à la Commission des banques concernant les dirigeants, les actionnaires importants et les activités à l'étranger.

Les commentaires en procédure de consultation ont porté presque uniquement sur le nouvel art. 3a relatif au champ d'appli-

cation. Il a en particulier été renoncé à une définition positive du terme «dépôt» étant donné les incertitudes et les difficultés inhérentes à une telle définition. Seule une définition négative figure dans le texte adopté.

En outre, dans sa teneur lors de la consultation, l'art. 3a OB ne contenait aucune exception en faveur des dénommées «caisses d'entreprise» qui auraient ainsi dû être interdites en vertu de l'art. 1 al. 2 de la loi qui prohibe aux non-banques l'acceptation de dépôts du public à titre professionnel. Cette perspective a provoqué de vives réactions de la part des organisations faîtières des entreprises concernées. En revanche, la Commission des banques s'est prononcée en faveur de l'interdiction. En effet, en cas de difficultés financières d'une entreprise, le travailleur court le double risque de perdre son emploi et ses économies. C'est ainsi à juste titre que les placements d'une institution de prévoyance en faveur du personnel auprès de l'employeur sont «en règle générale» limités (art. 89bis al. 4 CC). Qui plus est, les nombreuses interventions du Fonds de garantie LPP démontrent que même les contributions versées à des fins de prévoyance peuvent être mises en péril du fait de l'insolvabilité de l'employeur.

Le Conseil fédéral a finalement considéré qu'une interdiction totale serait disproportionnée et que les employés et les retraités d'une entreprise ne devaient pas être assimilés au «public». Il en résulte que les caisses d'entreprise ne tombent pas sous le coup de l'interdiction stipulée à l'art. 1 al. 2 de la loi révisée, en tout cas tant qu'elles ne sont pas juridiquement indépendantes de l'entreprise.

1.2.1.2 Prescriptions sur les fonds propres en matière de risque de crédit

Le 12 décembre 1994, le Conseil fédéral a fixé au 1er février 1995 la date de l'entrée en vigueur de la révision totale des dispositions de l'ordonnance sur les banques relatives aux fonds propres. Cette révision a été élaborée en l'espace d'une année par un groupe de travail mixte présidé par la Commission des banques (cf. Rapport de gestion 1993 p. 137 ss).

Comme le droit antérieur, les nouvelles dispositions ne se limitent pas à la couverture des risques de crédit. Elles portent également sur certains aspects du risque de marché même si ceux-ci feront l'objet d'un remaniement fondamental lors d'une seconde phase (cf. ch. 1.2.2.2). La révision entend principalement adapter les dispositions suisses aux standards internationaux minimaux du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et de l'Union Européenne. Elle vise les buts suivants:

- une prise en compte complète et adéquate des opérations, en particulier des instruments financiers dérivés
- un traitement uniforme des opérations et des risques identiques
- l'élimination d'insuffisances et d'obstacles concurrentiels évidents frappant les banques opérant au niveau international
- le respect des standards internationaux minimaux les plus récents et, simultanément, le maintien ou le rétablissement d'une dotation de capitaux propres des banques suisses supérieure au minimum international
- des dispositions praticables eu égard aux différences de taille et de possibilités techniques des banques

Comme dans les standards internationaux, les éléments de fonds propres susceptibles d'être pris en compte sont, d'une part, les fonds propres de base et, d'autre part, les fonds propres complémentaires, dont seule une fraction proportionnelle aux fonds propres de base peut être prise en compte. Les engagements de rang subordonné peuvent être pris en considération dans une mesure plus importante que sous le droit antérieur. Même les banques cantonales qui bénéficient de la garantie de l'Etat pourront y recourir dans la mesure où leurs engagements de rang subordonné ne sont pas couverts par une garantie de l'Etat. La prise en compte de l'obligation de versements supplémentaires des associés d'une coopérative est par contre réduite et celle des garanties communales est totalement supprimée.

Le passage à la méthode indirecte de calcul constitue le signe caractéristique le plus marquant des nouvelles exigences en matière de fonds propres. Selon cette méthode, chaque opération et chaque

position est d'abord pondérée en fonction de son risque relatif de contrepartie. Les opérations hors bilan doivent être converties auparavant en leur montant soumis au risque de crédit (équivalent-crédit). L'ensemble des montants pondérés en fonction du risque doit être couvert par des fonds propres au taux unique de 8 %. La pondération concerne les actifs du bilan, les opérations hors bilan converties en leur équivalent-crédit, les positions nettes longues des valeurs mobilières ainsi que les positions ouvertes en devises, métaux précieux et, c'est nouveau, en marchandises. Il faut en principe appliquer à une contrepartie le même facteur de pondération en fonction du risque, indépendamment du genre de transaction. Les facteurs de pondération sont en règle générale adaptés aux standards internationaux même si la réglementation maintient l'échelonnement suisse plus fin. Ce procédé provoque l'augmentation, justifiée par l'expérience, des fonds propres exigés pour les hypothèques sur les immeubles artisanaux et industriels, alors qu'aucune modification n'est prévue pour les immeubles d'habitation qui bénéficient d'un privilège également au niveau international. Le traitement des créances sur les banques et les collectivités de droit public dans les pays de l'OCDE est par contre allégé. De plus, la discrimination des administrations centrales et des banques centrales dans les pays de l'OCDE par rapport à la Confédération et à la Banque nationale est supprimée. Les créances garanties par des tiers ou par des titres qu'ils ont émis peuvent être pondérées aux taux applicables aux créances directes contre ces tiers. Les crédits lombards peuvent être pondérés avec un taux forfaitaire mais les conditions préalables sont considérablement plus sévères qu'antérieurement.

En matière d'opérations hors bilan, la nouvelle réglementation de la conversion en équivalent-crédit s'appuie également sur les méthodes utilisées au niveau international. Tel est notamment le cas en ce qui concerne les contrats à terme et les options achetées où il est permis de choisir, comme en matière de répartition des risques, entre la méthode d'évaluation au prix du marché, plus adéquate mais plus exigeante quant à son application, et la méthode plus simple d'évaluation du risque initial. En ce qui concerne la méthode d'évaluation au prix du marché, la reconnaissance prudentielle de la compensation bilatérale (compensation monétaire de groupe, «netting») est particulièrement importante. Pour les actes juridiques semblables

au prêt de consommation que sont le prêt et l'emprunt de titres, ainsi que pour les opérations de mise et de prise en pension portant sur des valeurs mobilières, les règles établies dans une circulaire de la Commission des banques demeurent applicables (cf. Rapport de gestion 1993 p. 127 ss). Elles sont en outre étendues aux métaux précieux et aux marchandises. La couverture en fonds propres du risque inhérent à l'émetteur des valeurs mobilières en lieu et place de la couverture du seul actif du bilan trouve également son origine dans cette circulaire-CFB 93/4.

Enfin, l'application consolidée des dispositions sur les fonds propres aux groupes bancaires et aux conglomerats financiers est réglée de manière plus complète et plus précise.

Les effets des nouvelles dispositions sont très différents en fonction de l'activité exercée par chaque banque. En raison de l'orientation claire des nouvelles exigences en matière de fonds propres d'après le risque potentiel de la contrepartie et non le type d'opération, il est très difficile d'en évaluer les conséquences en se fondant sur les données recueillies à ce jour. Les premières estimations indiquent que les exigences en matière de fonds propres auront tendance à augmenter, en particulier pour les banques régionales et cantonales fortement engagées dans les opérations hypothécaires. Les grands banques devront également compter avec une augmentation en raison du volume de leurs opérations hors bilan, alors que les établissements spécialisés dans les opérations boursières et la gestion de fortune ainsi que les banques commerciales seront soulagés.

En ce qui concerne le système Raiffeisen, il ressentira surtout les effets de la forte réduction de la prise en compte de l'obligation de versements supplémentaires des associés d'une coopérative. Afin de tenir compte de l'augmentation importante des exigences en matière de fonds propres que cela représentera pour certaines banques ou groupes bancaires, les dispositions transitoires prévoient de longs délais d'adaptation.

Les nouvelles dispositions de l'ordonnance sur les banques relatives aux fonds propres seront publiées au printemps 1995 dans un bulletin spécial de la Commission des banques (Bulletin CFB 27).

1.2.1.3 Dispositions régissant l'établissement des comptes

La Commission d'experts instituée au printemps 1992 par la Commission des banques en vue de la révision des articles 23 à 28 OB et de l'annexe II OB et placée sous la présidence du Professeur Max Boemle (cf. Rapports de gestion 1992 p. 244 et 1993 p. 142 s) a terminé ses travaux en avril 1994 et remis ses projets à la Commission des banques. Sur mandat du Département fédéral des finances, celle-ci a engagé en mai 1994 une procédure officielle de consultation. Dans l'ensemble, le projet de révision a été largement approuvé. Les propositions de modification et de complément ont été relativement limitées. En automne 1994, la Commission des banques a adopté les projets de révision des art. 23 à 28 OB remaniés en fonction des résultats de la procédure de consultation et les a transmis au Conseil fédéral. En décembre 1994, celui-ci a fixé leur entrée en vigueur au 1er février 1995, en même temps que les autres modifications de l'ordonnance sur les banques.

Les nouvelles dispositions d'établissement des comptes réalisent dans une large mesure les objectifs poursuivis par le projet de révision. La qualité de l'information et la transparence des comptes annuels ont été considérablement améliorées et satisfont ainsi aux critères modernes. Dans son ensemble, la modification de l'ordonnance va au-delà des exigences du nouveau droit de la société anonyme, ce que la position particulière des banques justifie, voire commande, pleinement. La révision ne craint pas non plus la comparaison avec les normes internationales, notamment celles de l'UE. Le contenu des nouvelles dispositions est comparable aux standards internationaux bien que l'identité formelle ne soit pas donnée, ce qui n'a par ailleurs pas été recherché.

Les nouvelles dispositions régissant l'établissement des comptes se composent de dispositions sur:

- le contenu et les éléments constitutifs des comptes annuels (art. 23)
- l'obligation de présenter des comptes consolidés (art. 23a)
- le bouclage intermédiaire (art. 23b)
- l'établissement régulier des comptes (art. 24)

- la structure du bilan (art. 25)
- le compte de résultat (art. 25a)
- le tableau de financement (art. 25b)
- l'annexe (art. 25c)
- l'établissement des comptes de groupe (art. 25d–25j)
- la publication (art. 26 et 27)
- les directives de la Commission des banques (art. 28).

Les directives de la Commission des banques remplacent les anciennes instructions de l'annexe II OB. C'est en raison de leur volume et de la flexibilité accrue souhaitée pour leur adaptation future que les instructions régissant l'établissement des comptes ont reçu la forme, plus autonome, de directives de la Commission des banques.

Bilan

Le bilan doit permettre de prendre connaissance, d'un seul coup d'œil, de la situation patrimoniale d'une banque. Cet objectif a été atteint grâce à une présentation du bilan simple et facile à comprendre pour un large cercle de lecteurs. Dans l'ensemble, la révision de la structure du bilan s'est inspirée de l'ancien modèle. En comparaison de ce dernier, la structure minimale a été déchargée des indications complémentaires sur les couvertures, les durées, d'échéance résiduelle et d'autres informations semblables. Le lecteur du bilan et l'analyste intéressé par des informations détaillées pourront à l'avenir en prendre connaissance dans l'annexe.

Deux exceptions ont été maintenues en ce qui concerne le renvoi des indications complémentaires à l'annexe. Les opérations hypothécaires doivent comme précédemment être mentionnées séparément dans le bilan. Etant donné que ces opérations représentent traditionnellement pour la majorité des banques suisses le secteur principal d'activité, il se justifie d'en fournir des précisions déjà dans le bilan. Au passif, les opérations d'épargne et de placements ont aussi une signification toute particulière de sorte qu'il est indiqué de continuer à les mentionner séparément des autres engagements envers

la clientèle. La mention séparée des créances et engagements envers les banques et les non banques (clients), déjà prévue dans l'ancien schéma de présentation, a également été maintenue dans son principe. Il faut par ailleurs relever d'importantes innovations au passif du bilan. Les correctifs de valeurs et provisions doivent maintenant être mentionnés séparément. S'y ajoutent les réserves pour risques bancaires généraux. La rubrique réserves pour risques bancaires généraux est prévue pour toutes les réserves qui ne sont pas mentionnées sous d'autres rubriques, notamment les réserves latentes. La création des rubriques correctifs de valeurs et provisions et réserves pour risques bancaires généraux améliore considérablement la transparence du bilan par rapport à l'état antérieur. Le «débarras» des autres passifs a été littéralement déployé. C'est en particulier dans ce domaine qu'une amélioration des informations est essentielle sous l'angle de la protection des créanciers.

Compte de résultat

Une présentation simple et compréhensible du compte de résultat doit transmettre au destinataire une information transparente sur les conséquences de l'activité. La structure minimale doit faire apparaître le résultat des différents secteurs d'activité. Ce but a été atteint notamment parce que le compte de résultat doit maintenant impérativement être présenté sous forme d'échelle. A la différence de la structure d'établissement du bilan, celle du compte de résultat a été totalement modifiée. Ce mode de présentation permet d'exposer séparément les résultats de chaque secteur de l'activité bancaire ordinaire et de séparer clairement celle-ci des amortissements, des correctifs de valeurs et provisions, des produits et charges extraordinaires ainsi que des impôts. Les résultats des rubriques principales que sont les opérations d'intérêts, les opérations de commissions et de prestations de service, ainsi que les opérations de négoce doivent être indiqués sous la forme de sous-totaux. Il en va de même des autres résultats ordinaires et des charges d'exploitation. La compensation directe des pertes et des provisions avec certaines rubriques de produits a été en principe éliminée. Le résultat de l'activité bancaire ordinaire constitue le bénéfice brut. Après avoir tenu compte des amortissements sur l'actif immobilisé, des correctifs de valeurs, provisions et pertes, du résultat intermédiaire, des produits et char-

ges extraordinaires ainsi que des impôts, le bénéfice brut devient le bénéfice ou la perte de l'exercice.

Tableau de financement

Le tableau de financement est une nouveauté des comptes annuels. Il doit être établi par les banques dont les opérations de bilan représentent une part significative de l'activité et dont le total de bilan s'élève à 100 millions de francs au moins. Les dispositions de l'ordonnance, sur les banques relatives à la structure du tableau de financement sont intentionnellement réduites à un minimum afin que les banques qui doivent l'établir puissent le faire en tenant compte de leurs besoins et des particularités de leur structure. Les exigences minimales relatives à la structure doivent éviter que de simples tableaux de mutations de valeurs soient publiés sous le titre tableau de financement. Celui-ci contiendra au moins des informations sur les flux de fonds du résultat opérationnel (financement interne), des transactions relatives aux capitaux propres, des mutations dans l'actif immobilisé ainsi que de l'activité bancaire. Le flux de fonds de l'activité bancaire doit en outre être structuré de manière à présenter le refinancement.

Annexe

Le but de l'annexe est d'assurer un aperçu complet et informatif du patrimoine, de la situation financière et du résultat de la banque à l'intention des lecteurs avertis qui manifestent un désir d'information plus grand. L'annexe représente un élément autonome des comptes annuels et ne constitue plus seulement un complément au bilan. En sa qualité d'élément autonome des comptes annuels, l'annexe se distingue de manière significative des indications complémentaires du bilan selon l'ancien art. 24 OB. Elle décharge les autres composantes des comptes annuels d'indications de détail, ce qui en permet une meilleure vue d'ensemble. En sus des commentaires prescrits par le droit de la société anonyme, elle contient de nombreuses informations complémentaires plus spécifiquement tournées vers les particularités de l'activité bancaire de sorte qu'elle va bien au-delà de l'annexe selon le droit de la société anonyme. L'étendue et le degré de détail de l'annexe varient selon la taille et

l'activité d'une banque. Il en ressortira par conséquent des informations différentes selon le type de banque. Certaines informations se rapportant au bilan ne doivent être fournies que par les banques dont le total du bilan s'élève à un milliard de francs au moins ou qui occupent plus de cinquante personnes.

Boucllement intermédiaire

A la différence des règles antérieures, les prescriptions modifiées de la loi sur les banques exigent maintenant l'établissement non seulement d'un bilan intermédiaire mais d'un boucllement intermédiaire, c'est-à-dire l'établissement et la publication de bilans et de comptes de résultat intermédiaires. La nouvelle ordonnance en tient compte et prescrit que toutes les banques qui sont soumises à l'obligation de consolider ainsi que toutes celles dont le total du bilan s'élève à 100 millions de francs au moins doivent dresser un bilan et un compte de résultat intermédiaires semestriels. La structure du compte de résultat intermédiaire peut cependant être interrompue à la rubrique bénéfice brut mais, dans ce cas, l'évolution des risques doit être commentée et des indications doivent être données sur les correctifs de valeurs et provisions.

Comptes de groupe

Ce n'est pas le critère de la direction unique mais celui de la domination qui est déterminant pour l'obligation d'établir des comptes de groupe. Les valeurs limite prévues par le droit de la société anonyme concernant la libération de l'obligation d'établir des comptes de groupe ont par ailleurs été adaptées à l'activité bancaire. La condition principale de l'obligation d'établir des comptes consolidés est la domination par la majorité des voix ou d'autre manière. L'ordonnance sur les banques prescrit en outre la manière dont la consolidation doit être effectuée. La structure de présentation des différentes composantes des comptes de groupe suit celle des comptes individuels avec des divergences spécifiques dues aux exigences des comptes de groupe. Les comptes de groupe doivent être établis conformément aux principes régissant l'établissement régulier des comptes tels qu'ils sont prévus pour le boucllement individuel. L'obligation d'établir des comptes de groupe dispense la

banque de dresser un tableau de financement, de fournir de nombreuses indications de l'annexe et de présenter un boucllement intermédiaire dans le cadre du boucllement individuel (rabais de consolidation).

L'art. 669 al. 3 CO admet les réserves latentes pour assurer d'une manière durable la prospérité de l'entreprise ou la répartition d'un dividende aussi constant que possible. Dans ces conditions, les nouvelles dispositions régissant l'établissement des comptes bancaires reconnaissent également les réserves latentes, au moins en ce qui concerne le boucllement individuel. Le boucllement individuel doit ainsi être établi de manière à donner un aperçu aussi sûr que possible du patrimoine, de la situation financière et des résultats de la banque. Il en va autrement pour les comptes de groupe qui doivent refléter l'état réel du patrimoine, de la situation financière et des résultats du groupe bancaire. En d'autres termes, les réserves latentes ne sont plus admises dans le boucllement consolidé. Cette exigence correspond à la recommandation no 2 (1/1994) de la Fondation pour les recommandations relatives à la présentation des comptes (FER). Le droit de la société anonyme n'exige pas une transparence aussi absolue pour les comptes de groupe mais ne l'exclut pas non plus.

Les nouvelles dispositions de l'ordonnance sur les banques relatives à l'établissement des comptes ainsi que le commentaire y relatif et les directives de la Commission des banques seront publiés en janvier 1995 dans un bulletin spécial de la Commission des banques (Bulletin CFB 26).

1.2.2 Aperçu des modifications à venir

1.2.2.1 Répartition des risques

Le groupe de travail mixte constitué en vue de la révision des prescriptions en matière de fonds propres (cf. ch. 1.2.1 et Rapport de gestion 1993 p. 137 ss) a également été chargé de préparer un projet de révision des dispositions de l'ordonnance sur les banques concernant la répartition des risques. Les travaux y relatifs ont été entamés au début de l'automne 1994. Sur la base du rapport qu'éta-

blira ce groupe de travail, la Commission des banques présentera une proposition de révision au Conseil fédéral par l'intermédiaire du Département des finances. L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions est envisagée pour le 1er janvier 1996.

L'objectif principal poursuivi par le groupe de travail réside dans l'adoption aussi large que possible du système retenu par la recommandation du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire de janvier 1991 concernant la mesure et le contrôle des grands risques de crédit et par les directives européennes, en particulier la directive relative à la surveillance et au contrôle des grands risques (92/121/CEE). L'introduction de la méthode indirecte de limitation des risques, la position risque n'étant pas directement soumise à la limite prévue mais pondérée au préalable en fonction du risque qu'elle comporte, est ainsi envisagée. Par ailleurs, l'introduction de trois plafonds, à savoir l'un de 10 % des fonds propres pour la notification des gros risques, l'autre de 25 % des fonds propres qui constituerait la limite supérieure qu'un gros risque ne devra pas franchir, et le troisième de 800 % des fonds propres que la somme de tous les gros risques encourus par une banque ne pourrait pas dépasser, est prise en considération.

La réglementation envisagée devrait également s'inspirer largement de la réglementation en matière de couverture en fonds propres des risques de crédit (révision des art. 11 à 14 OB) entrée en vigueur le 1er février 1995 (cf. ch. 1.2.1.2). Le choix de ne pas s'écarter sans nécessité des règles sur les fonds propres permettrait de créer un système uniforme facilitant le travail d'enregistrement des opérations par les banques. La réglementation en cours d'élaboration pourrait cependant contenir des facteurs de pondération plus sévères que ceux retenus en matière de fonds propres. L'objectif des deux réglementations n'est en effet pas le même. La répartition des risques tend à limiter le risque maximal de perte d'une banque sur une contrepartie alors qu'en matière de fonds propres, les facteurs de pondération ont été conçus pour évaluer les risques sur la base du risque moyen de perte sur un ensemble d'opérations. L'utilisation systématique des facteurs de pondération des fonds propres pour mesurer la concentration des risques pourrait ainsi se traduire par une sous-estimation importante des pertes potentielles sur une seule contrepartie.

1.2.2.2 **Prescriptions sur les fonds propres en matière de risques de marché**

Immédiatement après l'achèvement de son projet relatif aux dispositions de répartition des risques, le groupe de travail institué par la Commission des banques entreprendra la préparation de nouvelles dispositions relatives à la couverture en fonds propres des risques de marché. Il s'inspirera à cet effet étroitement des recommandations définitives que le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire devrait publier dans le courant de l'année 1995. Ces recommandations insistent particulièrement sur la couverture des risques de marché des titres du portefeuille destiné au négoce ainsi que des risques de marché des positions ouvertes en devises, métaux précieux et marchandises de l'ensemble de l'activité bancaire (cf. ch. VIII/3.1.2.2). Subsidiairement, les dispositions suisses s'inspireront aussi de la directive CEE sur l'adéquation des fonds propres (93/6/CEE) qui contient des dispositions détaillées mais demeure à la traîne des développements les plus récents du Comité de Bâle. Alors que la couverture des risques de marché sur les titres du portefeuille destiné au négoce est également nouvelle pour la Suisse, la transposition des standards internationaux concernant les risques de marché sur les positions ouvertes en devises, métaux précieux et marchandises entraînera seulement un affinement des dispositions suisses antérieures. Dans ce contexte, il conviendra d'examiner s'il y a lieu de maintenir ces dernières en tant que méthodes plus simples.

En raison de sa complexité, la réglementation des risques de marché pose en tous les cas les exigences les plus élevées aussi bien pour l'autorité qui formule l'ordonnance que pour les utilisateurs dans les banques et les organes de révision. Il est par conséquent peu probable que les nouvelles dispositions entrent en vigueur avant le début 1997. Compte tenu de l'importance croissante des risques de marché, en particulier dans les opérations sur produits dérivés, et de leur rôle central pour les négociants en valeurs mobilières régis par la loi sur les bourses, ce projet doit cependant être traité avec une priorité certaine.

Un défi supplémentaire attend enfin les organes de révision et la Commission des banques lorsqu'il s'agira, sous le nouveau régime,

de contrôler la capacité de fonctionnement et l'adéquation des modèles de calcul internes aux banques pour la couverture en fonds propres des risques de marché. Selon les exigences du Comité de Bâle, de tels modèles ne peuvent en effet être admis qu'avec l'approbation de l'autorité de surveillance en tant qu'alternative individuelle aux prescriptions standard qui seront fixées dans l'ordonnance sur les banques. Bien que l'examen périodique des banques qui les appliquent incombe en priorité aux organes de révision dans le système suisse à deux paliers, l'admission de méthodes de calcul internes à une banque requiert un engagement plus direct de l'autorité de surveillance, ce qui entraîne des charges et une responsabilité plus élevées.

2. Circulaires

En 1992, la Commission des banques a accordé à toutes les banques un allègement des exigences en matière de fonds propres sur les immeubles acquis à partir du 1er janvier 1993 et figurant au bilan sous la rubrique «Autres immeubles». Le taux minimal de 30 % a été abaissé à 10 %. Cet allègement a été aboli à fin 1994 (Circ.-CFB 92/5; cf. Rapport de gestion 1992 p. 225 s.).

La Commission des banques s'est posé la question de savoir si une prolongation de cet allègement était indiquée. A fin 1993, elle a constaté que huit pour cent des banques seulement avaient fait usage de cet allègement et que la valeur comptable des autres immeubles soumis à un taux réduit de dix pour cent, ne représentait que le vingt-sept pour cent de l'ensemble des positions au bilan «Autres immeubles». A l'exception de trois banques cantonales, tous les instituts auraient disposé d'un excédent de fonds propres dans l'hypothèse d'une soumission au taux de 30 %. En supposant qu'en 1994 les banques aient acquis autant d'autres immeubles qu'en 1993, aucune banque ne serait confrontée à une insuffisance de fonds propres.

Compte tenu de ces constatations et du fait que les fonds propres occupent une place particulièrement importante au niveau de la protection des créanciers, la Commission des banques a décidé de ne pas prolonger l'allègement. Cependant, si certaines banques

étaient ultérieurement contraintes de reprendre pour propre compte un nombre élevé d'autres immeubles, elles pourraient toujours requérir individuellement un allègement selon l'art. 4 al. 3 LB.

3. Pratique de l'autorité de surveillance

3.1 Garantie d'une activité irréprochable

La Commission des banques a été confrontée à deux affaires de «returned commissions» impliquant des infractions pénales. Dans les deux cas, des cadres infidèles avaient conclu sur papier à tête de la banque des contrats avec un broker anglais appartenant à une banque suisse, prévoyant la rétrocession par chèque à la banque d'une partie des montants versés. Après avoir réussi à intercepter les chèques dans la correspondance de la banque, ces mêmes cadres les encaissaient personnellement auprès de banques en Autriche. Par ce biais, ils ont réussi à soustraire en moins de deux ans environ 10 millions de francs dans un cas et 500 000 francs dans l'autre. Les principaux responsables ont été arrêtés.

Les transactions avec le broker étaient faites sur la base de prix nets, comprenant déjà un élément de commission. Afin de permettre ces «rétrocessions» élevées, il est fort probable que les prix indiqués dans les confirmations du broker ont été majorés en cas d'ordre d'achat ou diminués en cas d'ordre de vente par rapport au prix réel, dans une proportion dépassant toute commission usuelle. Les recherches en cours définiront dans quelle mesure il y a eu des gains illégaux résultant d'une application illicite des cours («Kurs-schnitte»).

Il va sans dire que la condition de la garantie d'une activité irréprochable s'oppose à une telle pratique. Toutefois, étant donné que les organes dirigeants impliqués directement ou indirectement dans ces affaires ont quitté les deux banques, la Commission des banques n'a pas entrepris de procédures administratives envers les établissements en question. L'autorité de surveillance suit néanmoins de près la situation, en particulier pour ce qui est de la détermination du dommage subi par les clients. La Commission des banques tient aussi à souligner l'attitude constructive des banques. Une fois

l'affaire découverte, elles ont entrepris sans tarder toutes les démarches nécessaires pour rétablir l'ordre légal.

3.2 Banques en mains étrangères

3.2.1 Liste des Etats garantissant la réciprocité

Il ressort des procédures d'autorisation menées jusqu'à présent que la réciprocité est garantie actuellement par les pays suivants, toutefois avec des restrictions pour certains d'entre eux: les Etats membres de la CE dont font aussi partie depuis 1995 l'Autriche, la Finlande et la Suède (la question de la réciprocité n'a pas encore dû être décidée en ce qui concerne la Grèce, l'Irlande et le Portugal), l'Afrique du Sud, le Canada, la Corée du Sud, Hong Kong, Israël, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et la Turquie ainsi que les Etats suivants des Etats-Unis: Californie, Colorado, Connecticut, Floride, Illinois, Indiana, Massachusetts, New York, Ohio, Pennsylvanie, Texas et Wisconsin.

3.2.2 Russie

En 1992, la Commission des banques avait accordé à la Banque Commerciale Russe SA l'autorisation d'exercer son activité comme banque en admettant que, d'un point de vue strictement juridique, la garantie de la réciprocité pouvait être considérée comme étant donnée. La Commission des banques avait toutefois précisé que l'autorisation accordée ne constituait pas un précédent sous l'angle de la réciprocité avec la Russie (cf. Rapport de gestion 1992 p. 233 s.). Compte tenu de la législation russe en matière de représentations et de la présence de représentations de banques suisses sur territoire russe, la Commission des banques avait admis l'année suivante que la Russie garantissait la réciprocité pour l'ouverture de représentations.

Le dépôt d'une requête formelle pour la fondation d'une filiale en Suisse a obligé la Commission des banques à entreprendre au courant de l'année 1994 un examen approfondi de la question de la réciprocité avec la Russie en matière de succursales et filiales. Même

si cette étude n'est pas encore terminée, elle a d'ores et déjà relevé des problèmes qui devraient s'opposer à une pleine reconnaissance de la réciprocité avec la Russie.

3.3 Fonds propres

3.3.1 Oblig-actions

Au cours de l'année 1993, une banque avait émis des «oblig-actions» pour un montant dépassant ses fonds propres. Il s'agit d'obligations portant intérêt exclusivement remboursables à l'échéance (le 31 décembre 1999) en actions de la banque assorties d'un dividende préférentiel. L'échange aurait eu lieu également en cas de liquidation anticipée de la banque (volontaire ou forcée). La banque a demandé à la Commission des banques de pouvoir prendre en considération le montant versé par les «oblig-actionnaires» dans le calcul de ses fonds propres disponibles.

L'art. 4 al. 3 LB permet à la Commission des banques de décider dans des cas spéciaux que les prescriptions sur les fonds propres soient assouplies. Cette compétence se rapporte non seulement aux exigences en matière de fonds propres mais également à la prise en compte de certaines positions comme fonds propres (Bulletin CFB 19 p. 83).

La Commission des banques a admis que d'un point de vue économique, les «oblig-actions» sont assimilables à des fonds propres dans la mesure où les «oblig-actionnaires» ont versé la totalité du prix d'émission, ne disposent d'aucun droit au remboursement et émettent une déclaration de subordination. Elle a toutefois nié un assouplissement des exigences en fonds propres fondé sur l'art. 4 al. 3 LB du fait que les «oblig-actions» pourraient contrevenir aux dispositions impératives du code des obligations en matière d'augmentation du capital social des sociétés anonymes.

3.3.2 Allègement des fonds propres

Vers la fin de l'année 1993, la Banque Cantonale Vaudoise a repris avec effet immédiat la totalité des actifs et passifs de la Banque Vaudoise de Crédit dont la situation avait évolué de manière très

préoccupante (cf. Rapport de gestion 1993 p. 157 ss). Afin de ne pas être contrainte de supporter, sur le plan de ses fonds propres exigibles, toutes les conséquences de cette reprise avec effet immédiat et de ne pas être pénalisée dans le développement futur de son activité, la Banque Cantonale Vaudoise a demandé à la Commission des banques un délai d'adaptation de 24 mois. La Commission des banques a estimé qu'il convenait de tenir compte de l'engagement de la Banque Cantonale Vaudoise lors du sauvetage de la Banque Vaudoise de Crédit et de permettre par conséquent à la requérante d'étaler sur deux ans la mise à disposition des fonds propres supplémentaires rendus nécessaires par cette reprise. Un allègement de fonds propres pouvant atteindre au maximum le montant de l'insuffisance de fonds propres présenté par la Banque Vaudoise de Crédit lors de la reprise a par conséquent été accordé à la Banque Cantonale Vaudoise jusqu'à fin décembre 1995.

La Banque cantonale de Soleure a bénéficié l'année passée d'un allègement échelonné de fonds propres jusqu'à fin 1994 (cf. Rapport de gestion 1993 p. 155). Celui-ci était soumis à la restriction partielle que le canton de Soleure augmente le capital de dotation et les fonds propres de la banque jusqu'au printemps 1994. Il est notoire que le canton n'y est pas parvenu. A la suite d'une nouvelle augmentation massive des correctifs de valeurs et des provisions, la situation des fonds propres de la banque s'est au contraire sérieusement aggravée. La banque n'était même plus en mesure de respecter les exigences réduites en fonds propres qu'elle devait encore remplir après l'allègement dont elle bénéficiait. Le montant manquant a été quasiment multiplié par trois. Constatant qu'il se trouvait dans l'impossibilité de sauver sa banque cantonale très atteinte, le canton de Soleure a recherché d'autres solutions. Compte tenu de la reprise probable par une grande banque (cf. ch. 3.5.2) et de la garantie de l'Etat, les intérêts des créanciers n'étaient cependant pas mis en péril par le manque massif de fonds propres. La Commission des banques a par conséquent renoncé à prendre des mesures.

3.4 Révision

En 1994 la Commission des banques s'est à nouveau penchée sur divers aspects relatifs à l'accroissement des exigences en

matière de révision (cf. en dernier lieu le Rapport de gestion 1993 p. 147 ss).

Cela révèle l'importance et la position particulière de cet organe dans notre système de surveillance bancaire actuel. A la suite de l'abandon, en 1992, des conférences aux institutions de révision au profit de contacts directs plus étroits et plus fréquents avec chaque institution de révision, un groupe de travail a été constitué pour examiner les relations entre la révision et l'autorité de surveillance. Une de ses conclusions a été la mise sur pied de contacts réguliers, en principe semestriels, entre la Commission des banques et la Chambre fiduciaire (cf. ch. VIII/2.2).

3.4.1 Lacunes dans l'exécution de mandats confiés aux institutions de révision

a) Dans le cadre des tractations de reprise intervenues entre deux banques, l'établissement à reprendre a été examiné par l'institution de révision externe de la banque reprenante. A cette occasion, les correctifs de valeurs sur les prêts ont été augmentés de plus de 100 % et de graves déficiences (lacunes dans l'administration des crédits, octrois de crédits d'organes non conformes aux prescriptions du règlement interne, dépendances au travers d'engagements de clients économiquement interdépendants) ont été constatées. La situation de la banque se présentait ainsi de manière beaucoup plus critique par rapport à celle qui pouvait être supposée jusqu'à cet instant sur la base de la présentation faite par les responsables de la banque et l'institution de révision bancaire. Bien que les dates de l'évaluation et la formulation du mandat étaient différentes, les écarts constatés dans les résultats de la révision, entre les deux institutions de révision, étaient inhabituels. Dans la plupart des crédits, les différences d'évaluation étaient imputables au fait que les réviseurs de la banque reprenante s'étaient appuyés sur la valeur de rendement ou la valeur de liquidation du gage immobilier lorsque les débiteurs étaient confrontés à des difficultés financières tandis que l'institution de révision de la banque à reprendre prenait en considération des estimations neutres de valeurs vénales datant de 1991/92. Cette dernière justifiait le choix du principe d'évaluation en argumentant que la continuation de l'exploitation de l'activité ban-

caire pouvait encore être admise au moment de la révision. Du point de vue de l'autorité de surveillance ce n'était pas la question de la continuation de l'exploitation de la banque qui se trouvait au centre des préoccupations mais bien la valeur de continuation de certains crédits. Dans les cas où la capacité de paiement du débiteur n'est pas évidente ou s'il ressort de la documentation du crédit qu'elle doit être mise en doute, l'évaluation à la valeur de liquidation du gage doit formellement être prise en considération, ceci indépendamment du fait que la continuation de l'exploitation de l'activité bancaire est assurée ou non. En cas de difficultés accrues d'un plus grand nombre de débiteurs la question de la continuation de l'exploitation de l'activité bancaire dans son ensemble peut finalement se poser.

b) Selon le droit des obligations et la loi sur les banques, une institution de révision doit être indépendante de la société qu'elle révise. Par indépendance du réviseur il faut comprendre sa capacité de pouvoir porter un jugement ou d'établir un rapport librement et sans influence de l'entreprise soumise à révision ou de ses organes responsables ou de tiers intéressés (directives de la Chambre fiduciaire concernant l'indépendance).

L'indépendance de l'institution de révision par rapport à l'entreprise soumise à révision ou à ses organes responsables ou à des tiers n'est pas toujours facile à clarifier. La Commission des banques se pose par exemple la question de savoir si, dans un cas particulier, une société de révision n'est pas confrontée à un conflit d'intérêts lorsque celle-ci est à la fois institution de révision de clients d'une banque X et institution de révision bancaire de la banque X elle-même. Il ne s'agit en l'occurrence pas d'un cas isolé mais au contraire d'une multitude de telles constellations à envisager dans une banque.

D'autres conflits d'intérêts peuvent surgir sporadiquement lorsque des personnes reconnues en qualité de réviseur bancaire responsable signent des documents en relation avec la CDB (Convention relative à l'obligation de diligence des banques).

c) La Commission des banques s'est préoccupée d'un petit établissement bancaire dans lequel la sécurité des créanciers apparaissait sujette à caution. La banque a finalement opté pour une

liquidation volontaire effectuée sous la surveillance d'un liquidateur neutre agréé par l'autorité de surveillance. Cette procédure a permis de mettre à jour des insuffisances engageant tant la responsabilité de la banque que celle de l'institution de révision. Il est notamment apparu lors de l'entrée en liquidation que les actifs étaient depuis longtemps surévalués. La rentabilité de la banque a été présentée durant plusieurs années sous un jour relativement favorable, alors qu'elle était en fait structurellement déficitaire. D'autre part, la banque était détenue majoritairement par une société simple qui avait nommé à la tête du conseil d'administration son représentant. Ce dernier supervisait de surcroît la gestion opérationnelle de la banque et agissait ainsi comme un véritable administrateur-délégué. Une confusion grandissante s'était installée entre les intérêts de l'actionnaire et ceux de la banque. Peu avant l'entrée en liquidation, les crédits aux organes représentaient une part substantielle des actifs. La procédure visant à déterminer les manquements imputables à la banque et à l'institution de révision est actuellement en cours.

d) Une institution de révision a constaté, lors d'une révision extraordinaire des actifs d'une banque, une augmentation tellement massive des correctifs de valeurs nécessaires que plus de la moitié des fonds propres de la banque n'étaient plus couverts. Les responsables de l'institution de révision ont omis de communiquer immédiatement à l'autorité de surveillance ces graves constatations faites lors de la révision extraordinaire (cf. rapport de gestion 1993 p. 147 s.). Les deux responsables de l'institution de révision ont été déclarés coupables et condamnés chacun à une amende par le Département fédéral des finances pour violation par négligence de l'article 46 alinéa 1 lettre k LB.

3.4.2 Tribunal d'honneur de la Chambre fiduciaire

Les expériences des dernières années ont amené la Chambre fiduciaire à inviter la Commission des banques à soumettre à l'appréciation du Tribunal d'honneur de la Chambre fiduciaire des cas critiques relatifs au domaine de la révision. En l'espèce, c'est le concept d'une auto-régulation efficace qui a prévalu. La Commission des banques a dès lors dénoncé Fiducia Révision Bancaire SA, déten-

trice du mandat d'institution de révision bancaire pour la banque de Kriegstetten, auprès du Tribunal d'honneur de la Chambre fiduciaire pour n'avoir pas fait preuve de toute la diligence requise lors de l'évaluation des crédits et lors de l'examen du respect des prescriptions en matière de répartition des risques selon l'article 21 OB (cf. Rapport de gestion 1993 p. 147). Suite à l'analyse effectuée par le Tribunal d'honneur, la Commission des banques s'attendait à obtenir des éclaircissements complémentaires sur les exigences concrètes relatives au devoir de diligence d'un réviseur au sens de la loi bancaire. Le Tribunal d'honneur a cependant décidé de suspendre l'action jusqu'à la conclusion de la procédure administrative ouverte par l'autorité de surveillance. Cette procédure est actuellement toujours en cours.

3.4.3 Révision interne effectuée par l'institution de révision externe

La Circ.-CFB 88/2 «Révision interne (inspectorat)» autorise la reprise de la fonction et des charges de la révision interne d'une banque par l'institution de révision externe. Cette possibilité a en fait été adoptée dans un certain nombre de cas sans qu'elle doive formellement être approuvée spécifiquement par la Commission des banques.

Au cours de ces dernières années, la Commission des banques a toutefois dû constater des insuffisances à répétées reprises.

D'une part, elle relève une certaine tendance à vouloir étendre l'activité de révision bancaire et son coût à une définition qui s'appuie sur une base plus large. Elle constate d'autre part, qu'on renonce aux avantages de la séparation de fonction qui ne sont pourtant pas négligeables. Deux instances séparées sont sensées faire preuve de plus d'acuité et elles livrent généralement plus d'enseignements que ne le ferait une seule instance. De plus, il est du devoir de l'institution de révision externe de contrôler et d'apprécier de manière critique l'organe de révision interne ainsi que son travail. Ceci n'est plus possible lorsqu'il y a cumul des mandats. Finalement, la société de révision est confrontée au danger de se trouver co-responsable de la gestion, compte tenu de la perte d'indépendance découlant des liens étroits établis. Cette remarque s'applique d'autant plus si elle exerce en sus d'autres mandats de conseils.

Il est évident que la surveillance et le contrôle ne peuvent fonctionner avec efficacité que lorsque tous les niveaux appelés à participer au processus apportent leur contribution de manière conforme. Ceci n'exclut pas une collaboration mais exige dans chaque cas de l'autonomie et de l'indépendance.

En ce qui concerne une éventuelle modification et adaptation de la Circ.-CFB 88/2, la Commission des banques a entrepris d'analyser de manière plus précise les situations où les révisions interne et externe sont cumulées (cf. ch. VIII/2.2). Il va de soi que les deux fonctions ne sauraient être exercées par la même personne.

3.4.4 Dérivés

L'enquête menée en 1993 sur la politique en matière de risques, l'organisation et la gestion des risques auprès de différentes banques actives dans le domaine des dérivés (cf. Rapport de gestion 1993 p. 145), a mis en évidence le fait que le développement de ces instruments financiers dérivés a clairement influencé les banques dans leur façon de gérer leurs risques financiers. Le sondage a, entre autres, révélé que dans la surveillance interne exercée par les banques au niveau des risques de marché et de crédit, deux méthodes reconnues sur le plan international paraissent aussi être admises par diverses banques en Suisse. Pour la surveillance du risque de marché c'est le concept «value-at-risk» ou celui de la limitation des pertes qui est utilisé en lieu et place ou en complément des limites de volumes employées jusqu'ici. Pour la surveillance des risques de crédit, c'est le principe de l'évaluation au prix du marché qui est proposé à choix par la circulaire CFB 92/3 «Gros risques inhérents aux opérations à terme et aux instruments dérivés» et qui est également prévu dans les prescriptions révisées relatives aux fonds propres. En l'état actuel de l'enquête, les banques concernées étaient dans une phase d'aménagement, respectivement d'élaboration d'un système interne de gestion des risques. Les nouveaux concepts pour l'enregistrement et la surveillance des risques de crédit et de marché se trouvaient de ce fait à divers stades de réalisation.

La Commission des banques a décidé d'étendre les enquêtes sur les instruments dérivés aussi bien à d'autres banques qu'aux institutions de révision bancaire. Afin de mieux pouvoir évaluer, d'une

part, les exigences envers les diverses institutions de révision bancaire dans le domaine des instruments financiers dérivés et d'optimiser, d'autre part, le choix des banques susceptibles d'être entendues, une enquête étendue a été effectuée en 1994 pour déterminer le volume et le genre d'activité des banques dans le domaine des instruments financiers dérivés. Pour chaque banque on a enregistré le type d'activité (affaires pour compte propre selon des objectifs visés, affaires d'ordre de la clientèle, éventuelle limitation à des instruments déterminés), les méthodes de surveillance des risques de crédit et de marché ainsi que l'intégration du système de gestion des risques.

Par la suite, des discussions basées sur cette enquête ont été menées avec diverses institutions de révision bancaire au sujet de la révision des instruments financiers dérivés et des problèmes encore en suspens (moyens d'action de la révision, formation et perfectionnement des collaborateurs, examen des modèles d'évaluation, examen de l'adéquation de l'organisation d'une banque, etc.). D'autres discussions avec les banques sont prévues au sujet de la gestion des risques dans le cadre des instruments financiers dérivés.

Les enquêtes, les analyses ainsi que les lignes directrices et les recommandations (p. ex. du Comité de Bâle sur la surveillance bancaire; cf. ch. VIII/3.1.2) permettront à la Commission des banques de se déterminer concrètement quant à la nécessité d'élaborer de nouvelles normes de régulation dans ce domaine.

3.4.5 Surveillance consolidée

La Commission des banques exige depuis des années déjà, des fonds propres (Circ.-CFB 78/1) ainsi que l'annonce des gros risques des groupes bancaires sur base consolidée (Circ.-CFB 83/1). En conformité avec la tendance existant sur le plan international, elle a progressivement renforcé la surveillance consolidée des groupes bancaires et financiers afin d'englober également ceux qui sont organisés de manière toujours plus complexes (cf. Rapport de gestion 1989 p. 186 s. et ATF 116 Ib p. 331 ss). Avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} février 1995, de l'ordonnance révisée sur les fonds propres, une banque doit respecter les dispositions sur les fonds propres sur

base consolidée lorsqu'elle forme une unité économique avec une ou plusieurs entreprises actives dans le domaine financier ou qu'il faut, en raison d'autres circonstances, admettre qu'elle est de droit ou de fait tenue d'apporter son soutien à une telle société (article 13a al. 1 OB). Ces principes seront aussi pris en considération lors de la révision des dispositions de l'ordonnance sur les banques concernant la répartition des risques (cf. ch. 1.2.2.1).

Lorsque les groupes bancaires et financiers ne sont pas consolidés au niveau de la maison mère ou d'un holding, sis en Suisse ou à l'étranger, la mise en place d'une surveillance appropriée n'est guère réalisable. Or, en l'absence d'une organisation interne adéquate, le groupe bancaire n'est lui-même pas en mesure de contrôler ses risques sur base consolidée. Partant, le réviseur ne peut pas attester, au niveau du groupe, l'adéquation de l'organisation, le contrôle des risques, une éventuelle utilisation abusive des sociétés du groupe pour contourner les prescriptions et règles de comportement applicables en Suisse, le respect des exigences en matière de fonds propres, de répartition des risques et de liquidités (Circ.-CFB 93/3 Rapport de révision).

Le fait qu'un groupe bancaire et financier ne soit pas en mesure d'assurer une surveillance consolidée ne permet plus au réviseur d'attester le respect des conditions d'autorisation d'exercer une activité bancaire sur base consolidée. Jusqu'au rétablissement de l'ordre légal, des mesures doivent être prises afin de pallier à l'absence de surveillance consolidée. A titre intérimaire, une limitation des relations avec les sociétés proches ainsi qu'une réglementation plus restrictive concernant l'activité des crédits doivent être envisagées.

3.5 Banques cantonales

3.5.1 Surveillance / Garantie de l'Etat / Privatisation

3.5.1.1 Principes retenus par la Commission des banques

Dans l'idée de favoriser une unité de doctrine, la Commission des banques a rédigé un document à usage interne relatif aux ban-

ques cantonales traitant des sujets à discuter sous l'angle de la surveillance bancaire tels que la surveillance, la garantie de l'Etat et la privatisation. La Commission des banques s'était déjà exprimée sur ces questions dans ses rapports des années précédentes (cf. Rapports de gestion 1991 p. 239 ss, 1992 p. 249 ss et 1993 p. 149). Elle a jugé nécessaire de développer ces thèmes dans le cadre d'une étude plus approfondie. Les résultats de cette étude, qui ont d'ailleurs servi pour l'élaboration du rapport du Conseil fédéral sur les banques cantonales (cf. ch. IV/3.5.1.2), peuvent se résumer ainsi:

Généralités

Du point de vue de la Commission des banques, c'est-à-dire du droit fédéral, les questions déterminantes sont celles relatives à la surveillance, à la garantie de l'Etat et – en relation avec cette dernière – celle relative à la raison sociale. La question de la nature de l'acte constitutif est moins significative. Les autres aspects du problème comme la propriété, la privatisation, la forme juridique, la participation à l'administration et la mission relèvent de la compétence cantonale et sont en premier lieu l'affaire du canton.

Surveillance

La possibilité de transférer volontairement la surveillance des banques cantonales à la Commission des banques, comme la loi sur les banques révisée dans le cadre de Swisslex (cf. ch. 1.1.1) le prévoit (art. 3a al. 2 première phrase LB), est une bonne solution de transition. A moyen terme, une surveillance intégrale de toutes les banques cantonales est souhaitable.

Pour les banques cantonales qui ne sont pas soumises à la surveillance intégrale de la Commission des banques, le canton doit assurer, concernant les domaines de l'art. 3 LB, une surveillance correspondant au moins aux standards de la pratique de la Commission des banques. Cette exigence a été ancrée dans la loi sur les banques révisée (art. 3a al. 1 deuxième phrase LB).

Garantie de l'Etat

Le concept de banque cantonale, et le traitement particulier qui y est lié, exige obligatoirement une garantie illimitée de l'Etat. Il faut réserver, au moins de lege lata, les exceptions issues de l'ancien droit que sont les banques cantonales créées avant 1883, dont les engagements ne sont pas garantis par le canton, mais qui sont administrées avec la collaboration des autorités cantonales. Il s'agit des banques cantonales des cantons de Genève et Vaud.

La garantie de l'Etat est un concept de droit fédéral. Elle constitue l'élément nécessaire et déterminant du concept de banque cantonale (art. 3a al. 1 LB). Elle est seule déterminante concernant le traitement particulier accordé aux banques cantonales. Une limitation ultérieure de la garantie de l'Etat, ou sa suppression, devrait avoir pour conséquence une suppression du statut particulier. De lege ferenda, il ne faudrait même pas envisager de permettre une garantie limitée de l'Etat. Du point de vue de la protection des créanciers, une garantie limitée de l'Etat ne serait pas suffisante pour justifier un statut particulier ou un traitement particulier au niveau de la surveillance.

Acte constitutif

Selon l'article 3a al.1 LB, la création par un acte législatif cantonal est un autre élément distinctif du concept. L'acte législatif cantonal doit être l'élément constitutif de la banque cantonale. Ceci est possible pour les formes juridiques que sont l'établissement et la fondation de droit public, de même que pour la société anonyme de droit public conformément à l'article 763 CO. En complément, la Commission des banques admet également qu'un acte législatif fondant une banque cantonale sous forme d'une société anonyme au sens de l'article 762 CO est un acte suffisant au sens de l'art. 3a al. 1 LB, autant que ce texte législatif prévoit que la banque jouira de la garantie totale de l'Etat.

Raison sociale

La raison sociale incluant la dénomination «banque cantonale» est inséparable du statut spécial, c'est-à-dire de l'existence des con-

ditions de l'art. 3a al. 1 LB. Le privilège de la raison sociale demeure lorsqu'une surveillance intégrale est exercée par la Commission des banques, autant que les éléments déterminants de la garantie de l'Etat et de l'acte cantonal constitutif, tels que définis ci-dessus, existent.

Si une modification législative devait limiter la garantie de l'Etat, élément déterminant du statut particulier, il faudrait qu'il en soit fait mention dans la raison sociale.

Propriété, privatisation, forme juridique, participation à l'administration et mission

Ces éléments ne concernent pas la Commission des banques. Leur délimitation entre dans la compétence des cantons.

3.5.1.2 Rapport du Conseil fédéral sur le statut des banques cantonales

Le 17 décembre 1993, le Conseil national a transmis le postulat de la Commission de l'économie et des redevances (CER-CN) «Examen des banques cantonales dans le cadre de la loi sur les banques». Il invitait le Conseil fédéral à examiner la question des banques cantonales dans le cadre de la loi sur les banques, en particulier quant aux suites d'une éventuelle privatisation de ces banques ou d'une limitation de la garantie de l'Etat. Le Conseil fédéral a ensuite chargé le Département fédéral des finances de la rédaction d'un rapport y relatif.

Pour l'élaboration de ce rapport, le Département fédéral des finances et le Secrétariat de la Commission des banques ont collaboré étroitement. Par la suite, trois experts ainsi qu'un représentant de la Commission des cartels se sont joints à cette entreprise. Les travaux se sont fondés sur l'exposé des principes établis par la Commission des banques concernant la surveillance, la garantie de l'Etat et la privatisation (cf. ch. 3.5.1.1). Les thèmes développés par ce rapport ont trait à la position politique, économique et juridique des banques cantonales, à leur statut particulier et ses conséquences, à la garantie de l'Etat ainsi que sa limitation ou sa suppression, à la privatisation et à la fusion de banques cantonales.

3.5.1.3 Surveillance intégrale par la Commission des banques

Selon le nouvel art. 3a al. 2 LB, un canton peut transférer intégralement à la Commission des banques la surveillance de sa banque cantonale (cf. aussi Rapport de gestion 1993 p. 149). Dans ce cas, l'art. 3 al. 2 et 3 LB sera directement applicable aux banques cantonales concernées. Il appartiendra alors à la Commission des banques de contrôler la question de la mise en place d'une organisation adéquate, de même que celle de la garantie d'une activité irréprochable que doivent donner les organes de la banque. La Commission pourra prendre à l'égard d'une banque cantonale intégralement soumise à sa surveillance toutes les mesures nécessaires, exceptée la mesure de retrait d'autorisation de l'art. 23 quinquies LB.

La condition au transfert de la surveillance est la création d'une base légale cantonale prévoyant le transfert de la surveillance intégrale à la Commission des banques. Sur cette base, le canton doit demander à la Commission des banques de constater le transfert de la surveillance. La Commission des banques constate par décision que la banque cantonale concernée est dès ce moment soumise à sa surveillance.

Outre la Banque cantonale bernoise, soumise de manière provisoire à la surveillance intégrale de la Commission des banques au printemps 1993 déjà, avant l'entrée en vigueur de la loi sur les banques révisée, la Commission des banques a rendu en 1994 des décisions en constatation pour les banques cantonales des cantons de Bâle-Ville et Appenzell Rhodes-Extérieures, avec effet au 1er février 1995. Ces deux cantons ont créé la base légale prévoyant le transfert dans le courant de l'année 1994. D'autres cantons préparent actuellement une telle base légale.

3.5.2 Banque cantonale de Soleure

Lors de la votation populaire du 4 décembre 1994, le législateur cantonal a donné son accord à la reprise de sa banque cantonale par la Société de Banque Suisse. Cela a impliqué une privatisation totale de l'établissement et la levée du statut particulier de banque cantonale. L'ancienne banque cantonale de Soleure s'est transfor-

mée en une banque en mains privées. En tant que telle, elle est soumise, comme toute autre banque, à la surveillance de la Commission des banques.

Une banque cantonale est constituée par un acte issu de la souveraineté cantonale. Le canton seul est compétent dès lors pour décider du destin de sa banque. En particulier, la suppression de sa banque, ou sa vente, relève de l'autonomie de chaque canton. La Commission des banques ne se prononce pas dans ce domaine. Ce qui est déterminant pour la survie d'une banque cantonale est sa capacité à s'adapter aux exigences d'une activité bancaire moderne.

3.6 Banques régionales

L'Union des banques régionales suisses est parvenue, alors qu'elle était confrontée à une pression structurelle et conjoncturelle continue, à concevoir et à faire adopter par une grande majorité des banques régionales restantes un nouveau concept comportant une organisation centrale ainsi que des instituts membres disposés à coopérer (RBA-Holding et ses sociétés filles). Les responsables de la nouvelle organisation des banques régionales ont ensuite entrepris les travaux de mise en œuvre durant le deuxième semestre 1994. La Commission des banques a pris connaissance avec satisfaction de la déclaration formelle des grandes banques et des banques cantonales selon laquelle «elles soutiennent le nouveau concept afin d'en assurer le succès».

Une douzaine de banques régionales n'ont pas pu se décider à adhérer à ce cadre plus strict. La majeure partie d'entre elles considérait néanmoins qu'une voie solitaire était trop risquée et donc non envisageable. C'est pour cette raison qu'elles ont recherché le plus souvent sur base individuelle des partenaires ou qu'elles ont signé des accords de coopération. Les établissements qui jusqu'ici n'étaient pas membres d'une union faîtière n'ont pu se soustraire que de manière limitée aux bouleversements caractéristiques de la branche, ce qui les a contraints à élaborer des analyses prévisionnelles et à avoir recours à des mesures de sauvegarde individuelles.

Compte tenu de la situation nouvelle, les banques régionales qui tablaient exclusivement sur leurs propres forces, en soi un nombre restreint, ont été contraintes d'examiner leur situation et leurs perspectives d'avenir, d'adapter les stratégies et de mettre en place des dispositifs appropriés (par exemple l'obtention de limites de liquidités complémentaires).

Ce processus de réorganisation qui, en 1994, s'est révélé profond et décisif pour le groupe des banques régionales, a été marqué comme durant les années précédentes par de nombreuses fusions et reprises. Ces dernières ont concerné des établissements de taille et d'implantation géographique variables et ont à nouveau conduit à une nette réduction de l'effectif des membres du groupe.

La Commission des banques est demeurée constamment en contact étroit avec les représentants de ce groupe bancaire. Elle a pris périodiquement connaissance du déroulement des travaux d'élaboration du nouveau concept. Parallèlement, elle s'est occupée de manière intensive de diverses banques régionales. En l'occurrence, il s'agissait de contribuer ponctuellement à la mise sur pied de solutions appropriées pour des instituts qui présentaient des faiblesses à moyen ou long terme, par exemple au niveau de l'organisation, de l'augmentation des risques de crédit ou de la baisse chronique de la rentabilité. Dans d'autres cas, il s'agissait de discerner plus précisément l'incidence de l'évolution de la situation au cours des prochaines années.

3.7 Etablissements créés en commun

Inter-settle Swiss Corporation for International Securities Settlements, Zurich, est la première entité à avoir été reconnue par la Commission des banques comme établissement créé en commun par les banques au sens de l'art. 13 al. 1 let. b ch. 5.2 OB (nouvel art. 12a al. 1 ch. 2.6 OB). Cette reconnaissance a été subordonnée à l'observation durable de toutes les dispositions importantes de la LB, à l'exception de celles concernant les liquidités (art. 18 OB) et les gros risques (art. 21 OB), ainsi que d'autres prescriptions propres à Inter-settle.

Interstetle a pour but d'une part le clearing et le settlement à l'échelle mondiale et d'autre part la garde et l'administration de valeurs mobilières suisses et étrangères négociables. Interstetle offre ses services à des banques, à des organisations de clearing, à des brokers, à des sociétés financières (dans la mesure où elles sont actives dans le commerce de valeurs mobilières principalement pour le compte de tiers) et, exceptionnellement, à d'autres instituts actifs dans le commerce de valeurs mobilières. Les valeurs mobilières confiées à Interstetle sont gardées par des correspondants en Suisse ou à l'étranger, en grande partie dans des dépôts collectifs. Interstetle tient des comptes pour les participants qui servent au déroulement des transactions. Afin de garantir l'exécution des transactions selon le principe «remise contre paiement», Interstetle peut d'une part exercer le «securities lending» et le «securities borrowing» et d'autre part octroyer des crédits à court terme. L'acceptation de dépôts de fonds à titre professionnel est toutefois exclue.

Contrairement aux législations étrangères, la LB ne contient aucune disposition sur l'assujettissement des maisons de clearing et des établissements analogues créés en commun. Un assujettissement d'Interstetle en tant que banque n'entraîne pas en considération puisque le passif ne comprend pas de créanciers ayant besoin de protection et que cette entreprise ne peut pas être considérée comme un intermédiaire financier important au sens de l'art. 2a let. b OB. Selon la pratique constante de la Commission des banques, cette disposition n'est applicable que lorsque l'entreprise se refinance auprès de 5 banques au moins, pour un montant de plus de 500 millions de francs. Interstetle ne pouvait dès lors prétendre qu'au statut prévu à l'art. 13 al. 1 let. b ch. 5.2 OB. Cette disposition prévoit un assouplissement des fonds propres exigibles pour les engagements des banques par cautionnements et par garanties envers des établissements créés en commun par les banques et agréés par la Commission des banques. L'OB ne précise pas sous quelles conditions la reconnaissance doit avoir lieu. La reconnaissance du statut d'établissement créé en commun comporte, en plus des allègements en matière de fonds propres pour les cautions et les garants, un prestige accru («sceau de qualité») en Suisse et à l'étranger. Aussi a-t-il été nécessaire de faire dépendre cette reconnaissance du respect d'exigences élevées.

3.8 Activité bancaire non autorisée

En 1994, la Commission des banques a de nouveau examiné à plusieurs reprises si des sociétés exerçaient une activité bancaire ou géraient des fonds de placement sans être au bénéfice d'une autorisation.

3.8.1 Club 2000

L'attention de la Commission des banques a déjà été attirée au printemps 1993 sur les activités du Club 2000, qui a son siège à Tägerwilien (Thurgovie). Le comportement et l'activité du Club 2000 constituent une fidèle imitation de ceux du Kings Club que la Commission des banques a mis en liquidation par décision du 25 août 1993. Le Club 2000 promettait aux investisseurs qui souscrivaient des parts d'un montant minimum de 1200 francs, auquel s'ajoutaient 300 francs de frais, un rendement annuel élevé irréaliste et fantaisiste de 50 %. Au cours de la procédure administrative qui a été introduite à la suite de ces activités, les responsables du Club 2000 ne se sont pas montrés très coopératifs. Etant donné qu'il est impossible d'obtenir un tel rendement en plaçant des fonds auprès de tiers et que le Club 2000 a refusé de donner des informations sur la destination des fonds des clients, la Commission des banques a dû admettre que ceux-ci servaient, comme dans le cas du Kings Club, à payer les intérêts et le remboursement des dépôts antérieurs selon le système «boule de neige».

Le Club 2000 a ainsi exercé une activité bancaire sans avoir reçu d'autorisation de la Commission des banques. Par décision du 31 janvier 1994, la Commission des banques a ordonné la liquidation du Club 2000. La société STG-Coopers & Lybrand Révision bancaire SA a été nommée en tant que liquidatrice. Les responsables du Club 2000 se sont montrés récalcitrants également durant la procédure de liquidation, de telle sorte qu'il a fallu procéder par le biais de décisions en exécution. Grâce à l'intervention efficace des autorités cantonales, la liquidatrice a pu procéder avec succès à des perquisitions et des séquestres. La procédure de liquidation était toujours en cours à la fin de l'exercice 1994 et devrait encore durer quelque temps.

La Commission des banques a déposé plainte pénale contre les responsables du Club 2000 auprès du bureau des Juges d'instruction du canton de Thurgovie, pour escroquerie, et auprès du Département fédéral des finances, pour exercice d'une activité bancaire non autorisée.

3.8.2 **European Kings Club**

Par décision du 25 août 1993, la Commission des banques a mis en liquidation la branche suisse de l'European Kings Club (EKC) qui exerçait une activité bancaire sans autorisation et lui a interdit de continuer à développer ses activités (cf. Rapport de gestion 1993 p.161). Le Tribunal fédéral a rejeté le 2 mars 1994 le recours de droit administratif interjeté contre cette décision. Le Tribunal fédéral a notamment repris l'argumentation que la Commission des banques avait développée dans le cadre de la libre appréciation des preuves. Selon cette argumentation, il faut tenir compte, dans l'établissement des faits, des grosses violations de l'obligation de collaborer commises par l'EKC et la décision doit être prise sur la base des documents en possession de l'autorité (décision publiée dans le Bulletin CFB 25 p.11 ss).

La société STG-Coopers & Lybrand Révision bancaire SA a été mandatée pour la liquidation de l'EKC. La procédure de liquidation est actuellement toujours en cours et devrait durer encore un certain temps.

Malgré l'interdiction qui lui a été faite par la Commission des banques et le Tribunal fédéral de continuer à développer son activité, l'EKC est resté actif. Il a essayé d'échapper aux autorités suisses notamment par le transfert de ses activités aux sociétés EKC Re-Insurance Europe à Bruxelles et Dublin. Les représentants de l'EKC, en ne respectant pas les injonctions des autorités, se sont rendus punissables pénalement. Différentes autorités cantonales de répression pénale ont ouvert des procédures d'office et sur plainte contre les responsables de l'EKC. Des procédures pour escroquerie, d'une part, et pour activité bancaire non autorisée, punissable pénalement en vertu de la loi sur les banques, d'autre part, ont été et sont encore instruites. Les autorités en charge de

l'instruction ont par la suite étendu leurs poursuites sous l'angle du nouvel article sur les organisations criminelles, entré en vigueur le 1er août 1994 (art. 260ter CP). Une partie des responsables se trouvent en détention préventive. La présidente de l'EKC, une ressortissante allemande, a été arrêtée en Autriche en vue d'une extradition vers la Suisse après qu'un mandat d'arrêt international eût été émis contre elle. Une demande d'extradition du procureur du canton de Bâle-Ville est actuellement pendante.

3.8.3 FIDENAS

La Commission des banques a constaté qu'une banque incorporée aux Bahamas développait principalement ses activités en Suisse. Elle entretenait ainsi en Suisse une succursale au sens de la législation sur les banques. La collaboration des autorités cantonales de poursuite pénale a été particulièrement utile à la Commission des banques dans le traitement de cette affaire. Elles ont ouvert des instructions contre les organes de la banque pour des délits de droit commun sur la base d'une délégation du Département des finances, compétent en la matière, pour exercice d'une activité bancaire non autorisée. L'exercice d'une activité bancaire non autorisée est punissable pénalement en vertu de la loi sur les banques. Se conformant à la pratique développée jusqu'à ce jour (Bulletin CFB 20 p.16 ss), la Commission des banques a ordonné la liquidation de la succursale. Cette liquidation englobe tous les éléments de fortune qui se trouvent en Suisse, du point de vue de la procédure en exécution, c'est-à-dire ceux qui seraient compris dans la faillite d'une succursale suisse. Des éléments de fortune se trouvant à l'étranger peuvent donc également en faire partie. La décision de la Commission des banques n'est pas encore exécutoire.

Un des problèmes engendrés par une telle liquidation est son coût élevé. C'est la raison pour laquelle la Commission des banques a confié le mandat de liquidateur sur la base de plusieurs offres de sociétés de révision indiquant de manière contraignante le montant horaire des honoraires.

4. Affaires traitées (Statistiques)

4.1 Décisions

Durant l'année 1994, la Commission des banques a rendu 64 (69) décisions qui ont concerné les domaines suivants:

• Autorisations en vertu des art. 3, 3bis et 3ter LB	14	(19)
• Autorisations selon l'ordonnance concernant les banques étrangères en Suisse	8	(9)
• Reconnaissance d'institutions de révision bancaire (art. 20 LB)	–	(1)
• Changement d'institutions de révision bancaire (art. 39 al. 2 OB)	17	(17)
• Fonds propres, liquidités et répartition des risques	2	(6)
• Garantie d'une activité irréprochable et organisation interne	2	(2)
• Dénonciations pénales	2	(3)
• Levée du statut bancaire	6	(–)
• Divers	8	(12)

Comme les années précédentes, quelques décisions de la Commission des banques ont fait l'objet de recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Y compris la surveillance des fonds de placement, la situation se présente comme suit:

• Recours pendants à la fin 1993	3
• Nouveaux recours en 1994	2
• Recours ayant fait l'objet d'une décision en 1994	2
• Recours pendants à la fin 1994	3

4.2 Recommandations et annonces de répartition des risques

En se fondant sur les directives générales et la pratique de la Commission des banques, le Secrétariat s'efforce de régler les cas d'espèce tout d'abord par la voie d'une «recommandation» au sens de l'article 5 RO-CFB. Par ces recommandations, le Secrétariat invite

la banque à adopter dans un laps de temps déterminé un certain comportement et lui fixe un délai donné pour dire si elle l'accepte. En cas de refus, le Secrétariat soumet l'affaire pour décision à la Commission des banques.

En 1994, 66 (53) recommandations ont été émises. A l'exception d'une seule, elles ont toutes été acceptées par les banques. Ces recommandations concernaient les domaines suivants:

- Fonds propres 3 (10)
- Répartition des risques 7 (7)
- Comptes annuels 56 (36)

Le nombre des annonces de répartition des risques selon l'article 21 OB traité par le Secrétariat a diminué à 141 (218).

5. **Banques, sociétés financières et institutions de révision assujetties à la loi**

5.1 **Etat à fin 1994**

- Banques 433 (460)
 - en mains étrangères 141 (143)
 - succursales de banques étrangères 22 (22)
- Banques Raiffeisen 1086 (1130)
- Fédération vaudoise des caisses de crédit mutuel – (11)
- Sociétés financières à caractère bancaire, complètement assujetties 3 (3)
- Sociétés financières à caractère bancaire, assujetties aux seuls art. 7 et 8 LB 71 (76)
- Représentations de banques étrangères 66 (64)
- Banques étrangères autorisées à faire appel au public pour obtenir des fonds en dépôt auprès d'un intermédiaire en Suisse 32 (28)
- Institutions de révision agréées pour la révision bancaire 19 (19)

5.2 Autorisations délivrées

Banques organisées selon le droit suisse

- Banca Arner SA, Lugano
- Bank Hugo Kahn & Co. AG, Zurich
- Bank Instinet (Schweiz) AG, Zurich
- Banque de Camondo (Suisse) SA, Genève
- Helaba (Schweiz) Landesbank Hessen-Thüringen AG, Zurich
- Mees Pierson (Schweiz) AG, Zoug
- Solothurner Bank Soba, Soleure

Succursales de banques étrangères

- The Industrial Bank of Japan, Limited, Tokyo, succursale à Zurich

Représentations

- Banco Espirito Santo e Comercial de Lisboa, Lisbonne, succursale à Lausanne
- Banco Gallego SA, La Coruña, succursale à Genève
- Crédito Predial Portugês SA, Lisbonne, succursale à Genève
- Ukreximbank, Kiev, succursale à Genève

Réception de fonds en dépôt par des banques étrangères auprès d'un intermédiaire en Suisse

- Banco Espirito Santo e Comercial de Lisboa, Lisbonne
- Banco Gallego SA, La Coruña
- Cornèr Banque (Luxembourg) S.A., Luxembourg
- Crédito Predial Portugês SA, Lisbonne

5.3 Cessation d'activité

Cessation d'activité en tant que banque

- Amtersparniskasse Obersimmental, Zweisimmen; reprise des actifs et passifs par l'Union de Banques Suisses, Zurich
- Bank in Sempach, Sempach; reprise par la Luzerner Landbank Aktiengesellschaft, Lucerne
- Bank Künzler AG, Zurich; levée du statut bancaire
- Bank Langenthal, Langenthal; reprise par la Société de Banque Suisse, Bâle
- Bank Neumünster, Zurich; reprise par la Bank Leu AG, Zurich
- Bank Rohner AG, St-Gall; reprise par l'Union de Banques Suisses, Zurich
- Banque Hypothécaire du Canton de Genève, Genève; reprise par la Banque Cantonale de Genève, Genève
- Banque Suisse-Koweïtienne, Genève; reprise par le Crédit Suisse, Zurich
- BfG:Bank (Schweiz) AG, Basel; reprise par le Crédit Lyonnais (Suisse) SA, Genève
- Caisse d'Epargne et de Crédit, Lausanne; reprise par le Crédit Foncier Vaudois, Lausanne
- Caisse d'Epargne et de Prêts d'Autigny, Cottens et Chénens, Autigny; reprise par la Banque de l'Etat de Fribourg, Fribourg
- Caisse d'Epargne et de Prêts de Villaz-St-Pierre et Villarimboud, Villaz-St-Pierre, reprise par la Banque de l'Etat de Fribourg, Fribourg
- Crédit Foncier Neuchâtelois, Neuchâtel; reprise par la Banque Cantonale Neuchâteloise, Neuchâtel
- Domus Bank AG, Zurich; reprise des actifs et passifs par le groupe Société de Banque Suisse
- Ersparnisanstalt Jonschwil, Jonschwil; reprise par la Banque Cantonale de St-Gall, St-Gall

- Ersparniskasse des Amtsbezirks Wangen, Wangen a.A.; reprise par l'Union de Banques Suisses, Zurich
- Ersparniskasse des untern Baselbiets, Binningen; reprise par la Banque Cantonale de Bâle-Campagne, Liestal
- Gemeinde-Sparkasse Reute, Reute; reprise par la Sparkasse Wolfhalden-Reute, Wolfhalden
- Handelsbank Luzern Aktiengesellschaft, Lucerne; liquidation volontaire
- Hugo Kahn & Co. Bankgeschäft, Zurich; transformation de banquiers privés en banque
- Landesbank Rheinland-Pfalz (Schweiz) AG, Zurich; reprise par la Westdeutsche Landesbank (Schweiz) AG, Zurich
- Neue Emme Bank, Burgdorf; reprise par la Société de Banque Suisse, Bâle
- Paribas Privatbank AG, Zurich; reprise par la Banque Paribas (Suisse) SA, Genève
- Royal Trust Bank (Switzerland), Zurich; levée du statut bancaire
- Seeland Bank SB, Bienne; reprise par la Société de Banque Suisse, Bâle
- Spar- und Leihkasse Bösinggen, Bösinggen; reprise des actifs et passifs par la Raiffeisenbank Bösinggen, Bösinggen
- Spar- und Leihkasse Entlebuch, Entlebuch; reprise par la EB Entlebucher Bank, Schüpfheim
- Spar- und Leihkasse Rickenbach, Rickenbach; reprise par la ZLB Zürcher Landbank, Elgg
- Sparbank Escholzmatt AG, Escholzmatt; reprise par la EB Entlebucher Bank, Schüpfheim
- Sparkasse Elsau, Rätterschen; reprise par la ZLB Zürcher Landbank, Elgg
- Sparkasse Laupersdorf, Laupersdorf; reprise par la Bank im Thal, Balsthal
- Sparkasse Matzendorf, Matzendorf; reprise par la Bank im Thal, Balsthal

- UB Universal Bank (Suisse) SA, Genève; levée du statut bancaire
- Wedge Bank (Switzerland) SA, Genève; levée du statut bancaire

Cessation d'activité en tant que caisse de crédit mutuel vaudoise

- Caisse de Crédit Mutuel d'Arnex, Arnex-sur-Orbe; transformation en Banque Raiffeisen
- Caisse de Crédit Mutuel de Bercher, Bercher; transformation en Banque Raiffeisen
- Caisse de Crédit Mutuel de Champvent, Champvent; transformation en Banque Raiffeisen
- Caisse de Crédit Mutuel de Chavornay, Chavornay; transformation en Banque Raiffeisen
- Caisse de Crédit Mutuel de Gimel, Gimel; transformation en Banque Raiffeisen
- Caisse de Crédit Mutuel de Grandcour, Grandcour; transformation en Banque Raiffeisen
- Caisse de Crédit Mutuel de L'Isle, L'Isle; transformation en Banque Raiffeisen
- Caisse de Crédit Mutuel de Longirod-Marchissy, Marchissy; transformation en Banque Raiffeisen
- Caisse de Crédit Mutuel de Pampigny, Pampigny; transformation en Banque Raiffeisen
- Caisse de Crédit Mutuel de Vaulion, Vaulion; transformation en Banque Raiffeisen
- Crédit Mutuel de la Broye, Granges; transformation en Banque Raiffeisen

Cessation d'activité en tant que succursale d'une banque étrangère

- Standard Chartered Bank, Londres, succursale de Zurich

Cessation d'activité en tant que représentant

- Banque Centrale de la République de Turquie, Ankara, représentation à Zurich
- The Mitsui Trust & Banking Co., Ltd., Tokyo, représentation à Zurich

Cessation d'activité en tant que société financière à caractère bancaire

- Banatlantico Zurich AG, Zurich
- Goldman Sachs Finanz AG, Zurich
- Mees & Hope Finanzgesellschaft AG, Zoug
- Towa (Schweiz) AG, Zurich
- Ufitec SA Union Financière, Zurich

V. Fonds de placement

1. Bases légales

1.1 Révision de la loi sur les fonds de placement

Le chef du Département fédéral des finances a chargé en juin 1990 une commission d'experts de préparer un avant-projet de nouvelle loi sur les fonds de placement. L'avant-projet du groupe d'experts était déjà prêt en décembre 1991 et a été mis en consultation durant la première moitié de l'année 1992 auprès des cantons, des partis politiques et des organisations intéressées. Le 14 décembre 1992, le Conseil fédéral a remis au parlement le projet de loi et le message concernant la loi fédérale révisée sur les fonds de placement (cf. Rapport de gestion 1992 p. 270 ss). Les Chambres fédérales ont approuvé le 18 mars 1994, de manière inhabituellement rapide, la loi sur les fonds de placement totalement révisée, dont l'entrée en vigueur a été fixée par le Conseil fédéral au 1er janvier 1995 (le texte de la loi a été publié dans le Bulletin CFB 24 p. 145 ss).

La nouvelle loi sur les fonds de placement a été conçue comme une loi-cadre qui ne contient que les principes indispensables et donne la possibilité au Conseil fédéral et à l'Autorité de surveillance, principalement en ce qui concerne les prescriptions en matière de placement, de réagir à temps, au moyen d'ordonnances, aux développements internationaux dans le domaine des fonds de placement. Le but principal de la loi consiste tout d'abord en une adaptation aux directives européennes en matière de fonds de placement (85/611 CEE). A cet effet, la loi prévoit notamment la création d'une catégorie de fonds en valeurs mobilières euro-compatibles, la séparation de la direction et de la banque dépositaire ainsi que le renforcement des prescriptions en matière d'information et de publications. De plus, pour améliorer la capacité concurrentielle de la place financière suisse – malgré la persistance d'inconvénients en matière fiscale – et pour améliorer son attractivité sur les plans européen et international, les possibilités de placements des fonds ont été fortement élargies. C'est ainsi que les directions de fonds peuvent désormais investir dans des placements impliquant un risque particulier en raison d'un accès limité au marché, de fortes variations de cours, d'une répartition

limitée, des risques ou de difficultés d'évaluation, comme les métaux précieux, les produits de base (commodities), les options et les contrats à terme. Il est dorénavant également possible d'investir dans des fonds comportant plusieurs segments (umbrella-fonds) ainsi que d'utiliser des techniques de placements modernes et des instruments financiers dérivés. Enfin la nouvelle loi a également pour but l'amélioration de la protection de l'investisseur par une plus grande transparence (rapport annuel plus explicite, rapport semestriel, introduction d'un prospectus), par la reconnaissance de ses droits de partie à une procédure, par l'introduction d'un représentant de la communauté des investisseurs et par de meilleures possibilités d'information.

1.2 Ordonnance du Conseil fédéral sur les fonds de placement

Le Conseil fédéral a approuvé la révision totale de l'ordonnance sur les fonds de placement le 19 octobre 1994 et a fixé son entrée en vigueur, ainsi que celle de la loi, au 1er janvier 1995.

Il est intéressant de relever que l'ordonnance, dans son chapitre concernant les prescriptions en matière de placement pour les fonds en valeurs mobilières eurocompatibles, correspond non seulement aux exigences légales actuelles de l'Union Européenne, mais qu'elle tient déjà compte partiellement du projet d'une nouvelle directive de la Commission UE du 20 juin 1994. Les fonds en valeurs mobilières suisses pourront ainsi, en plus des placements en papiers-valeurs et droits-valeurs négociés en bourse ou sur un autre marché réglementé, en tenant compte de manière anticipée de la nouvelle directive CE, tout d'abord investir exclusivement en parts d'autres fonds en valeurs mobilières et offrir ainsi des fonds de fonds en valeurs mobilières (fonds of ucits). Ils pourront également, étant donné que les instruments du marché financier et les avoirs en banque jusqu'à hauteur de 25 % de la fortune du fonds sont admis en tant que placements, créer des fonds de placement eurocompatibles en papiers monétaires. Étant donné que la Commission UE examine également la possibilité d'autres formes de placements (fonds de trésorerie, master-feeder-fonds) dans le cadre de la révision de la directive CE, il est à prévoir que le Conseil fédéral adapte prochainement l'ordonnance à ces nouveaux développements. Dans l'intervalle, l'industrie

suisse des fonds de placement pourra créer, selon le nouveau droit, des fonds de trésorerie et des master-feeder-fonds, sous la catégorie «autres fonds».

1.3 Ordonnance de la Commission des banques sur les fonds de placement

La nouvelle loi sur les fonds de placement délègue à la Commission des banques la compétence de légiférer dans différents domaines. Elle est notamment compétente pour régler les détails concernant les règles de placement (art. 43 al. 2 nLFP), pour édicter des prescriptions régissant l'établissement de la comptabilité (art. 62 et 65 nOFP) et pour régler l'exécution de la révision et l'établissement du rapport de révision (art. 53 al. 4 nLFP). Dans ce contexte, la Commission des banques a édicté le 27 octobre 1994 une ordonnance sur les règles de placement, les prescriptions régissant l'établissement de la comptabilité ainsi que la révision et a fixé son entrée en vigueur au 1er janvier 1995.

Etant donné que les règles de placement relatives aux fonds en valeurs mobilières sont fixées de manière exhaustive dans l'ordonnance du Conseil fédéral sur les fonds de placement, la Commission des banques s'est limitée à régler, dans son ordonnance, «les techniques et instruments de placement» autorisés pour les fonds en valeurs mobilières (art. 34 nLFP, 33 et 36 nOFP), dans la mesure où ils n'étaient pas déjà fixés par l'ordonnance du Conseil fédéral. Du point de vue matériel, les dispositions CE applicables en la matière (art. 21 de la Directive-CE) ont été introduites. Ces fonds pourront utiliser des instruments financiers dérivés dans les limites de la pratique fixée jusqu'à présent par la circulaire no 21 de la Commission des banques. Par rapport à cette circulaire, une libéralisation a été consentie en ce sens qu'en plus des options sur actions, il est désormais possible d'utiliser les options sur indices d'actions, les options sur instruments sur taux d'intérêt ainsi que les «futures» comme placements directs et pas uniquement dans un but de couverture. De plus, la limite pour l'achat de «calls» et de «futures» ainsi que pour la vente de «puts» a été augmentée de manière générale à 49% de la fortune globale du fonds, à condition que les liquidités correspondantes appartenant au fonds

soient bloquées de sorte qu'il ne résulte aucun effet de levier. Les produits OTC, sous forme de «swaps» sur devises et sur taux d'intérêt, sont admis pour la première fois comme instruments de couverture dans la mesure où la contre-partie dispose d'une notation minimale d'une agence de notation reconnue par l'autorité de surveillance. La réglementation en vigueur relative au prêt de valeurs mobilières («securities lending») a été reprise telle quelle de la circulaire no 20 de la Commission des banques. Les dispositions applicables en la matière sont aussi applicables, par analogie, aux «autres fonds de placement».

La Commission des banques a provisoirement renoncé à édicter, dans son ordonnance, les règles de détails concernant les «autres fonds de placement». Autant la loi (art. 35 nLFP) que l'ordonnance du Conseil fédéral (art. 42 et 43 nOFP) contiennent des dispositions de principe qui devraient suffire pour l'instant. Etant donné qu'il s'agit d'un nouveau genre de fonds de placement, il convient tout d'abord de rassembler certaines expériences et de voir dans quelle mesure l'industrie des fonds de placement en définitive fera usage de ces nouvelles possibilités légales. Pour l'instant, la Commission des banques peut imposer cas échéant les limitations nécessaires aux directions de fonds via les règlements de fonds étant donné que ceux-ci doivent être soumis à son approbation.

Les principes relatifs à la présentation des comptes et aux obligations de publier sont fixés dans l'ordonnance du Conseil fédéral. L'ordonnance de la Commission des banques règle les détails techniques de la comptabilité ainsi que des plans comptables du compte de fortune et du compte de résultats. Les nouvelles dispositions ont été rédigées en reprenant les prescriptions de la CE applicables en la matière, lesquelles figurent principalement dans le schéma B de la Directive-CE. La principale nouveauté tient au fait que le compte de revenus des fonds de placement ne sera plus à l'avenir, un pur compte des recettes et des dépenses qui donne uniquement des indications sur la distribution de certains gains en capital décidée par la direction, mais sera un véritable compte de résultats qui, outre le revenu net de l'exercice, devra de plus présenter les gains et les pertes de

capital réalisés et non réalisés. La contrainte d'une transparence accrue ne sera pas limitée aux fonds en valeurs mobilières euro-compatibles, mais s'étendra aussi aux fonds immobiliers et aux «autres fonds de placement».

La loi confie à la Commission des banques – et cela est nouveau – la charge de régler l'exécution de la révision et l'établissement du rapport de révision (art. 53 al. 4 nLFP). C'est la raison pour laquelle les dispositions applicables en la matière sont réglées de manière exhaustive dans l'ordonnance de la Commission des banques. La nouvelle ordonnance a été établie sur la base des dispositions de l'ordonnance en vigueur qui ont été maintenues ainsi que des circulaires correspondantes de la Commission des banques tout en tenant compte des nouvelles prescriptions pour les fonds de placement.

De par l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur les fonds de placement, toutes les circulaires de la Commission des banques relatives aux fonds de placement sont abrogées.

1.4 Ordonnance sur les émoluments

Le 9 novembre 1994, le Conseil fédéral a adapté l'ordonnance du 4 décembre 1978 instituant des émoluments pour la surveillance des banques et des fonds de placement (RS 611.014) aux nouvelles dispositions de la législation sur les fonds de placement et a fixé son entrée en vigueur au 1er janvier 1995. La révision partielle de l'ordonnance sur les émoluments transcrit dans le domaine des émoluments de surveillance, le fait que le nouveau droit a créé trois catégories de fonds de placement (fonds en valeurs mobilières, «autres fonds de placement» et fonds immobiliers) et qu'il prévoit également pour la première fois des fonds à segments multiples. De plus, l'ordonnance révisée établit les bases pour les émoluments de décision perçus par la Commission des banques dans tous les domaines où elle reçoit de nouvelles compétences selon la loi révisée sur les fonds de placement (par exemple: autorisation d'exercer les fonctions de distributeur, approbation des modifications de règlement, approbation des experts chargés des estimations pour les fonds immobiliers).

2. Surveillance des fonds de placement

2.1 Fonds de placement immobiliers

Sur la base de deux expertises neutres de 20 immeubles d'un fonds de placement immobilier concluant à une sous-évaluation manifeste desdits objets, la Commission des banques avait décidé en 1992 l'éloignement des experts permanents et une réévaluation de la fortune des fonds immobiliers gérés par la société de direction en question (cf. Rapport de gestion 1992 p. 274 s.). Suite à la décision du Tribunal fédéral d'octobre 1993 rejetant le recours de droit administratif qu'elle avait formé conjointement avec les experts permanents (cf. Rapport de gestion 1993 p. 186), la direction du fonds de placement a dû nommer de nouveaux experts permanents et faire réévaluer le parc immobilier des deux fonds immobiliers gérés par elle dans les premiers mois de l'année 1994. La Commission des banques a agréé les nouveaux experts et a demandé que le résultat des nouvelles estimations soit publié dans les principaux journaux suisses. Ces estimations s'élevaient au 31 décembre 1993, pour les deux fonds concernés, à frs 312,4 millions au total. Par rapport aux estimations figurant dans les comptes au 31 décembre 1989, respectivement au 30 juin 1990 pour le deuxième fonds, il y a eu, à la suite de l'intervention de la Commission des banques, une augmentation de 50,4 %.

Dans sa décision (Bulletin CFB 25 p. 34 ss), le Tribunal fédéral souligne l'importance d'une évaluation correcte de la fortune du fonds à la valeur vénale. Le prix d'émission et le prix de rachat dépendent en effet du résultat de cette évaluation. Par ailleurs, il relève que la valeur vénale doit suivre l'évolution du marché: le porteur de parts d'un fonds immobilier prend en principe les mêmes risques que s'il investissait, sous une autre forme, dans l'immobilier. La valeur vénale est toutefois une question technique qui nécessite des connaissances spéciales. Il est donc normal que l'autorité de surveillance examine les résultats des experts avec une certaine retenue et n'impose pas une méthode d'évaluation particulière. Le Tribunal fédéral précise néanmoins que le taux de capitalisation représente l'un des éléments essentiels de toute évaluation. Il permet en effet de déterminer la valeur de rendement d'un immeuble à partir de

son revenu locatif. Pour ce faire, il y a lieu de capitaliser le revenu locatif brut puisque la rubrique «loyers» figurant dans les comptes annuels des fonds de placement immobiliers comprend les loyers bruts.

La Commission des banques est également intervenue dans un autre cas. Sur la base de l'une des deux expertises effectuées, l'autorité de surveillance a admis l'existence d'une sous-évaluation (cf. Rapport de gestion 1993 p. 186). Sans qu'il n'y ait eu de décision formelle, la direction du fonds de placement concerné a nommé un nouveau collège d'experts agréé par la Commission des banques. L'autorité de surveillance n'a pas encore terminé l'examen des nouvelles expertises.

2.2 Fonds mobiliers: mise en garde contre des risques particuliers

La Commission des banques a eu à se prononcer sur cinq demandes d'autorisation de fonds de placement suisses investissant dans des pays en voie d'industrialisation et nouvellement ouverts aux capitaux étrangers. Dans les cinq cas, elle a exigé qu'une mise en garde particulière figure dans le règlement des fonds concernés. Ce faisant, elle mettait déjà en pratique une exigence que le législateur impose à l'art. 7 al. 3 let. b nLFP, lequel prévoit que les risques particuliers d'un fonds de placement doivent être clairement énoncés dans le règlement.

2.3 Emission d'options sur des parts de fonds de placement suisses par la banque dépositaire

Durant l'année 1994, la Commission des banques a été confrontée à plusieurs reprises à la question de savoir si une banque dépositaire, probablement liée à la direction, peut émettre des options sur des parts de fonds de placement dont elle est partie au contrat et de plus conclure d'éventuelles conventions de «Stillhalter» ou fonctionner elle-même comme «Stillhalter».

La Commission des banques a constaté que l'émission d'options sur des parts de fonds de placement par la banque dépositaire qui est partie au contrat de placement collectif de ces fonds n'est par

principe pas compatible avec le devoir de loyauté de la banque dépositaire selon l'art. 18 al. 4 aLFP, cela indépendamment des modalités du cas (en particulier pour ce qui est de l'exercice et de la couverture des droits d'option).

Comme la direction, la banque dépositaire doit exclusivement sauvegarder les intérêts des investisseurs (art. 14 al. 1 aLFP). Les conflits d'intérêts doivent être écartés et d'emblée évités, même s'ils ne constituent qu'une mise en danger potentielle des intérêts des investisseurs.

Dans ce contexte, il est apparu que le conflit d'intérêts est encore plus évident pour les fonds immobiliers. Contrairement aux fonds en valeurs mobilières cotées en bourse, les valeurs vénales des fonds immobiliers se basent sur les estimations d'inventaire retenues par la direction. La possibilité d'une manipulation des cours des parts et des options est dès lors manifeste.

Par ailleurs, la Commission des banques s'est référée à l'arrêt non publié du Tribunal fédéral du 10 juillet 1992, suivant lequel l'autorité de surveillance doit intervenir lorsqu'il y a un risque que la direction, sous l'influence de son actionnaire, ne gère pas le fonds dans l'intérêt de tous les porteurs de parts.

2.4 Qualité de partie

Par arrêt du 7 septembre 1994, le Tribunal fédéral a rejeté un recours de droit administratif interjeté contre une décision de la Commission des banques refusant la qualité de partie à un porteur de parts dans une procédure administrative envers une direction de fonds de placement.

Le Tribunal fédéral a précisé que la Commission des banques ne doit entrer en matière sur la demande d'un porteur de parts tendant à ce que soient ordonnées des mesures que lorsque le requérant a un intérêt digne de protection à l'admission d'une telle demande. Il appartient dès lors au demandeur d'établir avoir un intérêt particulier, direct et actuel. Le seul fait que l'intéressé soit propriétaire de parts et qu'il requiert formellement que des mesures destinées à protéger les porteurs de parts soient prises n'est pas suffisant pour admettre l'existence d'un intérêt digne de protection.

Le porteur de parts doit au moins rendre vraisemblable que ses droits sont concrètement mis en danger ou ont été violés. En l'occurrence, le Tribunal fédéral a nié l'existence d'un intérêt digne de protection puisque le recourant avait sollicité une intervention de la Commission des banques non tant pour défendre ses intérêts de porteur de parts que pour obtenir de l'autorité de surveillance un soutien et des informations utiles dans le cadre de procédures judiciaires pendantes qui l'opposaient à la direction.

3. Affaires traitées

Durant l'année 1994, 69 affaires (84) ont été traitées par la Commission des banques.

Le Tribunal fédéral a rejeté un recours de droit administratif durant l'année 1994 (cf. ch. 2.4). Un recours est encore pendant.

4. Développement des fonds de placement en 1994

	Nombre au 31.12.		Fortune des fonds au 31.12. en mio frs		Emissions /. rachats au 31.12. en mio frs	
	1994	1993	1994	1993	1994	1993
Fonds de placement suisse						
Fonds mobiliers	221	207	50 988	50 630	8 619	15 103
Fonds immobiliers	33	33	8 342	7 473	765	182
Total	254	240	59 330	58 103	9 384	15 285
Fonds étrangers						
autorisés à faire appel au public	701	566	—	—	9 139	45 890

Les bulletins mensuels de la Banque Nationale Suisse contiennent d'autres données statistiques (tableaux D 15₁ et D 15₂).

Durant l'année 1994, 22 (28) nouveaux fonds mobiliers suisses ont été créés:

- CHINAC FUND
- Credis Convert Valor £ Sterling

- Credis Korea Fund
- Credis Small & Mid Cap Switzerland
- DH MANDARIN PORTFOLIO
- Latinac Fund
- Lloyds Bank Government Bonds-Forex (LBGB-F)
- Lloyds Bank Government Bonds-Hedged (LBGB-H)
- Lombard Odier Swiss Opportunity – Fonds de placement en actions suisses
- Lombard Odier Swiss Small and Mid Caps – Fonds de placement en actions suisses
- Pictet-Obligations
- Pictet-Swiss Mid-Small Cap
- SBC Natural Resources Fund
- UBS PORTFOLIO INVEST FF Capital Gain
- UBS PORTFOLIO INVEST FF Income
- UBS PORTFOLIO INVEST Lit Capital Gain
- UBS PORTFOLIO INVEST Lit Income
- Unigest-Convertible Bonds
- US Value Growth Fund
- Schweizerischer Wertschriftenfonds für Aktienanlagen in kleinkapitalisierten nordamerikanischen Firmen
- ZKB-Fonds Ausgewogen
- ZKB-Fonds Einkommen
- ZKB-Fonds Zinsertrag

3 (2) fonds sont actuellement en liquidation.

Malgré la création de ces 22 nouveaux fonds suisses, leur nombre total n'a augmenté que de 14, passant de 240 à fin 1993 à 254 à fin 1994.

Le nombre des fonds étrangers a connu une très forte augmentation. Ils ont passé de 566 en 1993 à 701 en 1994.

A la fin de l'année 1994, la statistique par pays était la suivante:

Pays de l'EU

• Luxembourg	538	(429)
• Allemagne	31	(30)
• Irlande	31	(29)
• Italie	9	(9)
• Pays-Bas	5	(5)
• France	5	(3)
• Belgique	4	(4)

Autres pays

• Jersey	35	(31)
• Guernsey	14	(6)
• USA	6	(3)

Pays sans surveillance équivalente à celle exercée en Suisse (Antilles néerlandaises, Bahamas, Bermudes, Iles Cayman, Liechtenstein, Panama)

26 (17)

VI. Bourses et commerce des valeurs mobilières

1. Bases légales

Les travaux parlementaires en relation avec la loi fédérale sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (Loi sur les bourses; LBVM; cf. Rapport de gestion 1993 p. 122) se sont poursuivis en 1994. L'élimination des dernières divergences devrait intervenir au printemps 1995.

Comme aucune menace de référendum ne se profile à l'horizon, la loi pourrait théoriquement entrer en vigueur après l'expiration du délai référendaire de trois mois, mais au plus tôt dans la seconde moitié de l'année 1995. Il est toutefois exclu de prévoir une entrée en vigueur de la loi avant que les dispositions d'application nécessaires, en particulier les ordonnances du Conseil fédéral, de la Commission des banques et de la Commission des offres publiques d'acquisition, ne soient mises en place. Cette période sera mise à profit pour rédiger les projets d'ordonnance, procéder aux consultations et faire approuver les dispositions législatives. L'entrée en vigueur, par conséquent, ne peut avoir lieu avant le 1er janvier 1996.

En considération de ses nouvelles tâches de surveillance des bourses, des négociants, de la publicité des participations ainsi que des offres publiques d'achat, la Commission des banques a poursuivi les préparatifs nécessaires à cet égard, tant sur le fond qu'en ce qui concerne le personnel et l'organisation (cf. ch. IX/3).

2. Commission des offres publiques d'acquisition

Aux termes de l'art. 23 al. 1 LBVM, la Commission des banques nomme une commission pour les offres publiques d'achat (Commission des offres publiques d'acquisition). Les dispositions d'application en la matière sont édictées sous forme d'ordonnance par cette dernière et requièrent l'assentiment de l'autorité de surveillance.

C'est l'actuelle Commission de régulation, mise en place par la Bourse suisse de valeurs mobilières et garante pour l'essentiel de l'application du Code des offres publiques d'achat en vigueur, qui deviendra la Commission des offres publiques d'acquisition à l'avenir. Dans cette perspective, la Commission de régulation doit toutefois modifier sa composition afin d'y inclure des personnes qualifiées pour représenter les négociants, les sociétés cotées et les investis-

seurs et de respecter ainsi l'obligation que lui impose la loi de représenter les milieux intéressés de manière équitable.

Afin de permettre l'achèvement, dans les délais prescrits, des préparatifs relatifs à l'ordonnance sur les offres publiques d'achat, la Bourse suisse de valeurs mobilières envisage, d'un commun accord avec la Commission des banques, d'élargir la composition de la Commission de régulation avant même l'entrée en vigueur de la loi sur les bourses. Les membres actuels de la Commission de régulation continueraient à exercer leur mandat comme par le passé. Quant à la commission élargie, à savoir la future Commission des offres publiques d'acquisition, elle aurait pour tâche de s'atteler aux travaux de mise en place des dispositions d'application.

3. Réglementation de la Bourse suisse de valeurs mobilières

Aux termes de l'art. 3 LBVM, celui qui veut exploiter une bourse doit obtenir une autorisation de l'autorité de surveillance. L'autorisation est notamment délivrée lorsque l'organisation de la bourse et ses règlements garantissent le respect de la loi sur les bourses. Aux termes de l'art. 4, la bourse doit garantir l'organisation adéquate de son exploitation et de son administration ainsi que la surveillance de son activité et elle doit soumettre ses règlements à l'assentiment de l'autorité de surveillance.

Compte tenu de l'avancement des travaux à ce jour, la Bourse suisse de valeurs mobilières préconise l'entrée en vigueur de la Bourse Electronique Suisse (BES) pour le 1er semestre 1995. Elle a par conséquent mis au point et adopté sa nouvelle réglementation au cours de l'année 1994. En sa qualité de future autorité de surveillance, la Commission des banques a suivi ces travaux de près. Elle a procédé à un examen préalable des principaux règlements et rendu une première prise de position dans l'attente de la procédure d'autorisation formelle.

Bien que n'étant pas encore formellement compétente, la Commission des banques a jugé que cette approche pragmatique constituait pour les deux parties en cause une première démarche utile et efficace en vue de la procédure d'autorisation définitive qui aura lieu après l'entrée en vigueur de la loi sur les bourses.

4. Statut de négociant en valeurs mobilières

Aux termes de l'art. 2 let. c LBVM, est négociant toute personne physique ou morale ou société de personnes qui, pour son compte en vue d'une revente à court terme, ou pour le compte de tiers, achète et vend à titre professionnel des valeurs mobilières sur le marché secondaire, qui les offre au public sur le marché primaire ou qui crée elle-même et offre au public des dérivés.

Cette définition que donne la loi devra être précisée dans l'ordonnance. Aussi bien les critères déterminant l'obligation que le droit à l'assujettissement – car toute personne qui remplit les conditions posées par la loi peut prétendre, comme c'est le cas dans la loi sur les banques, à l'octroi d'une autorisation de police – sont à définir de manière aussi précise que possible dans l'intérêt de la sécurité juridique. Si l'on se réfère aux catégories prévues par la loi, la première d'entre elles comprendra les négociants que l'on nomme «market maker». Ce sont surtout eux qui, à titre professionnel et pour leur propre compte, achètent des valeurs mobilières pour les revendre à court terme. La complexité des problèmes à résoudre pour délimiter les assujettis des non-assujettis sera fonction de la décision d'étendre le champ d'assujettissement à un nombre plus ou moins restreint de personnes.

Une deuxième catégorie regroupe ceux qui interviennent à titre professionnel et pour compte de tiers sur le marché secondaire. Il est évident que la loi n'entend pas s'appliquer au domaine de la gestion de fortune dans son ensemble. Dans l'intérêt des investisseurs, celle-ci devra néanmoins être applicable aux gérants de fortune qui agissent en leur nom, mais pour compte de clients, et tiennent eux-mêmes des comptes de clients ainsi qu'à ceux qui gèrent des avoirs par le biais de comptes globaux en leur nom, mais pour compte de clients.

Seront également négociants les émetteurs de valeurs mobilières offertes au public sur le marché primaire. Dans ce contexte, l'ordonnance s'inspirera en grande partie du texte de l'art. 2a let. c OB. La disposition prévue par l'ordonnance sur les banques pourra alors être supprimée au profit de celle de l'ordonnance sur les bourses. Seront enfin négociants ceux qui créent eux-mêmes des déri-

vés et les offrent au public. C'est ainsi que la lacune qui existait jusqu'alors dans le cadre de l'art. 2a let. c OB sera comblée (cf. Rapport de gestion 1990 p.156).

A l'avenir, ces nouveautés législatives devraient avoir pour conséquence que les établissements qui, dans le cadre de la marche de leurs affaires, sont principalement actifs dans un créneau qui est celui d'un négociant par définition, comme par exemple dans celui des émissions, du «market making» ou d'une simple activité de négoce ne seront plus soumis à la loi sur les banques, mais à celle sur les bourses. Savoir si tel sera le cas, et si des établissements bancaires déjà aujourd'hui «spécialisés dans les opérations boursières, les transactions sur titres et la gestion de fortune», ou encore si les maisons d'émission qui ont été soumises aux dispositions de la loi sur les banques au cours des années écoulées modifieront leur statut dépendra notamment de l'attrait qu'exercera le statut de négociant sur ces établissements en regard des conditions préalables et concrètes posées à l'octroi de l'autorisation (capital minimum, degré d'organisation, etc). La réponse sera aussi fonction des conditions que les bourses prévoieront pour l'obtention de la qualité de membre. Aucune modification de statut ne sera exigée par la Commission des banques. Seule la pratique, basée sur les futures dispositions d'application et sur la nature des demandes d'autorisation concrètes, indiquera si et dans quelle mesure la Commission des banques exercera à l'avenir une action propre à guider les établissements vers l'un ou l'autre des statuts, qu'il soit boursier ou bancaire.

VII. Lettres de gage

Contrôle des centrales de lettres de gage

Le Secrétariat de la Commission des banques doit s'assurer chaque année que les comptes annuels des centrales d'émission sont bien conformes, quant à la forme et au fond, aux prescriptions légales, statutaires et réglementaires et que les dispositions de la loi sur l'émission des lettres de gage sont respectées (art. 42 LLG). Les institutions de révision bancaire examinent, pour leur part, le registre des gages et la couverture des prêts auprès des membres des centrales.

Les révisions opérées en 1994 n'ont donné lieu à aucune remarque particulière.

VIII. Autorités, associations, étranger

1. Autorités

1.1 Autorités fédérales

1.1.1 Collaboration à des projets législatifs

La Commission des banques a collaboré intensivement, sous la direction du Département fédéral des finances, aux révisions de la loi sur les banques (cf. ch. IV/1.1), de la loi sur les fonds de placement (cf. ch. V/1.1) et de la loi sur les bourses (cf. ch. VI/1).

Au printemps 1994 a eu lieu la consultation relative à un avant-projet de loi fédérale visant à lutter contre le blanchissage d'argent, préparé par un groupe de travail interne à l'administration dans lequel était représentée la Commission des banques.

Cet avant-projet avait pour but d'étendre à tout le secteur financier non bancaire les devoirs auxquels sont déjà soumises les banques. Il s'est cependant heurté à une assez vive opposition des milieux intéressés qui, sans remettre en cause le bien fondé de la lutte contre le blanchissage, ont fait part de nombreuses remarques critiques. Celles-ci ont porté notamment sur le cumul des règles applicables, l'introduction de concepts juridiques peu clairs, les coûts et la mise en œuvre des contrôles dans les secteurs actuellement non surveillés.

A la fin de l'année 1994, le Conseil fédéral n'avait pas encore décidé des suites à donner à cet avant-projet.

1.1.2 Rapport sur les instruments financiers dérivés

Le 10 janvier 1994, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) a demandé au Département fédéral des finances un rapport sur l'évolution récente des marchés traitant les instruments financiers dérivés (volumes des marchés, répercussions économiques, risques), et sur les implications éventuelles au niveau de la réglementation. Cette tâche a été confiée à la Commission des banques qui s'en est acquittée au printemps 1994.

Le rapport commente l'importance du négoce des instruments dérivés en général ainsi que sa signification pour les banques suisses en particulier. Il renseigne sur l'utilité des fonctions économiques des instruments financiers dérivés et sur les risques les plus importants qui peuvent affecter les instituts actifs dans ce domaine. Conformément au mandat transmis, l'accent a cependant été mis sur l'analyse des réglementations existantes et évolutives en Suisse.

1.2 Banque Nationale Suisse

Lors de leurs deux séances annuelles, la Commission des banques et le directoire de la Banque Nationale Suisse se sont entretenus principalement:

- de la mutation structurelle du secteur bancaire suisse (cf. ch. III)
- de la révision de la loi sur les banques et de son ordonnance (nouvelles prescriptions concernant les fonds propres et l'établissement des comptes, cf. ch. IV/1)
- des aspects juridiques concernant la surveillance dans le domaine des dérivés (cf. ch. IV/3.4.4)
- des activités financières en provenance de Russie et d'autres pays de l'Est, en Suisse
- de la transparence des risques de crédit et de marché auprès des intermédiaires financiers.

2. Associations

2.1 Association suisse des banquiers (ASB)

Des délégations de l'Association suisse des banquiers et de la Commission des banques se sont rencontrées à trois reprises et ont discuté principalement:

- de l'avenir des banques cantonales dans le contexte de l'évolution à long terme de la structure bancaire suisse (cf. ch. III)

- de la révision de la loi sur les banques et de son ordonnance (nouvelles prescriptions concernant les fonds propres et l'établissement des comptes, cf. ch. IV/1)
- de l'entraide administrative entre les autorités de surveillance (Art. 23sexies LB)
- de la procédure d'octroi et de l'évaluation des crédits garantis par gages immobiliers
- de l'évolution future des affaires de crédit à la consommation.

2.2 Chambre fiduciaire

Une délégation de la Chambre fiduciaire suisse et de la Commission des banques s'est entretenue sur les thèmes suivants:

- les possibilités d'informer sans retard l'autorité de surveillance lorsque des banques sont confrontées à des problèmes particuliers
- les travaux de contrôles effectués par les organes de révision en relation avec les risques encourus par les banques sur les instruments financiers dérivés
- l'émission par la Chambre fiduciaire de directives relatives à l'évaluation des crédits
- l'exécution du mandat de révision interne (inspectorat) par l'organe de révision bancaire ordinaire ou par une tierce société de révision bancaire (cf. Circ.-CFB 88/2 Révision interne, ch. 8)
- la révision du système informatique des banques
- le problème des recommandations complémentaires au rapport de révision, émises sous la forme de «Management letters»
- la décision du Tribunal d'honneur de la Chambre fiduciaire relative aux dénonciations de l'autorité de surveillance (cf. ch. IV/3.4.2).

La Commission des banques va poursuivre le dialogue avec la Chambre fiduciaire sur toutes ces questions en suspens.

Afin de renforcer la collaboration entre la Chambre fiduciaire et la Commission des banques, un organe de révision bancaire a délé-

gué pour la première fois un collaborateur pour un stage de formation d'un an auprès du service de «Surveillance» du Secrétariat de la Commission des banques.

3. Organisations internationales

3.1 Banques

3.1.1 Banque des Règlements Internationaux

La Banque des Règlements Internationaux a émis en septembre 1994 un document de réflexion au sujet de la publication des risques de marché et de crédit par les instituts financiers. Dans ce document, il est recommandé aux instituts financiers de présenter périodiquement leur situation des risques et leur capacité à contrôler les risques de marché et de crédit. Cette information doit être transmise sur la base des ratios utilisés à titre interne pour apprécier les risques, sans toutefois devoir divulguer des secrets d'affaires.

Le document de travail a été conçu afin de donner une impulsion et une contribution à la création de normes standards de publication, aptes à satisfaire aux exigences actuelles des marchés financiers. La Commission des banques approuve et soutient cette volonté d'amélioration de la transparence.

3.1.2 Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

3.1.2.1 Gestion des risques liés aux instruments dérivés

Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a diffusé en juillet 1994 ses lignes directrices pour une gestion fiable des risques liés aux instruments dérivés. Elles ont été publiées parallèlement à des recommandations analogues, émises par l'Organisation Internationale des Commissions de Valeurs (OICV/IOSCO) (cf ch. 3.3.1.). Les points essentiels des lignes directrices reposent sur une surveillance appropriée effectuée par l'organe préposé à la haute surveillance et par la direction ainsi que sur une gestion adéquate des risques com-

portant des limitations prudentes en matière de risques, des procédures de mesure et des systèmes d'information fiables, une surveillance permanente des risques et des comptes rendus fréquents à la direction. Elles sont également basées sur des procédures détaillées de révision interne et externe. Les lignes directrices ont été adressées aux autorités de surveillance nationales avec le souhait de faciliter le développement ultérieur d'un concept de surveillance approprié pour la gestion des risques liés aux instruments dérivés. Les lignes directrices du Comité de Bâle ont été remises conjointement avec celles de l'OICV en consultation auprès de l'Association suisse des banquiers et de la Chambre fiduciaire. A cette occasion, il s'est posé en particulier la question de savoir si la transposition des lignes directrices devait se faire par la voie des autorités de surveillance ou par celle de l'autorégulation.

3.1.2.2 Prescriptions sur les fonds propres en matière de risques de marché

Les propositions du Comité de Bâle relatives au traitement prudentiel des risques de marché, à la reconnaissance de la compensation lors de la détermination des fonds propres et à la mesure du risque de taux d'intérêt de l'ensemble de l'activité bancaire, publiées en avril 1993, ont été soumises dans tous les pays membres, y compris en Suisse, à une large procédure de consultation auprès des participants au marché et des organes de révision (cf. Rapport de gestion 1993 p. 166 ss). A l'exception de la mesure du risque de modification de taux, remise à une date ultérieure en raison des fortes critiques rencontrées, l'écho s'est avéré en principe positif. Les recommandations relatives à la reconnaissance prudentielle de la compensation bilatérale ont été adoptées définitivement par le Comité de Bâle en été 1994 déjà. Il en a été intégralement tenu compte lors de la révision des dispositions suisses sur les fonds propres en matière de risque de crédit (cf. ch. IV/1.2.1.2). Les propositions relatives à la couverture des risques de marché par contre seront remodelées sur plusieurs points par le Comité, en fonction des déterminations des participants au marché. Elles devraient être édictées après une seconde procédure de consultation qui aura lieu en 1995.

Les objections des banques à l'encontre des propositions concernant les risques de marché peuvent être résumées en quatre points principaux. Premièrement, les banques sont d'avis que les méthodes standard proposées ne sont pas compatibles avec les systèmes de mesure du risque propres aux banques. En second lieu, ces méthodes obligerait les banques détenant des portefeuilles destinés au négoce volumineux et diversifiés à effectuer des calculs compliqués, sans que cet investissement supplémentaire se justifie par des résultats suffisamment précis. Les banques relèvent par ailleurs que la diversification des risques n'est pas assez récompensée. Elles ajoutent enfin que, pour des raisons de concurrence, le champ d'application devrait être étendu à d'autres institutions financières, notamment les grands négociants en valeurs mobilières.

Le Comité de Bâle s'est montré réceptif à l'argument selon lequel l'application obligatoire des propositions standard pourrait gêner le développement de systèmes de gestion des risques modernes propres aux banques et provoquer des recoupements coûteux lorsque les risques de marché doivent être calculés parallèlement selon deux méthodes totalement différentes. Le Comité a par conséquent décidé d'étudier en détail la possibilité d'admettre, pour la couverture en fonds propres des risques de marché, des systèmes de mesure du risque propres aux banques en tant qu'alternative aux méthodes standard qu'il a développées. Dans ce but, les modèles internes d'un certain nombre de banques opérant au niveau international ont été discutés et des tests comparatifs ont été effectués. Il est incontesté que l'application de méthodes alternatives de calcul internes aux banques ne pourra avoir lieu que moyennant l'accord exprès de l'autorité nationale de surveillance compétente. Le dernier rapport bisannuel du Comité de Bâle décrit les critères qualitatifs et quantitatifs envisagés pour l'admission (Basle Committee on Banking Supervision, Report on International Developments in Banking Supervision, Report number 9, Bank for International Settlements, Basle, September 1994, p. 84 ss).

En ce qui concerne la méthode standard proposée dans les documents consultatifs d'avril 1993, le Comité de Bâle a également décidé une modification significative. Etant donné que l'activité de négoce portant sur des marchandises et surtout des produits dérivés sur marchandises, parmi lesquelles on compte également les

métaux précieux à l'exception de l'or qui est assimilé aux devises, a fortement augmenté au sein des banques, les dispositions sur les fonds propres doivent être étendues également aux risques de marché inhérents aux positions ouvertes en marchandises.

3.1.2.3 Groupe tripartite sur les conglomerats financiers

Le groupe tripartite institué par le Comité de Bâle et nommé «Tripartite Group of Securities, Insurance & Bank Regulators on the Supervision of Financial Conglomerates» comprend les autorités de surveillance des banques, des assurances et des négociants en valeurs mobilières des pays du Groupe des Dix. Il a pour but d'établir des principes communs concernant la surveillance des conglomerats financiers et la collaboration nécessaire à cet effet entre les trois groupes de surveillance (cf. Rapport de gestion 1993 p. 165 s.). En avril 1994, le groupe tripartite a remis un rapport intermédiaire au Comité de Bâle, au Comité technique de l'OICV (IOSCO) et aux dirigeants des autorités de surveillance des assurances dans les pays du Groupe des Dix. Ce rapport non publié a fait l'objet d'un résumé dans le rapport bisannuel du Comité de Bâle de septembre 1994 (p. 52 ss, cf. ch. 3.1.2.2).

Dans ce rapport intermédiaire, le groupe tripartite arrive à la conclusion, qui ne surprend guère les surveillants bancaires, qu'une collaboration étroite est nécessaire entre les différents secteurs de surveillance et que les obstacles qui s'y opposent encore doivent être supprimés. Une unanimité réjouissante a été obtenue sur différentes questions fondamentales. Il est désormais incontesté qu'un contrôle efficace des sociétés individuelles dont l'activité est réglementée exige que les conglomerats financiers soient pris en compte en tant qu'unité économique. Le groupe tripartite est également unanimement d'avis que l'évaluation globale d'un conglomérat financier ne doit pas remplacer la surveillance des entités qui bénéficient d'une autorisation sur base individuelle. Enfin, l'idée que la collaboration des autorités compétentes pour la surveillance individuelle doit être coordonnée par une autorité de surveillance, en principe celle du champ d'activité principal, a également rencontré une large approbation. Cette autorité aura pour tâche d'assurer la transmission des informations aux autorités concernées, d'effectuer l'ana-

lyse des risques sur le plan du groupe ainsi que de mettre en route et de diriger les mesures communes qui pourraient s'avérer nécessaires.

Des différences plus importantes ont par contre été constatées en ce qui concerne la question centrale de la dotation quantitative en fonds propres des conglomérats financiers. Malgré les synergies entre banques, négociants en valeurs mobilières et assurances, il existe sans conteste des différences dans la nature de leurs activités et les buts concrets de la surveillance. Il en découle des différences lors de la définition des fonds propres, des risques devant être couverts ainsi que des exigences en matière de fonds propres. Du point de vue de la méthode, il existe une opposition entre la consolidation des fonds propres utilisée par les surveillants bancaires et la méthode dite «solo-plus» favorisée par la majorité des surveillants des bourses et des assurances. Entre-temps, un sous-groupe institué par le groupe tripartite a cependant analysé les différentes méthodes techniques permettant de passer outre à cette divergence. En se fondant sur ces travaux, le groupe tripartite est arrivé à la conclusion que les méthodes pures de consolidation ne sont applicables qu'aux conglomérats financiers homogènes alors qu'en ce qui concerne les groupes hétérogènes, il convient de recourir aux techniques proposées par le sous-groupe, notamment en raison de la nature différente des risques inhérents aux assurances.

Le groupe tripartite remettra probablement dans la première moitié de 1995 son rapport final aux comités internationaux des trois secteurs de surveillance représentés jusqu'à maintenant de manière informelle. Ces comités devront alors décider, d'une part, s'ils entendent confier au groupe tripartite un mandat formel de développer des recommandations relatives à la surveillance des conglomérats financiers et, d'autre part, comment il convient d'y associer les autorités de surveillance non représentées à ce jour, en particulier celles de pays qui ne font pas partie du Groupe des Dix.

3.1.3 Union Européenne

Au début de l'année 1994, la Commission de l'Union européenne (UE) a pris contact avec les autorités suisses à l'effet d'en-

gager des négociations afin de conclure un accord bilatéral relatif à la surveillance des banques sur base consolidée. L'UE a en particulier pour objectif l'établissement des principes réglant l'échange d'informations entre autorités en vue de la surveillance des groupes bancaires internationaux. Une demande semblable a également été adressée au Canada, aux Etats-Unis et au Japon.

Seule une rencontre informelle s'est déroulée au cours de l'année 1994 entre la Commission de l'UE et une délégation suisse comprenant des représentants de la Commission des banques. A cette occasion, la délégation suisse a notamment fait valoir la nécessité d'englober dans un éventuel accord le traitement prudentiel des succursales, avec la conséquence que les restrictions mises à leurs activités dans certains Etats membres de l'UE devraient être abolies. Par ailleurs, les questions relatives à l'offre de services bancaires transfrontaliers et à la commercialisation de parts de fonds de placement suisses dans l'UE ont également été évoquées. Les représentants de l'UE n'étaient pas favorables à l'extension des discussions au domaine des fonds, cette question n'étant pas liée à l'objet de la négociation. Ils ont également fait part de la nécessité d'examiner si les exigences suisses étaient incluses dans leur mandat de négociation.

3.1.4 Rencontre tripartite

Au cours de la rencontre annuelle qui s'est tenue le 7 avril 1994 à Berlin et réunissant les autorités de surveillance de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse, les participants se sont entretenus sur d'importants problèmes concernant la transposition des directives de l'Union Européenne dans le droit national, en particulier en ce qui concerne les domaines en relation avec le commerce des valeurs mobilières et la garantie des placements, la façon d'agir avec les établissements bancaires dont les problèmes mettent en cause leur existence, les exigences en matière de fonds propres pour des succursales non communautaires établies en Allemagne et le traitement informatique des données dans le pays d'origine par l'intermédiaire d'une filiale d'une banque étrangère non communautaire établie en Allemagne.

3.1.5 Allemagne

Le 15 novembre 1994, une délégation suisse, composée de représentants du Département fédéral des affaires étrangères, du Département fédéral des finances et de la Commission des banques, a entamé, à Bonn, des négociations avec les autorités allemandes compétentes, dans le but de libérer les succursales de banques suisses en Allemagne de certaines exigences prudentielles.

La loi bancaire allemande permet de libérer complètement ou partiellement les entreprises avec siège hors de l'Union Européenne de certaines exigences, si la réciprocité est garantie, à trois conditions: a) dans l'Etat où elles ont leur siège, les entreprises sont surveillées selon des principes reconnus au niveau international dans les domaines considérés, b) les succursales allemandes dans cet Etat bénéficient du traitement national et c) les autorités étrangères de surveillance sont disposées à une coopération satisfaisante avec les autorités de surveillance allemandes («Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen» et «Bundesbank»), coopération qui doit être garantie par un accord interétatique. Lorsque ces conditions sont réunies, le Ministère allemand des finances décrète une ordonnance en faveur des succursales de banques étrangères. Une telle ordonnance existe déjà en faveur des succursales de banques avec siège aux Etats-Unis.

Après examen de la situation juridique dans les deux pays, il existe de bonnes perspectives que, en 1995, les succursales suisses soient elles aussi libérées des exigences prudentielles allemandes, telles que les prescriptions sur les fonds propres I et II (Volume total des crédits et risques de marché), sur la limitation des investissements ainsi que sur les gros crédits. Depuis 1984 déjà, l'article 2 OBE libère les succursales suisses de banques étrangères des exigences suisses en matière de fonds propres et de répartition des risques. En revanche, il n'est pas envisagé de lever réciproquement, dans le sens d'une licence unique, le devoir d'obtenir une autorisation pour l'établissement de succursales.

Avant que le Ministère allemand des finances puisse promulguer une ordonnance de libération en faveur des succursales de banques suisses, la clarification des questions encore ouvertes est nécessaire. Ensuite, un échange de lettres devra intervenir entre les ministères

et départements compétents pour fixer les principes de la coopération ainsi qu'entre les autorités compétentes de surveillance à l'effet de régler les modalités de détail.

Si ces négociations se concluent avec succès, l'établissement de succursales de banques suisses, jusqu'ici représentées en Allemagne par des sociétés filles uniquement, devrait être considérablement plus attractif.

3.1.6 Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)

Au cours de sa cinquième année d'existence, sous présidence anglaise, le GAFI a terminé sa réflexion de fond sur son avenir, commencée vers la fin de 1993 déjà (cf. Rapport de gestion 1993 p. 174 s.). Avec l'accord des gouvernements représentés, il a été décidé que ce groupe d'action multidisciplinaire poursuivrait ses travaux au cours d'une deuxième période de cinq ans, mais qu'il devrait en principe être dissout en 1999. Il se concentrera sur les trois tâches d'origine:

1. L'observation du développement des méthodes de blanchiment d'argent et l'étude des mesures de lutte possible ainsi que l'adaptation des quarante recommandations originelles à la situation actuelle;
2. La surveillance de l'exécution des mesures de lutte contre le blanchiment dans les pays membres et leurs territoires affiliés;
3. L'encouragement à la transposition des recommandations du GAFI dans les pays tiers ainsi que la surveillance des progrès réalisés. Les efforts du GAFI devraient se concentrer en priorité sur ce troisième point.

Le système d'auto-évaluation écrite annuelle par chacun des Etats membres est conservé, mais limité à l'annonce des modifications éventuelles. A fin 1994 s'est terminée la première série d'examen de pays par des experts d'autres Etats membres, examen qui a mobilisé des forces considérables. Etant donné que lors de l'examen respectif, la plupart des pays venaient d'arrêter de nouveaux textes législatifs et des dispositifs de lutte qui n'étaient cependant pas encore mis en pratique, l'évaluation n'a eu qu'un caractère

provisoire. En Suisse également, diverses mesures n'étaient qu'au stade de projet (cf. Rapport de gestion 1993 p. 172 s.). C'est pourquoi, chaque pays membre devra se soumettre, dans les quatre ans dès le premier examen, à une deuxième évaluation. S'agissant d'une sorte de révision complémentaire, cette deuxième série d'examens, qui devra être terminée pour tous les pays en 1998, devrait toutefois occasionner moins de travail. La Suisse devra s'y soumettre en 1997 au plus tard. Cet examen ne pourra être positif que si, d'ici là, les mesures envers le secteur non bancaire, envisagées lors de la première évaluation, sont effectivement mises en vigueur. Il en va de même du devoir d'annonce en cas de suspicion de blanchiment déjà prévu dans une nette majorité des Etats membres du GAFI. Grâce à sa participation active aux travaux du GAFI et à ses efforts sur le plan interne pour lutter contre le blanchissage d'argent, dans le domaine du droit pénal et dans le secteur bancaire, la Suisse s'est forgée une solide réputation. Si l'on veut éviter que cette réputation soit mise en péril, il convient impérativement que les travaux législatifs visant le reste du secteur financier soient repris à un rythme soutenu.

Le passage à la deuxième phase d'activité du GAFI a également été l'occasion d'une modification à la tête de la délégation suisse. Au cours de la première période de cinq ans, cette fonction a été assumée, sur mandat du Département fédéral des finances, par un membre de la direction de la Commission des banques. Considérant ses autres importants engagements, la Commission des banques a émis le désir d'être déchargée de cette tâche et le Département fédéral des finances a nommé, en été 1994, un de ses propres cadres en tant que chef de délégation. Ce changement était également indiqué dès lors que l'accent devra à l'avenir porter sur la transposition au plan national des recommandations du GAFI au secteur non surveillé par la Commission des banques, notamment les intermédiaires financiers non soumis à réglementation.

3.1.7 Contacts internationaux

Les membres de la Commission des banques et les collaborateurs du Secrétariat ont entretenu au cours de cette année divers contacts avec des autorités de surveillance étrangères. Des colla-

borateurs du Secrétariat ont en particulier participé en qualité de conférenciers aux cours organisés par la Banque nationale et le Département fédéral des finances pour les représentants des banques centrales et des autorités de surveillance de Pologne et du Turkménistan, Etats du groupe de pays que la Suisse représente dans les organes exécutifs du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, ainsi que de l'Ukraine.

A la demande du Département fédéral des finances, le Secrétariat a par ailleurs reçu une délégation du ministère public et de la banque nationale du Kirghizistan, qui est également un Etat du groupe de la Suisse dans les institutions de Bretton Woods.

3.2 Fonds de placement / Enlarged Contact Group on the Supervision of Collective Investment Funds

L'échange annuel d'expériences et d'informations au sein des représentants des autorités de surveillance des Etats de l'Union Européenne, du Japon, du Canada, de la Suède, des Etats-Unis et de la Suisse a été organisé par la Commission des banques à Interlaken. Les délibérations ont porté notamment sur l'évolution de la législation en matière de fonds de placement des pays représentés, sur l'utilisation d'instruments financiers dérivés, sur des questions d'indépendance et de délégation de tâches entre la direction et la banque dépositaire ainsi que de conflits d'intérêts. La rencontre des autorités de surveillance a permis en outre un large échange d'idées en matière de fonds de placement et de leur surveillance.

3.3 Bourses et commerce des valeurs mobilières

3.3.1 Organisation Internationale des Commissions de Valeurs (OICV)

Les nouvelles tâches qui attendent la Commission des banques avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières ont amené celle-ci à renforcer sa participation à l'Organisation Internationale des Commissions de Valeurs (OICV). En effet, depuis le début de l'année 1994, trois de ses collaborateurs prennent nouvellement part aux travaux des groupes de

travail no 1, 2 et 4 du Comité Technique (CT). Ceux-ci font l'objet d'une brève présentation ci-après.

Plusieurs développements ont marqué l'année 1994. Dans le domaine de la réglementation des intermédiaires de marché, le Groupe de travail no 3 (cf. Rapport de gestion 1993 p. 170 s.) a porté ses efforts sur les produits dérivés négociés de gré à gré. Les divers travaux de l'OICV dans ce domaine, ont été couronnés par la publication en juillet 1994 d'un rapport sur les mécanismes de gestion des risques inhérents à ces produits. Ce dernier constate que les marchés ne peuvent être laissés à leur seule initiative et émet huit recommandations pour améliorer le contrôle des risques susmentionnés. Son objectif ultime vise à faciliter la surveillance prudentielle dans ce domaine. Le rapport a été publié en même temps qu'un document sur le même sujet par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Il a fait l'objet d'un communiqué de presse conjoint de la part des deux organisations. Le Groupe de travail a également poursuivi ses travaux sur la définition de «Lead Regulators» pour les plus importants conglomérats financiers internationaux.

Après avoir procédé à une comparaison analytique des lois et pratiques en vigueur dans le domaine des fonds de placement, le Groupe de travail no 5 (cf. Rapport de gestion 1993 p. 171) a publié le résultat de ses travaux à l'occasion de la Conférence Annuelle de l'OICV qui s'est déroulée à Tokyo en octobre 1994. Il s'agit d'un ensemble de dix principes complétés par une note explicative qui visent à faciliter la réglementation des pays membres en matière de fonds de placement et à améliorer leur coopération dans le domaine de la surveillance prudentielle de fonds de placement offerts à large échelle sur le plan international.

En ce qui concerne le Groupe de travail no 1, celui-ci poursuit depuis plusieurs années des objectifs visant à harmoniser les normes comptables et d'audit dans le domaine des placements transfrontaliers et de l'information continue par des émetteurs étrangers. A cet effet, il travaille en étroite collaboration avec le Comité international de normalisation de la comptabilité (International Accounting Standards Committee IASC) – dont les normes comptables font l'objet d'une refonte importante – ainsi qu'avec le Comité international de normalisation de l'audit (International Auditing Practice Com-

mittee IAPC). En 1994, le Groupe de travail a poursuivi l'évaluation des normes tant comptables que d'audit. Il a également entrepris un examen de l'«Exposé sondage» sur les instruments financiers ainsi que des questions liées à l'information non financière.

Le Groupe de travail no 2, quant à lui, est chargé de la réglementation des marchés secondaires. Parmi les récents mandats dont il s'occupe figure la recherche de moyens capables de favoriser la coordination internationale entre marchés au comptant et marchés dérivés en matière de surveillance. Le groupe examine aussi les problèmes de transparence afin de développer des standards minimaux applicables sur le plan international. Un domaine central de ce groupe de travail concerne finalement les questions liées à la réglementation des systèmes privés de négociation sur écran (les «PTS») et à celles que posent les transactions transfrontalières réalisées par l'entremise de ces systèmes. Un rapport a également été publié à ce sujet à Tokyo.

Les buts premiers du Groupe de travail no 4 consistent à promouvoir l'échange d'informations entre autorités de surveillance nationales en matière de prévention et de poursuite de délits financiers. Les rapports publiés à ce jour par ce groupe de travail portent, entre autres, sur les principes devant régir les accords de coopération (Memorandum of Understanding), le blanchissage d'argent sale et les «boiler rooms». Au cours de l'année 1994, le groupe de travail a examiné en priorité les problèmes relatifs aux juridictions sous-réglémentées ou insuffisamment coopératives afin de détecter les moyens propres à assurer une meilleure coopération de la part des autorités de ces juridictions. Ces travaux ont donné lieu à la publication d'un rapport assorti d'une résolution invitant les pays membres à procéder à une auto-évaluation de la conformité des réglementations nationales avec les principes énoncés dans le rapport. Enfin, deux nouveaux mandats ont été conférés au groupe de travail, l'un concernant le blocage et le rapatriement d'actifs sur une base transfrontalière, l'autre la protection des investisseurs victimes de fraudes.

3.3.2 **Autorités de surveillance des bourses de l'UE**

Les autorités de surveillance des bourses établies dans les Etats de l'EU ont manifesté un intérêt particulier pour la réglementation en matière d'entraide administrative de la future loi sur les bourses. C'est en réponse à l'invitation desdites autorités que le Président de la Commission de régulation de la Bourse suisse et le Directeur de la Commission des banques ont expliqué, à l'occasion d'une réunion qui a eu lieu le 6 juin 1994 à Rome, les possibilités et limites existantes et futures de la coopération entre autorités de surveillance. Les partenaires de l'UE se sont montrés réservés, voire même en partie critiques. Ils craignaient en particulier que l'application de la loi fédérale de procédure administrative en matière de transmission d'informations relatives à des clients pourrait entraver la procédure probatoire et retarder l'entraide dans les cas de délits d'initiés et de manipulations de cours.

IX. Commission des banques et Secrétariat

1. Commission des banques

Le 22 décembre 1994, M. Hermann Bodenmann, membre de la Commission des banques depuis 1969 et président de 1977 à 1991, est décédé. Par ses hautes compétences, son indépendance exemplaire et ses initiatives inlassables, il a marqué durablement la surveillance bancaire suisse.

Lors de 12 séances, dont certaines portant sur deux jours, la Commission des banques s'est occupée de 173 affaires (182 l'année précédente).

La Commission des banques s'organise de son propre chef, avec l'approbation du Conseil fédéral (art. 23 al. 2 LB). En vue de la prise en charge de la surveillance des bourses se posait dès lors la question de l'opportunité de scinder la Commission en plusieurs chambres conformément à la possibilité légale qui lui est offerte. La Commission des banques y a renoncé en sachant que les nouveaux domaines de surveillance relatifs aux bourses, aux négociants de titres, aux communications des participations et aux offres publiques d'achat étaient directement ou indirectement en grande partie empreintes par le domaine bancaire. Seules des séances plénières de la Commission peuvent prendre en considération les différentes imbrications entre les domaines concernés.

2. Secrétariat

L'effectif du Secrétariat a été augmenté à 47,5 postes de travail. Il a ainsi été possible de remplir les tâches prioritaires, malgré la forte augmentation du volume de travail. Cependant, plusieurs projets ont été ajournés.

Un collaborateur a quitté le Secrétariat. Il a pu être remplacé à bref délai.

3. Organisation

La Commission des banques peut charger son secrétariat de prendre à sa place des décisions relatives aux cas de moindre importance (art. 51a al. 2 OB). Jusqu'à présent, la Commission n'a fait usage de cette possibilité que dans quelques domaines particuliers.

La loi sur les bourses et la nouvelle loi sur les fonds de placement entraînent de nombreuses obligations supplémentaires pour l'autorité de surveillance. Il lui est apparu en conséquence utile de se décharger des tâches de moindre importance. C'est pourquoi elle a délégué le 30 août 1994, de manière systématique, une série de compétences en matière de décisions au Secrétariat. La délégation n'est valable que pour les affaires dont l'appréciation et la décision ne soulèvent pas de questions importantes. Elle n'est pas valable pour les décisions de refus. Les membres de la Commission sont régulièrement informés sur les décisions prises par le Secrétariat.

Dans le courant de l'année 1995, les tâches de la Commission seront très fortement élargies, notamment par la loi sur les bourses. Afin d'être prêt à temps, le Secrétariat a adapté son organisation à ces nouvelles tâches.

Une surveillance la plus efficace et la plus économique possible tant en ce qui concerne les autorisations nécessaires que la surveillance courante doit être assurée. Les négociants en valeurs mobilières les plus importants sont les banques. Cela a pour conséquence que la surveillance des négociants en valeurs mobilières doit être regroupée avec la surveillance des banques.

Dans le cadre de son activité actuelle dans le domaine des autorisations pour les banques, le service des «autorisations et fonds de placement» traitera à l'avenir également les autorisations pour les négociants en valeurs mobilières (assujettissement à la loi; approbation des statuts et des règlements; devoirs d'annonce et de tenue du journal; organes de révision). En outre, à l'intérieur de ce service, un groupe autonome intitulé «fonds de placement» sera créé. Il s'occupera aussi bien des autorisations que de la surveillance courante.

Le service de «révision» aura une dénomination plus appropriée et s'appellera désormais le service de «surveillance». Il ne sera plus réparti d'après les organes de révision des banques, mais d'après le genre de banques, cela afin d'améliorer les possibilités de comparaison immédiate. Il sera chargé de la surveillance courante des négociants en valeurs mobilières (rapports de révision; fonds propres; liquidités; répartition des risques; présentation des comptes).

Le service «bourses et commerce des valeurs mobilières» qui vient d'être créé s'est vu confier la surveillance du secteur des bourses et de leurs membres (surveillance du marché), des organisations analogues à des bourses, de la publicité des participations à des sociétés cotées ainsi que des offres publiques d'achat. Dans le secteur des négociants en valeurs mobilières, elle veille au respect de l'application des règles de conduite.

Le service «juridique» s'occupe en plus de son activité habituelle, pour la totalité du domaine de la loi boursière, des violations des conditions d'autorisation et de l'entraide administrative avec les autorités de surveillance étrangères.

Avec l'entrée en vigueur de la loi sur les bourses, les examens des activités non permises, respectivement non autorisées, de sociétés (cf. ch. IV/3.8) pourraient augmenter fortement. Les éclaircissements en vue de la mise en pratique des dispositions en matière de surveillance (Enforcement) ainsi que le traitement de questions de réciprocité, l'examen des garanties pour une activité irréprochable et la collaboration au sein de comités internationaux (avant tout l'OICV, cf. ch. VIII/3.3.1) deviendront des domaines d'activités plus importants, pour tous les services.

4. Formation

Dans le cadre du programme d'instruction, les collaborateurs du Secrétariat, tant que le volume de travail le permettait, ont pu bénéficier durant l'année 1994 de différents arrangements en matière de formation.

Outre les cours d'instruction dans les domaines techniques et afférant à la gestion, des projets individuels ont aussi pu être réalisés.

Pour la première fois, un séminaire réunissant des collaborateurs de la Banque Nationale Suisse et du Secrétariat de la Commission des banques a été organisé. Les thèmes abordés concernaient les tâches générales relatives à la protection d'un système bancaire fonctionnel.

5. Comptes annuels

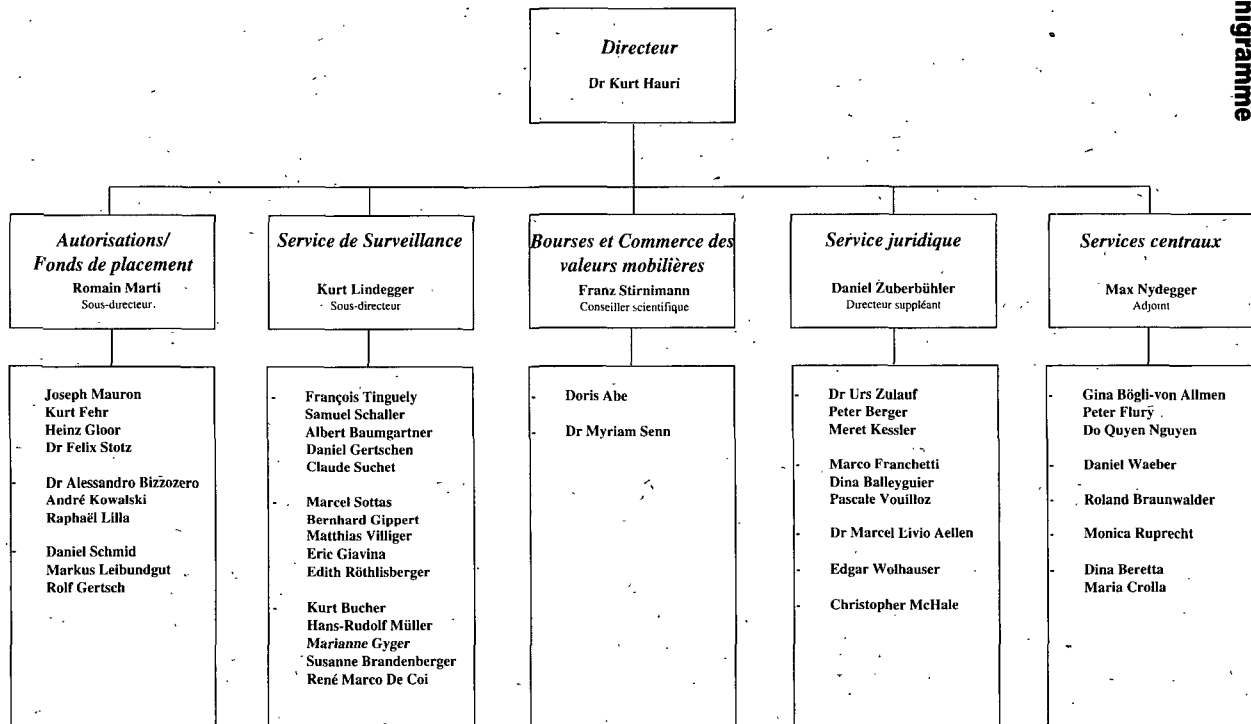
Les émoluments de surveillance et les autres émoluments sont fixés de manière à couvrir les frais de la Commission des banques et de son Secrétariat (art. 1 al. 2 de l'Ordonnance du 4 décembre 1978 instituant des émoluments pour la surveillance des banques et des fonds de placement; RS 611.014). Les frais de la Commission des banques relatifs à l'année écoulée sont déterminants pour le calcul de l'émolument de surveillance.

La couverture des dépenses a ainsi lieu avec un décalage d'une année. Afin de faciliter les comparaisons, les recettes de l'année écoulée et les dépenses de l'année précédente sont mises en parallèle dans le tableau ci-dessous. C'est la raison pour laquelle ce tableau n'est pas conforme au compte d'Etat de la Confédération.

	Comptes annuels 1993	Comptes annuels 1994
Dépenses	1992	1993
Autorités et Secrétariat ¹	frs 5 601 470	frs 5 587 972
Frais généraux ²	frs 4 954 894	frs 5 173 982
Excédent de couverture (report à compte nouveau)	frs 154 201	frs -
	frs 10 710 565	frs 10 761 954
Recettes	1993	1994
Emoluments d'arrêtés et d'écritures ¹	frs 949 415	frs 935 473
Emoluments de surveillance ¹		
- Banques	frs 8 505 020	frs 8 518 706
- Fonds de placement	frs 1 051 953	frs 1 028 102
Excédent de couverture de l'année précédente	frs 204 177	frs 154 201
Insuffisance de couverture (report à compte nouveau)	frs -	frs 125 472
	frs 10 710 565	frs 10 761 954

¹ Selon le compte d'Etat

² Locaux, énergie, mobilier, informatique, imprimés, ports, téléphone, sécurité, etc.





EBK CFB