



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

1993

Herausgeber Eidg. Bankenkommission
Editeur Commission fédérale des banques

Marktgasse 37, Postfach, 3001 Bern
Telefon 031 61 69 11
Telefax 031 61 69 26

Vertrieb Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale
3000 Bern

Diffusion Office central fédéral des imprimés et du matériel
3000 Berne

3.94 5000 20U 18275

Inhaltsübersicht

Seite

Deutsche Fassung	5
Verzeichnis der anerkannten Revisionsstellen	97
Französische Fassung	101

Sommaire

Version allemande	5
Liste des institutions de révision reconnues	97
Version française	101

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abkürzungen	9
Bankenkommission und Sekretariat	10
I. Einleitung	11
II. Wesentliches in Kürze	12
III. Wirtschaftliches Umfeld / Aktuelle Probleme der Banken	14
1. Strukturwandel – Konzentrationsprozess	14
2. Rentabilität – Eigenkapitalrendite	16
IV. Aufsicht über die Banken	18
1. Rechtliche Grundlagen	18
1.1 Revision des Bankengesetzes im Rahmen von Swisslex	18
1.2 Revision der Konkursprivilegien und des Einlegerschutzes	20
1.3 Börsen- und Effektenhandelsgesetz	22
1.4 Änderung der Bankenverordnung	22
2. Rundschreiben	23
2.1 Revisionsbericht: Form und Inhalt (EBK-RS 93/3)	23
2.2 Bankengesetz/Aktienrecht (EBK-RS 93/1)	25
2.3 Eigenmittel-Unterlegung (EBK-RS 93/2)	26
2.4 Eigenmittel Wertpapierleihe (EBK-RS 93/4)	27
3. Praxis der Aufsichtsbehörde	29
3.1 Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit	29
3.1.1 Verheimlichung beträchtlicher Verluste	29
3.1.2 Interessenkonflikte in der Vermögensverwaltung	30
3.1.3 Organkredite bei einer Privatbank	30

3.1.4	Immobilien­geschäfte mit Schwarz­geld­zahlungen	31
3.1.5	«Mani pulite»; «conto protezione»	32
3.2	Aus­län­disch be­herrschte Ban­ken	33
3.2.1	Liste Ge­gen­recht bie­ten­der Staaten	33
3.2.2	Südafrika; Ge­gen­recht be­züg­lich Zwei­gnie­der­las­sun­gen	34
3.2.3	Fehlende Be­wil­li­gungs­vor­aus­set­zun­gen	34
3.2.4	Lockerung der Syn­di­zierungs­vor­sch­rif­ten durch die Na­tional­bank	36
3.3	Eigen­mit­tel	37
3.3.1	Revi­sion der Eigen­mit­tel­vor­sch­rif­ten	37
3.3.2	SKA/CS Holding	40
3.4	Rechnungs­leg­ung	41
3.5	Revi­sions­we­sen	43
3.5.1	EBK-RS 92/2 Früh­in­for­ma­tion; erste Er­fah­run­gen	43
3.5.2	Bewer­tung von Hypo­thekarkre­di­ten	44
3.5.3	Un­ter­suchung deri­va­tive In­stru­men­te	45
3.5.4	Ver­rech­nungs­risi­ko bei Treu­hand­ge­schäf­ten	45
3.5.5	Revi­sions­tätig­keit	46
3.5.6	Un­ter­suchung EDV-Revi­sion	48
3.6	Kan­tonal­ban­ken	49
3.6.1	Aufsicht über die Kan­tonal­ban­ken (Swisslex)	49
3.6.2	Staats­garan­tie/Privatisierung	51
3.6.3	Revi­sion von Kan­tonal­bank­ge­set­zen	53
3.6.4	Berner Kan­tonal­bank; Eigen­mit­tel-Erlei­che­rung und Auf­fang­ge­sell­schaf­t	53
3.6.5	Solothür­ner Kan­tonal­bank; Eigen­mit­tel-Erlei­che­rung	54
3.7	Re­gional­ban­ken	55
3.7.1	Entwick­lung der Gruppe	55
3.7.2	Banque Vaudoise de Cré­dit	56
3.8	Raiffeisen­ban­ken	58
3.8.1	Entwick­lung der Gruppe	58
3.8.2	Eigen­mit­tel	59
3.8.3	Ver­lüste	59
3.9	Un­be­wil­ligte Bank­tätig­keit	60

4. Beziehungen zu Behörden und Verbänden	61
4.1 Behörden des Bundes	61
4.1.1 Mitwirkung an Gesetzgebungsvorhaben	61
4.1.2 Parlamentarische Initiative Zimmerli; Oberaufsicht über die EBK	62
4.2 Nationalbank	62
4.3 Verbände	63
4.3.1 Bankiervereinigung (SBVg)	63
4.3.2 Kontaktgruppe Schweiz. Treuhand-Kammer/ Bankenkommission	63
5. Internationale Angelegenheiten	64
5.1 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht	64
5.1.1 Allgemeine Tätigkeit	64
5.1.2 Konsultationspapiere betreffend Netting, Marktrisiken und Bemessung des Zinsänderungsrisikos	66
5.2 Europäische Gemeinschaft	68
5.3 International Organization of Securities Commissions (IOSCO)	69
5.4 Dreiländer-Treffen	71
5.5 Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)	71
5.5.1 Länderexamen der Schweiz	71
5.5.2 Jahresbericht FATF	73
5.6 Internationale Kontakte	74
6. Behandelte Geschäfte (Statistik)	75
6.1 Sitzungen	75
6.2 Verfügungen	75
6.3 Empfehlungen und Risikoverteilungs-Meldungen	76
7. Unterstellte Banken, Finanz- und Revisionsgesellschaften	76
7.1 Bestand Ende 1993	76
7.2 Erteilte Bewilligungen	77
7.3 Aufgabe der Geschäftstätigkeit	78

V. Aufsicht über die Anlagefonds	83
1. Rechtliche Grundlagen	83
1.1 Revision Anlagefondsgesetz	83
1.2 Verordnung über die Gebühren	83
2. Praxis der Aufsichtsbehörde	84
2.1 Immobilienanlagefonds	84
2.1.1 Europrogramme; Liquidation	84
2.1.2 UTO-Immobilienfonds; Liquidation	84
2.1.3 Verkehrswertschätzung von Immobilien	85
2.2 Wertschriftenanlagefonds	85
2.2.1 Übereinstimmung des Fondsnamens mit der Anlagepolitik	85
2.2.2 Emission von Fondsanteilen gegen die Übertragung von Wertpapieren	86
2.2.3 Maximalkommissionen	87
3. Behandelte Geschäfte	87
4. Entwicklung der Anlagefonds im Jahre 1993	88
VI. Aufsicht über das Pfandbriefwesen	91
1. Neue Schätzungsreglemente	91
2. Überprüfung der Pfandbriefzentralen	91
VII. Interna	92
1. Sekretariat	92
2. Ausbildung	92
3. Rechnung	92
4. Organigramm	94
Verzeichnis anerkannter Revisionsstellen	97
1. Für Banken und Anlagefonds	98
2. Nur für Anlagefonds	98
8 Anlagefonds-Verzeichnis	99

Abkürzungen

- ABV Verordnung (der Eidg. Bankenkommision) vom 22. März 1984 über die ausländischen Banken in der Schweiz (SR 952.111)
- AFG Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über die Anlagefonds (SR 951.31)
- AFV Verordnung vom 20. Januar 1967 über die Anlagefonds (SR 951.311)
- AuslAFV Verordnung vom 13. Januar 1971 über die ausländischen Anlagefonds (SR 951.312)
- 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)
- 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)
- VS 92 Vereinbarung vom 1. Juli 1992 über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken

Eidgenössische Bankenkommission

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. pol. 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, Revisorat

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 AFG in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 BankG) sowie das Pfandbriefwesen (Art. 39 PfG) ist ihr zur selbständigen Erledigung übertragen. 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 1993 nach.

Die Berichterstattung befasst sich insbesondere mit den im vergangenen Jahr 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 1994 erscheinende umfassende Publikation der Schweizerischen Nationalbank «Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1993» 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 (1993: EBK-Bulletin 23).

II. Wesentliches in Kürze

Der seit nunmehr gut zwei Jahren anhaltende Strukturwandel im schweizerischen Bankwesen prägte unvermindert, wenn nicht gar mit gesteigener Intensität, auch das abgelaufene Jahr. Er zeichnete sich nicht mehr wie in den Vorjahren bloss als ein Konzentrationsprozess mit Übernahmen und Zusammenschlüssen von Banken aus, sondern zeitigte in starkem Ausmass auch Umwälzungen im eigentlichen Bankgeschäft, indem vermehrt Schwerpunkte in das indifferentere Geschäft verlagert wurden. Ein weiterer Innovationsschub in der Produkte- und Dienstleistungspalette ist bereitetes Zeugnis. Vom Konzentrationsprozess als solchem waren wie zuvor die Regionalbanken am stärksten betroffen. Zu den in den Vorjahren ausschlaggebenden strukturellen Schwächen als direkte Folge der überhitzten Hochkonjunktur kam nach dem Wegfall der kartellistischen Konventionen der verstärkte Wettbewerb als Faktor für die Geschäftsaufgabe einiger Institute hinzu. Manche Banken vermochten im erhöhten Konkurrenzkampf nicht mehr zu bestehen. Es kam deshalb wieder zu zahlreichen Übernahmen. Dank dem vorhandenen Instrumentarium ist es erneut gelungen, Lösungen ohne Schäden für Bankgläubiger zu finden.

1993 war der gesamte Finanzsektor durch Gesetzgebungsprojekte betroffen. Änderungen des Bankengesetzes im Rahmen des Folgeprogramms nach der Ablehnung des EWR, das neue Börsengesetz und die Totalrevision des Anlagefondsgesetzes beschäftigten National- und Ständerat. Die Teilrevision des Bankengesetzes will in erster Linie die schweizerische Bankenaufsicht an internationale Standards anpassen. Die gesamtschweizerische Regulierung des Börsenwesens erhielt in den Beratungen des Börsengesetzes durch den Ständerat einen gegenüber dem Entwurf noch verstärkten Charakter als Rahmengesetz mit weitgehender Selbstregulierung. Das totalrevidierte Anlagefondsgesetz schliesslich soll den Anlegerschutz zeitgemäss gewährleisten und die Konkurrenzfähigkeit des schweizerischen Anlagefondsmarktes verbessern.

Die Kantonalbanken und deren Beaufsichtigung erfuhren besondere Aufmerksamkeit. Nach ersten Anläufen, die Aufsicht über die kantonalen Instanzen zu verstärken, wurde im teilrevidierten Bankengesetz die Möglichkeit der freiwilligen Übertragung der vollen Aufsicht über die Kantonalbanken an die Bankenkommission geschaf-

fen. Von dieser Möglichkeit werden nach bisherigen Verlautbarungen und Einschätzungen der grössere Teil der Kantone Gebrauch machen. Mit dem neuen Obligatorium der Prüfung durch eine externe Revisionsstelle wird die Aufsicht der Kantonalbanken verstärkt.

1993 war die Schweiz Objekt eines Länderexamens über die Umsetzung der vierzig Empfehlungen der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF). Für den Bankensektor fiel der Bericht der FATF-Experten gut aus. Er strich namentlich die Richtlinien der Bankenkommission zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei sowie die Sorgfaltspflichtvereinbarung der Schweizerischen Bankiervereinigung positiv heraus. Im Nicht-Bankenbereich wurde indessen ein gewisser Nachholbedarf festgestellt.

III. Wirtschaftliches Umfeld / Aktuelle Probleme der Banken

1. Strukturwandel – Konzentrationsprozess

Die rasche und gleichzeitig markante Zinssenkung über alle Laufzeiten bescherte im Zinsdifferenzgeschäft in der Regel günstige, teilweise sehr gute Bruttoergebnisse dank vielfach gestaffelter Anpassung der Sätze auf der Aktiv- und Passivseite. Allerdings mussten rezessionsbedingt und je nach Qualität des Ausleihungsportefeuilles mehrheitlich erneut hohe Wertberichtigungen und Rückstellungen zur Abdeckung von Risiken gebildet werden.

Im indifferenten Bereich wurden – wiederum zins- und vor allem börsenbedingt, aber auch dank starker Marktposition und von den internationalen Währungsunruhen profitierend – erfreuliche Resultate erarbeitet.

Gleichzeitig wurden zur Kostendämmung erhebliche Anstrengungen unternommen. Die erwirtschafteten Betriebs- und Unternehmungsergebnisse sind daher im allgemeinen durchaus bemerkenswert.

Im Bilanzbild haben die Zinsentwicklung und namentlich die ausgezeichnete Börse zu massgeblichen Umschichtungen vor allem auf der Passivseite der Bankbilanzen geführt.

Dieser Geschäftsverlauf wird von einem augenfälligen strukturellen Umbruch überlagert, der sich auf verschiedenen Ebenen abspielt und allem Anschein nach noch Jahre anhalten wird. Die hohe Bankendichte sowie das entsprechend umfangreiche Angebot an Bankdienstleistungen haben einen intensiven Wettbewerb zur Folge. In diesem verfügen all jene Institute über eine vergleichsweise günstige Ausgangslage, welche eine minimale Marktposition und Betriebsgrösse aufweisen, über eine ausgewogene Produkte- und Dienstleistungspalette verfügen, eine ausgeprägte Ausrichtung auf die Kundenbedürfnisse verfolgen und mit einer technisch modernen und kostengünstigen Organisation arbeiten. Gerade bei diesen Faktoren sind derzeit aber spürbare Veränderungen im Gange. Alle Banken sind deshalb gefordert.

Je besser die Marktposition, umso grösser sind die Freiheitsgrade im Handeln einer Bank (z.B. beim Festlegen der Konditionen). Je härter diese Märkte umkämpft sind, umso wichtiger wird für den Erfolg das Erreichen einer minimalen Marktposition des einzelnen

Wettbewerbers. Mit dem Wegfall der kartellistischen Konventionen hat die individuelle Marktstellung erheblich an Bedeutung gewonnen.

Was gelegentlich mit optimaler Betriebsgrösse – die allein für den Erfolg einer Bank zwar nicht entscheidend ist – umschrieben wird, hat sich in den letzten Jahren für selbständig operierende Universalbanken signifikant nach oben verschoben. Moderne Produkte und Dienstleistungen sowie optimale betriebliche Abläufe verlangen in der Regel den Einsatz neuester Instrumente und Informatiklösungen, deren Kosteneffizienz nur über die Verarbeitung entsprechend umfangreicher Geschäftsvolumina erreicht werden kann.

Zu den Umwälzungen im Bereich der Produkte- und Dienstleistungspaletten kann beispielhaft auf die zahlreichen neuen Finanzinstrumente verwiesen werden. Sie sind regelmässig mit Auswirkungen auf Risikomanagement, Organisation und Rechnungslegung verbunden.

Besonders ausgeprägt sind die Bemühungen der Banken, sich verstärkt auf die Kundenbedürfnisse auszurichten. Die Kundenbeziehungen auf der Aktiv- und Passivseite sowie im indifferenten Bereich sollen vermehrt und kundengerecht gepflegt werden. Die während Jahren eher unterschätzte Retail- bzw. Massenkundschaft wird wieder umworben: Im Bereich der grossen und institutionellen Kunden hält der Trend zur individuellen Betreuung an. Den kundenspezifischen Unterschieden zwischen dem Heimmarkt und dem internationalen sowie dem Auslandgeschäft wird noch mehr Rechnung getragen.

Schliesslich haben die Investitionen in die technologische Infrastruktur (z. B. Informatik) der Banken eine derartige Höhe und Bedeutung erlangt, dass die diesbezüglichen Entscheide eindeutig strategischen Charakter tragen. Diese Entscheide sind aufgrund der beschränkten Möglichkeiten vor allem bei kleinen und mittleren Instituten von überdurchschnittlicher Tragweite. Outsourcing und institutsübergreifende Zusammenarbeit können hierfür zusätzliche Lösungen bieten. Diese Investitionen sind ebenfalls Ausdruck des anhaltenden Rationalisierungsdruckes, welcher auch beim Personal und bei den Sachkosten nicht haltmacht. Gerade der branchenweit stattfindende, Tausende Arbeitsplätze umfassende Stellenabbau zur Sicherung der

langfristigen Konkurrenzfähigkeit macht klar, dass auch in der Bankbranche ein harter Wettbewerb im Gange ist.

Vor diesem Hintergrund ragte 1993 die Übernahme der Schweizerischen Volksbank durch die CS-Gruppe in mancher Hinsicht heraus. Dieses Ereignis untermauerte, dass der Konzentrationsprozess auch grosse Institute erfasst. Die Kernprobleme der Volksbank lagen zum einen in einem konjunktur- und risikofälligen Kreditportefeuille begründet – sehr starke Ausrichtung auf Ausleihungen gegen Grundpfand sowie solche an kleine und mittlere Unternehmen – und zum anderen in einer kostenintensiven Organisation mit weitverzweigtem Niederlassungsnetz. Die Verbindung mit der Schweizerischen Kreditanstalt dürfte innerhalb der neuen Gruppe auf längere Sicht Synergien freisetzen und Einsparungen ermöglichen. Diese Übernahme zeigte ferner, dass der Bankenplatz Schweiz die nötige Stärke aufweist, selbst in wirtschaftlich schwierigen Zeiten grossdimensionierte Kooperationsvorhaben ohne finanzielle staatliche Unterstützung zu verwirklichen.

1993 war wie im Vorjahr die Zahl der Regionalbanken klar rückläufig. Bei den Auslandsbanken herrschte gemessen an den Zu- und Abgängen wiederum einige Bewegung (vgl. Ziff. IV/7):

2. Rentabilität – Eigenkapitalrendite

Bei der Präsentation der Jahresabschlüsse 1992 formulierten namentlich Grossbanken ambitionöse Ziele in bezug auf die in einigen Jahren zu erreichende Eigenkapitalrendite. Dadurch sollen einerseits die risikotragende Substanz erhöht und damit die Mittel für eine Ausdehnung der Geschäfte bereitgestellt werden, andererseits auch eine flexiblere Ausschüttungspolitik ermöglicht werden. Besonders im gegenwärtig ungünstigen konjunkturellen Umfeld ist es wichtig, dass die Banken dank einer guten Ertragskraft in der Lage sind, den nach wie vor hohen Wertberichtigungsbedarf abzudecken und auch mit der Weiterführung von bestehenden oder der Gewährung neuer Kredite zur Erhaltung und Stärkung der Wirtschaft beizutragen.

Der rasche Zinsrückgang und die damit verbundene Hausse der Aktienbörsen sowie die Unsicherheit auf dem Währungssektor brach-

ten den Banken, die in diesen Gebieten tätig sind, 1993 eine nicht budgetierte Zunahme der Handelserträge. Die für später erwarteten hohen Eigenkapitalrenditen konnten deshalb wesentlich früher als geplant erzielt werden. Diese Erträge sind allerdings sehr volatil. Es darf nicht mit einem Andauern dieser Lage gerechnet werden.

Auf der Ertragsseite standen einem stagnierenden oder nur leicht zunehmenden Zinsengeschäft eine markante Erhöhung der Kommissions- und Handelserträge insbesondere aus derivativen Instrumenten gegenüber. In Anbetracht der unsicheren Lage begannen sich Investoren, Exporteure oder Importeure gegen Wechselkurs- und Zinsentwicklungen abzusichern. Die Grossbanken haben mit umfangreichen Investitionen die dazu nötige Infrastruktur für den Handel mit derivativen Instrumenten geschaffen, so dass sie auch dank ihren Ratings als erstklassige Gegenparteien zu den weltweit führenden Instituten gehören.

In der zweiten Jahreshälfte 1993 begann sich bei einigen hauptsächlich im Zinsengeschäft tätigen Banken das Zinsänderungsrisiko negativ auf den Betriebserfolg auszuwirken. Diese hatten sich in der Höchstzinsphase in Erwartung weiterhin hoher oder steigender Zinsen wegen des ungenügenden Kundengelderzuflusses langfristig zu hohen Zinsen verschuldet, um ihre Kundenausleihungen zu refinanzieren. Diese Gelder wurden nicht kongruent angelegt, so dass ein Überhang an hochverzinslichen Passiven entstand. Das führte dazu, dass die Durchschnittsverzinsung der Passiven nicht im gleichen Umfang wie das allgemeine Zinsniveau abnahm. Diese Verknappung der Zinsmarge wird erst in den nächsten Jahren gebremst, wenn die ersten hochverzinslichen Fremdgelder zurückbezahlt werden können.

IV. Aufsicht über die Banken

1. Rechtliche Grundlagen

1.1 Revision des Bankengesetzes im Rahmen von Swisslex

Als Folge des am 6. Dezember 1992 durch Volk und Stände abgelehnten Abkommens zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) konnten die im Rahmen des Programmes von Eurolex vorgesehenen Änderungen des Bankengesetzes nicht in Kraft treten (vgl. Jahresbericht 1992 S. 16 ff.). Mit dem Ziel, zur Erneuerung der schweizerischen Wirtschaft beizutragen, insbesondere durch die Schaffung von Gesetzesgrundlagen, welche die europäische Integration erleichtern sollten, legte der Bundesrat am 24. Februar 1993 den Räten eine gewisse Anzahl von Eurolex-Erlässen wieder vor (Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens, BBl 1993 I 805 ff.; Swisslex). Das Bankengesetz (BBl 1993 I 876 ff. und 970 ff.) ist Teil jener Gesetzesvorlagen, welche an eine Gegenrechtsbestimmung gekoppelt wurden, was bedeutet, dass die Anwendung gewisser Bestimmungen vollständig oder teilweise davon abhängt, ob die anderen Staaten gleiches Recht gewähren.

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-SR), welche den Entwurf einer Änderung des Bankengesetzes als erste prüfte, entschloss sich, «Hearings» durchzuführen. Aus diesem Anlass legten die Bankiervereinigung und die Bankenkommission der WAK-SR zusätzliche, von einigen kleineren Differenzen abgesehen, übereinstimmende Änderungen vor, die als notwendig und dringend erschienen und in naher Zukunft nicht realisiert werden könnten, würden sie nicht in die laufende Revision miteinbezogen. Die WAK-SR beauftragte darauf das Eidg. Finanzdepartement, zügig eine Konsultation unter den interessierten Kreisen durchzuführen, insbesondere zu den neu vorgebrachten Änderungsvorschlägen.

Auf Ersuchen des Eidg. Finanzdepartementes beteiligte sich die Bankenkommission intensiv an der Erarbeitung der dazu notwendigen Erläuterungen. Die Vernehmlassung ergab einen breiten Konsens und hatte nur unwesentliche Änderungen hauptsächlich redaktioneller Natur zur Folge. Der Bundesrat nahm vom Resultat des Vernehmlassungsverfahrens im Juli Kenntnis, und das Eidg. Finanz-

departement konnte bereits im August 1993 der WAK-SR einen Zusatzbericht abgeben (BBl 1994 I 85 ff.).

Die Zusätze zum ursprünglichen Entwurf des Bundesrates vom 24. Februar 1993 betreffen im wesentlichen drei Gebiete: die Definition der ausländischen Beherrschung, die Bestimmungen über die Gliederungsvorschriften für die Jahresrechnung und die Überwachung der Kantonalbanken (vgl. zum letzteren die Ziff. 3.6.1 und 3.6.2).

Gemäss heute geltendem Art. 3bis Abs. 3 BankG wird eine Bank als ausländisch beherrscht betrachtet, wenn Ausländer direkt oder indirekt mit mehr als der Hälfte des Gesellschaftskapitals oder der Stimmen an ihr beteiligt sind oder auf sie in anderer Weise einen beherrschenden Einfluss ausüben. Die neuen Bestimmungen des Aktienrechtes haben insbesondere zur Folge, dass Ausländern der Erwerb wichtiger Kapitalbeteiligungen an einer Bank nicht mehr verwehrt werden kann. Soweit diese Beteiligung nicht auch das Stimmrecht einschliesst, kann der Einfluss eines solchen Aktionärs vernachlässigt werden. Die vorgeschlagene Änderung des Bankengesetzes hat deshalb zum Ziel, die ausländische Beherrschung in erster Linie aufgrund des Stimmrechtes und aufgrund nur wichtiger Beteiligungen zu beurteilen. Die Regel würde dadurch einfacher und flexibler, wobei nach wie vor Kapitalbeteiligungen im Streubesitz zusammengezählt werden, sollten diese Beteiligungen aufgrund der konkreten Aktionärstruktur und der Verteilung des Stimmrechtes zu einer Beherrschung der Bank «auf andere Weise» führen.

Art. 6 BankG ist die Gesetzesgrundlage für die wichtigen Gliederungsvorschriften für die Jahresrechnung der Banken. Die Bestimmungen des Aktienrechtes, auf welche die heutige Vorschrift des Bankengesetzes verweist, haben inzwischen beachtliche Änderungen erfahren, weshalb sich eine Anpassung von Art. 6 BankG aufdrängt. Die vorgeschlagene Änderung beschränkt sich nicht auf eine Anpassung an das Aktienrecht und die formelle Übereinstimmung hinsichtlich der Terminologie. Sie will zusätzlich eine umfassendere und aktualisierte Veröffentlichung der Jahresrechnung erreichen (vgl. Ziff. 3.4). So wird beispielsweise der Begriff der Konzernrechnung in das Bankengesetz eingeführt, und die Erfolgsrechnung wird zusätz-

lich zur Bilanz neu Gegenstand des obligatorischen Zwischenabschlusses.

Das Gesetzesprojekt, im Ständerat im Oktober und im Nationalrat im Dezember 1993 behandelt, gab insgesamt zu relativ wenig Diskussionen Anlass. Einzige Ausnahmen bildeten die beiden Bestimmungen von Art. 3a (durch den Ständerat an Stelle von Art. 3 Abs. 4 BankG eingeführt) und Art. 23sexies: Beide Räte kamen überein, die Abs. 4 und 5 des Art. 23sexies betreffend die Amtshilfe zu streichen. Abs. 4 hätte dem Bundesrat erlaubt, in internationalen Verträgen und unter der Bedingung, dass Gegenrecht gewährt würde, den ausländischen Aufsichtsbehörden die unmittelbare Kontrolle von Zweigniederlassungen ausländischer Banken in der Schweiz zu gestatten. Abs. 5 sah vor, dem Bundesrat die Kompetenz zu erteilen, internationale Zusammenarbeitsverträge mit ausländischen Aufsichtsbehörden abzuschliessen. Darüber hinaus entschied sich der Nationalrat für eine einschränkendere Haltung als der Ständerat hinsichtlich der Möglichkeit, Informationen an Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten (Art. 23sexies Abs. 2 Bst. c). Der Nationalrat folgte dem Ständerat auch nicht in der Frage der Definition der Kantonalbanken hinsichtlich einer Beschränkung der Staatshaftung (Art. 3a). Statt dessen beauftragte er den Bundesrat mit einem Postulat, die Frage zu untersuchen (vgl. Ziff. 3.6.2). Das Differenzbereinigungsverfahren und die Schlussabstimmung für dieses Gesetzesprojekt sollten im Verlaufe der Frühjahrsession 1994 der eidgenössischen Räte erfolgen.

1.2 Revision der Konkursprivilegien und des Einlegerschutzes

Die Bundesversammlung wird voraussichtlich im Sommer 1994 eine Teilrevision des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs verabschieden. Die Revision umfasst auch Änderungen des Bankengesetzes. Ein Revisionspunkt bildet die sachliche und umfangmässige Erhöhung des Konkursprivilegs für bestimmte Einleger bei der Zwangsliquidation einer Bank. Nach geltendem Recht sind Spareinlagen, welche die Bank selbst als solche bezeichnet, im Umfang von insgesamt 10000 Franken pro Einleger bevorzugt. Bis zu diesem Betrag werden Spareinleger in der Zwangsliquidation einer überschuldeten Bank vor den Kurrentgläubigern befriedigt. Das neue

Recht erhöht diesen Betrag auf 30000 Franken pro Einleger. Neu werden nicht nur Spareinlagen bevorzugt, sondern auch Depositen- oder Anlagehefte und -konti sowie Kassenobligationen, mit Ausnahme von Einlagen anderer Banken. Auch sogenannte Lohn- oder Rentenkonti, auf die regelmässig Renten oder Pensionen von Arbeitnehmern oder familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge überwiesen werden, sind neu im Konkurs privilegiert.

Für die betroffenen Einleger ist dieser zusätzliche Schutz sicher zu begrüssen und sachlich gerechtfertigt. Mit der Ausdehnung der geschützten Einlagen vergrössert sich aber auch das grundsätzliche Problem aller Konkursprivilegien. Die Bevorzugung der einen Gläubiger erfolgt ausschliesslich auf Kosten der ungeschützten andern Gläubiger. Es werden keine neuen Mittel von aussen zugeführt. Auch unter den ungeschützten Einlegern können sich solche befinden, welche durch einen Verlust existentiell betroffen werden können. Zu denken ist beispielsweise an Gewerbetreibende, die zur Abwicklung ihres Zahlungsverkehrs auf ein nicht privilegiertes Kontokorrentkonto bei einer Bank angewiesen sind:

An dieser unbefriedigenden Situation ändert auch die am 1. Juli 1993 erneuerte, private und nicht obligatorische «Vereinbarung der Schweizerischen Bankiervereinigung über den Einlegerschutz bei zwangsvollstreckungsrechtlicher Liquidation einer Bank» grundsätzlich nichts. Wie ihre Vorgängerin von 1984 kann sie höchstens eine frühzeitigere Auszahlung der privilegierten Einleger sicherstellen. Als wichtigste Neuerungen sieht die Vereinbarung eine andere Verteilung allfälliger Kosten zwischen den verschiedenen Bankgruppen vor, und sie begrenzt die maximalen Vorschüsse auf 1 Milliarde Franken. Damit soll eine Destabilisierung der gesunden Banken durch ihre Einzahlungsverpflichtung vermieden werden.

Das Einlegerschutzsystem der neuen Vereinbarung wäre nach wie vor nicht voll europakonform. So verlangt die im Oktober 1993 vom Ministerrat der EG als gemeinsame Position verabschiedete Richtlinie über Einlagensicherungssysteme, welche die Mitgliedstaaten bis Ende 1994 umsetzen müssen, ein obligatorisches Mitmachen (grundsätzlich) aller Banken. Anders als in der Schweiz müssen nach der Richtlinie auch Kontokorrente vom Schutz erfasst werden. Auch ist in der EG eine Frist von maximal sechs Monaten ab einer behörd-

lich festgestellten Zahlungseinstellung vorgesehen, innert der das Einlagensicherungssystem die geschützten Einlagen auszahlen muss. Vor allem aber widerspricht die Finanzierung des schweizerischen Systems (hauptsächlich) über Konkursprivilegien der Praxis in Europa und anderen vergleichbaren Staaten.

1.3 Börsen- und Effektenhandelsgesetz

Die im Februar 1993 vom Bundesrat verabschiedete Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz; BEHG) sieht als Aufsichtsbehörde die Bankenkommission – neu: Banken- und Börsenkommission – vor (vgl. dazu Jahresbericht 1992 S. 27 f.). Die Vorlage wurde von der ständerätlichen Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK-SR) im Verlaufe 1993 durchberaten und dem Plenum zur Behandlung überwiesen. Der Ständerat beriet das Geschäft in der Wintersession und verabschiedete ohne Änderungen die von der WAK-SR vorgelegte Fassung.

Der vom Ständerat beschlossene Gesetzesentwurf weicht in verschiedenen Punkten von der Vorlage des Bundesrates ab. Die Behandlung im Nationalrat und ein allfälliges Differenzbereinigungsverfahren zwischen den beiden Räten sind abzuwarten. Der Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Gesetzes bleibt offen.

Aufgrund der fortschreitenden Behandlung des Gesetzesentwurfs ist die Bankenkommission im Hinblick auf die neuen Aufgaben im Bereich der Aufsicht über die Börsen, die Effektenhändler, die Offenlegung von Beteiligungen sowie die öffentlichen Kaufangebote daran, die erforderlichen Vorbereitungen in fachlicher, organisatorischer und personeller Hinsicht voranzutreiben. Die Mitwirkung in den relevanten internationalen Gremien wird verstärkt (vgl. Ziff. 5.3).

1.4 Änderung der Bankenverordnung

Die im Vorjahr von der Expertenkommission Boemle aufgenommenen Arbeiten zur Revision der Gliederungsvorschriften für die Jahresrechnung wurden im Berichtsjahr fortgesetzt (vgl. Ziff. 3.4). Ausserdem wurde unter dem Vorsitz der Bankenkommission die Revision der Eigenmittelvorschriften in Angriff genommen (vgl. Ziff. 3.3.1).

Die eidgenössischen Räte werden voraussichtlich im Frühjahr 1994 verschiedene Änderungen im Bankengesetz, welche im Rahmen von Swisslex in der Herbst- und Wintersession 1993 beraten wurden, definitiv verabschieden (vgl. Ziff. 1.1). Diese Änderungen auf Gesetzesstufe werden ebenfalls Anpassungen in der Bankenverordnung nach sich ziehen. Vom Stand des Gesetzgebungsverfahrens am Jahresende 1993 ausgehend, ist vor auszusehen, dass die Verordnung namentlich bezüglich des Anwendungsbereiches des Gesetzes (Art. 2a und 3 BankV), des Mindestkapitals (Art. 4 BankV) sowie der Nationalität und des Wohnsitzes der Aktionäre (Art. 6 BankV) Änderungen erfahren wird. Als Folge einer Neuformulierung von Art. 1 BankG wird insbesondere der Begriff der öffentlichen Empfehlung neu umschrieben werden müssen. Neue Ausführungsvorschriften sind aber auch für die Meldepflicht über die Tätigkeit der Banken im Ausland und die Begrenzung der Beteiligungen ausserhalb des Finanzbereiches (Art. 3 Abs. 7 und Art. 4 Abs. 2bis des Gesetzesentwurfes) beabsichtigt. In Zusammenarbeit mit dem Eidg. Finanzdepartement hat die Bankenkommission die Vorarbeiten zu diesen Ordnungsänderungen aufgenommen. Sie sollten im Frühjahr 1994 in die Vernehmlassung geschickt werden.

2. Rundschreiben

2.1 Revisionsbericht: Form und Inhalt (EBK-RS 93/3)

Das Rundschreiben «Revisionsbericht: Form und Inhalt» vom 26. September 1978 wurde vollständig überarbeitet, um an das neue Aktienrecht und die zeitgemässen Anforderungen der Bankenaufsicht angepasst zu werden. Vorrangiges Ziel ist es, den Revisionsbericht in einer kürzeren Frist zu erhalten. Unter diesem Blickwinkel sollte der Bericht deshalb klarer und knapper abgefasst werden, damit er den Anspruch erfüllt, das wichtigste Überwachungs- und Aufsichtsinstrument für die Bankenkommission und die Bankorgane zu sein.

Die Anforderungen werden künftig bei Banken stärker zunehmen, die verpflichtet sind, eine Konzernrechnung zu erstellen, als bei denjenigen, die keine Beteiligungen halten. Ein besonderes Kapitel

des Berichtes ist deshalb ausschliesslich für die konsolidierte Aufsicht über Bankkonzerne vorgesehen.

Um die Lehren aus den letzten Jahren zu berücksichtigen, ist der Revisor von jetzt an gehalten, die Resultate seiner Revision eingehender zusammenzufassen. In diesem Kapitel nimmt er gebührend Stellung zu den wesentlichen Eigenheiten der Bank und des Konzerns. Jeder Sachverhalt, der einen Verstoss gegen die gesetzlichen, statutarischen oder reglementarischen Vorschriften darstellt oder darstellte, muss Gegenstand einer Beanstandung, einer Fristansetzung oder eines Vorbehaltes sein. Die Besonderheiten über die Lage und die Entwicklung der Bank oder des Konzerns und Hinweise auf eine ungünstige Struktur oder Entwicklung wie auch wichtige Änderungen in der Geschäftspolitik sind in der Zusammenfassung der Revisionsergebnisse zu erwähnen. Der Revisor ist auch verpflichtet, sich hier über die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen zu äussern. Klare und knappe Analysen der Bilanz, der Erfolgsrechnung und des Anhanges wie auch der Risiken, der Rentabilität und der Vermögenslage sollen es dem Leser des Berichtes erlauben, sich ein vollständiges und vertieftes Bild über die Jahresrechnung, die finanzielle und wirtschaftliche Lage der Unternehmung zu machen.

Im Hauptteil des Berichtes ist inskünftig in tabellarischer Darstellung positiv oder negativ Stellung zu den Art. 43–46 und 48 BankV und zur Einhaltung übriger Vorschriften und Landesregeln zu nehmen.

Die Bankenkommission kann auf Gesuch hin für die Ergänzungen und Beilagen die englische Sprache zulassen. Dies betrifft hauptsächlich die angewandten Bewertungsgrundsätze, wesentliche Feststellungen zu einzelnen Positionen der Jahresrechnung und zu den Ausserbilanzgeschäften, die Liste der zehn grössten Schuldner der Bank und des Konzerns, die Stellungnahme zur Schwerpunktprüfung, die in einem für die Geschäftstätigkeit oder die Risiken der Bank und des Konzerns wesentlichen Bereich durchgeführte wurde, die Mandate der Revisionsstelle und die von der Bank zu erstellenden und dem Bericht beizufügenden verschiedenen Beilagen.

Das Inkrafttreten des Rundschreibens wurde auf den 1. Januar 1994 festgelegt. Für die Geschäftsjahre, die am 31. Dezember 1993 oder früher abschliessen, kann an seiner Stelle das EBK-Rundschrei-

ben 78/3 vom 26. September 1978 «Revisionsbericht: Form und Inhalt» angewendet werden.

2.2 Bankengesetz / Aktienrecht (EBK-RS 93/1)

Für die als Aktiengesellschaften organisierten Banken sind die Vorschriften des Aktienrechts und die Bestimmungen des Bankengesetzes und der Bankenverordnung anwendbar. Für alle übrigen Banken gilt das Aktienrecht ebenfalls, wenn das Bankengesetz oder andere gesetzliche Vorschriften dessen Anwendbarkeit ausdrücklich vorsehen. Zudem legen die Schlussbestimmungen zum alten Aktienrecht fest, dass das Bankengesetz bei konkurrierenden Normen vorgehe.

Die Revision des Aktienrechts 1992 rückte das auf diesen Grundlagen auf den ersten Blick eindeutige Verhältnis zwischen Bankengesetz und Aktienrecht aber in ein anderes Licht. Der Anwendungsbereich und die Abgrenzung waren nicht mehr so klar wie vorher. Das Bankengesetz ist das ältere, gleichzeitig aber das Spezialgesetz, das revidierte Aktienrecht ist das allgemeine, aber gleichzeitig das neuere und damit in gewissen Bereichen fortschrittlichere Gesetz. Je nachdem, welche Auslegungsregel zur Anwendung gelangt und welchem Gesetz dadurch der Vorrang eingeräumt wird, können sich unterschiedliche Ergebnisse einstellen.

Die Bankenkommission sah sich in der Folge mit zahlreichen Auslegungsfragen im Spannungsfeld Bankengesetz und Aktienrecht konfrontiert. Wie im Bericht des Vorjahres angekündigt (vgl. Jahresbericht 1992 S. 26 f.), nahm sie deshalb in einem Rundschreiben zu den wichtigsten Fragen in diesem Zusammenhang Stellung. Das Rundschreiben enthält in einem ersten Teil die für die Auslegung von Bankengesetz und Aktienrecht zur Anwendung gelangenden Grundsätze. Im zweiten Teil werden von diesen Grundsätzen ausgehend zu einzelnen Bestimmungen des neuen Aktienrechts konkrete Auslegungen vorgenommen. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die Bankenkommission keine abschliessende Kompetenz hat, zivilrechtliche Normen auszulegen. Sie kann dies nur vorfrageweise im Rahmen der Anwendung des Bankengesetzes tun.

Im Verhältnis Bankengesetz und Aktienrecht sind gemäss dem ersten Teil des Rundschreibens die folgenden Grundsätze zu beachten:

- das Bankengesetz ist auch gegenüber dem revidierten Aktienrecht Spezialgesetz
- das revidierte Aktienrecht gilt für Bankaktiengesellschaften grundsätzlich vollumfänglich
- das revidierte Aktienrecht hat als späteres Recht Vorrang, soweit es Neuerungen bringt
- Verweisungen im Bankengesetz beziehen sich auf das jeweils geltende Aktienrecht
- das Bankengesetz gilt als Spezialgesetz, soweit es vom Aktienrecht abweichende Vorschriften enthält.

Der zweite Teil des Rundschreibens äussert sich namentlich zu den Vorschriften über die Rechnungslegung, zur Sonderbehandlung des Handelsbestandes an eigenen Aktien, zu den Folgen der gelockerten Vinkulierungsbestimmungen im Hinblick auf die Beurteilung der Beherrschung, zu den Kompetenzen des Verwaltungsrates, zum Verhältnis zwischen bankengesetzlicher und aktienrechtlicher Revision sowie zu den Verantwortlichkeitsbestimmungen.

2.3 Eigenmittel-Unterlegung (EBK-RS 93/2)

Die Eigenmittel-Anforderungen der Bankenverordnung führen insbesondere im Ausserbilanzbereich, wo dem unterschiedlichen Kreditrisiko der verschiedenen Gegenpartei-Kategorien nicht konsequent Rechnung getragen wird, in bestimmten Marktsegmenten zu einer wesentlichen Benachteiligung der schweizerischen Banken im internationalen Wettbewerb.

Die Bankenkommission änderte auf Ersuchen der Banken mit einem Rundschreiben durch eine Interpretation der Verordnung die Eigenmittel-Unterlegung von Garantien für öffentlich-rechtliche Körperschaften (OeRK). Sie reagierte damit auf eine ihrer Ansicht nach ungenügende Berücksichtigung der vergleichsweise hohen Bonität von OeRK, welche das Ausserbilanzgeschäft durch einen höheren Eigenmittel-Satz belastete als das direkte Kreditgeschäft mit OeRK.

Die ab sofort neu geltenden Eigenmittel-Sätze betragen 3% für gedeckte und 4% für ungedeckte Aval-, Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen für Rechnung von inländischen und ausländischen (beschränkt auf die OECD-Staaten) öffentlich-rechtlichen Körperschaften.

2.4 Eigenmittel Wertpapierleihe (EBK-RS 93/4)

Die Wertpapierleihe (Securities Lending bzw. Securities Borrowing) erlebte in den vergangenen Jahren einen starken Aufschwung. Securities Lending bzw. Borrowing ist ein darlehensähnliches Geschäft und umschreibt das Ausleihen bzw. Borgen von Wertschriften oder Wertrechten gegen Entgelt. Der Wert der ausgeliehenen Titel ist in der Regel durch Sicherheiten gedeckt. Wirtschaftlich der Wertpapierleihe gleichgestellt ist das Repo-Geschäft. Man versteht darunter den Verkauf von Wertpapieren und einen damit verbundenen gleichzeitigen Rückkauf gleichartiger Wertpapiere auf Termin (Repurchase Agreement) bzw. den Kauf von Wertpapieren und einen damit verbundenen gleichzeitigen Verkauf gleichartiger Wertpapiere auf Termin (Reverse Repurchase Agreement).

Im «Rundschreiben Nr. 20 über die Wertpapierleihe» vom 24. September 1992 regelte die Bankenkommission, unter welchen Bedingungen Anlagefonds Wertpapiere und Wertrechte ausleihen dürfen (vgl. Jahresbericht 1992 S. 84). Bis anhin offen war die Frage, wie die Wertpapierleihe und das Repo-Geschäft eigenmittelmässig zu behandeln sind. Mit Rundschreiben vom 14. Dezember 1993 (EBK-RS 93/4) hat die Bankenkommission diese Frage beantwortet.

Für die Eigenmittelunterlegung sind bei der Wertpapierleihe und beim Repo-Geschäft folgende Risiken relevant: das Kreditrisiko, das emittentenspezifische Ausfallrisiko sowie das Marktrisiko. Die geltenden Eigenmittelbestimmungen für Wertpapiere erfassen zurzeit nur das Kreditrisiko und das emittentenspezifische Ausfallrisiko. Das Marktrisiko (das Risiko, dass sich der Preis eines Titels aufgrund einer allgemeinen Bewegung am Markt oder aufgrund von Faktoren, die auf den Emittenten des Titels zurückzuführen sind, verändert) bildet gegenwärtig Gegenstand einer Vernehmlassung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht und wird in einer kommenden Revision

der Eigenmittelbestimmungen der Bankenverordnung geregelt werden (vgl. Ziff. 3.3.1 und 5.1.2).

Das Kreditrisiko umfasst das Risiko, dass die Gegen- bzw. Vertragspartei ausfällt. Beim Securities Lending und beim Repurchase Agreement besteht indessen nur dann ein Kreditrisiko, wenn der Marktwert der erhaltenen Sicherheiten kleiner ist als der Marktwert der übertragenen Wertpapiere. Die positive Differenz zwischen dem Marktwert der übertragenen Wertpapiere und den erhaltenen Sicherheiten ist mit dem Eigenmittelsatz zu unterlegen, der bei einem analogen Blankovorschuss je nach Gegenpartei zur Anwendung gelangt. Beim Securities Borrowing und beim Reverse Repurchase Agreement liegt ein Kreditrisiko vor, wenn der Marktwert der hinterlegten Sicherheiten grösser ist als der Marktwert der erhaltenen Wertpapiere. Die positive Differenz zwischen dem Marktwert der hinterlegten Sicherheiten und dem Marktwert der erhaltenen Wertpapiere ist wiederum mit dem Satz zu unterlegen, der bei einem analogen Blankovorschuss je nach Gegenpartei zur Anwendung gelangt. Diese in Anlehnung an eine Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft (Richtlinie 93/6/EWG vom 15. März 1993 über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten, Anhang II, Ziff. 4.1) getroffene Regelung ist jedoch nur dann anwendbar, wenn die Wertpapiere und die Sicherheiten täglich bewertet werden und eine Margennachschusspflicht besteht.

Das emittentenspezifische Ausfallrisiko umschreibt das Risiko, dass der Emittent des ausgeliehenen bzw. übertragenen Wertpapiers zahlungsunfähig und der Titel abgewertet wird. Obwohl die ausgeliehenen bzw. übertragenen Wertpapiere ins Eigentum des Borgers bzw. des Käufers übergehen, liegt das emittentenspezifische Ausfallrisiko wirtschaftlich betrachtet nach wie vor beim Darleiher bzw. Verkäufer. Die ausgeliehenen bzw. übertragenen Wertpapiere müssen demzufolge mit eigenen Mitteln unterlegt werden, wie wenn sie nicht ausgeliehen bzw. übertragen worden wären. Die buchhalterische Erfassung der ausgeliehenen bzw. übertragenen Wertpapiere ist dabei nicht relevant. Das emittentenspezifische Ausfallrisiko wird herkömmlicherweise erfasst, indem der physische Bestand an Wertpapieren des Emittenten mit eigenen Mitteln unterlegt wird. Nach der genaueren, vom Rundschreiben nun alternativ eingeführten Berech-

nungsweise wird die Netto-Long-Position als massgebende Grösse ermittelt und mit eigenen Mitteln unterlegt.

3. Praxis der Aufsichtsbehörde

3.1 Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit

Gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. c BankG müssen die mit der Verwaltung und Geschäftsführung einer Bank betrauten Personen einen guten Ruf geniessen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Sie müssen mit anderen Worten vertrauenswürdig und sachverständig sein. Es handelt sich hierbei um eine Bewilligungsvoraussetzung, welche die Banken dauernd zu erfüllen haben. Während des Berichtsjahres hatte sich die Bankenkommission mehrmals mit der Einhaltung dieser Bewilligungsvoraussetzung zu befassen.

3.1.1 Verheimlichung beträchtlicher Verluste

Ein untreuer Angestellter einer ausländisch beherrschten Bank hatte 1990 Garantien zugunsten eines später zahlungsunfähig gewordenen Schuldners im Umfang des fünffachen Betrages der eigenen Mittel der Bank abgegeben. Dank dem raschen Eingreifen der Mutterbank konnte ein Schaden vom Institut abgewendet werden. Sowohl die Abgabe der Garantien als auch die Abtretung der Forderungen gegenüber dem Schuldner, die von den zwischenzeitlich erfolgten Zahlungen herrührten, waren nicht korrekt verbucht worden. Die Bankenkommission wurde über die Angelegenheit erst im Juni 1993 von Dritten informiert. Sie verlangte von der Bank, die Überschreitung der von Art. 21 BankV festgelegten Limiten nachträglich zu melden und gegen den untreuen Angestellten bei den Strafbehörden Anzeige zu erstatten. Die Bankenkommission leitete zudem ein Verwaltungsverfahren wegen Verletzung der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit ein. Es ist in der Tat nicht tolerierbar, dass es eine Bank vorsätzlich oder fahrlässig unterlässt, die Bankenkommission und die bankengesetzliche Revisionsstelle über eine Tatsache zu informieren, die den Untergang des Instituts hätte nach sich ziehen können, und die voraussehbaren Verluste nicht buchmässig zu erfassen. Dieses

Erfordernis fällt auch dann nicht dahin, wenn der Aktionär das Risiko übernommen hat: Eine schweizerische Tochtergesellschaft einer ausländischen Bank ist vollständig dem Bankengesetz unterstellt, und seine Organe müssen über die Einhaltung der schweizerischen Bestimmungen wachen. Es war demzufolge Pflicht des Verwaltungsrates, die Auswirkungen der Abgabe der Garantien und der Intervention der Mutterbank in bezug auf das Bankengesetz zu prüfen.

3.1.2 Interessenkonflikte in der Vermögensverwaltung

Ein Aktionär einer Bank beabsichtigte, seine Beteiligung zu verkaufen. Dazu benötigte er kurzfristig liquide Mittel, um die einer Drittbank verpfändeten Aktien aus der Pfandhaft zu befreien. In der Absicht, den seines Erachtens für die Bank vorteilhaften Aktionärswechsel zu ermöglichen, errichtete ein Direktor der Bank im Ausland Investmentgesellschaften mit variablem Kapital. Diese kauften vom Aktionär der Bank eine andere Beteiligung in einem Risikoland. Die Bank plazierte die nicht kotierten Aktien der Investmentgesellschaften anschliessend in den Portefeuilles der Vermögensverwaltungskunden, ohne vorher deren Zustimmung einzuholen. Der verantwortliche Direktor wählte für die Kunden der Bank eine nicht handelbare Anlage, mit dem einzigen Zweck, den geplanten Aktionärswechsel zu ermöglichen. Nach Ansicht der Bankenkommission verletzte er damit in schwerer Weise die Pflichten der Bank aus dem Vermögensverwaltungsvertrag und bot deshalb nicht mehr Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung. Die Bankenkommission verlangte sein Ausscheiden aus der Geschäftsleitung der Bank, welche ihn in anderer Funktion jedoch weiter beschäftigen konnte (Entscheid vom 25. August 1993, zur Publikation im EBK-Bulletin 24 vorgesehen).

3.1.3 Organkredite bei einer Privatbank

Anfang 1992 hatte ein unbeschränkt haftender Teilhaber einer Privatbank unter Verletzung der Statuten und internen Reglemente Darlehen und Vorschüsse in der Grössenordnung von über 50 Prozent der Eigenmittel der Bank bezogen. Die Meldung gemäss Art. 21 Abs. 1 BankV erfolgte erst mit sechsmonatiger Verspätung und nur aufgrund der Intervention der externen Revisionsstelle. Die Bankenkommission rügte den Verstoss gegen die Meldepflicht scharf. Die

Revisionsstelle brachte wegen der obenerwähnten Engagements im Revisionsbericht einen Vorbehalt in bezug auf die Eigenmittel der Bank an. Kurz nach der Abgabe des Revisionsberichtes bezahlte der unbeschränkt haftende Teilhaber sämtliche Kredite und Vorschüsse zurück.

Unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzipes verzichtete die Bankenkommision darauf, den Rücktritt des Teilhabers zu verlangen. Sie stellte jedoch fest, dass sein Verhalten unvereinbar mit der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit sei, und drohte gleichzeitig, diese ihm bei einem weiteren Verstoss abzusprechen. Um zu verhindern, dass sich solche Fälle in Zukunft wiederholen, wurde der Bank ferner untersagt, dem Teilhaber weitere Kredite gleich welcher Höhe zu gewähren. Dieser Entscheid der Bankenkommision ist Gegenstand einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Zusätzlich bildeten diese Vorkommnisse Gegenstand einer Strafanzeige an das Eidg. Finanzdepartement wegen Verletzung von Art. 49 Abs. 1 Bst. e BankG, wo für die Unterlassung der vorgeschriebenen Meldungen an die Bankenkommision Haft oder Busse angedroht wird.

3.1.4 Immobiliengeschäfte mit Schwarzgeldzahlungen

Im Verlauf des Sommers gelangte die Bankenkommision in den Besitz von Unterlagen, die auf eine mögliche Finanzierung von Immobiliengeschäften durch zwei Banken im Wissen um Schwarzgeldzahlungen hindeuteten. Gewisse Dokumente in den Kreditdossiers wiesen darauf hin, dass der tatsächlich vereinbarte Kaufpreis höher war als der durch den Notar verurkundete. Obschon diese Unterlagen relativ alt waren und zum Teil bis ins Jahr 1986 zurückreichten, verlangte die Bankenkommision von den betreffenden Banken eine vollständige Auskunft über Umfang und Bedeutung dieser Praxis. Die Abklärungen beleuchteten zurückliegende und eher seltene Fälle und erlaubten nicht anzunehmen, dass die zum Entscheid über die Kredite zuständigen Organe über die zweifelhaften Praktiken der Vertragsparteien informiert waren.

Die Bankenkommision erinnerte die Banken daran, dass eine Bank keine Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bietet, wenn sie wissentlich an widerrechtlichen Handlungen ihrer Kunden

teilnimmt (vgl. EBK-Bulletin 22 S. 27ff.). Es ist in der Tat nicht annehmbar, dass eine Bank sich an einem Immobiliengeschäft beteiligt, wenn sie weiss, dass ein geringerer als der durch die Parteien tatsächlich vereinbarte Kaufpreis verkündet wurde, sogar wenn die Bank die Schwarzzahlung selbst nicht finanziert.

3.1.5 «Mani pulite»; «conto protezione»

Italien wurde im Geschäftsjahr durch den Skandal um die Schmiergelder erschüttert, die an die politischen Parteien und an Beamte bezahlt wurden. Die Affäre «mani pulite» hatte auch Auswirkungen auf die Schweiz. Insbesondere sind für bestimmte Bestechungshandlungen auch Konten von Banken mit Sitz in der Schweiz verwendet worden. Schweizerische Richter haben verschiedene italienische Ersuchen um Rechtshilfe in Strafsachen vollzogen.

Mit Blick auf das Bankengesetz stellte sich einzig die Frage, ob die beteiligten Banken die Voraussetzung der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung verletzt haben. Unabhängig von der umstrittenen Anwendbarkeit der Vorschrift von Art. 305bis StGB bei Geldern, welche aus der Bestechung eines ausländischen Beamten stammen, erachtet die Bankenkommission solche Handlungen für sittenwidrig und deshalb mit der Anforderung von Art. 3 Abs. 2 Bst. c nicht als vereinbar. Insbesondere darf eine Bank keine Zahlungen auf bei ihr errichtete Konten annehmen, wenn sie weiss oder wissen müsste, dass es sich um Schmiergelder handelt. Ebenso muss sie den wirtschaftlichen Hintergrund und den Zweck von Geschäften abklären, wenn Anzeichen in dieser Richtung bestehen. Dies trifft zu, wenn ein Beamter oder ein Politiker ein Konto bei einer Bank eröffnet, auf das in der Folge Beträge bezahlt werden, deren Umfang durch die Berufstätigkeit des Kontoinhabers in keiner Weise gerechtfertigt werden kann.

Im Zusammenhang mit der Affäre wurde in der Presse häufig der Name der Schweizerischen Bankgesellschaft genannt. Dies geschah hauptsächlich aus zwei Gründen: einerseits wegen der Einrichtung des sogenannten «conto protezione» und andererseits wegen der persönlichen Beziehungen einzelner Organe der Bank zu schweizerischen Gesellschaften, welche zur grössten staatlichen Unternehmensgruppe Italiens, der «Ente Nazionale Idrocarburi (ENI)», gehö-

ren. Über das «conto protezione» wurden in den Jahren 1980 und 1981 angeblich Bestechungsgelder an die Sozialistische Partei Italiens bezahlt.

Die Untersuchung der Bankenkommission ergab, dass die Bank ihren Kunden «Passierkonti» zur Verfügung stellte, damit diese die Nummer ihres persönlichen Kontos gegen aussen nicht offenbaren mussten. Jedes Passierkonto diente mehreren Kunden. Auf diesem Konto eingehende Zahlungen wurden unverzüglich dem persönlichen Konto des begünstigten Kunden gutgeschrieben. Um der Bank zu erlauben, den begünstigten Kunden zu erkennen, hatte der Auftraggeber neben der Nummer des «Passierkontos» noch eine zusätzliche Zahl oder ein Kennwort anzugeben. Der Ausdruck «protezione» war eines dieser Kennworte. Die Bank hat diese Praxis in der Zwischenzeit aufgegeben. Die Bankenkommission konnte feststellen, dass die Zahlungen auf das «Passierkonto» und die darauffolgenden Übertragungen ordnungsgemäss dokumentiert und verbucht waren und die durch diese Abschirmung begünstigten Kunden identifiziert waren. Die Bank war in der Lage, die Spur der über das «Passierkonto» abgewickelten Zahlungen zu rekonstruieren und den Strafverfolgungsbehörden die Namen der Begünstigten mitzuteilen. Es handelte sich somit nicht um eine Filtrierung oder Tarnung von Kundentransaktionen, welche die Geldwäschereirichtlinien der EBK (EBK-RS 91/3) als unerwünscht bezeichnen. Diese Richtlinien traten im übrigen erst 1992 in Kraft. Bezüglich der zwischen gewissen Bankorganen und den schweizerischen Gesellschaften der ENI-Gruppe bestehenden Beziehungen ergab die Untersuchung der Bankenkommission keine Hinweise, die Bankorgane hätten von Schmiergeldzahlungen an die politischen Parteien Italiens gewusst.

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 EG-Mitglieder (wobei die Frage des Gegenrechts bezüglich Griechenland, Irland und Portugal bislang

noch nicht zu entscheiden war), Finnland, Hongkong, Israel, Japan, Kanada, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Schweden, Südafrika, Südkorea, Türkei und die US-Bundesstaaten Colorado, Connecticut, Florida, Illinois, Indiana, Kalifornien, Massachusetts, New York, Ohio, Pennsylvania, Texas und Wisconsin.

3.2.2 Südafrika; Gegenrecht bezüglich Zweigniederlassungen

1993 erteilte die Bankenkommission erstmals der Zweigniederlassung einer südafrikanischen Bank eine Bewilligung zur Aufnahme der Geschäftstätigkeit. Zwar musste sie feststellen, dass das neue südafrikanische Bankengesetz, das «Deposit-Taking Institutions Act 1990», ausländischen Banken die Errichtung von Zweigniederlassungen verbietet und diese auf die Gründung einer Tochterbank verweist, so dass die sogenannte formelle Reziprozität nicht vollständig gegeben ist. Gemäss ständiger Praxis der Aufsichtsbehörde ist die Tatsache, dass in einem bestimmten ausländischen Staat nicht alle Rechtsformen zur Verfügung stehen, welche eine ausländische Bank in der Schweiz wählen kann, so lange nicht entscheidend, als die dort vorgeschriebene Rechtsform es dennoch erlaubt, eine gewinnbringende Tätigkeit zu entfalten. Da dies im vorliegenden Fall bejaht werden konnte, kam die Bankenkommission zum Schluss, dass die Reziprozität mit Südafrika trotz der vorgenannten Einschränkung gegeben ist.

3.2.3 Fehlende Bewilligungsvoraussetzungen

a) Bereits 1991, jedoch konkreter während des Geschäftsjahres 1992, befand sich eine Bank wegen unüblicher Geschäftspraxis in andauernden Schwierigkeiten.

Eine vertiefte Analyse der Geschäfte (Organkredite und -geschäfte, insbesondere Immobiliengeschäfte, andere strittige Kredite; alle ungenügend dokumentiert) bestätigte eine laufende Verschlechterung der finanziellen Situation der Bank. Die Bildung von betriebsnotwendigen Wertberichtigungen hatte zu negativen Ergebnissen geführt. Diese bewirkten eine Verminderung der eigenen Mittel, welche ihrerseits Überschreitungen der Plafonds gemäss Art. 21 BankV verursachten.

Um ihre Interessen zu wahren, war die Mutterbank in bestimmten Fällen gezwungen, alle oder einen Teil der Immobiliengeschäfte zu übernehmen. Dadurch übertrug sie das gesamte Geschäftsrisiko und das Immobilisierungsrisiko auf ihre Rechnung.

Die Bankenkommission setzte unter diesen Umständen der Bank eine Frist, um von der ausländischen Aufsichtsbehörde die Bewilligung zur Umwandlung in eine Filiale zu erhalten oder um die geführten Verhandlungen mit möglichen Partnern zu einem Abschluss zu bringen oder sich in eine Finanzgesellschaft umzuwandeln oder ihre Geschäftstätigkeit in der Schweiz nach und nach aufzugeben.

Die ausländische Aufsichtsbehörde erteilte die notwendige Bewilligung nicht, und die Verhandlungen mit möglichen Partnern konnten in der gesetzten Frist nicht erfolgreich abgeschlossen werden. Die Bank entschied schliesslich, sich in eine Finanzgesellschaft umzuwandeln.

b) Die Entwicklung einer anderen Bank entsprach seit ihrer Gründung nicht den Erwartungen. Jahr für Jahr verminderte sich das Geschäftsvolumen beträchtlich. Es reduzierte sich schliesslich dermassen, dass Umfang und Art der Geschäftstätigkeit die Aufrechterhaltung des Bankenstatus nicht mehr rechtfertigten. Die Bank beschloss ebenfalls folgerichtig, sich in eine Finanzgesellschaft umzuwandeln.

c) Im Berichtsjahr musste sich die Bankenkommission auch eingehend mit einer ausländisch beherrschten Bank beschäftigen, welche bereits seit ihrer Gründung verschiedentlich zu Interventionen Anlass gab, und zwar aufgrund wiederholter Schwächen, namentlich im Bereich der inneren Organisation, der Publikation der Jahresrechnung sowie der Rentabilität (vgl. EBK-Bulletin 20 S. 7 ff., Jahresberichte 1987 S. 37 und 1989 S. 44 f.). In letzter Zeit traten auch Schwierigkeiten auf im Zusammenhang mit der konsolidierten Aufsicht über die Gruppe, welcher diese Bank angehört. Bei der Bewilligungserteilung hatte die Bankenkommission die konsolidierte Aufsicht über diese Gruppe übernommen.

Während seiner ganzen Existenz konnte das Institut nur dank wiederholten Zuschüssen des wirtschaftlichen Eigentümers ausgeglichene Resultate ausweisen. Ohne dieses massive, freiwillige Ein-

schreiten hätte die Bank einen die eigenen Mittel übersteigenden kumulierten Betriebsverlust erlitten. Das Weiterbestehen der Bank hing somit einzig von der Zahlungsfähigkeit und dem Willen des wirtschaftlichen Eigentümers ab, was für die Gläubiger ein latentes Risiko darstellte. Die Bankenkommission bezog ferner die Bedürfnisse des allgemeinen Funktionsschutzes in ihre Überlegungen ein. Nicht vereinbar mit einer wirkungsvollen Bankenaufsicht ist zudem, dass mit der Anordnung von notwendigen Massnahmen zugewartet wird, bis eine Bank überschuldet ist. Eine strukturbedingt ungenügende Rentabilität gefährdet sowohl die Interessen der Gläubiger als auch das Vertrauen der Kundschaft in den Finanzplatz Schweiz und die Glaubwürdigkeit der bewilligten Finanzinstitute ganz allgemein. Sogar ein Eigenmittelüberschuss und die Entschlossenheit des wirtschaftlichen Eigentümers, welcher Jahr für Jahr die anfallenden Betriebsverluste abdeckt, so dass keine unmittelbare Gefahr für die Gläubiger besteht, erlauben keinesfalls eine andauernde ungenügende Rentabilität. Demzufolge teilte die Bankenkommission der betreffenden Bank mit, dass sie sich gezwungen sehe, ihr die Bewilligung zur Ausübung der Banktätigkeit zu entziehen.

Um dem Bewilligungsentzug und den negativen Folgen einer Zwangsliquidation zu entgehen, beschloss die Generalversammlung der Bank die Umwandlung des Institutes in eine Finanzgesellschaft.

3.2.4 Lockerung der Syndizierungsvorschriften durch die Nationalbank

Die Schweizerische Nationalbank änderte mit Wirkung ab 1. April 1993 ihre auf Art. 8 BankG gestützten Regeln über den Kapitalexpert. Bisher mussten alle Institute, welche an einem Syndikat zur Emission von Schuldverschreibungen eines ausländischen Emittenten in Schweizer Franken teilnahmen, in der Schweiz (oder in Liechtenstein) domiziliert sein (sogenannte «Syndizierungsvorschriften»). Im Sinne einer Liberalisierung wurde diese Regel durch das sogenannte «Verankerungsprinzip» ersetzt. Danach gilt die Domizilpflicht nur noch für den Federführer eines Syndikats. Im übrigen dürfen auch im Ausland domizilierte Institute am Emissionssyndikat teilnehmen.

Aufgrund der Änderung der Bankenverordnung vom 23. August 1989 (Art. 2 a Bst. c) sind Emissionshäuser mit Sitz in der Schweiz seit dem 1. Januar 1990 dem Bankengesetz voll als Banken unterstellt. Im

Zusammenhang mit der neuen Syndizierungsregel hatte die Bankenkommision zu prüfen, ob ausländische Institute, welche von der neuen Möglichkeit Gebrauch machen und vom Ausland aus am schweizerischen Emissionsgeschäft teilnehmen wollen, dazu eine Bewilligung der Bankenkommision bedürfen. Sie verneinte die Frage. Sie folgte dabei der bisherigen Praxis, welche eine Bewilligung nur verlangt, wenn entweder der statutarische Sitz einer Bank sich in der Schweiz befindet oder natürliche Personen massgeblich für diese in der Schweiz tätig sind. Grenzüberschreitende Bankdienstleistungen dürfen in der Schweiz wie bisher bewilligungsfrei angeboten werden. Die schweizerische Rechtsordnung kennt damit schon eine Regelung, welche liberaler ist als diejenige, welche die 2. EG-Bankenrichtlinie von 1989 für den EG-Binnenmarkt vorsieht.

Um keine Anreize für Verlagerungen der Geschäftstätigkeit ins Ausland zu schaffen, ging die Bankenkommision noch einen Schritt weiter. Sie erlaubte nicht dem Bankengesetz unterstellten schweizerischen Instituten, auf Namen und auf Rechnung einer ausländischen Gesellschaft ohne Bewilligungspflicht am schweizerischen Emissionsgeschäft teilzunehmen. Sämtliche Verträge müssen aber im Namen der ausländischen Gesellschaft abgeschlossen werden. Öffentlich darf nur diese in Erscheinung treten. Sie muss alle Eigenpositionen auf ihre Bücher nehmen.

3.3 Eigenmittel

3.3.1 Revision der Eigenmittelvorschriften

Die in der Bankenverordnung (Art. 11-13) geregelten schweizerischen Eigenmittelvorschriften sollen in zwei Schritten an die internationale Entwicklung angepasst werden. Die neuen Vorschriften würden alsdann auch für die Effekthändler unter dem künftigen Börsen- und Effektenhandelsgesetz (vgl. Ziff. 1.3) gelten. Die hierzu erforderlichen umfangreichen Vorbereitungen wurden im Juni 1993 von einer gemischten Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz der Bankenkommision in Angriff genommen. Der Arbeitsgruppe gehören Vertreter aller Bankengruppen, der Effekthändler, der Treuhand-Kammer, der Schweizerischen Bankiervereinigung sowie der Schweizeri-

schen Nationalbank an. Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf den in der Arbeitsgruppe geführten Diskussionen. Die Bankenkommision wird dazu aufgrund eines Berichts der Arbeitsgruppe Stellung nehmen und dem Eidg. Finanzdepartement zuhänden des Bundesrates Antrag stellen.

In einem ersten Schritt ist auf Anfang 1995 geplant, die Eigenmittelanforderungen für Kreditrisiken auf die indirekte Berechnungsmethode gemäss den Empfehlungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht und der EG-Richtlinie über einen Solvabilitätskoeffizienten für Kreditinstitute (89/647/EWG) umzustellen. Während das geltende schweizerische Recht (Art. 13 Abs. 1 BankV) die minimale Eigenmittelunterlegung direkt in Prozenten der Buchwerte der verschiedenen Kategorien von Aktiven, Ausserbilanzgeschäften und offenen Devisen- bzw. Edelmetallpositionen vorschreibt, werden nach dem Basler Eigenkapital-Modell und der EG-Richtlinie die einzelnen Geschäftsarten zuerst nach ihrem relativen Gegenparteiisiko gewichtet und anschliessend die Summe der so gewichteten Geschäfte mit einem einheitlichen Unterlegungssatz von 8% multipliziert. Ausserbilanzgeschäfte werden zuerst mit einem Kreditumwandlungsfaktor multipliziert, um den dem Kreditrisiko ausgesetzten Betrag zu ermitteln, und anschliessend entsprechend dem Risikogehalt der Gegenpartei gewichtet. Schliesslich wird die gewichtete Summe wiederum mit demselben Unterlegungssatz wie die Bilanzaktiven multipliziert (vgl. EBK-Bulletin 19 S. 25 f.).

Obschon das geltende, 1989 ergänzte schweizerische Unterlegungsschema auf dem gleichen Grundsatz der Risikogewichtung beruht (vgl. Jahresbericht 1989 S. 15 ff.), führen seine allzu stark an der Rechnungslegung ausgerichteten direkten Unterlegungssätze insbesondere im Bereich der Ausserbilanzgeschäfte zu unlösbaren Widersprüchen. Die international gebräuchliche indirekte Unterlegung erlaubt demgegenüber eine konsequente Anwendung des Grundsatzes, wonach für die gleiche Gegenpartei ungeachtet der Geschäftsart immer die gleiche Risikogewichtung und Eigenmittelunterlegung gelten soll. Überdies kommt dieses Modell mit wesentlich weniger Unterlegungssätzen aus.

Die in etlichen Bereichen höheren schweizerischen Risikogewichtungen für die verschiedenen Kategorien von Gegenparteien sol-

len jedoch grundsätzlich, wenn auch in etwas vereinfachter Form, beibehalten werden, da es sich beim Basler Eigenkapital-Modell und der ihm nachgebildeten EG-Richtlinie nur um absolute Mindeststandards handelt. Bezüglich der Unterlegung der grundpfandgesicherten Kredite auf gewerblichen und industriellen Liegenschaften besteht hingegen ein Anpassungsbedarf nach oben, weil die internationalen Standards derartige Geschäfte wie Blankokredite an Schuldner des Privatsektors behandeln, also mit 100% gewichten und folglich im Endergebnis mit 8% eigenen Mitteln unterlegen. Einzig vom Schuldner selbst bewohnte oder vermietete Wohnliegenschaften werden als privilegierte Grundpfanddeckung anerkannt und mit 50% gewichtet. Eine Erhöhung der schweizerischen Eigenmittelunterlegung für Forderungen mit hypothekarischer Deckung auf Nicht-Wohnliegenschaften von heute 4% (innerhalb zwei Dritteln des Verkehrswertes) und 6% (bei höherer Belehnung) rechtfertigt sich aufgrund der jüngsten Erfahrungen mit dem Preiszerfall am inländischen Immobilienmarkt. Die gestiegenen Risiken der Banken bestätigen, dass die auf internationaler Ebene festgesetzte höhere minimale Gewichtung des Kreditrisikos angemessen ist. Damit die vornehmlich im Hypothekengeschäft tätigen Banken den beträchtlichen Mehrbedarf an Eigenmitteln erfüllen können, muss jedoch eine mehrjährige Anpassungsfrist eingeräumt werden.

Für Ausserbilanzgeschäfte soll die Unterlegung neu aufgrund der zu Marktpreisen ermittelten Wiederbeschaffungskosten (replacement values) zuzüglich einer Sicherheitsmarge (add-on) erfolgen, womit die von der Bankenkommission im Rundschreiben Ausserbilanz-Klumpenrisiken (EBK-RS 92/3; Jahresbericht 1992 S. 30 ff.) eingeführte Methode des Marktbewertungsansatzes auf die Eigenmittelanforderungen übertragen würde. Für Wertschriften ist vorgesehen, das emittentenspezifische Ausfallrisiko neu allgemein durch die Unterlegung der Netto-Long-Position anstelle der bisherigen Unterlegung der Bilanzposition abzudecken. Diese risikoadäquatere Bemessungsmethode wurde ebenfalls bereits durch das Rundschreiben Eigenmittel Wertpapierleihe (EBK-RS 93/4; Ziff. 2.4) zugelassen.

In einem zweiten, auf Anfang 1996 geplanten Schritt geht es schliesslich darum, die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht aufgrund des Ende 1993 abgeschlossenen Konsultationsverfahrens

(vgl. 5.1.2) zu erlassenden Empfehlungen zur Eigenmittelunterlegung der Marktrisiken in die Bankenverordnung und die Verordnung zum Börsen- und Effektenhandelsgesetz umzusetzen.

3.3.2 SKA/CS Holding

Die SKA ist seit der Verfügung der Bankenkommission vom 1. September 1989 für die konsolidierte Einhaltung der Eigenmittel-Vorschriften des Bankengesetzes und der Bankenverordnung auf der strukturell übergeordneten Stufe des CS-Holding-Konzerns verantwortlich (vgl. Jahresberichte 1989 S. 40 ff. und 1990 S. 34/35). Die SKA ist deshalb gehalten, einen allfälligen Fehlbetrag im CS-Holding-Konzern über einen Eigenmittel-Zuschlag auszugleichen. Die Bankenkommission überprüfte auch 1993 die Einhaltung der Eigenmittel-Vorschriften durch den CS-Holding-Konzern auf konsolidierter Grundlage. Sie verglich dabei eingehend die auf einzelne ausgewählte Wertschriftentochtergesellschaften der CSFB-Gruppe anwendbaren ausländischen Regeln hinsichtlich der Eigenmittel-Anrechnung einerseits und der Eigenmittel-Anforderung andererseits mit den schweizerischen Normen (vgl. Jahresbericht 1992 S. 47).

Die Unterschiede zwischen den durch die Konsolidierung Anwendung findenden Eigenmittel-Anforderungen der Bankenverordnung und denjenigen ausländischer Börsenaufsichtsbehörden variieren je nach Geschäftstätigkeit der betroffenen Gesellschaft. Es kommt durchaus vor, dass die Börsenaufsichtsregel mehr Eigenmittel verlangt. Insgesamt war aber das schweizerische Eigenmittel-Erfordernis bezüglich aller CSFB-Gruppengesellschaften zusammen deutlich höher als die Summe der ausländischen Anforderungen. Der zweite wesentliche Unterschied betrifft die Anrechnung von Eigenmitteln. Die in direkterem Kontakt zu den Wertschriftenhäusern stehenden Börsenaufsichtsbehörden akzeptieren insbesondere auch kurzfristige nachrangige Schulden als ergänzende Eigenmittelbestandteile. Voraussetzung dafür ist, dass die Aufsicht über Mechanismen verfügt, die Rückzahlung solcher Eigenmittel notfalls sofort zu untersagen.

Im Sinne einer technisch adäquateren Ablösung einer bisher dem CS-Holding-Konzern im Rahmen einer Übergangsregelung

zugebilligten Eigenmittel-Erleichterung verfügte die Bankenkommission, dass für elf namentlich aufgeführte Wertschriftengesellschaften der CSFB-Gruppe, allesamt mit Sitz in G-10-Staaten, einstweilen neu die Einhaltung der Eigenmittel-Vorschriften der jeweiligen nationalen Börsenaufsichtsbehörden gilt. Die ausländischen Vorschriften sind indessen auch dann für die konsolidierte Eigenmittelanforderung massgebend, wenn sie im konkreten Fall zu einer höheren Belastung führen als die schweizerischen Regeln. Überdies darf ein allfälliger Überschuss aus lokal angerechneten Eigenmitteln der ausländischen Wertschriftentöchter auf Konzernstufe nicht angerechnet werden.

Der auf Ersuchen von SKA und CS Holding ergangene neue Entscheid gab der Bankenkommission Anlass festzuhalten, dass die Eigenmittel-Vorschriften der Bankenverordnung ungeachtet der Konzernstruktur zu erfüllen sind, weshalb sie im CS-Holding-Konzern weiterhin konsolidiert gelten. Die Holding-Struktur wird hinsichtlich der Eigenmittel nicht privilegiert behandelt. Die Bankenkommission erwog hingegen, dass bezüglich der ausländischen Wertschriftentochtergesellschaften der CSFB-Gruppe die primär auf das Kreditrisiko von Banken gerichteten schweizerischen Regeln nicht unbesehen den durch anerkannte Börsenaufsichtsbehörden entwickelten Standards vorgehen. Die Bankenkommission berücksichtigte damit, dass die Vorschriften von Börsenaufsichtsbehörden dem Marktrisiko und den Absicherungsgeschäften (Hedging) besser gerecht werden als die geltende Bankenverordnung. Die Regelung für den CS Holding-Konzern gilt jedoch nur im Sinne einer Übergangsregelung und befristet bis zum Inkrafttreten revidierter Eigenmittel-Vorschriften der Bankenverordnung unter Einbezug der Marktrisiken (vgl. Ziff. 3.3.1 am Schluss), längstens aber bis Ende 1996.

3.4 Rechnungslegung

Die im Frühjahr 1992 unter dem Vorsitz von Prof. Dr. oec. Max Boemle eingesetzte Expertenkommission zur Revision der Art. 23–25 BankV und des Anhangs II BankV (vgl. Jahresbericht 1992 S. 51 f.) setzte ihre Arbeiten 1993 fort. In nunmehr insgesamt zwölf Sitzungen wurden der Verordnungstext und die Wegleitung zu den Rechnungslegungsvorschriften von Grund auf erneuert. Die Arbeiten standen

am Jahresende kurz vor dem Abschluss. Die ursprünglich vorgesehene Vorlage des Revisionsentwurfes an die Bankenkommission im Verlauf des Jahres 1993 konnte indes nicht erreicht werden. Die Bankenkommission verlängerte auf Antrag der Expertenkommission die Frist bis zum Frühling 1994.

Der Revisionsentwurf der Expertenkommission sieht vor, dass die Jahresrechnung der Banken aus der Bilanz, der Erfolgsrechnung und dem Anhang sowie für Banken, welche das Bilanzgeschäft in erheblichem Umfang tätigen, aus einer Mittelflussrechnung bestehen soll. Bilanz und Erfolgsrechnung werden gestrafft und im Sinne eines besseren Überblicks von Detailangaben entlastet. Darüber wird der Anhang Auskunft geben: er ergänzt und erläutert die Bilanz und die Erfolgsrechnung sowie gegebenenfalls die Mittelflussrechnung. Der Anhang soll damit insbesondere dem fachkundigen Leser einen besseren Einblick in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Bank vermitteln.

Zum Auftrag der Expertenkommission gehört auch die Schaffung eines Gliederungsschemas für die Konzernrechnung. Diese wird analog zum Einzelabschluss aus Bilanz, Erfolgsrechnung, Anhang und Mittelflussrechnung bestehen.

Neu wird ferner sein, dass der Zwischenabschluss sich nicht mehr bloss auf die Bilanz beschränkt, sondern auch aus einer Erfolgsrechnung bestehen wird.

Schliesslich schlägt die Expertenkommission vor, dass die Wegleitung zu den Rechnungslegungsvorschriften nicht mehr in der Bankenverordnung, sondern im Rahmen eines Reglementes der Bankenkommission geregelt werden soll. Gründe hierfür sind der Umfang der künftigen Wegleitung und grössere Flexibilität für Anpassungen.

Im Rahmen der Revision des Bankengesetzes aufgrund des Folgeprogramms nach der Ablehnung des EWR-Abkommens (vgl. Ziff. 1.1) erfährt auch Art. 6 BankG Änderungen. Er wird zum einen an das neue Aktienrecht angepasst und zum anderen die gesetzliche Grundlage für die Bankenkonzernrechnung und den erweiterten Zwischenabschluss bilden.

3.5 Revisionswesen

3.5.1 EBK-RS 92/2 Frühinformation; erste Erfahrungen

Im Jahresbericht 1992 wurden das auf den 31. Dezember 1992 in Kraft gesetzte neue Rundschreiben 92/2 «Frühinformation» vorgestellt und dessen Zwecke erläutert (S. 29 f.). Das abgelaufene Jahr bot somit erstmals Gelegenheit, das Meldeverfahren anzuwenden und die Qualität und damit die Aussagekraft der eingereichten Daten zu prüfen.

Im wesentlichen waren durch sämtliche Banken innert 60 Tagen nach Abschluss des Geschäftsjahres die Formulare «Erfolgs-Analyse» und «Eigenkapital-Analyse» sowie weitere ergänzende Angaben direkt der Bankenkommission zu erstatten. Da bei über 90% der Schweizer Banken das Geschäftsjahr mit dem Kalenderjahr übereinstimmt, waren Ende Februar 1993 die einverlangten Frühinformationen grösstenteils fällig. Gewisse Startschwierigkeiten konnten hingegen nicht überraschen, zumal diese Frühinformationen vor der Meldung an die Bankenkommission nicht einer Prüfung durch die Revisionsstelle unterzogen werden mussten.

Im März und April 1993 wurden durch die Bankenkommission die noch ausstehenden Daten eingeholt, Plausibilitätskontrollen durchgeführt und besondere Entwicklungen abgeklärt. Die anschliessenden Analysen und Auswertungen erlaubten sodann, einen Überblick über die 1992 massgeblichen, effektiven Trends der Schweizer Bankbranche und der einzelnen Bankengruppen zu gewinnen. Die Bankenkommission konnte auch die einzelnen Banken frühzeitig und präziser würdigen und demzufolge noch situationsgerechter handeln.

Aufgrund der im weiteren Jahresverlauf eingegangenen Revisionsberichte waren sodann vereinzelt Korrekturen der im Frühjahr gemeldeten Daten notwendig, welche jedoch in keinem Fall zur Neuerschätzung der Lage führten. Hauptgründe hierfür waren einerseits meist geringe Interpretations- und Definitionsdifferenzen beim Ausfüllen der Formulare und andererseits die zahlreichen Änderungen der Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze durch die Banken, welche in den Analyseformularen nicht einheitlich und systematisch Eingang

fanden. Es liess sich im Herbst 1993 somit feststellen, dass die im Frühling erstmals erstatteten Frühinformationen trotzdem qualitativ den Ansprüchen im wesentlichen gerecht zu werden vermochten. Mit zunehmender Melderoutine wird sich die Datenqualität zudem noch weiter optimieren lassen.

Der Beitrag der Frühinformation an die Bankenaufsicht ist dabei umso grösser, je mehr ihr Zahlenwerk mit den übrigen verfügbaren quantitativen und qualitativen Informationen aus der Tätigkeit der Aufsichtsbehörde verknüpft wird. Sie bildet hiermit einen wichtigen Mosaikstein.

3.5.2 Bewertung von Hypothekarkrediten

Wie auch in früheren Jahren wurden oft beträchtliche Unterschiede bei der Bewertung, vor allem von Hypothekarkrediten, festgestellt (Jahresberichte 1991 S. 43 f. und 1992 S. 56). Mit sogenannten «flexiblen Bewertungslösungen» wurde in einzelnen Fällen nicht von den tatsächlichen Kreditrisiken ausgegangen, sondern vom angestrebten, zu publizierenden Jahresabschluss aus rückwärts gerechnet mit dem Ziel falsch verstandener, die Bilanzwahrheit verletzender Stetigkeit. Banken mit komfortablen Eigenmittelausstattungen und Erträgen wenden oft strengere Massstäbe an als Institute, die über keinen Spielraum verfügen und deshalb aufgrund der Verkraftbarkeit bewerten.

Die Bankenkommission regte deshalb die Schweizerische Bankiervereinigung an, ihrerseits geeignete Richtlinien zur Harmonisierung zu erlassen, um die Bewertungsprobleme zu entschärfen (Jahresbericht 1992 S. 56). Zwar können menschliche Schwächen und mentalitätsmässige Barrieren bei der Bewertung nicht ausgeschaltet werden. Indessen scheint es möglich, mit objektiven Leitplanken Vorgaben zu standardisieren und den Bewertungen zugrundezuliegende Annahmen festzuhalten. Die Anregung wurde gut aufgenommen. Die Bankiervereinigung verabschiedete «Richtlinien für die Abwicklung und die Bewertung grundpfandgesicherter Kredite (direktes und indirektes Hypothekargeschäft)». Mit diesen empfiehlt sie den Banken, interne Weisungen für die folgenden Bereiche zu erlassen: Voraussetzungen für die Kreditgewährung, Kreditdokumentation, Bewer-

tung des Grundpfandes, Belehnungswert, Belehnungssätze sowie Kreditüberwachung und -verwendung.

Die Bankenkommission nahm von diesen Richtlinien Kenntnis und bezeichnete sie als striktes Minimum, welches von den Banken einzuhalten ist.

3.5.3 Untersuchung derivativer Instrumente

In breiten Kreisen, insbesondere bei Aufsichtsbehörden, besteht ein latentes Unbehagen gegenüber dem rasanten Wachstum und den riesigen Volumina der derivativen Finanzinstrumente. Um sich ein besseres Bild über die Aktivität der Schweizer Banken auf dem Gebiet der neuen Finanzinstrumente zu machen und um einen allfälligen regulatorischen Handlungsbedarf zu orten, beschloss die Bankenkommission, eine statistische Erhebung über ausgewählte derivative Finanzinstrumente durchzuführen. Eine erste Umfrage ergab indessen, dass einige Banken noch nicht in der Lage waren, die gewünschten Angaben über konsolidierte Marktwerte ohne unverhältnismässigen Aufwand zu liefern. Eine Erhebung wäre lediglich bezüglich Nominal- bzw. Kontraktvolumen realisierbar gewesen. Da Zahlen über Kontraktvolumen als Gradmesser für die effektive Risikoexposition einer Bank ungeeignet sind, verzichtete die Bankenkommission vorderhand auf die Erhebung statistischer Daten auf breiter Basis. Statt dessen führte sie bei verschiedenen Banken, die aktiv im Bereich der Derivate tätig sind, eine Umfrage über die Risikopolitik, Organisation und Risikoerfassung/-evaluation durch. Die Umfrage ist mittlerweile abgeschlossen und wird nun ausgewertet.

3.5.4 Verrechnungsrisiko bei Treuhandgeschäften

Seit der Revision der Bankenverordnung vom 4. Dezember 1989 haben die Revisionsstellen bei Treuhandgeschäften zur Angemessenheit des Schutzes der Treugeber vor dem Risiko der Verrechnung ihrer Guthaben mit Forderungen des Empfängers der Treuhandgeschäfte gegen die Bank Stellung zu nehmen (Art. 44 Bst. g BankV; Jahresbericht 1989 S. 45 f. sowie EBK-Bulletin 19 S. 43 ff. und 52 f.). Umstritten blieb jedoch, welche Massnahmen zum Ausschluss des

Verrechnungsrisikos im Hinblick auf einen allfälligen Konkurs der Treuhandbank erforderlich und praktikabel sind. Auf Anregung der Bankenkommission und der Treuhand-Kammer präziserte die Schweizerische Bankiervereinigung deshalb ihre Richtlinien betreffend Treuhandgeschäfte durch eine Ergänzung in diesem Punkt (Zirkular Nr. 1079 D vom 22. Juni 1993): Gemäss Ziff. III 1 der Richtlinien sind insbesondere Interessenkonflikte zwischen Bank und Kunde zu vermeiden, die dann entstehen können, wenn die Treuhandanlagen in ein direktes Abhängigkeitsverhältnis mit Schulden der Treuhandbank gegenüber der ausländischen Anlagebank geraten. Unzulänglich oder sogar missbräuchlich wäre eine Situation namentlich dann, wenn die ausländische Bank der Schweizer Bank (Treuhandbank) offensichtlich nur einen Kredit einräumt, sofern letztere auch im umgekehrten Verhältnis Gelder bei ihr plaziert und es sich dabei um Treuhandgelder von Kunden handelt. In solchen Fällen wird der Treuhandbank empfohlen, die Anlagebank zu informieren, dass es sich um Treuhandanlagen von Kunden handelt, damit der gute Glaube der Anlagebank zerstört wird. Zwei neuere Gerichtsentscheide (Cour de Justice civile du Canton de Genève vom 20. März 1992; Tribunal de Paris vom 1. Oktober 1992, in: La Semaine Juridique 1993 S. 76ff.) haben denn auch bestätigt, dass die tatsächliche Kenntnis der treuhänderischen Natur der Anlagen der Verrechnung mit Forderungen der Anlagebank erfolgreich entgegengehalten werden kann. Als alternative Massnahme wird der Treuhandbank empfohlen, mit der Anlagebank einen ausdrücklichen Verzicht auf die Verrechnung bezüglich der Treuhandanlagen zu vereinbaren. Die bankinternen Massnahmen zur Verminderung der Verrechnungsgefahr sind laufend zu überwachen und allfällig geänderten Verhältnissen anzupassen (Ziff. III 4 der Richtlinie). Aus der Sicht der Bankenkommission sind diese Empfehlungen der Bankiervereinigung geeignet, das Verrechnungsrisiko in angemessener Weise einzuschränken und die den Revisionsstellen mit der letzten Verordnungsrevision übertragene Prüfungsaufgabe zu konkretisieren.

3.5.5 **Revisionstätigkeit**

1993 wurde die Tätigkeit von bankengesetzlichen Revisionsstellen und verantwortlichen leitenden Revisoren eingehend geprüft, wel-

che die Aufsichtsbehörde über schwerwiegende Mängel in der internen Organisation oder über die finanzielle Lage einer Bank nicht rechtzeitig orientiert hatten oder die ihrer Arbeit nicht mit der Sorgfalt eines ordentlichen und sachkundigen Revisors (Art. 20 Abs. 4 BankG) nachgekommen waren:

a) In einem Fall machte die Bankenkommission erstmals von der Möglichkeit Gebrauch, bei der Standeskommission der Treuhandkammer Anzeige gegen eine Revisionsstelle wegen fehlender Sorgfalt einerseits bei der Kreditbewertung und andererseits bei der Prüfung der Einhaltung der Risikoverteilungsvorschriften (Art. 21 BankV) einzureichen.

b) Eine Revisionsstelle stellte anlässlich einer Sonderprüfung der Aktiven einer Bank fest, dass der Wertberichtigungsbedarf so stark zugenommen hatte, dass mehr als die Hälfte der eigenen Mittel der Bank verloren waren. Die Verantwortlichen der Revisionsstelle unterliessen es, die anlässlich der Sonderprüfung gemachten Feststellungen weiter zu verfolgen und die Aufsichtsbehörde umgehend zu informieren. Gegen sie wurde beim Eidg. Finanzdepartement Strafanzeige eingereicht.

c) Ein Revisor führte im Hinblick auf den Jahresabschluss 1992 bei einer Bank eine Prüfung der Debitoren durch. Dabei erstattete er zuhanden der Bank einen Bericht, in dem die nötigen Wertberichtigungen so festgelegt wurden, dass die eigenen Mittel der Bank intakt und die gesetzlichen Eigenmittel-Vorschriften folglich erfüllt waren. Der Bericht enthielt allerdings eine grössere Anzahl nicht wertberichtigter Debitorenpositionen, die gemäss Feststellungen des Revisors wegen weitgehender Belehnungen, fehlender Tragbarkeit oder anderen Gründen ein evidentes Risiko enthielten. Eine kurz darauf durchgeführte Qualitätskontrolle ergab für die Bank einen wesentlich höheren Wertberichtigungsbedarf, so dass die ausgewiesenen eigenen Mittel der Bank nicht mehr intakt waren und die Eigenmittel-Vorschriften nicht mehr eingehalten werden konnten. Zur Zeit klärt die Bankenkommission die Tätigkeit der Revisionsstelle ab.

d) In einem weiteren, zur Zeit noch offenen Verfahren prüfte die Bankenkommission ebenfalls die Tätigkeit einer Revisionsstelle. Die Gesellschaft wies im Revisionsbericht darauf hin, dass bei verschiedenen Schuldnern die Bonität nicht objektiv beurteilbar sei. Die

Deckung der Kredite bestand aus nicht kotierten Aktien einer von den Schuldnern beherrschten Gesellschaft. Rückstellungen wurden aber nicht gemacht und von der Revisionsstelle auch nicht verlangt.

e) Diese und in weiteren Fällen gemachte Feststellungen veranlassen die Bankenkommission, inskünftig vermehrt ausserordentliche Revisionen durch eine andere Revisionsstelle zu verlangen.

Die Bankenkommission ist sich bewusst, dass sich die Revisionsstellen einem dauernden Zweifrontenkonflikt ausgesetzt sehen. Der Auftraggeber erwartet und fordert generell Verständnis bei der Prüfung, Zurückhaltung in der Kritik, moderate Berichtserstattung und eine bescheidene Honorarforderung. Die Aufsichtsbehörde ihrerseits pocht auf Gründlichkeit der Kontrollen, volle Transparenz, Schärfe im Urteil. Sie muss sich dabei aber stets bewusst bleiben, dass sie auf eine saubere und korrekte Zusammenarbeit mit den Revisionsstellen unabdingbar angewiesen ist. Dennoch kommt die Bankenkommission nicht umhin, tätig zu werden, wenn sich Revisionsstellen bei ihrer Tätigkeit vom letztlich allein massgebenden Kriterium des Gläubigerschutzes entfernen.

Trotz dieser Einzelfälle bleibt es indessen bei der klarerweise zutreffenden Feststellung, dass sich bis heute das schweizerische Aufsichtssystem insgesamt gut bewährt hat.

3.56 Untersuchung EDV-Revision

Die Bedeutung der elektronischen Datenverarbeitung (EDV) ist vorrangig. Ohne dieses Hilfsmittel würden sich die Aufgaben einer Bank heute nicht mehr bewältigen lassen. Gegenwärtig verfügen 84% der Banken (ohne Raiffeisenbanken) über eine eigene EDV-Anlage. 14% der Institute lassen ihre Daten durch das Rechenzentrum einer anderen Bank oder durch selbständige externe Rechenzentren verarbeiten. Nur gerade 2% der Banken – es handelt sich dabei um kleine Sparkassen – führen ihre Buchhaltungen noch konventionell.

Die Bankenkommission führte bei den bankengesetzlichen Revisionsstellen und anerkannten Inspektoraten von Kantonalbanken eine Umfrage durch, um abzuklären, wie die EDV-Revision durchgeführt

wird. Die Umfrage ergab, dass die leitenden Bankrevisoren der externen Revisionsstellen normalerweise in der Lage sind, Aussagen über die Ordnungsmässigkeit, die Qualitätssicherung und die Sicherheit eines EDV-Systems der von ihnen geprüften Bank zu machen. Dabei müssen sie sich aber vor allem bei grösseren Banken mit komplexen Anlagen auf die von den EDV-Revisoren der internen Inspektorate der Banken geleistete Arbeit abstützen. Schwierigkeiten wurden bei einem externen Rechenzentrum, das von mehreren Banken unterhalten wird, festgestellt. Hier gilt es noch die Frage zu klären, welche Revisionsstelle die EDV-Revision durchführt oder ob ein Revisionspool der beteiligten Revisoren gebildet werden soll.

Es zeigte sich auch, dass vor allem kleinere Revisionsstellen mehr Schwierigkeiten als grosse mit internationalen Verbindungen bezeugen, qualifiziertes Personal für die anspruchsvolle Aufgabe der EDV-Revision zu finden und auszubilden. Es sind deshalb auch einige dieser kleineren Gesellschaften, die spezialisierte Drittgeseilschaften mit der Durchführung von EDV-Revisionen beauftragen. Dabei werden ausreichende Qualitätskontrollen über die von den Drittgeseilschaften durchgeführten Prüfungen vorgenommen.

3.6 Kantonalbanken

3.6.1 Aufsicht über die Kantonalbanken (Swisslex)

Bereits im Vorjahr wurde die Frage aufgeworfen, wie und unter welchen Voraussetzungen die Kantone ihre Aufsicht über die Kantonalbank auf die Bankenkommission übertragen könnten (Jahresbericht 1992 S. 56 ff.; vgl. auch Jahresbericht 1991 S. 53 ff.). Nachdem klar war, dass hierzu zuerst eine entsprechende Grundlage im Bankengesetz geschaffen werden musste, nahmen die Bankenkommission und die interessierten Kantone die Gelegenheit wahr und brachten dieses Anliegen in die Revision des Bankengesetzes im Rahmen des Folgeprogramms nach der Ablehnung des EWR-Abkommens ein (vgl. Ziff. 1.1). Der neue Art. 3a BankG wird in seinem Abs. 2 vorsehen, dass die Kantone die bankengesetzliche Aufsicht

über ihre Kantonalbanken vollumfänglich der Bankenkommission übertragen können. In diesem Fall werden Art. 3 Abs. 2 und 3 BankG auf die betreffenden Kantonalbanken direkt anwendbar. Sie werden namentlich über eine angemessene Verwaltungsorganisation und über Organe, die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten, verfügen müssen. Die Bankenkommission wird gegenüber der vollumfänglich unter ihrer Aufsicht stehenden Kantonalbank ausser dem Bewilligungszug nach Art. 23quinquies BankG alle erforderlichen Massnahmen verfügen können. Die Errichtung und Auflösung der Kantonalbanken sowie die Überwachung der Einhaltung kantonal gesetzlicher Vorschriften bleiben hingegen Sache der Kantone. Einige Kantone haben im Rahmen von hängigen Revisionen ihrer Kantonalbankgesetze bereits die kantonalrechtlichen Grundlagen für die Übertragung der Aufsicht geschaffen. Mit dem Inkrafttreten des Art. 3a BankG werden deshalb diese Kantonalbanken ohne weiteres sofort der Aufsicht durch die Bankenkommission unterstehen. Mittelfristig ist es aus der Sicht der Bankenkommission ohnehin wünschbar, dass sämtliche Kantonalbanken vollumfänglich von ihr beaufsichtigt werden.

Wird die volle Aufsicht nicht der Bankenkommission übertragen, bedeutet dies indes nicht, dass eine Kantonalbank die Erfordernisse einer angemessenen Verwaltungsorganisation und der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit nicht zu erfüllen hätte (vgl. Jahresbericht 1991 S. 53 ff.). Bereits im «Eurolex»-Gesetzespaket war deshalb vorgesehen gewesen, dies positivrechtlich im Bankengesetz zu verankern (vgl. Jahresbericht 1992 S. 57). Im Rahmen des Folgeprogramms nach der Ablehnung des EWR wird dies beibehalten, so dass bei den bezüglich Art. 3 BankG auch kantonal überwachten Kantonalbanken die Kantone gemäss dem neuen Art. 3a Abs. 1 BankG die Einhaltung entsprechender Voraussetzungen sicherzustellen haben werden.

Das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR bringt in aufsichtsrechtlicher Hinsicht eine weitere Neuerung für Kantonalbanken. Art. 18 Abs. 2 BankG wird ersatzlos gestrichen. Damit werden inskünftig sämtliche Kantonalbanken wie alle anderen Banken zusätzlich zur internen Revision (Inspektorat) eine externe Revisionsstelle beiziehen müssen. Gemäss den Übergangsbestimmungen werden

sie dies innerhalb von drei Jahren tun müssen. Wird die Aufsicht vorher auf die Bankkommission übertragen, hat die Kantonalbank bereits in diesem Zeitpunkt eine externe Revisionsstelle mit der bankengesetzlichen Revision zu beauftragen.

36.2 Staatsgarantie / Privatisierung

Bewegung ins Kantonalbankenwesen ist nicht nur in aufsichtsrechtlicher Hinsicht gekommen. Gegenstand der Diskussion um die Kantonalbanken wurden ebenfalls die Staatsgarantie und die Trägerschaft durch den Kanton. Die Entwicklung des Bankensektors scheint die Institution Kantonalbank in ihrer ursprünglichen Form eingeholt zu haben. Die historisch bedingte Sonderstellung der Kantonalbanken als Banken mit Leistungsauftrag im Interesse der kantonalen Volkswirtschaft ist angesichts ihrer Entwicklung zu Universalbanken zunehmend in Frage gestellt. Namentlich der Leistungsauftrag, der einen Verzicht auf eine Gewinnmaximierung und das Eingehen höherer Risiken mit sich bringt, wird als nicht mehr zeitgemäss betrachtet. Diskutiert werden die Ablösung der kantonalen Trägerschaft, d. h. die Privatisierung, und die Beschränkung oder gar Aufhebung der Staatsgarantie, das Korrektiv zum Leistungsauftrag. Insbesondere Einschränkungen der Staatsgarantie hätten indessen Konsequenzen für den bundesrechtlichen Sonderstatus.

Gemäss Art. 3 Abs. 4 BankG gehören zu den begriffsnotwendigen Wesensmerkmalen der Kantonalbank die Errichtung durch einen kantonalen Hoheitsakt und, von historisch begründeten Ausnahmen abgesehen, namentlich eine vollumfängliche Staatsgarantie. Die Staatsgarantie ist in diesem Sinne ein bundesrechtlicher Begriff. Sie allein ist ausschlaggebend für die Sonderbehandlung der Kantonalbanken. Eine nachträgliche Beschränkung oder gar Aufhebung der Staatsgarantie hätte deshalb grundsätzlich den Wegfall des Sonderstatus als Kantonalbank und eine Gleichstellung mit den übrigen Banken zur Folge. Namentlich müsste auch auf die Firmenbezeichnung «Kantonalbank» verzichtet werden.

Bei einer nur teilweisen Beschränkung der Staatsgarantie auf bestimmte Kundengelder wäre höchstens die Aufrechterhaltung einer

firmenrechtlichen Sonderbehandlung denkbar. Zur Verhinderung von Täuschungen im Publikum wäre die Firma mit dem Zusatz «Kantonalbank mit beschränkter Staatsgarantie» zu ergänzen. Nicht verzichtet werden könnte hingegen auf eine uneingeschränkte Unterstellung unter die eidgenössische Aufsicht verbunden mit der Möglichkeit des Bewilligungsentzuges durch die Bankenkommission. In diesem Sinne äusserte sich die Bankenkommission zu Bestrebungen, in die Revision des Bankengesetzes im Rahmen des Folgeprogramms nach der Ablehnung des EWR die Möglichkeit zur Beschränkung der Staatsgarantie einfließen zu lassen.

Ohnehin ist aber fraglich, ob eine Beschränkung der Staatsgarantie überhaupt praktikabel wäre. Sie könnte sich nämlich nur dann auswirken, wenn eine Kantonalbank tatsächlich liquidiert wird. In allen anderen Fällen ist der Kanton gleich wie bei der vollen Staatshaftung gezwungen, verlorene Eigenmittel nachzuschliessen und damit faktisch den Bestand der Bank zu garantieren. Im Unterschied zu Kantonalbanken mit voller Staatshaftung ist ihm jedoch die Möglichkeit verwehrt, seine angeschlagene Bank über einen längeren Zeitraum, allenfalls durch eine Auslagerung gefährdeter Kredite auf eine staatsgarantierte Gesellschaft (vgl. Ziff. 3.6.4), zu sanieren. Die Bankenkommission müsste im Falle eines schwerwiegenden Eigenmittelmankos bei einer Kantonalbank mit beschränkter Staatsgarantie aus Gründen des Gläubigerschutzes nämlich unverzüglich die Bewilligung entziehen. Die Zwangsliquidation führt jedoch erfahrungsgemäss zu höheren Verlusten. Eine Eingrenzung der Staatsgarantie auf sozialpolitisch besonders schützenswerte Einlegerkategorien erweist sich damit als bloss vermeintliche Haftungsbeschränkung und kaum gangbarer Mittelweg.

Die Trägerschaft des Kantons ist demgegenüber nicht begriffsnotwendiges Wesensmerkmal. Sie ist das Korrelat zur Staatsgarantie. Der Kanton wird sich als Garant seinen Einfluss auf seine Staatsbank erhalten wollen. Bundesrechtlich ist auch nicht vorgeschrieben, in welcher Rechtsform sich eine Kantonalbank zu organisieren hat. Entscheidend ist einzig die Errichtung durch einen öffentlich-rechtlichen Erlass. Es ist deshalb ohne weiteres möglich, dass sich Kantonalbanken im Rahmen von Privatisierungen in Aktiengesellschaften nach Art. 763 OR umwandeln und die Aktien zum Verkauf anbieten.

Im Rahmen einer ganzen oder teilweisen Privatisierung ist es Sache des Kantons, im Rahmen des Bundesrechtes über den Fortbestand der Staatsgarantie zu entscheiden. Es gilt dabei nebst den rein aufsichtsrechtlichen Konsequenzen zu bedenken, dass der Kanton das von Privaten übernommene unternehmerische Risiko faktisch mitgarantiert. Staatsgarantie und Privatisierung sind mit andern Worten nicht ohne weiteres miteinander zu vereinbaren.

3.6.3 Revision von Kantonalbankgesetzen

Ein weiteres Zeichen dafür, dass bei den Kantonalbanken Veränderungen im Gange sind, sind einige hängige Revisionen von Kantonalbankgesetzen. Die Bankenkommission wurde in verschiedenen Fällen um Rat und um Stellungnahme zu den Revisionsentwürfen angegangen. Kernpunkte der hängigen Überarbeitungen sind die Rechtsform der Kantonalbank, die Aufsicht und die Revision. Zu diesen Themen stehen die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft, die Übertragung der Aufsicht auf die Bankenkommission und die Einsetzung einer externen bankengesetzlichen Revisionsstelle im Vordergrund. Bezüglich der letzten beiden Punkte stellte die Bankenkommission fest, dass damit ihren Anliegen entsprochen wird. Dementsprechend konnte sie sich in ihren Stellungnahmen zu den Revisionsvorhaben grundsätzlich positiv äussern. Wo anknüpfung, dass auch Beschränkungen der Staatsgarantie zur Diskussion stehen, gab sie ihren Bedenken (vgl. Ziff. 3.6.2) Ausdruck und wies auf die negativen Folgen für den Status als Kantonalbank hin.

3.6.4 Berner Kantonalbank; Eigenmittel-Erleichterung und Auffanggesellschaft

Das Berner Staatsinstitut beschäftigte die Bankenkommission auch im abgelaufenen Jahr. Der Kanton errichtete über eine Änderung des Kantonalbankgesetzes zur Entlastung der Bank von schlechten Krediten als hundertprozentige Tochtergesellschaft derselben die Auffanggesellschaft «Dezennium AG». In dieser sollen ausserhalb der Bank die nicht mehr der neuen Geschäftspolitik der Bank entsprechenden, in der Mehrzahl notleidenden Engagements über

einen Zeitraum von zehn Jahren liquidiert werden. Die Gesellschaft wurde vom Kanton in die Staatsgarantie einbezogen. Nach Ablauf der Referendumsfrist Anfang 1994 wird die Gesetzesänderung rückwirkend auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten.

Dem Projekt selber und dem besonderen Status der Auffanggesellschaft war mit verschiedenen aufsichtsrechtlichen Anordnungen seitens der Bankenkommission Rechnung zu tragen. Namentlich konnte die Kantonalbank angesichts der Staatsgarantie zugunsten der «Dezennium AG» von der Eigenmittelkonsolidierung befreit werden.

Die Berner Kantonalbank beantragte ferner eine Verlängerung der ihr im Vorjahr gewährten Eigenmittelerleichterung für ein weiteres Jahr (vgl. Jahresbericht 1992 S. 44 f.). Der Wertberichtigungsbedarf hatte angesichts des stagnierenden Immobilienmarktes weiter markant zugenommen. Nachdem für Ende Jahr eine weitere Dotationskapitalerhöhung bevorstand und da angesichts der Auslagerung der schlechten Kredite in die Auffanggesellschaft eine nachhaltige Gesundung der Bank in Aussicht steht, konnte die Bankenkommission die Eigenmittelerleichterung für ein weiteres Jahr zulassen. Dies wurde mit einem Verbot einer Dividendenausschüttung auf dem Dotations- und Partizipationsscheinkapital verbunden, solange ein Eigenmittelfehlbetrag besteht oder dadurch entstehen könnte.

3.6.5 Solothurner Kantonalbank; Eigenmittel-Erleichterung

Auch die Staatsbank des Kantons Solothurn konnte die ihr im Vorjahr durch die Übernahme der Bank in Kriegstetten erwachsene Eigenmittellücke nicht schliessen (vgl. Jahresbericht 1992 S. 46). Im Gegenteil erwies sich der aus dieser Übernahme erforderliche Wertberichtigungsbedarf nach einer weiteren Überprüfung als wesentlich höher als ursprünglich angenommen. Die Solothurner Kantonalbank ersuchte deshalb ebenfalls um eine Verlängerung der Eigenmittelerleichterung für ein weiteres Jahr. Mit derselben Begründung wie im Vorjahr – Übernahme einer angeschlagenen Bank im Interesse der kantonalen Volkswirtschaft – gestattete die Bankenkommission den Eigenmittelfehlbetrag für ein weiteres Jahr.

3.7 Regionalbanken

3.7.1 Entwicklung der Gruppe

In der Gruppe der Regionalbanken setzte sich die Strukturbereinigung ungebrochen fort, welche nach dem Zusammenbruch der Spar- und Leihkasse Thun 1991 deutlich sichtbar wurde. In vielen Fällen liessen sich Fusionen innerhalb der Bankengruppe bewerkstelligen. Solche Schritte können allerdings nur dann gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Zukunft schaffen, wenn der klare Wille zu einem Neuaufbruch besteht und mit einer entsprechend konsequenten Handlungsweise verknüpft wird.

In einigen anderen Fällen war jedoch eine Anlehnung an eine Gross- oder Kantonalbank der geeignetere oder auch der einzig gangbare Weg. Diesen musste beispielsweise die Seeland Bank gehen (Übernahme durch den Schweizerischen Bankverein), welche zusätzlich zu den von der schlechten Wirtschaftslage und vom gedrückten Immobilienmarkt verschärften Ausleihungsrisiken auch nicht zu vernachlässigende Zinsänderungsrisiken zu verkraften sowie die 1991 rechtlich vollzogene Fusion der verschiedenen Seeländer Institute noch zu verdauen hatte. Das nach dem Fall der Spar- und Leihkasse Thun 1991 aufgebaute Instrumentarium hat dabei wesentlich zur Lösung dieser sich 1993 akzentuierenden, grösseren Problemfälle beigetragen.

Der Verband Schweizer Regionalbanken und seine Mitglieder verstärkten die Anstrengungen, Massnahmen zur Kostensenkung, zur gegenseitigen Zusammenarbeit (z. B. in den Bereichen EDV, Administration, Zahlungsverkehr, Marktauftritt, Personal, Ausbildung) sowie zur Produkte- und Dienstleistungsoptimierung zu treffen.

Die Bankenkommission hat sich auch im abgelaufenen Jahr intensiv mit den Regionalbanken beschäftigt. Im Rahmen der herkömmlichen Aufsichtstätigkeit wurden mit zahlreichen einzelnen Instituten vertiefte Kontakte gepflegt, teils unter Mitwirkung des besonderen Prüfungsausschusses des Verbandes Schweizer Regionalbanken. Dabei standen jeweils die spezifischen Schwächen, die möglichen Massnahmen und die Zukunftsgestaltung der einzelnen Regionalbanken im Vordergrund. Mit dem ebenso wichtigen wie vor

allem in kleinen und mittleren Verhältnissen erfolgreichen Prüfungsausschuss und der Spitze des Verbandes Schweizer Regionalbanken wurden sodann regelmässig Lagebeurteilungen vorgenommen und das beiderseitige Vorgehen koordiniert. Diskutiert wurden auch die zunehmende Komplexität der Geschäfte, die zur Überforderung der Geschäftsleitungen einiger Banken führen kann, und die Frage, wie sich eine Beschränkung der Tätigkeit der Banken auf das Kerngeschäft auswirken würde.

Der «Sonderausschuss Regionalbanken» schliesslich, in welchem unter dem Vorsitz der Bankenkommission der Verband Schweizer Regionalbanken, die Schweizerische Bankiervereinigung, die Gross- und Kantonalkirchen, die Schweizerische Nationalbank und das Eidg. Finanzdepartement vertreten sind, diskutierte und ebnete Lösungsmöglichkeiten für einzelne bedrohte Institute, nahm seinerseits periodische Lageeinschätzungen vor und widmete sich im Nachgang zur Spar- und Leihkasse Thun grundsätzlichen Fragen für den theoretisch schlimmsten Fall des gleichzeitigen Auftretens akuter Probleme bei einer grösseren Zahl von Banken.

Gerade die im Zinsdifferenzgeschäft im allgemeinen überdurchschnittlich stark engagierten Regionalbanken sind sich bewusst, dass die bisherigen raschen und bedeutenden Zinssenkungen einerseits ihren Schuldnern wohl eine gewisse Entlastung bringen und demzufolge die Risiken nicht mehr im gleichen Rhythmus steigen sollten, dass diese andererseits je nach Bilanzstruktur mit mehr oder weniger ins Gewicht fallendem Überhang an festverzinslichen Passiven aber neue grosse Herausforderungen stellen können.

3.7.2 Banque Vaudoise de Crédit

Die Bankenkommission stand bereits vor dem Berichtsjahr mit der Banque Vaudoise de Crédit sowie ihrer Revisionsstelle in ständigem Kontakt, wies mehrmals auf gravierende Probleme hin und schlug der Bank verschiedene Möglichkeiten zu deren Behebung vor. Neben Schwierigkeiten in der internen Organisation bekam diese Bank, eine der bedeutendsten Regionalbanken der Schweiz, auch die Auswirkungen der Rezession sowie den Zerfall der Immobilienpreise im Kanton Waadt zu spüren. Dies drückte sich vor allem im

Anwachsen der Risiken auf den Ausleihungen aus und liess eine Fortführung der Geschäftstätigkeit ohne engere Zusammenarbeit mit anderen Bankinstituten auf längere Sicht als undenkbar erscheinen.

Im Juli 1992 war die Bankenkommission vor allem über die Zunahme der erforderlichen Wertberichtigungen besorgt. Sie forderte die Bank auf, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um diese Entwicklung in Zukunft besser kontrollieren zu können. Diese Ermahnung wurde verschiedentlich wiederholt, in Briefen sowie Gesprächen mit den Verantwortlichen der Bank und der Revisionsstelle. Am 30. Juni 1993 wurden die Risiken auf Fr. 150 Mio. geschätzt, was einer Zunahme um 50% gegenüber Ende 1992 entsprach. Unter diesen Umständen wurde die Banque Vaudoise de Crédit erneut eindringlich aufgefordert, ein Zukunftskonzept zu erarbeiten. Infolge weiter anwachsender Risiken in den Folgemonaten bestand die Bankenkommission im Oktober 1993 auf einer schnellen Hilfe seitens einer anderen Bank, um dem Risiko eines Vertrauensschwundes bei den Einlegern vorzubeugen.

Zu Beginn des Monats November 1993 wurde die Lage kritisch, und zwar einerseits aufgrund der vorgesehenen engeren Zusammenarbeit der anderen Institute auf dem Waadtländer Finanzplatz und andererseits, weil die Risiken der Banque Vaudoise de Crédit gegenüber früheren Bewertungen noch einmal zugenommen hatten und sich die Bank massiven Geldrückzügen ausgesetzt sah. Um allfälligen Liquiditätsengpässen entgegenzuwirken, wurde der Banque Vaudoise de Crédit ein Konsortialkredit zur Verfügung gestellt. Eine Sanierung durch Reduktion des Aktienkapitals mit anschliessender Wiederaufstockung war ebenfalls vorgesehen. Ausserdem setzte die Bankenkommission einen Beobachter ein, welcher die Geschäftstätigkeit der Bank überwachen und das Institut in dieser schwierigen Zeit unterstützen sollte.

Die folgenden Wochen zeigten hingegen, dass eine Liquiditätshilfe von geeigneten Massnahmen zur definitiven Lösung der Probleme der Bank begleitet sein muss. Andernfalls wird das Gegenteil erreicht und der Vertrauensverlust noch grösser. Im vorliegenden Fall haben sich die Liquiditätsprobleme ungeachtet der getroffenen Massnahmen noch verstärkt. Zudem ergaben die neuen, durch die Revisionsstelle und den Beobachter vorgenommenen Bewertungen

einen Wertberichtigungsbedarf, welcher eine Überschuldung befürchten liess, da die Risiken die eigenen Mittel sowie die vorhandenen Wertberichtigungen überstiegen. Die Vertreter des Waadtländer Regierungsrates, der Waadtländer Kantonalbank, der Banque Vaudoise de Crédit sowie der Beobachter haben daraufhin aufgrund dieser Sachlage die Bankkommission ersucht, sofort einzuschreiten, ohne die Generalversammlung der Aktionäre abzuwarten, um den Konkurs der Bank zu vermeiden. Angesichts dieser Situation und ihrer Auswirkungen auf die Interessen der Gläubiger hat die Bankkommission, im Einvernehmen mit allen beteiligten Parteien, der Bank die Schalterschliessung angedroht, falls es ihr nicht innert kürzester Frist gelingen sollte, einen Käufer für sämtliche Aktiven und Passiven oder eine unter dem Gesichtspunkt des Gläubigerschutzes gleichwertige Lösung zu finden.

Die Lage klärte sich, nachdem der Verwaltungsrat der Banque Vaudoise de Crédit die Aktiven und Passiven des Institutes der Waadtländer Kantonalbank abgetreten hatte. Gemäss Praxis des Bundesgerichts (BGE 116 II 320) hat der Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft in dringenden Fällen die Befugnis, ohne vorgängige Zustimmung der Generalversammlung die gesamten Aktiven und Passiven einem Dritten zu verkaufen.

3.8 Raiffeisenbanken

3.8.1 Entwicklung der Gruppe

Die Raiffeisenbanken sind dem Strukturwandel in der Bankbranche weniger ausgesetzt als die übrigen Bankengruppen. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die Raiffeisenbanken nur in einem lokalen Geschäftskreis, welcher in der Regel das Gebiet einer Gemeinde umfasst, tätig sind. Ihre vorsichtige, konservative Geschäftspolitik, welche auch in den Jahren der Hochkonjunktur nicht aufgegeben wurde, wirkt sich in der heutigen schwierigen Zeit zu ihren Gunsten aus.

Dennoch unternimmt der Schweizer Verband der Raiffeisenbanken energische Anstrengungen, um die Struktur und die Organisation des Raiffeisensystems zu festigen. In St. Gallen existiert beispiels-

weise die Abteilung «Entwicklung und Struktur», welche die einzelnen Raiffeiseninstitute in verschiedenen Bereichen unterstützt. Verschiedene Fusionen wurden aufgrund der teilweise kleinen Betriebsgrößen und der damit verbundenen schwachen Ertragskraft vorgenommen. Der Weiterbildung des Personals sowie dem Erstellen von Arbeitshilfen für Vorstände und Aufsichtsräte wird ebenfalls grosses Gewicht beigemessen.

Die Bankenkommission musste 1993 nur in Einzelfällen direkt mit Raiffeisenbanken in Kontakt treten. Notwendig wurde dies insbesondere im Zusammenhang mit fehlenden Eigenmitteln oder deliktischem Verhalten einzelner Verwalter.

3.8.2 **Eigenmittel**

Die Raiffeiseninstitute können ihre Dienstleistungen nur mit einer soliden und festen Eigenkapitalbasis erbringen. Die Bereitstellung genügender Eigenmittel ist demzufolge langfristig zu planen und die Geschäftstätigkeit entsprechend anzupassen. Den Möglichkeiten für die Beschaffung des notwendigen Kapitals sind indessen teilweise Grenzen gesetzt. Es ist auch nicht gestattet, Eigenmittelfehlbeträge mit Garantien des Schweizer Verbandes der Raiffeisenbanken abzudecken. Diese sind gemäss Art. 11 BankV nicht als eigene Mittel anrechenbar. 1993 musste die Bankenkommission einzelne Raiffeisenbanken dazu anhalten (vgl. Jahresbericht 1992 S. 59), die gesetzlichen Eigenmittelvorschriften wieder vollumfänglich zu erfüllen.

Mit dem Schweizer Verband der Raiffeisenbanken konnte erreicht werden, dass er vom Geschäftsjahr 1993 an eine konsolidierte Bilanz und Eigenmittelberechnung für alle Raiffeisenbanken und die Zentralbank erstellen wird, vom Geschäftsjahr 1994 an zusätzlich für die Bürgschaftsgenossenschaft, die Emissionszentrale und die Raiffeisen-Leasing.

3.8.3 **Verluste**

Die Bankenkommission wurde einige Male über Veruntreuungen, Kompetenzüberschreitungen und fehlbare Handlungen von Ver-

waltern von Raiffeisenbanken informiert. Die den betroffenen Banken dadurch entstandenen, teilweise recht hohen Verluste konnten jeweils im Rahmen des Raiffeisenverbandes gedeckt werden. Gegen die Verwalter wurden strafrechtliche Schritte eingeleitet.

Diese Vorfälle veranlassten die Bankenkommission, sich mit dem Schweizer Verband der Raiffeisenbanken in Verbindung zu setzen und abzuklären, welche Massnahmen zur Vermeidung von derartigen Fällen zu treffen sind.

3.9 Unbewilligte Banktätigkeit

1993 hatte die Bankenkommission wiederum bei mehreren Gesellschaften abzuklären, ob sie eine Tätigkeit als Bank oder Anlagefonds ausübten, ohne im Besitze einer entsprechenden Bewilligung der Bankenkommission zu sein.

a) Mit Entscheid vom 16. Dezember 1992 stellte die Bankenkommission fest, dass die Gesellschaft, Attel & Co SA, Lugano, eine unbewilligte Banktätigkeit ausübte. Die Aufsichtsbehörde hielt fest, dass ein Vermögensverwalter eine Banktätigkeit ausübt, wenn er Kundeneinlagen in Form von Treuhandanlagen zur Finanzierung eines zum gleichen Konzern gehörenden Bankinstituts verwendet, welches ihm seinerseits Darlehen in beträchtlichem Umfang gewährt, die er wiederum zur eigenen Kreditfähigkeit einsetzt. Die Bankenkommission liess die Frage offen, ob bereits eine Banktätigkeit im Sinne des Bankengesetzes gegeben sei, wenn ein Vermögensverwalter über eine breite Kundschaft verfügt, welcher er eine für das Bankgeschäft typische Dienstleistungspalette anbietet, und er in seiner Werbung Ausdrücke verwendet, die den Eindruck erwecken, als handle es sich um eine Bank (Entscheid veröffentlicht im EBK-Bulletin 23 S. 13 ff.). Im Zeitpunkt der Entscheidung war die Gesellschaft Attel & Co. bereits freiwillig in Liquidation getreten. Angesichts der Tatsache, dass die Unterstellung unter das Bankengesetz bis zur Löschung im Handelsregister andauert, verpflichtete die Bankenkommission die Gesellschaft, eine nach Art. 18 BankG anerkannte Revisionsstelle zu bezeichnen. Da der Aktionär auf seine Forderungen gegenüber der Gesellschaft verzichtete, erlitten die Gläubiger keinen Schaden.

b) Die Bankenkommision setzte den European Kings Club, der eine unbewilligte Banktätigkeit betrieb, in Liquidation. Die Gesellschaft hatte Einlagenzertifikate herausgegeben und sich dadurch öffentlich zur Annahme fremder Gelder im Sinne von Art. 3 Abs. 1 BankV empfohlen. Mangels näherer Angaben war unklar, ob die Gesellschaft das Kreditgeschäft betrieb oder nicht. Die Unsicherheit war auf das Verhalten der Gesellschaft selbst zurückzuführen. Trotz mehrmaliger Aufforderung der Bankenkommision hatte die Gesellschaft die zur Beurteilung dieser Frage notwendigen Unterlagen und Angaben der Aufsichtsbehörde vorenthalten. Sie hatte damit die gesetzlich vorgeschriebene Mitwirkungspflicht bei der Sachverhalts-ermittlung (Art. 13 Abs. 1 Bst. c VwVG, Art. 23bis Abs. 2 BankG und Art. 1 BankV) grob verletzt. Die Bankenkommision war berechtigt, dieses Verhalten im Rahmen der freien Beweiswürdigung (Art. 40 BZP in Verbindung mit Art. 19 VwVG) zu berücksichtigen. Gegen die Verfügung der Bankenkommision erhob die Gesellschaft Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Die Beschwerde ist zurzeit noch hängig.

4. Beziehungen zu Behörden und Verbänden

4.1. Behörden des Bundes

4.1.1 Mitwirkung an Gesetzgebungsvorhaben

Die Bankenkommision wirkte in intensiver Zusammenarbeit mit dem federführenden Eidg. Finanzdepartement an der Vorbereitung der Revision des Bankengesetzes (vgl. Ziff. 1.1) und des Anlagefondsgesetzes (vgl. Ziff. V/1.1) sowie des Börsen- und Effektenhandels-gesetzes (vgl. Ziff. 1.3) mit.

Sie war ebenfalls in der Arbeitsgruppe vertreten, die unter Führung des Finanzdepartementes einen Entwurf für ein verwaltungsrechtliches Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor fertigstellte (vgl. Jahresbericht 1992 S. 62). Das Vernehmlassungsverfahren zum Gesetzesentwurf soll im Frühjahr 1994 durchgeführt werden.

4.1.2 **Parlamentarische Initiative Zimmerli; Oberaufsicht über die EBK**

Im März 1992 beantragte Ständerat Zimmerli mit einer Parlamentarischen Initiative, es sei ein Organ der politischen Oberaufsicht (beispielsweise eine paritätisch aus Mitgliedern des National- und Ständerates zusammengesetzte kleine Delegation) zu schaffen, das «einerseits die Bankenkommission vor unsachlicher Kritik an ihrer gesetzmässigen Kontrolltätigkeit schützt, andererseits aber die Kommission zur politischen Rechenschaftsablage an das Parlament verpflichtet». Dabei dürfte «selbstverständlich die Unabhängigkeit der Bankenaufsicht von Regierung und Notenbank nicht in Frage gestellt werden». In der Frühjahrssession 1993 beschloss der Ständerat, der Initiative sei Folge zu geben.

Die Bankenkommission begrüsst ein vermehrtes Interesse des Parlamentes an ihrer Tätigkeit. Fraglich ist hingegen, ob dieses unbestrittene Ziel die Schaffung eines neuen Organs erfordert. Rechtlich und institutionell sind heute schon die Möglichkeiten der parlamentarischen Oberaufsicht gegeben. Sie wurden bisher indessen wenig intensiv ausgeschöpft.

Schwere Bedenken muss die Bankenkommission gegenüber der Idee einer begleitenden, mitschreitenden Oberaufsicht haben. Sie würde zwangsweise zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten und bei den oft gebotenen dringenden Massnahmen zu einem unerträglichen Zeitverzug führen.

Im übrigen erfüllt die Bankenkommission keine politische, sondern eine wirtschaftspolizeiliche Aufgabe. Unsachlicher Kritik glaubt sie sich selber hinreichend stellen zu können.

4.2. Nationalbank

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

- den Wandel der schweizerischen Bankenstruktur (vgl. Ziff. III / 1)
- die Revision des Bankengesetzes (vgl. Ziff. 1.1)

- die künftigen Entwicklungstendenzen bei den Kantonalbanken, insbesondere die Teilprivatisierung und die Beschränkung der Staatsgarantie (vgl. Ziff. 3.6.2)
- die Konsequenzen aus der Lockerung der Syndizierungsvorschriften (vgl. Ziff. 3.2.4)
- die Änderungen der Nationalbank bei ihrer Lombardpolitik.

4.3 Verbände

4.3.1 Bankiervereinigung (SBVg)

Delegationen der Schweizerischen Bankiervereinigung und der Bankenkommission besprachen an zwei Zusammenkünften vor allem

- den Wandel der schweizerischen Bankenstruktur (vgl. Ziff. III/1).
- die Änderung des Bankengesetzes (vgl. Ziff. 1.1).
- die neue Vereinbarung der Bankiervereinigung über den Einlegerschutz bei zwangsvollstreckungsrechtlicher Liquidation einer Bank (vgl. Ziff. 1.2).
- die Richtlinien für die Bewertung grundpfandgesicherter Kredite (vgl. Ziff. 3.5.2).
- die Änderungen der Nationalbank bei der Lombardierung von Kasenobligationen.

4.3.2 Kontaktgruppe Schweiz. Treuhand-Kammer/ Bankenkommission

Die Kontaktgruppe der Treuhand-Kammer und der Bankenkommission schloss ihre Gespräche zur Klärung grundlegender Fragen der Zusammenarbeit zwischen den Revisionsstellen und der Aufsichtsbehörde ab (vgl. Jahresbericht 1992 S. 63).

Anstelle der früheren Revisionsstellenkonferenzen, die sich des grossen Teilnehmerkreises wegen als allzu schwerfällig erwiesen, werden sich inskünftig regelmässig Delegationen der beiden Gremien miteinander über aktuelle Probleme aussprechen. Die Fach-

kommission Bankenrevision der Treuhand-Kammer wird bei ihrer Tätigkeit vermehrt Vertreter der Bankenkommission beiziehen. Offene Fragen aus dem Revisionsbereich werden gemeinsam und möglichst einheitlich geklärt, die gefundenen Lösungen allgemein zugänglich gemacht. Junge dipl. Bücherexperten mit Bankrevisionserfahrung sollen in der Revisoratsabteilung der Bankenkommission einjährige Stages absolvieren können. Die heutigen Möglichkeiten, gegen fehlbare Revisoren standesrechtliche Massnahmen zu treffen, werden überprüft.

5. Internationale Angelegenheiten

5.1. Basler Ausschuss für Bankenaufsicht

5.1.1 Allgemeine Tätigkeit

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht untersuchte, wie die Vereinbarung «Konvergenz der Eigenkapitalmessung und -anforderung» vom Juli 1988 (vgl. Jahresbericht 1988 S. 47) nach Ablauf der Übergangsphase Ende 1992 umgesetzt wurde. Die Untersuchung bestätigte, dass das Eigenkapital aller international tätigen Banken der Zehnergruppe und Luxemburgs die Normen der Vereinbarung übertraf. Die eigenen Mittel stiegen während der Einführungszeit der Vereinbarung deutlich an, und zwar durch Erhöhungen des Aktienkapitals, der zurückbehaltenen Gewinne und der ergänzenden Eigenmittel. Die Umsetzung der Eigenkapitalvereinbarung trägt dazu bei, die Solidität und Stabilität des internationalen Bankensystems zu stärken. Gleichzeitig werden die Wettbewerbsungleichheiten zwischen den Banken in den verschiedenen Ländern abgebaut.

Die in den Vergleich einbezogenen Schweizer Grossbankkonzerne nehmen bei dieser Erhebung einen guten, aber keinen Spitzenplatz ein. Die Eigenkapitalquoten der Banken mancher Staaten haben sich erhöht, teilweise beträchtlich. Beim Kernkapital (Aktienkapital und ausgewiesene Reserven) steht die Schweiz nach wie vor weit vorne. Das Ergänzungskapital (anrechenbare stille Reserven, all-

gemeine Wertberichtigungen, nachrangige Verbindlichkeiten) hingegen macht bei den Schweizer Bankkonzernen im internationalen Vergleich einen geringen Anteil an den gesamten eigenen Mitteln aus, teils aufgrund der national beschränkten Anrechnungsmöglichkeit. Schliesslich bleibt zu berücksichtigen, dass die schweizerischen Eigenmittelanforderungen für die wesentlich ins Gewicht fallenden hypothekarisch gedeckten Kredite für Nicht-Wohnbauten geringer sind als in den anderen G-10-Staaten.

Die im Technischen Ausschuss der IOSCO (International Organization of Securities Commissions) vereinten Wertpapieraufsichtsbehörden konnten sich nicht auf eine gemeinsame Haltung zu dem vom Basler Ausschuss vorgelegten Eigenmittelkonzept für Marktrisiken einigen (vgl. Jahresbericht 1992 S. 64). Dieses wurde deshalb im Alleingang als Konsultationspapier in die Vernehmlassung geschickt, auch im Hinblick darauf, dass es bereits Eingang in die Kapitaladäquanz-Richtlinie der EG vom 15. März 1993 fand (vgl. Ziff. 5.1.2).

Die vom Basler Ausschuss eingesetzte «Tripartite working group on financial conglomerates», die Banken-, Versicherungs- und Wertpapier-Aufsichtsbehörden aus verschiedenen G-10-Ländern umfasst, führte in den Ländern der Zehnergruppe eine Umfrage über die Aufsicht über Finanzkonglomerate durch. Sie verstärkte ihre Anstrengungen zur vermehrten Zusammenarbeit, auch auf internationaler Ebene, unter den drei verschiedenen Aufsichtsbehörden (vgl. Jahresbericht 1992 S. 65).

Als weitere Folgerung aus dem BCCI-Skandal (vgl. Jahresbericht 1992 S. 64 f.) prüfte der Basler Ausschuss die Auswirkungen der Zahlungsunfähigkeit und der darauf folgenden Liquidation einer multinationalen Bank auf das Bankenaufsichtsverfahren. Der Einbezug der Aufsichtsbehörden in die Liquidation einer insolventen Bank ist von Land zu Land verschieden. Unterschiedlich sind auch die Liquidationsverfahren. In einzelnen Aufnahmeländern wird das zu liquidierende Institut als Teil eines einzigen Ganzen angesehen (Gesamtliquidation), in andern wird jede Zweigniederlassung als ein gesondertes Institut liquidiert (Getrenntliquidation). Der Bericht des Basler Ausschusses listet eine Reihe der sich stellenden komplexen Probleme auf. In einem nächsten Schritt werden konkrete, kurzfristig realisierbare Massnahmen abzuklären sein.

Schliesslich kam der Basler Ausschuss überein, seine Beziehungen zu andern regionalen Aufsichtsgruppierungen (Afrika, Golfstaaten, Karibik, Lateinamerika, Ferner Osten, Osteuropa) zu vertiefen und die Zusammenarbeit zu verstärken.

5.1.2 Konsultationspapiere betreffend Netting, Marktrisiken und Bemessung des Zinsänderungsrisikos

Im April 1993 veröffentlichte der Basler Ausschuss ein Paket von Vorschlägen zur aufsichtlichen Behandlung von Marktrisiken, zur Anerkennung des Nettings bei der Eigenkapitalberechnung und einen Ansatz für die Messung des Zinsänderungsrisikos. Die Marktteilnehmer wurden über die jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörden eingeladen, Stellungnahmen bis Ende 1993 abzugeben.

Die Schweizerische Bankiervereinigung äusserte sich zu den drei Konsultationspapieren des Basler Ausschusses ausführlich. Eine kurze Stellungnahme wurde ferner von der Treuhand-Kammer abgegeben. Die beiden Stellungnahmen wurden im Januar 1994, versehen mit einem gemeinsamen Kommentar der Nationalbank und der Bankenkommission, beim Basler Ausschuss eingereicht.

Im Konsultationspapier über das Netting hält der Basler Ausschuss fest, unter welchen Bedingungen die Aufrechnung von Kreditrisiken im Rahmen der Basler Eigenkapitalvereinbarung vom Juli 1988 anerkannt wird. Nebst dem Netting durch Novation sollen auch andere bilaterale Netting-Verfahren anerkannt werden, soweit diese genau definierte Mindestanforderungen erfüllen. Bezüglich multilateraler Netting-Verfahren enthält das Papier nur vorläufige Überlegungen des Ausschusses zur Frage, unter welchen Voraussetzungen zu einem späteren Zeitpunkt solche Verfahren anerkannt werden könnten.

In der Basler Eigenkapitalvereinbarung vom Juli 1988 wurden primär Mindesteigenkapitalstandards zum Schutz gegen das Kreditrisiko festgelegt. Im nun vorgelegten Konsultationspapier über die aufsichtliche Behandlung von Marktrisiken schlägt der Ausschuss vor, die Eigenkapitalvereinbarung von 1988 auf das Marktrisiko auszudehnen und Eigenkapitalvorschriften für offene Positionen in

Schuldverschreibungen und Aktien im Handelsbestand der Banken sowie in Devisen einzuführen. Trotz der vorläufig nicht erzielten Einigung mit dem Technischen Ausschuss der IOSCO (vgl. Ziff. 5.1.1) hat der Basler Ausschuss seine Vorschläge weitgehend bewusst so konzipiert, dass sie letztlich sowohl auf Banken als auch auf Wertpapierhäuser angewendet werden können. Die Vorschläge des Basler Ausschusses decken sich im übrigen in vielen Punkten mit der von der Europäischen Gemeinschaft im Berichtsjahr verabschiedeten, für Banken als auch Wertpapierhäuser geltenden Kapitaladäquanzrichtlinie (Richtlinie 93/6/EWG des Rates der Europäischen Gemeinschaft vom 15. März 1993 über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten). Die vorgeschlagenen Eigenkapitalanforderungen sollen eine angemessene Deckung eines grossen Teils der Verluste darstellen, die in den letzten fünf Jahren bei einer Reihe repräsentativer, in einem beliebigen 2-Wochen-Zeitraum gehaltenen Portfolios angefallen wären. Das Unterlegungskonzept des Basler Ausschusses basiert auf der Unterscheidung zwischen dem sog. Trading Book (Handelsbestände bzw. Umlaufvermögen) und dem Investment Book (Anlagevermögen). Unter dem Trading Book versteht der Basler Ausschuss – vereinfacht ausgedrückt – Eigenpositionen der Banken in Finanzinstrumenten, die nur auf kurze Sicht gehalten werden, einschliesslich Positionen in derivativen Instrumenten. Die offenen Positionen bei Schuldverschreibungen und Aktien im Handelsbestand werden nach dem Vorschlag des Basler Ausschusses nicht mehr durch die bestehenden Eigenmittelanforderungen für bilanzwirksame Aktiven, sondern durch die neuen Eigenmittelanforderungen für Marktrisiken erfasst. Alle übrigen Positionen bilden Teil des Investment Books und unterliegen weiterhin den geltenden Eigenkapitalanforderungen für das Kreditrisiko. Mit dieser Unterscheidung nach Geschäftszweck überwindet der Basler Ausschuss die bisherige Klassifizierung nach bilanzwirksamen und bilanzunwirksamen Positionen. Die Vorschläge sehen im übrigen für die gesamte Bankgeschäftstätigkeit neue Vorschriften zur Unterlegung der offenen Fremdwährungsposition (und der ihr gleichgestellten offenen Edelmetallposition) sowie eine Erweiterung der Eigenkapitaldefinition (Einführung einer zusätzlichen Art nachrangiger Verbindlichkeiten zur Unterlegung der Marktrisiken auf dem Trading Book) vor.

Im Konsultationspapier über das Zinsänderungsrisiko bei den Banken unterbreitet der Basler Ausschuss Vorschläge zur Entwicklung eines Messsystems beim Zinsänderungsrisiko, welches sich auf alle zinsabhängigen Aktiven, Passiven und Ausserbilanzpositionen auswirkt, die nicht im Handelsbestand gehalten werden. Der Basler Ausschuss will mit diesem Vorschlag keine Vorschriften bezüglich der eigenkapitalmässigen Unterlegung des Zinsänderungsrisikos einführen. Mit den vorgeschlagenen Messsystemen sollen lediglich jene Banken ermittelt werden, die ein aussergewöhnlich hohes Zinsänderungsrisiko eingegangen sind (sog. Outlier-Konzept).

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse beabsichtigt der Basler Ausschuss, seine definitiven Empfehlungen zuhanden der nationalen Aufsichtsbehörden voraussichtlich bis Mitte 1994 zu erlassen. Ihre Umsetzung in das schweizerische Recht ist auf Anfang 1996 geplant (vgl. Ziff. 3.3.1).

5.2 Europäische Gemeinschaft

In der EG wurden auch im Jahr 1993 die Bestrebungen zur Schaffung eines einheitlichen Finanzraumes zügig vorangetrieben. Durch die am 10. Mai 1993 verabschiedete Richtlinie 93/22/EWG über Wertpapierdienstleistungen werden auch Finanzintermediäre ohne Bankenstatus in den Genuss der Einheitslizenz kommen und Anspruch auf direkten Zugang zu den Börsen und sonstigen Wertpapiermärkten des EG-Raumes erhalten. Sie wird ergänzt durch die sogenannte «Kapitaladäquanz-Richtlinie» (93/6/EWG) vom 15. März 1993, welche nach dem Grundsatz «same Business, same Rules» Eigenmittelvorschriften für das Wertschriftengeschäft sowohl der Banken als auch der übrigen Finanzintermediäre enthält (vgl. Jahresbericht 1992 S. 50f.).

Im eigentlichen Bankenbereich wurde am 13. September 1993 politische Einigung darüber erzielt, dass im Rahmen des geänderten Vorschlages für eine Richtlinie über Einlagensicherungssysteme (Kom. [93] 253) die versicherte Summe der einzelnen Bankkunden auf 20000 ECU erhöht werden soll. Auch für die übrigen Finanzintermediäre soll ein Sicherungsfonds geschaffen werden, der gemäss dem Richtlinienvorschlag (Kom [93] 381 endg.) einen Mindestschutz

der Anleger von 20000 ECU vorsieht. Der Richtlinienentwurf (Kom [93] 363), der sogenannte «Anti-BCCI-Vorschlag», bezweckt eine Stärkung der Banken-, Wertpapierfirmen- und Versicherungsaufsicht. Er fordert erstens transparente Gruppenstrukturen, um eine effektive Aufsicht ganzer Konglomerate zu ermöglichen. Zweitens soll sich der Sitz und der Schwerpunkt der effektiven Geschäftstätigkeit im gleichen Mitgliedstaat befinden. Drittens wird die internationale Amtshilfe auf den Austausch vertraulicher Informationen mit Liquidatoren und Revisionsstellen ausgeweitet. Schliesslich sollen die Revisionsstellen in den Ländern, wo dies heute noch nicht geschieht, dazu verpflichtet werden, Verdachtsmomente, auf welche sie im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit stossen, direkt den zuständigen Aufsichtsbehörden zu melden.

5.3 International Organization of Securities Commissions (IOSCO)

Der im Jahre 1974 gegründeten und seit 1985 einer weltweiten Mitgliedschaft geöffneten Internationalen Organisation für Börsenaufsichtsbehörden (IOSCO) gehören heute aus über 60 Ländern 110 Mitglieder an, die sich aus stimmberechtigten Vollmitgliedern und assoziierten Mitgliedern (im wesentlichen Aufsichtsbehörden) sowie sog. Affiliate Members (vor allem Börsenorganisationen) zusammensetzen. Oberstes Entscheidungsgremium der IOSCO ist das Presidents Committee, geschäftsführendes Organ das Executive Committee. Dessen Unterausschuss, das Technical Committee (TC), ist mit der eigentlichen fachspezifischen Sacharbeit beauftragt. Die Ziele der Organisation sind vor allem eine verstärkte Zusammenarbeit und der gegenseitige Erfahrungsaustausch zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden sowie die Erarbeitung einheitlicher Standards für die Marktüberwachung und die multilaterale Hilfestellung bei der Verfolgung von Regelverstössen. Dem TC unterstehen heute fünf ständige Arbeitsgruppen, die auf der Basis von vom TC erteilten Mandaten eine breite Palette von Einzelthemen in den Bereichen Publikationspflicht und Rechnungslegung international tätiger Emittenten (Multi-national Disclosure and Accounting), Regulierung der Sekundärmärkte (Regulation of Secondary Markets), Regulierung der Effekthändler (Regulation of Market Intermediaries), Zusammenarbeit und

Informationsaustausch (Enforcement and Exchange of Information) und Vermögensverwaltung im Fondsbereich (Investment Management) bearbeiten. Sie berichten dem TC regelmässig über den Stand der Arbeiten.

Die Schweiz ist heute als Vollmitglied der IOSCO, mit Einsitznahme im TC, durch die Schweizerische Effektenbörse (vormals: Vereinigung der Schweizer Börsen) vertreten. Das Börsenkommissariat des Kantons Zürich wurde 1992 als neues assoziiertes Mitglied aufgenommen.

Die Bankenkommission hat im Hinblick auf die Übernahme der Aufsicht über die Börsen und Effekthändler (vgl. Ziff. 1.3) ihre Mitwirkung in der IOSCO verstärkt. So haben Vertreter der Bankenkommission erstmals an Sitzungen des TC als Beobachter teilgenommen. Ein Vertreter wirkt seit 1990 in der für die Regulierung der Effekthändler zuständigen Arbeitsgruppe 3 (WP3) mit (vgl. Jahresbericht 1992 S. 66 f.). Die Gruppe beschäftigte sich eingehend mit der Formulierung eines neuen Mandats für eine Untersuchung der wachsenden Bedeutung der derivativen Produkte und Märkte und deren Verwendung durch die Finanzintermediäre bzw. mit den sich daraus ergebenden regulatorischen Konsequenzen. Die WP3 kam damit einem Auftrag des TC nach, welches das Mandat nun antragsgemäss erteilte. Die Arbeiten zur Harmonisierung der Kapitalunterlegung des Marktrisikos auf Wertschriftenpositionen international tätiger Wertschriftenhäuser und Banken brachten vorerst keine wesentlichen Fortschritte (vgl. Ziff. 5.1.1) und erfordern weitere Vertiefungen. Ebenso wird die Frage der Nutzbarmachung der Ratings von Credit-Rating-Agenturen für regulatorische Zwecke weiterdiskutiert. Ein zentrales Arbeitsgebiet der WP3 betrifft schliesslich die Umsetzung der Grundsätze für die Überwachung von Finanzkonglomeraten, entsprechend den von der IOSCO an ihrer Jahresversammlung 1992 verabschiedeten Empfehlungen. Die Arbeitsgruppe wird ihre weiteren Arbeiten zu diesem Thema auf die Bestimmung von Lead Regulators für die wichtigsten grenzüberschreitenden Finanzkonglomerate konzentrieren. Die Arbeitsgruppe 5 (WP5) betreffend Investment Management, in der die Bankenkommission ebenfalls vertreten ist, wurde vom TC im Februar 1993 neu eingesetzt. Die Gruppe, die aus Vertretern von Aufsichtsbehörden im Fondsbereich besteht, hat sich zum

Ziel gesetzt, für die Wertschriften-Anlagefonds verbindliche Mindeststandards zu entwickeln, welche den weltweiten Vertrieb dieser Fonds erleichtern sollen – ein Thema, das nach der Ablehnung des EWR-Beitritts gerade für die Schweiz von besonderem Interesse ist. In den übrigen Arbeitsgruppen 1, 2 und 4 ist die Schweiz durch Vertreter vor allem aus Banken- und Börsenkreisen vertreten.

5.4 Dreiländertreffen

An der jährlich stattfindenden Zusammenkunft der Aufsichtsbehörden Deutschlands, Österreichs und der Schweiz pflegten die Teilnehmer am 28. September 1993 im Studienzentrum Gerzensee (Stiftung der Schweizerischen Nationalbank) einen wertvollen Gedankenaustausch über aktuelle Finanzmarkt-Gesetzgebungsvorhaben in den drei Ländern, über die Risikoerfassung und aufsichtsrechtliche Probleme bei derivativen Finanzierungsinstrumenten sowie über die grenzüberschreitende Werbung durch Banken und für Anlagefonds.

5.5 Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)

5.5.1 Länderexamen der Schweiz

Im Rahmen der FATF hat sich jeder Mitgliedstaat spätestens drei Jahre nach Annahme der 40 Empfehlungen (vgl. EBK-Bulletin 20 S. 33 f.) einer strengen Kontrolle durch eine Expertengruppe, welche sich aus Spezialisten anderer Mitgliedstaaten zusammensetzt, zu unterziehen. Deren Bericht wird dem betroffenen Land zur Vernehmlassung zugestellt. Er wird danach innerhalb der Arbeitsgruppen der FATF besprochen und mit allfälligen Änderungen an einer Plenarsitzung verabschiedet. Der Text wird daraufhin in summarischer Form im Jahresbericht der FATF veröffentlicht.

Die Schweiz hat im Geschäftsjahr 1992–1993 freiwillig an der zweiten Serie der Länderexamen der FATF teilgenommen. Auf Ersuchen des Eidg. Finanzdepartementes, welches mit der Koordination des Prüfungsverfahrens beauftragt war, hat die Bankenkommission massgeblich an der Ausarbeitung der Antworten zum umfangreichen

vorbereitenden Fragebogen mitgewirkt. Die Bankenkommission war ebenfalls anlässlich des Besuches der drei Experten der FATF vom 15.–17. März 1993 sowie bei der Besprechung des durch die Experten erstellten Berichtsentwurfes beteiligt. Dieser Einsatz sowie jener der anderen auf schweizerischer Seite am Examen Beteiligten verhalten zu einem positiven Berichtsergebnis bezüglich der Anstrengungen der Schweiz im Kampf gegen die Geldwäscherei.

Aus strafrechtlicher Sicht hält der Bericht fest, dass die Schweiz den Empfehlungen der FATF nachkommt und sogar mehr als das empfohlene Minimum unternimmt. Der Bericht befasst sich besonders mit neueren und geplanten Erlassen. Es handelt sich hierbei einerseits um die Strafnormen über Geldwäscherei gemäss Art. 305bis StGB sowie die generelle Verpflichtung zur Kundenidentifikation nach Art. 305ter StGB und andererseits um die Revision des Einziehungsrechts, die Strafbarkeit der kriminellen Organisation und das Melderecht des Financiers.

Im Bankensektor heben die Experten hervor, dass die Schweiz den meisten auf den Finanzsektor anwendbaren Empfehlungen ebenfalls nachkommt. Besonders positiv gewürdigt werden vor allem das EBK-Rundschreiben 91/3 vom 18. Dezember 1991 zur Bekämpfung der Geldwäscherei (vgl. Jahresbericht 1991 S. 33 f.) sowie die Mechanismen zur Identifikation des Vertragspartners und der Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten, welche von der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken vom 1. Juli 1992 vorgesehen sind. Hingegen wird das Fehlen einer gesetzlichen Regelung des Melderechts des Financiers, welche Gegenstand einer vor kurzem dem Parlament vorgelegten Gesetzesrevision ist, beanstandet (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 30. Juni 1993, BBl 1993 III 277 f.). Zudem äussern sie die Vermutung, die in den EBK-Geldwäscherei-Richtlinien festgelegte Mindestgrenze für zusätzliche Abklärungen der Banken bei Bartransaktionen könnte die Bankangestellten zu verminderter Aufmerksamkeit bei geringeren Beträgen verleiten. Schliesslich kritisieren die Experten gewisse Details der VSB 92 sowie das Fehlen eines zentralisierten Ausbildungsprogrammes für die Bankangestellten.

Beim Nichtbanken-Finanzsektor erwähnen die Experten zwar die Anstrengungen der Treuhänder-Kammer und der Lebensver-

sicherungs-Gesellschaften zur Selbstregulierung. Sie kritisieren aber gleichzeitig das Fehlen einer aufsichtsrechtlichen Überwachung in diesem Sektor, mit Ausnahme des Versicherungsbereichs. Sie drängen weiter auf eine rasche Verabschiedung des Vorentwurfes für ein Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor. Der entsprechende Gesetzesentwurf wird zu Beginn des Jahres 1994 in die Vernehmlassung gehen.

In ihren Schlussfolgerungen heben die Experten hervor, dass die Schweiz im Kampf gegen die Geldwäscherei bereits entscheidende Etappen hinter sich gebracht hat. Das System könne jedoch, wie auch in vielen anderen Mitgliedländern der FATF, noch verbessert werden. Die erzielten Fortschritte verdienen aber dennoch Anerkennung. Viele Teile des schweizerischen Systems könnten anderen Mitgliedländern als Vorbild bei der Umsetzung der Empfehlungen der FATF dienen.

5.5.2 Jahresbericht FATF

Im vierten Jahr des Bestehens der FATF haben sich die Arbeiten unter australischem Vorsitz auf die in den Vorjahren gesetzten Prioritäten konzentriert.

Die Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen durch die Mitglieder beruht auf den Verfahren der Selbstprüfung und der Länderexamen, welche während dem vorhergehenden Bestehensjahr ausgearbeitet wurden. Acht Mitgliedstaaten der FATF haben sich im Geschäftsjahr 1992-1993 dem Länderexamen unterzogen, der Reihe nach Dänemark, die Vereinigten Staaten, Belgien, Kanada, Italien, Österreich, Luxemburg und die Schweiz (vgl. Ziff. 5.5.1). Diese Prüfungsart hat sich nicht nur für das geprüfte Land, sondern auch für alle übrigen Mitgliedstaaten als ausserordentlich wirkungsvoller Kontrollmechanismus erwiesen.

Während dieses Jahres wurden keine neuen Empfehlungen erlassen. Es wurden jedoch Interpretationshilfen erstellt, um die Anwendung einzelner Empfehlungen im Versicherungsbereich zu erläutern. Die FATF hat ebenfalls die Arbeiten über Präventivmassnahmen im Nichtbanken-Finanzsektor und die Möglichkeit der Über-

prüfung von Zahlungsströmen in elektronischen Übermittlungs- und Zahlungsverkehrssystemen wie insbesondere SWIFT (vgl. Jahresbericht 1992 S. 69) weitergeführt. In diesem Zusammenhang wünschten einige Mitglieder, den Inhalt früherer Diskussionen in einer Interpretationshilfe festzulegen. Die vorgeschlagene Alternativlösung einer Referenznummer für jede Transaktion anstelle des Namens oder der Kontonummer des Kunden stiess auf grosse Opposition, da sie den Strafbehörden nicht erlaubt, verschiedene Transaktionen des gleichen Kunden zu erkennen. Diesem Anliegen könnte aus schweizerischer Sicht dadurch Rechnung getragen werden, dass auf Wunsch jedem Kunden eine von seiner eigenen Kontonummer abweichende Nummer zugeteilt wird, welche dann systematisch im Verkehr mit Dritten verwendet würde.

Die FATF intensivierte ihre Kontakte zu Nichtmitgliedstaaten in der Karibik, in Zentral- und Osteuropa sowie in Asien und ermutigte diese Länder, ebenfalls wirkungsvolle Vorkehren gegen die Geldwäscherei einzuführen.

Schliesslich wurden gegen Ende 1993 grundsätzliche Überlegungen zum Status sowie zur künftigen Tätigkeit der FATF angestellt. Diese Standortbestimmung wird im ganzen Geschäftsjahr 1993-1994 weitergeführt.

5.6 Internationale Kontakte

Die Mitglieder der Bankenkommision und die Mitarbeiter des Sekretariates pflegten auch in diesem Jahr vielfältige Kontakte zu ausländischen Aufsichtsbehörden. Das Sekretariat der Bankenkommision orientierte Vertreter der Aufsichtsbehörden aus Algerien, der Volksrepublik China, Kasachstan, Mexiko, Russland und den Vereinigten Staaten über die Besonderheiten des schweizerischen Aufsichtssystems.

Im Rahmen des durch die Arbeitslast Möglichen übernahmen verschiedene Mitarbeiter des Sekretariates Referate bei internationalen Ausbildungsveranstaltungen für Teilnehmer aus Staaten Osteuropas und der Dritten Welt.

6. Behandelte Geschäfte (Statistik)

6.1 Sitzungen

Die Bankenkommision behandelte in 10 zum Teil zweitägigen Sitzungen 182 (im Vorjahr 216) Geschäfte.

6.2 Verfügungen

1993 erliess die Bankenkommision 69 (74) Verfügungen. Diese betrafen folgende Sachgebiete:

• Bewilligungen (Art. 3, 3bis und 3ter BankG)	19 (37)
• Bewilligungen (Auslandbankenverordnung)	9 (-)
• Anerkennung von Revisionsstellen (Art. 20 BankG)	1 (-)
• Wechsel von Revisionsstellen (Art. 39 Abs. 2 BankV)	17 (20)
• Eigenmittel, Liquidität und Risikoverteilung	6 (1)
• Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit, innere Organisation	2 (2)
• Strafanzeigen	3 (3)
• Verschiedenes	12 (11)

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

• Ende 1992 hängige Beschwerden	3
• 1993 neu eingereichte Beschwerden	2
• 1993 entschiedene Beschwerden	2
• Ende 1993 hängige Beschwerden	3

6.3 Empfehlungen und Risikoverteilungsmeldungen

Im Rahmen der allgemeinen Richtlinien und der gefestigten Praxis der Bankenkommission 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 Bankenkommission zur Entscheidung.

1993 wurden 53 (90) Empfehlungen erlassen. Sie wurden alle von den Banken angenommen. Die Empfehlungen des Sekretariates erstreckten sich auf folgende Sachbereiche:

• Eigene Mittel	10	(3)
• Risikoverteilung	7	(12)
• Jahresrechnung	36	(75)

Die Zahl der vom Sekretariat bearbeiteten Risikoverteilungsmeldungen nach Art. 21 BankV erhöhte sich auf 218 (178).

7. Unterstellte Banken, Finanz- und Revisionsgesellschaften

7.1 Bestand Ende 1993

• Banken	460	(487)
– ausländisch beherrscht	143	(145)
– Zweigniederlassungen ausländischer Banken	22	(23)
• Raiffeisenkassen	1130	(1158)
• Verband waadtländischer Darlehenskassen	11	(11)
• bankähnliche Finanzgesellschaften (voll unterstellt)	3	(3)
• bankähnliche Finanzgesellschaften (nur Art. 7 und 8 BankG unterstellt)	76	(91)

• Vertreter ausländischer Banken	64	(71)
• ausländische Banken, die für die Entgegennahme fremder Gelder bei einer Zahlstelle in der Schweiz werben	28	(26)
• anerkannte Revisionsstellen	19	(19)

7.2 Erteilte Bewilligungen

Nach schweizerischem Recht organisierte Banken

- Bank am Bellevue, Zürich
- Banque Amas (Suisse) SA, Genf; Umwandlung einer Finanzgesellschaft in eine Bank
- Korea Exchange Bank (Schweiz) AG, Zürich; Umwandlung einer Finanzgesellschaft in eine Bank
- Merrill Lynch Capital Markets AG, Zürich; Umwandlung einer Finanzgesellschaft in eine Bank
- Rabobank (Schweiz) AG, Zürich; Umwandlung einer Finanzgesellschaft in eine Bank
- S.G. Warburg & Co SA, Genf
- Tardy, de Watteville & Cie SA, Genf; Umwandlung eines Privatbankiers in eine Bank

Zweigniederlassungen ausländischer Banken

- First National Bank of Southern Africa Ltd., Johannesburg, Zweigniederlassung in Zürich

Vertretungen

- Berliner Handels- und Frankfurter Bank, Frankfurt, Vertretung in Zürich
- Caja de Ahorros del Mediterraneo, Alicante, Vertretung in Genf

- Cater Allen Bank (Jersey) Limited, St. Helier, Vertretung in Zürich
- Inkombank, Moskau, Vertretung in Genf
- Privredna Banka Zagreb d. d., Zagreb, Vertretung in Zürich
- Uniao de Bancos Portugueses SA, Porto, Vertretung in Genf
- Zagrebacka Banka d. d., Zagreb; Vertretung in Zürich

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

- Banco de Granada SA, Granada
- Privredna Banka Zagreb d. d., Zagreb
- Uniao de Bancos Portugueses SA, Porto
- Zagrebacka Banka d. d., Zagreb

Revisionsgesellschaften

- Deloitte & Touche AG, Zürich

7.3 Aufgabe der Geschäftstätigkeit

Aufgabe der Banktätigkeit

- Amtersparniskasse Fraubrunnen, Jegenstorf; Übernahme von Aktiven und Passiven durch die Spar- und Leihkasse in Bern, Bern
- Amtersparniskasse in Sumiswald, Sumiswald; Übernahme durch die Spar- und Leihkasse Sumiswald, Sumiswald
- Bank in Kriegstetten, Kriegstetten; Übernahme durch die Solothurner Kantonalbank, Solothurn
- Bank in Luzern, Luzern; Übernahme von Aktiven und Passiven durch die Schweizerische Kreditanstalt, Zürich
- Banque de Courgenay, Courgenay; Übernahme von Aktiven und Passiven durch die Banque Cantonale du Jura, Pruntrut

- Banque Leu Genève SA, Genf; Übernahme durch die Bank Leu AG, Zürich
- Banque Orca SA, Genf; Übernahme durch die Bank Aufina, Brugg
- Banque Vaudoise de Crédit, Lausanne; Übernahme durch die Banque Cantonale Vaudoise, Lausanne
- Cambio + Valoren Bank, Zürich; Übernahme durch die Union Bancaire Privée, CBI-TDB, Genf
- Duménil-Leblé (Suisse) SA, Genf; Aufgabe der Banktätigkeit
- EKL Ersparniskasse Laupen, Laupen; Übernahme durch die Gewerbekasse in Bern, Bern
- Financière SBA (Suisse) SA, Genf; Aufgabe der Banktätigkeit
- Gewerbebank Luzern Aktiengesellschaft, Luzern; Übernahme durch die Luzerner Kantonalbank, Luzern
- Hypothekar- und Handelsbank Winterthur, Winterthur; Übernahme durch den Schweizerischen Bankverein, Basel
- Krefina Bank AG, St. Gallen; Übernahme von Aktiven und Passiven durch die Schweizerische Kreditanstalt, Zürich
- Overland Bank Lugano; Übernahme durch die Banca Unione di Credito (BUC), Lugano
- PBZ Privatbank Zürich AG, Zürich; Übernahme von Aktiven und Passiven durch die Schweizerische Hypotheken- und Handelsbank, Zürich
- Security Pacific Bank SA, Genf; Übernahme durch die Bank of New York Inter Maritime Bank, Genf
- Spar- und Leihkasse des Bezirkes Pfäffikon, Pfäffikon; Übernahme durch die Sparkasse des Bezirkes Hinwil, Wetzikon
- Spar- und Leihkasse Kirchberg, Kirchberg; Fusion mit der Amtersparniskasse Burgdorf, Burgdorf, zur Neue Emme Bank, Burgdorf
- Spar- und Leihkasse Koppigen, Koppigen; Fusion mit der Amtersparniskasse Burgdorf, Burgdorf, zur Neue Emme Bank, Burgdorf
- Spar- und Leihkasse Oberburg, Oberburg; Fusion mit der Amtersparniskasse Burgdorf, Burgdorf, zur Neue Emme Bank, Burgdorf

- Spar- und Leihkasse Wangen bei Olten, Wangen; Übernahme durch die Solothurner Handelsbank, Solothurn
- Sparkasse Stäfa, Stäfa; Übernahme von Aktiven und Passiven durch die Bank Linthgebiet-Sarganserland, Uznach
- Sparkasse Uetikon am See, Uetikon am See; Übernahme von Aktiven und Passiven durch die Bank Linthgebiet-Sarganserland, Uznach
- Sparkasse Wald, Wald; Übernahme von Aktiven und Passiven durch die Appenzell-Ausserrhodische Kantonalbank, Herisau
- Sparkasse Wiedlisbach, Wiedlisbach; Übernahme durch die Ersparniskasse des Amtsbezirks Aarwangen, Langenthal
- Stiftung SKB 1809, Basel; Übernahme von Aktiven und Passiven durch die Regiobank beider Basel, Liestal
- Sydbank (Schweiz) AG, Zürich; in Liquidation
- Tardy, de Watteville & Cie, Genf; Umwandlung in eine Aktiengesellschaft
- Volksbank Hochdorf, Hochdorf; Übernahme von Aktiven und Passiven durch die Luzerner Kantonalbank, Luzern
- Volksbank Neuenkirch-Reiden, Sempach-Station; Übernahme durch die Triba Partner Bank, Triengen
- Wirtschafts- und Privatbank, Zürich; Übernahme durch die Bank von Ernst & Cie AG, Bern

Aufgabe der Tätigkeit als Zweigniederlassung einer ausländischen Bank

- Chemical Bank, New York, Zweigniederlassung in Genf
- The First National Bank of Chicago, Chicago, Zweigniederlassung in Genf

Aufgabe der Vertretertätigkeit

- Banca Nazionale dell'Agricoltura, Roma, Vertretung in Zürich
- Morgan Stanley & Co. Incorporated, New York, Vertretung in Zürich

- Robert Fleming & Co. Ltd., London, Vertretung in Genf
- Robert Fleming & Co. Ltd., London, Vertretung in Zürich
- S.G. Warburg & Co. Ltd, London, Vertretung in Genf
- Skandinaviska Enskilda Banken, Stockholm, Vertretung in Zürich
- The Bank of Yokohama Ltd., Yokohama, Vertretung in Zürich
- The Daiwa Bank Ltd., Osaka, Vertretung in Zürich
- The Kyowa Saitama Bank, Ltd., Tokyo, Vertretung in Zürich
- The Sumitomo Bank Ltd., Tokyo, Vertretung in Zürich
- The Toyo Trust & Banking Corporation Ltd., Tokyo, Vertretung in Zürich
- The Tokai Bank Ltd., Tokyo, Vertretung in Zürich
- Udruzena Banka Hrvatske, Zagreb; Vertretung in Zürich
- Udruzena Kosovska Banka «Bankkos», Pristina, Vertretung in Zürich

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

- Udruzena Banka Hrvatske, Zagreb
- Udruzena Kosovska Banka «Bankkos», Pristina

Aufgabe der Tätigkeit als bankähnliche Finanzgesellschaft

- BAll Finance SA, Genf
- Crédit des Bergues SA, Genf
- Greyhound Financial and Leasing Corporation AG, Zug
- Gulf and Occidental Investment Company SA, Genf
- KEB Finanz (Schweiz) AG, Zürich
- Maag Finanz AG, Zürich
- Maruman Securities (Schweiz) AG, Zürich
- Merrill Lynch Capital Markets AG, Zürich

- Noreco Finanz AG, Zürich
- Phoenix Invest AG, Glarus
- Raboinvest Management AG, Zürich
- Sanyo Securities et Finance (Suisse) S.A., Genf
- Taiheiyo (Schweiz) AG, Zürich
- Tokyo Securities (Schweiz) AG, Zürich
- Yamatane Finanz (Schweiz) AG, Zürich

Aufgabe der Tätigkeit als bankengesetzliche Revisionsstelle

- AUDIBA, Genf; Fusion mit Deloitte & Touche AG, Zürich

V. Aufsicht über die Anlagefonds

1. Rechtliche Grundlagen

1.1 Revision Anlagefondsgesetz

Die am 14. Dezember 1992 vom Bundesrat verabschiedete Botschaft zum revidierten Bundesgesetz über die Anlagefonds wurde von der nationalrätlichen Kommission für Rechtsfragen im Herbst 1993 durchberaten und dem Nationalrat zur Behandlung überwiesen. Dieser hat in der Wintersession den Gesetzesentwurf mit einigen Änderungen gutgeheissen.

Der vom Nationalrat beschlossene Gesetzestext weicht in einigen Punkten von der bundesrätlichen Vorlage (vgl. Jahresbericht 1992 S. 77 ff.) ab. So kann der Bundesrat anlagefondsähnliche Vermögen ganz oder teilweise dem Gesetz unterstellen oder diesem Gesetz unterstellte Vermögen von der Unterstellung ganz oder teilweise befreien, soweit der Schutzzweck des Gesetzes dadurch gewahrt bleibt. Neu soll die Fondsleitung neben Anlageentscheiden weitere Teilaufgaben an Dritte delegieren können. Bei Fonds mit erschwerter Bewertung oder beschränkter Marktgängigkeit soll der Bundesrat Ausnahmen vom Recht auf jederzeitige Kündigung vorsehen können. Ebenso kann er für Effektenfonds nebst den im Gesetz vorgesehenen Anlagen weitere zulassen, wenn diese nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaft für Effektenfonds erlaubt sind. Anlagefonds, die weder Effektenfonds noch Immobilienfonds sind, gelten neu als «übrige Fonds» und nicht mehr als «Fonds mit besonderem Risiko». Zudem wurde die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde im Zusammenhang mit der internationalen Amtshilfe eingeschränkt. Diese kann Informationen an Strafbehörden nur noch weiterleiten, wenn die Rechtshilfe in Strafsachen gewährt wurde.

Die Behandlung des Gesetzesentwurfes im Ständerat ist für Anfang 1994 geplant. Eine Inkraftsetzung des revidierten Anlagefondsgesetzes auf den 1. Januar 1995 erscheint somit möglich.

1.2 Verordnung über die Gebühren

Die Verordnung über die Gebühren für die Beaufsichtigung der Banken und Anlagefonds vom 4. Dezember 1978 (RS 611.014) wurde

vom Bundesrat bezüglich der Anlagefonds mit verschiedenen Teilfonds oder Sub-Fonds, allgemein bekannt unter der Bezeichnung «Umbrella-Funds», am 1. März 1993 mit Wirkung ab 15. März 1993 geändert.

Die Bankenkommission hatte bis zu dieser Änderung jeden Teilfonds als einen eigenständigen Fonds im Sinne des Anlagefondsgesetzes betrachtet, welcher somit separat der Gebührenordnung unterstand. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass die Bewilligungserteilung wie auch die Überwachung solcher Fonds mit weniger Aufwand verbunden ist als diejenige völlig unabhängiger Fonds.

2. Praxis der Aufsichtsbehörde

2.1 Immobilienanlagefonds

2.1.1 Europrogramme; Liquidation

Der Käufer der Immobilien des Anlagefonds Europrogramme International Serie 1969 in Liq. bezahlte die vierte und letzte Rate in der Höhe von 20% des Gesamtpreises. Dies ermöglichte dem Liquidator, eine weitere Abschlagszahlung von Fr. 20.– je Anteilschein auszurichten. Mit der vollständigen Bezahlung des Kaufpreises für die Fondsimmobilien konnte die Liquidation des Anlagefonds Europrogramme International Serie 1969 in Liq. einen bedeutenden Fortschritt verzeichnen.

2.1.2 UTO-Immobilienfonds; Liquidation

Trotz widrigen Marktverhältnissen gelang es der Sachwalterin des UTO-Immobilienfonds in Liq., die Liquidation noch 1993 abzuschliessen und dabei einen Verkaufserlös zu erzielen, der rund 8% unter dem letzten Schätzwert der Experten lag. Nachdem am 10. August 1992 eine erste Abschlagszahlung an die Anleger hätte ausgerichtet werden können, wurde die Schlusszahlung auf den 1. September 1993 geleistet. Das gesamte Liquidationsbetreffnis von

Fr. 185.– pro Anteil liegt über dem letzten per 31. März 1990 errechneten Rücknahmepreis von Fr. 177.78, Nachdem die Bankenkommission auch die Vergütungen an die Sachwalterin für ihre Bemühungen genehmigte, ist das Liquidationsverfahren nunmehr abgeschlossen.

2.13 Verkehrswertschätzung von Immobilien

Im Oktober 1993 wies das Bundesgericht eine Verwaltungsbeschwerde ab, die von einer Fondsleitung und ihren drei ständigen Schätzungsexperten gegen eine Verfügung der Bankenkommission erhoben worden war (vgl. Jahresbericht 1992 S. 81 f.). Mit der Verfügung verlangte die Bankenkommission die Ablösung der Schätzungsexperten durch Experten, die von der Aufsichtsbehörde zu bestätigen sind, sowie für den gesamten Liegenschaftsbestand des Fonds eine Verkehrswertschätzung durch die neuen Experten. Während der Vollzug der Verfügung der Bankenkommission im Gange ist, liegt vom Bundesgerichtsentscheid per Ende 1993 erst das Dispositiv vor.

In einem andern Fall (vgl. Jahresbericht 1992 S. 82) lieferten zwei neutrale Experten, der eine von der Fondsleitung vorgeschlagen und von der Bankenkommission bestätigt, der andere direkt von der Aufsichtsbehörde bestimmt, ihre Berichte im Sommer 1993 ab. Während der von der Bankenkommission ernannte Experte zum Schluss gelangte, die Immobilien seien stark unterbewertet, schloss der andere auf eine bloss leichte Unterbewertung. Die Überprüfung des Falles durch die Bankenkommission ist noch nicht abgeschlossen.

2.2 Wertschriftenanlagefonds

2.2.1 Übereinstimmung des Fondsnamens mit der Anlagepolitik

Nach Art. 41 Abs. 3 AFG und Art. 5 AusIAFV darf der Name eines Anlagefonds nicht zu Täuschungen über die in Aussicht genommenen Anlagen Anlass geben, namentlich wenn nationale, territoriale oder regionale Bezeichnungen nicht auf die geplanten Anlagen hinweisen. Gemäss Praxis der Bankenkommission findet diese Regel auf Bezeichnungen nicht nur von Ländern oder Kontinenten Anwen-

derung, sondern analogerweise auch von Währungen, Wirtschaftsbranchen, Wertpapierarten (z. B. Aktien oder Obligationen) oder von weiteren Charakteristiken wie «Emerging» oder «Government».

Die Bankenkommission lockerte 1993 ihre bisherige Praxis (vgl. Jahresbericht 1991 S. 83) dahingehend, dass die genannte Anforderung als erfüllt gilt, wenn grundsätzlich mindestens zwei Drittel des Fondsvermögens in jener Währung, jenem Land usw. investiert werden, auf die der Fondsname Bezug nimmt. Das verbleibende Drittel kann grundsätzlich frei angelegt werden.

2.2.2 Emission von Fondsanteilen gegen die Übertragung von Wertpapieren

Der Bankenkommission wurde ein Bewilligungsgesuch für einen ausländischen Anlagefonds unterbreitet, welcher in seinem Reglement die Emission von Fondsanteilen nicht nur gegen Barzahlung, sondern auch gegen die Übertragung von Wertpapieren vorsah. Das Anlagefondsgesetz schreibt vor, dass Anteilscheine erst nach Barzahlung des Ausgabepreises ausgegeben werden dürfen (Art. 20 Abs. 3 AFG). Die Verordnung präzisiert, dass die Fondsleitung Anlagen, die sie für den Anlagefonds erwirbt, weder direkt noch indirekt mit Anteilscheinen bezahlen darf (Art. 3 Abs. 1 AFV). Der Verordnung über die ausländischen Anlagefonds hingegen kann in diesem Zusammenhang nichts entnommen werden. Die Bankenkommission hatte daher zu entscheiden, ob allenfalls für ausländische Anlagefonds die Emission von Fondsanteilen gegen die Übertragung von Wertpapieren zugelassen werden könnte.

Erwirbt eine Fondsleitung von potentiellen Anlegern für einen durch sie verwalteten Anlagefonds Vermögenswerte und bezahlt sie diese mit Anteilscheinen, so wirft dies zahlreiche Fragen auf. Wie werden die Vermögenswerte bewertet? Wer überprüft die Bewertung? Wer trägt die entstehenden Kosten? Stehen die fraglichen Vermögenswerte mit der Anlagepolitik des Fonds in Einklang? Ferner kann nicht ausgeschlossen werden, dass Grossinvestoren die Fondsleitung unter Druck setzen und diese im Anschluss daran in bezug auf die Bewertung und/oder Anlagepolitik zu Lasten der bereits im

Anlagefonds engagierten Anleger Konzessionen eingeht (Interessenkollision).

Angesichts dieser zahlreichen ungelösten Probleme und nicht zuletzt aus Gründen der Gleichbehandlung gegenüber den schweizerischen Anlagefonds entschied die Bankenkommission, dass ausländische Anlagefonds, welche in oder von der Schweiz aus für ihre Anteile öffentlich werben möchten, ausschliesslich gegen Barzahlung, nicht aber gegen die Übertragung von Wertpapieren emittieren dürfen.

2.2.3 **Maximalkommissionen**

Gestützt auf Eingaben mehrerer Banken beschloss die Bankenkommission, das 1986 mit Ausnahme der Ausgabekommission beschlossene Verbot der Einführung neuer Maximalkommissionen (vgl. Jahresbericht 1986 S. 44) wieder aufzuheben. Um dennoch eine transparente Kostenstruktur zugunsten der Anleger zu gewährleisten, wird die Einführung von Höchstsätzen nur unter der Bedingung zugelassen, dass in das Fondsreglement neu ein Passus aufgenommen wird, wonach sich Fondsleitung und Depotbank verpflichten, die Anteilscheininhaber mindestens einmal jährlich im Rechenschaftsbericht über die Höhe der einzelnen, effektiv erhobenen Kommissionen zu informieren.

3. **Behandelte Geschäfte**

1993 wurden 84 (80) Geschäfte behandelt.

Das Bundesgericht hat eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde abgewiesen (vgl. Ziff. 2.1.3). Zwei Beschwerden sind noch hängig.

4. Entwicklung der Anlagefonds im Jahre 1993

	Anzahl per 31. 12.		Fondsvermögen per 31. 12. in Mio. Fr.		Einzahlungen ./ Rückzüge per 31. 12. in Mio. Fr.	
	1993	1992	1993	1992	1993	1992
Schweiz. Anlagefonds						
Wertschriftenfonds	207	197	50 630	28 643	15 103	735
Immobilienfonds	33	32	7 473	6 978	182	- 187
Total	240	229	58 103	35 621	15 285	548
Ausländische Fonds						
Zur Werbung in der Schweiz zugelassen	566	442			45 890	26 742

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

1993 wurden 28 (11) neue schweizerische Wertschriftenfonds errichtet:

- Asia Growth Convert Class SFR
Schweizerischer Wertschriftenfonds für Wandel- und Optionsanleihen asiatischer Schuldner
- Asia Growth Convert Class US\$
Schweizerischer Wertschriftenfonds für Wandel- und Optionsanleihen asiatischer Schuldner
- Bondmix Anlagefonds für in- und ausländische Obligationen
- Pictet-4e Pilier
- PRO FONDS INTER-AKTIE Internationaler Aktienfonds
- SaraSwiss
- SBC Emerging Markets Fund
- SBC Small & Mid Caps Switzerland
- Stockmix Anlagefonds für in- und ausländische Aktien
- SWISSCA AMERICA
- SWISSCA ASIA

- SWISSCA FRANCE
- SWISSCA GERMANY
- SWISSCA GREAT BRITAIN
- UBS AMERICA LATINA
- UBS ASIA NEW HORIZON
- UBS PORTFOLIO INVEST – DM Capital Gain
- UBS PORTFOLIO INVEST – DM Income
- UBS SMALL CAP EUROPE
- UBZ American Equity Fund
Schweizerischer Wertschriftenfonds für amerikanische Aktienanlagen
- UBZ D-FUND
Schweizerischer Wertschriftenfonds für deutsche sowie französische, holländische und belgische Aktienanlagen
- UBZ DM-BOND FUND
Schweizerischer Wertschriftenfonds für festverzinsliche Anlagen vornehmlich in DM
- UBZ Southeast Asia Fund
Schweizerischer Wertschriftenfonds für Aktienanlagen südostasiatischer Gesellschaften
- UBZ Swiss Equity Fund
Schweizerischer Wertschriftenfonds für Schweizerische Aktienanlagen
- UBZ \$-Bond Fund
Schweizerischer Wertschriftenfonds für festverzinsliche Anlagen in US\$, C\$ und A\$
- Unigest-Domestic Bonds
- Unigest-High Yield
- Unigest-International Hedged Bonds

Ein neuer schweizerischer Immobilienfonds – der Real Invest Fonds – wurde 1993 gegründet. Die letzte Gründung eines schweize-

rischen Immobilienfonds (SWISSFONDS 10 Schweizerischer Immobilien-Anlagefonds), der heute noch eine Geschäftstätigkeit ausübt, war im Jahre 1971.

2 (6) Fonds sind zur Zeit in Liquidation.

Obwohl 29 neue schweizerische Fonds gegründet wurden, hat sich deren Gesamtzahl nur um 11 von 229 Ende 1992 auf 240 Ende 1993 erhöht.

Die Zahl der ausländischen Fonds hat sich erneut stark erhöht. Sie ist von 442 im Jahr 1992 auf 566 im Jahr 1993 gestiegen.

Nach Herkunftsländern sieht die Statistik per Ende 1993 wie folgt aus:

• Länder ohne eine der schweizerischen ähnliche Aufsicht (Niederländische Antillen, Bahamas, Bermudas, Grand Cayman, Guernsey, Jersey, Liechtenstein, Panama)	54	(39)
• Luxemburg	429	(349)
• Deutschland	30	(30)
• Irland	29	(5)
• Italien	9	(9)
• Niederlande	5	(5)
• Belgien	4	(-)
• USA	3	(3)
• Frankreich	3	(1)
• Österreich	-	(1)

VI. Aufsicht über das Pfandbriefwesen

1. Neue Schätzungsreglemente

Die beiden Pfandbriefinstitute überarbeiteten gemeinsam ihre Vorschriften über die Schätzungen von Grundstücken und die Bestimmungen der Deckungswerte aus dem Jahre 1934 und setzten die neuen Schätzungsreglemente 1993 in Kraft.

2. 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 Darleherisdeckung bei den Mitgliedern der Pfandbriefzentralen durch deren bankengesetzliche Revisionsstelle geprüft.

Die Prüfungsergebnisse gaben im Jahre 1993 zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass.

VII. Interna

1. Sekretariat

Der Personalbestand verharrte auf 41,5 Stellen. Damit konnten, bei einem stark angestiegenen Arbeitsanfall, die vordringlichen Aufgaben erfüllt werden. Indessen mussten manche weitere Vorhaben zurückgestellt bleiben.

Zwei Mitarbeiter traten aus den Diensten des Sekretariates aus. Sie konnten innert kurzer Zeit ersetzt werden.

2. 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. So absolvierte ein Mitarbeiter einen mehrmonatigen Ausbildungsaufenthalt bei der Bank of England, ein weiterer schloss die Swiss Banking School mit Erfolg ab.

3. Rechnung

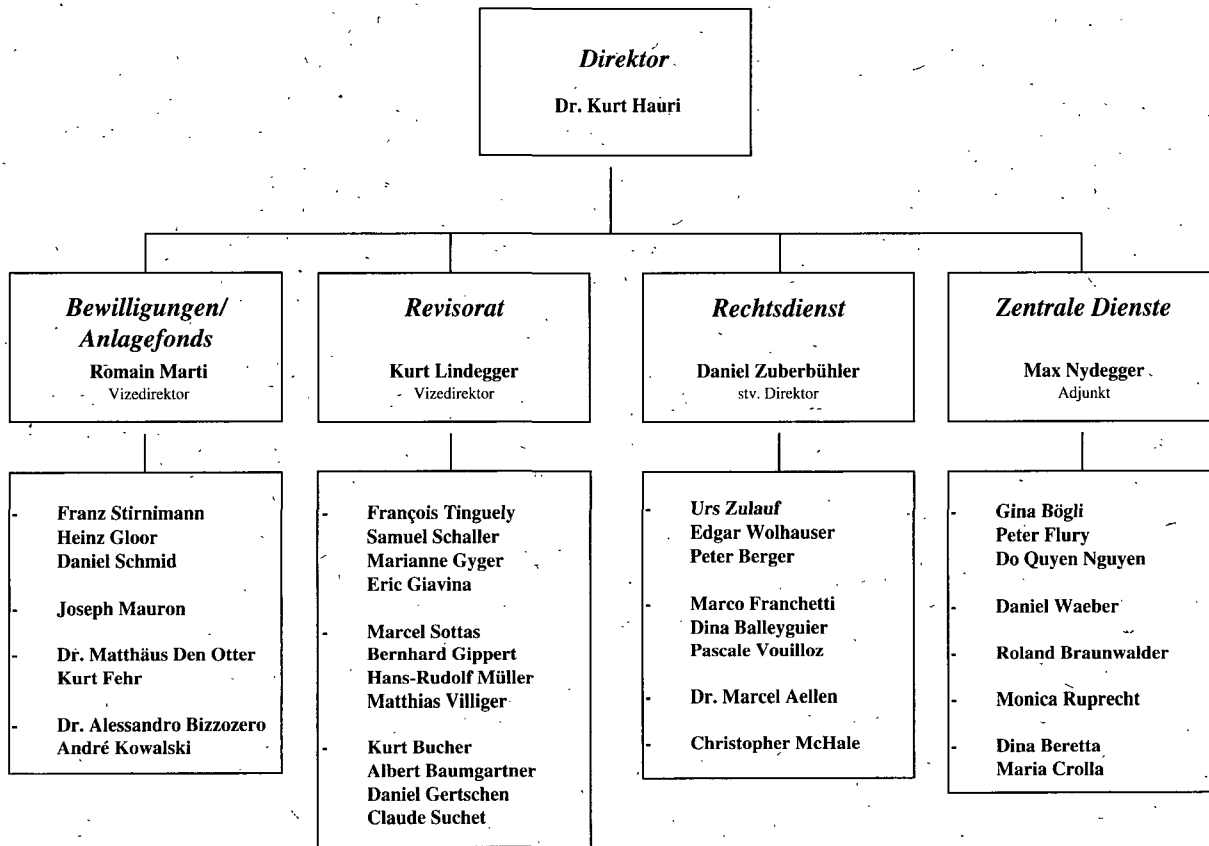
Die Aufsichtsgebühren und die weiteren Gebühren werden so festgesetzt, dass sie insgesamt die Kosten der Bankenkommission und ihres Sekretariates decken (Art. 1 Abs. 2 Verordnung vom 4. Dezember 1978 über die Gebühren für die Beaufsichtigung der Banken und Anlagefonds; SR 611.014). Für die Berechnung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

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

	Rechnungsjahr 1992	Rechnungsjahr 1993
Ausgaben	1991	1992
Behörde und Sekretariat ¹	Fr. 4 619 569	Fr. 5 601 470
Gemeinkosten ²	Fr. 4 147 608	Fr. 4 954 894
Unterdeckung aus dem Vorjahr	Fr. 206 336	
Überdeckung (Vortrag auf neue Rechnung)	Fr. 204 177	Fr. 154 201
	Fr. 9 177 690	Fr. 10 710 565
Einnahmen	1992	1993
Spruch- und Schreibgebühren ¹	Fr. 1 042 894	Fr. 949 415
Aufsichtsgebühren ¹		
- Banken	Fr. 6 675 096	Fr. 8 505 020
- Anlagefonds	Fr. 1 459 700	Fr. 1 051 953
Überdeckung aus dem Vorjahr		Fr. 204 177
	Fr. 9 177 690	Fr. 10 710 565

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 Révision 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	5
Listes des institutions de révision reconnues	97
Version française	101

Inhaltsübersicht

Deutsche Fassung	5
Verzeichnisse der anerkannten Revisionsstellen	97
Französische Fassung	101

Table des matières	Page
Abréviations	108
Commission des banques et Secrétariat	109
I. Introduction	111
II. L'essentiel en bref	112
III. Environnement économique / Problèmes actuels des banques	114
1. Modifications structurelles – processus de concentration	114
2. Rentabilité – rendement des fonds propres	116
IV. Surveillance des banques	118
1. Bases légales	118
1.1 Révision de la loi sur les banques dans le cadre de Swisslex	118
1.2 Révision des dispositions relatives aux créances privilégiées dans la faillite et à la protection des déposants	120
1.3 Loi sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières	122
1.4 Modification de l'ordonnance sur les banques	122
2. Circulaires	123
2.1 Rapport de révision: Forme et contenu (Circ.-CFB 93/3)	123
2.2 Loi sur les banques/Droit de la société anonyme (Circ.-CFB 93/1)	125
2.3 Couverture en fonds propres (Circ.-CFB 93/2)	126
2.4 Couverture en fonds propres pour prêts de titres (Circ.-CFB 93/4)	127
3. Pratique de l'autorité de surveillance	129
3.1 Garantie d'une activité irréprochable	129
3.1.1 Dissimulation de pertes importantes	129

3.1.2	Conflit d'intérêts – gérance de fortune	130
3.1.3	Crédits aux organes dans une banque privée	130
3.1.4	Opérations immobilières avec dessous de table	131
3.1.5	«Mani pulite»/«Conto protezione»	132
3.2	Banques en mains étrangères	133
3.2.1	Liste des Etats-garantissant la réciprocité	133
3.2.2	Afrique du Sud – réciprocité pour les succursales	134
3.2.3	Absence de conditions d'autorisation	134
3.2.4	Libéralisation des règles concernant la syndication des emprunts par la Banque Nationale	136
3.3	Fonds propres	137
3.3.1	Révision des prescriptions en matière de fonds propres	137
3.3.2	Crédit Suisse/CS Holding	140
3.4	Etablissement des comptes	142
3.5	Révision	143
3.5.1	Circ.-CFB 92/2 Information préalable – premiers enseignements	143
3.5.2	Évaluation des crédits hypothécaires	144
3.5.3	Enquête sur les instruments dérivés	145
3.5.4	Risque de compensation lors d'opérations fiduciaires	146
3.5.5	Révision	147
3.5.6	Enquête sur la révision informatique	148
3.6	Banques cantonales	149
3.6.1	Surveillance des banques cantonales (Swisslex)	149
3.6.2	Garantie de l'Etat/Privatisation	151
3.6.3	Révision des lois sur les banques cantonales	153
3.6.4	Banque Cantonale de Berne – Allègement des fonds propres et société reprenante	154
3.6.5	Banque Cantonale de Soleure – Allègement des fonds propres	155

3.7	Banques régionales	155
3.7.1	Evolution du groupe	155
3.7.2	Banque Vaudoise de Crédit	157
3.8	Banques Raiffeisen	159
3.8.1	Evolution du groupe	159
3.8.2	Fonds propres	160
3.8.3	Pertes	160
3.9	Activité bancaire non autorisée	160
4.	Relations avec d'autres autorités et des associations	162
4.1	Autorités fédérales	162
4.1.1	Collaboration à des projets législatifs	162
4.1.2	Initiative parlementaire Zimmerli – Haute surveillance de la CFB	162
4.2	Banque Nationale Suisse	163
4.3	Associations	163
4.3.1	Association suisse des banquiers (ASB)	163
4.3.2	Groupe de contact Chambre fiduciaire/ Commission des banques	164
5.	Affaires internationales	164
5.1	Comité de Bâle sur le contrôle bancaire	164
5.1.1	Activité en général	164
5.1.2	Consultation du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire concernant la compensation, les risques de marché et la mesure du risque de taux d'intérêt	166
5.2	Communauté Européenne	169
5.3	Organisation Internationale des Commissions de Valeurs (OICV/IOSCO)	169
5.4	Rencontre tripartite	171
5.5	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)	172
5.5.1	Evaluation mutuelle de la Suisse	172
5.5.2	Rapport annuel du GAFI	174
5.6	Relations internationales	175
6.	Affaires traitées (statistiques)	175
6.1	Séances	175
6.2	Décisions	175

6.3	Recommandations et annonces de répartition des risques	176
7.	Banques, sociétés financières et institutions de révision assujetties à la loi	177
7.1	Etat à fin 1993	177
7.2	Autorisations délivrées	177
7.3	Cessation d'activité	179
V.	Surveillance des fonds de placement	184
1.	Bases légales	184
1.1	Révision de la loi sur les fonds de placement	184
1.2	Ordonnance instituant des émoluments	184
2.	Pratique de l'autorité de surveillance	185
2.1	Fonds de placement immobiliers	185
2.1.1	Europrogramme/Liquidation	185
2.1.2	Fonds immobilier UTO/Liquidation	185
2.1.3	Estimation de la valeur vénale des immeubles	186
2.2	Fonds mobiliers	186
2.2.1	Correspondance entre le nom du fonds et la politique de placement	186
2.2.2	Emission de parts de fonds contre remise de papiers-valeurs	187
2.2.3	Commissions maximales	188
3.	Affaires traitées	188
4.	Développement des fonds de placement en 1993	188
VI.	Surveillance des lettres de gage	192
1.	Nouveaux règlements d'estimation	192
2.	Contrôle des centrales de lettres de gage	192
VII.	Secrétariat	193
1.	Personnel	193
2.	Formation	193
3.	Comptes annuels	193
4.	Organigramme	195

Liste des institutions de révision reconnues	97
1. Banques et fonds de placement	98
2. Fonds de placement uniquement	98
Liste des fonds de placement	99

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)
- LFP Loi fédérale du 1er juillet 1966 sur les fonds de placement (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)
- OFF Ordonnance du 20 janvier 1967 sur les fonds de placement (RS 951.311)
- OFF étr Ordonnance du 13 janvier 1971 sur les fonds de placement étrangers (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 économiques, 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 révision: Kurt Lindegger, sous-directeur

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 LFP en relation avec l'art. 23 al. 1 LB) et les lettres de gage (art. 39 LLG). 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 1993, la Commission des banques se conforme à cette obligation légale.

Le rapport de gestion porte notamment sur les principales questions de surveillance traitées pendant l'année écoulée 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 1993» qui paraîtra en été 1994. 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 ses décisions les plus importantes dans le «Bulletin» (en 1993, Bulletin CFB, 23).

II. L'essentiel en bref

Le changement de structures qui affecte le monde bancaire suisse, depuis deux bonnes années déjà, a également caractérisé l'année sous revue avec une intensité comparable, voire supérieure. A l'opposé des années précédentes, il ne s'est cependant pas traduit simplement par une concentration avec reprises et fusions de banques, mais s'est également exprimé dans une large mesure par des bouleversements dans l'activité bancaire elle-même, l'effort essentiel étant de plus en plus porté sur les opérations indifférentes. Une poussée innovatrice supplémentaire dans la palette des produits et des services en constitue un témoignage éloquent. Comme précédemment, ce sont les banques régionales qui ont été les plus touchées par le processus de concentration lui-même. En sus des faiblesses structurelles, conséquence directe de la surchauffe conjoncturelle, qui ont été déterminantes au cours des années antérieures, la concurrence renforcée due à la suppression des conventions cartellaires est devenue pour certains établissements une cause supplémentaire de cessation d'activité. Certaines banques se sont montrées incapables de survivre au milieu de cette concurrence accrue. De nombreuses reprises ont par conséquent eu lieu. Le dispositif mis en place a à nouveau permis de résoudre les problèmes sans léser les créanciers bancaires.

L'ensemble du secteur financier a été concerné par des projets législatifs en 1993. Le Conseil National et le Conseil des Etats ont examiné les modifications de la loi sur les banques proposées dans le cadre du programme consécutif au rejet de l'Accord EEE, la nouvelle loi sur les bourses et la révision totale de la loi sur les fonds de placement. La révision partielle de la loi sur les banques tend en premier lieu à adapter la surveillance bancaire suisse aux standards internationaux. Au cours de ses délibérations relatives à la loi sur les bourses, le Conseil des Etats a conféré à la réglementation globale du secteur boursier suisse un caractère encore plus marqué de loi-cadre laissant une large place à l'autorégulation que ne le faisait le projet. La loi révisée sur les fonds de placement enfin doit garantir une protection des investisseurs adaptée aux nouvelles réalités et améliorer la compétitivité du marché suisse des fonds de placement.

Une attention particulière a été accordée aux banques cantonales et à leur surveillance. Les tentatives de renforcer cette surveillance

par les instances cantonales ont abouti à l'introduction, dans la loi révisée sur les banques, de la possibilité de transférer volontairement à la Commission des banques l'intégralité de la surveillance des banques cantonales. Il ressort des déclarations et estimations intervenues à ce jour que la majorité des cantons feront usage de cette possibilité. La surveillance des banques cantonales est renforcée par l'obligation de confier le contrôle à une institution de révision externe.

La Suisse a fait l'objet en 1993 d'une évaluation relative à l'application des quarante recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI). Le rapport des experts s'est avéré positif pour le secteur bancaire. Il souligne notamment les directives de la Commission des banques relatives à la prévention et à la lutte contre le blanchiment de capitaux ainsi que la Convention de diligence de l'Association suisse des banquiers. Dans le secteur non bancaire le rapport relève par contre une certaine nécessité de rattrapage.

III. Environnement économique / Problèmes actuels des banques

1. Modifications structurelles – processus de concentration

La baisse rapide et notable des taux relatifs à toutes les échéances provoque généralement dans les affaires d'intérêts des résultats bruts favorables voire excellents, en raison de l'adaptation échelonnée des taux actifs et passifs. Les incidences de la récession sur la qualité du portefeuille de crédits ont toutefois imposé dans la plupart des cas la constitution d'importants correctifs de valeurs et de provisions en couverture des risques.

Des résultats réjouissants ont été obtenus dans le secteur des affaires indifférentes, une nouvelle fois grâce à l'évolution des taux, mais avant tout des bourses, à la forte pénétration du marché ainsi qu'aux remous internationaux affectant le marché des devises.

Simultanément, des efforts marquants ont été entrepris afin de maîtriser les coûts. Les résultats opérationnels et d'entreprise présentent dès lors, en règle générale, une situation tout à fait favorable.

L'évolution des taux et notamment l'excellente tenue de la bourse ont eu pour conséquence des modifications significatives des bilans des banques, avant tout du côté des passifs.

Ce développement s'inscrit parallèlement à un bouleversement structurel évident qui survient à différents niveaux et qui, selon toute vraisemblance, se poursuivra encore quelques années. La haute densité bancaire ainsi que l'offre très étendue de prestations de services ont provoqué une très forte concurrence. A cet égard, la situation est comparativement favorable pour les instituts qui présentent une taille critique suffisante et une pénétration du marché minimale, qui disposent d'une palette de produits et de prestations de services appropriée, qui font preuve d'ouverture face aux besoins de la clientèle et qui fonctionnent avec une organisation peu coûteuse et techniquement à jour. Actuellement, des modifications perceptibles affectent précisément les facteurs précités. Toutes les banques sont ainsi interpellées.

Plus la pénétration du marché est forte, meilleure est la marge de manoeuvre d'une banque (par ex. lors de l'établissement des conditions). Plus ces marchés sont disputés, plus il est important d'obtenir une pénétration de marché minimale dans chacun des secteurs con-

currentiels. La notion de «pénétration de marché» a pris une importance considérable depuis l'abandon des conventions cartellaires.

Les chiffres parfois articulés quant à la taille optimale – laquelle du reste n'est pas seule déterminante dans le succès d'une banque – des banques universelles opérant de façon indépendante ont connu une tendance marquée à la hausse ces dernières années. Des produits et prestations de services modernes ainsi que des procédures d'exploitation optimales requièrent généralement la mise en place de nouveaux instruments et solutions informatiques, dont la maîtrise des coûts ne peut être atteinte que par le traitement de volumes importants et appropriés.

En ce qui concerne les bouleversements dans le domaine de la gamme des produits et prestations de services, on peut notamment faire référence au nombre élevé de nouveaux instruments financiers. Ceux-ci sont régulièrement à l'origine de répercussions sur la gestion des risques, l'organisation et l'établissement des comptes.

Les efforts des banques visant à satisfaire davantage encore les besoins de la clientèle sont particulièrement marquants. Les relations avec la clientèle, tant active que passive, ainsi que celles entretenues dans le cadre des affaires indifférentes doivent être intensifiées et traitées à satisfaction de celle-ci. Après avoir été plutôt sous-estimée pendant un certain nombre d'années, la clientèle de masse est à nouveau courtisée. Dans le domaine des gros clients et des institutionnels, la tendance au service individualisé se poursuit. Une attention plus soutenue est accordée aux différences inhérentes à chaque client sous l'angle du marché domestique et international ainsi que des opérations effectuées à l'étranger.

Finalement, les investissements des banques dans l'«infrastructure technologique» (par ex. informatique) ont pris une importance et une signification telles que les décisions y relatives comportent indiscutablement un caractère stratégique. Pour les petits et moyens instituts dont les possibilités sont limitées, ces décisions sont particulièrement significatives. La collaboration inter-entreprises et le recours à des prestations extérieures peuvent offrir en l'espèce des solutions complémentaires. Ces investissements révèlent bien la pression permanente à la rationalisation qui s'exerce aussi bien à l'égard du per-

sonnel que des frais généraux. La suppression de milliers de places de travail dans le but de consolider, à long terme, la capacité concurrentielle dans le domaine bancaire confirme la dure compétition existant actuellement dans ce secteur.

Cet arrière-plan a été mis en évidence à maintes reprises en 1993 suite à la reprise de la Banque Populaire Suisse par le groupe CS. Cet événement a démontré que le processus de concentration concernait également les grandes banques. Les problèmes fondamentaux de la Banque Populaire provenaient, d'une part, d'une très forte orientation vers les crédits couverts par gages immobiliers et ceux aux petites et moyennes entreprises fragilisées par la conjoncture et les risques et, d'autre part, d'une organisation coûteuse comportant un réseau de succursales très ramifié. Le lien instauré au sein du groupe avec le Crédit Suisse devrait à long terme libérer des synergies et permettre des économies. Cette reprise démontre en outre que la place bancaire suisse a les moyens de réaliser, sans l'aide financière de l'Etat, des projets de coopération de grande envergure même en période de difficultés économiques.

En 1993, le nombre des banques régionales s'est une nouvelle fois considérablement réduit. Dans le groupe des banques étrangères, diverses mutations ont été enregistrées suite à certains départs et à quelques arrivées (cf. ch. IV/7).

2. Rentabilité – rendement des fonds propres

Lors de la présentation des comptes annuels 1992, les grandes banques ont, entre autres choses, fixé des objectifs ambitieux au sujet de la rentabilité des capitaux propres au cours des années prochaines. La substance disponible pour couvrir les risques doit ainsi être renforcée et de ce fait les moyens nécessaires à un accroissement des affaires doivent être mis à disposition. D'autre part, la politique en matière de distribution des profits doit être assouplie. Il est particulièrement important dans l'environnement conjoncturel actuellement défavorable que les banques soient en mesure, grâce à une bonne rentabilité, de couvrir les besoins toujours élevés en matière de correctifs de valeurs et également de maintenir ou d'octroyer de nouveaux crédits destinés à la préservation et au renforcement de l'économie.

La baisse rapide des taux et la hausse concomitante des bourses d'actions combinées avec l'incertitude dans le secteur des devises ont apporté en 1993 aux banques actives dans ces secteurs une augmentation non budgétée de ces revenus. Les rendements élevés des capitaux propres attendus dans une phase ultérieure ont pu de ce fait être atteints significativement plus vite que prévu. Ces revenus sont sans doute très volatils. On ne peut donc tabler sur une perpétuation de cette situation.

Quant aux revenus, face à une stagnation ou une légère progression des revenus d'intérêts, les produits des commissions et du négoce ont connu une hausse marquée sur les instruments dérivés. Eu égard à la situation incertaine, les investisseurs, exportateurs ou importateurs ont entrepris de se prémunir contre les risques de change et de taux. Moyennant de gros investissements, les grandes banques ont mis sur pied l'infrastructure nécessaire pour le commerce d'instruments dérivés. De ce fait, et également grâce à leurs ratings, elles appartiennent aux instituts reconnus dans le monde en qualité de contrepartie de premier ordre.

Durant la deuxième moitié de l'année 1993, le risque de taux a affecté négativement le résultat d'exploitation de quelques banques principalement actives dans les affaires d'intérêts. Elles s'étaient endettées à long terme à des taux élevés car, durant cette période, elles escomptaient un maintien voire une nouvelle hausse des taux. Ces moyens palliaient l'insuffisance des dépôts obtenus de la clientèle et permettaient de refinancer les avances consenties. Ces fonds n'ont pas été placés de manière concordante et il en a résulté un excédent de fonds passifs à taux élevés. Comme le taux moyen des fonds passifs ne s'est pas autant contracté que le niveau général des taux, il en découle une pression sur la marge d'intérêts qui ne s'atténuera durant les prochaines années que lorsque les premiers emprunts à taux élevés pourront être remboursés.

IV. Surveillance des banques

1. Bases légales

1.1 Révision de la loi sur les banques dans le cadre de Swisslex

A la suite du rejet de l'Accord sur l'Espace économique européen (EEE) par le peuple et les cantons suisses le 6 décembre 1992, les modifications envisagées de la loi sur les banques dans le programme Eurolex n'ont pu entrer en vigueur (cf. Rapport de gestion 1992 p. 209 ss). Dans le but de contribuer à la revitalisation de l'économie suisse, notamment par la création de bases légales de nature à faciliter l'intégration européenne, le Conseil fédéral a soumis une nouvelle fois aux Chambres, le 24 février 1993, un certain nombre d'objets repris d'Eurolex (Message sur le programme consécutif au rejet de l'Accord EEE, FF 1993 I 757 ss, Swisslex). La loi sur les banques (FF 1993 I 825 ss et 918 ss) fait partie des textes législatifs dont la reprise est liée à une clause de réciprocité, c'est-à-dire que l'application de certaines dispositions dépend entièrement ou partiellement de l'octroi d'un même droit par les autres pays concernés.

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-CE) qui a examiné en premier le projet de modification de la loi sur les banques a décidé de procéder à des «hearings». A cette occasion, la Commission des banques et l'Association suisse des banquiers ont soumis de concert, avec quelques divergences mineures, à la CER-CE diverses modifications supplémentaires nécessaires et urgentes qui, à défaut d'être intégrées dans cette révision, n'auraient pu être réalisées à brève échéance. La CER-CE a chargé le Département fédéral des finances de procéder à une consultation rapide des milieux intéressés portant en particulier sur ces propositions.

A la demande du Département fédéral des finances, la Commission des banques a intensivement collaboré à l'élaboration des commentaires nécessaires en vue de la procédure de consultation. Celle-ci a révélé un large consensus, les modifications ont été mineures et surtout de nature rédactionnelles. Le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la procédure de consultation au mois de juillet et le Département fédéral des finances a pu délivrer un rapport complémentaire à la CER-CE en août 1993 (FF 1994 I 73 ss).

Pour l'essentiel, les compléments apportés à la proposition du Conseil fédéral du 24 février 1993 concernent la définition de la domination étrangère, les dispositions régissant l'établissement des comptes annuels et la surveillance des banques cantonales (sur ce dernier point cf. ch. 3.6.1. et 3.6.2 ci-après).

Aux termes de l'actuel article 3bis alinéa 3 LB, une banque est considérée comme étant en mains étrangères lorsque la participation étrangère directe ou indirecte s'élève à plus de la moitié du capital social ou des voix ou qui est dominée d'autre manière par des étrangers. Les nouvelles dispositions du droit de la société anonyme ont notamment pour conséquence la possibilité pour des étrangers d'acquérir des parts importantes du capital d'une banque. Si cette participation ne s'accompagne pas du droit de vote, l'influence de l'actionnaire pourra être tout à fait négligeable. La modification proposée a pour but de déterminer à l'avenir la domination étrangère en considérant en premier lieu les droits de vote et en ne prenant en compte que les participations importantes. La règle serait ainsi plus libérale et plus souple tout en permettant, comme aujourd'hui, de prendre en considération des parts du capital et des participations disséminées s'il en résulte une domination «d'autre manière» sur la banque, en fonction de la structure de l'actionariat et de la répartition des voix.

L'article 6 LB constitue la base légale des importantes prescriptions réglementaires relatives à l'établissement des comptes annuels des banques. Le nouveau droit de la société anonyme, auquel la disposition en vigueur renvoie, a subi de notables modifications sur ces questions, de sorte qu'une adaptation de l'article 6 LB s'impose. La modification vise non seulement à le rendre conforme sur le fond et du point de vue de la terminologie au nouveau droit de la société anonyme, mais également à favoriser une publication des comptes plus complète et actualisée (cf. ch. 3.4). Ainsi, la notion de compte de groupe sera introduite dans la loi et le compte de résultat, outre le bilan, devra également faire l'objet d'une publication intermédiaire.

Ce projet législatif, traité au Conseil des Etats en octobre et au Conseil national en décembre 1993, a donné lieu à relativement peu de discussions, sauf en ce qui concerne les articles 3a (introduit par le Conseil des Etats en lieu et place de l'art. 3 al. 4) et 23sexies. Les

deux Conseils sont tombés d'accord pour supprimer les alinéas 4 et 5 de l'article 23sexies, relatif à l'entraide administrative. L'alinéa 4 devait permettre au Conseil fédéral d'autoriser, dans des traités internationaux et sous réserve de réciprocité, le contrôle sur place des succursales de banques étrangères en Suisse par des autorités de surveillance étrangères. Quant à l'alinéa 5, il déléguait au Conseil fédéral la compétence de conclure des accords de coopération avec les autorités de surveillance étrangères. D'autre part, le Conseil national a adopté une position plus restrictive que le Conseil des Etats sur la possibilité de transmettre des informations à des autorités pénales (art. 23sexies al. 2 let. c). En outre, le Conseil national n'a pas suivi le Conseil des Etats sur la question de la définition des banques cantonales, précisément sur la limitation de la responsabilité de l'Etat (art. 3a), mais il a adopté un postulat demandant au Conseil fédéral d'examiner la question (cf. ch. 3.6.2). La procédure d'élimination des divergences et le vote final relatifs à ce projet législatif devraient en principe intervenir à la session de printemps 1994 des Chambres fédérales.

1.2 Révision des dispositions relatives aux créances privilégiées dans la faillite et à la protection des déposants

L'Assemblée fédérale décidera, vraisemblablement en été 1994, de la révision partielle de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. Cette révision comprend également des modifications de la loi sur les banques. Un des points de la révision porte sur l'extension matérielle et quantitative du privilège dans la faillite pour certains déposants lors de la liquidation forcée d'une banque. Selon le droit actuellement en vigueur, les dépôts d'épargne, c'est à dire ceux que la banque désigne comme tels, sont privilégiés en tout à concurrence de 10000 francs par déposant. Lors de la liquidation forcée d'une banque insolvable, les déposants sont désintéressés jusqu'à hauteur de ce montant avant les créanciers chirographaires. Le nouveau droit porte ce montant à 30000 francs par déposant. Une nouveauté réside dans le fait que seront privilégiés, en plus des dépôts d'épargne, les livrets et comptes de dépôt ou de placement ainsi que les obligations de caisse, à l'exception des dépôts d'autres banques. De même, les comptes-salaire ou autres comptes, sur lesquels sont régulièrement versés des rentes ou pensions de travailleurs ou des contri-

butions d'entretien et d'aliments découlant du droit de la famille sont nouvellement privilégiés.

Pour les déposants concernés, cette protection supplémentaire doit être saluée et elle est objectivement justifiée. Cependant, avec l'accroissement du nombre de dépôts protégés, l'inconvénient inhérent au système des privilèges dans la faillite s'amplifie. En effet, le traitement préférentiel accordé à certains des créanciers s'effectue exclusivement au détriment des autres créanciers ne bénéficiant d'aucune protection. Aucun secours pécuniaire ne vient de l'extérieur. Parmi les déposants qui ne sont pas protégés, il peut s'en trouver qui sont touchés par des pertes mettant en péril leur assise financière. Il suffit de penser à titre d'exemple aux PME qu'une banque incite à passer par un compte-courant non-privilégié pour le règlement de leur trafic de paiements.

La convention, privée et non contraignante, de l'Association suisse des banquiers du 1er juillet 1993 relative à la protection des déposants en cas de liquidation forcée d'une banque n'a rien changé de fondamental à cette situation insatisfaisante. Comme dans le texte précédent de 1984, seul un désintéressement plus rapide des déposants privilégiés peut au plus être assuré. Les nouveautés les plus importantes apportées par cette convention ont trait à une nouvelle répartition entre les différents groupes bancaires des éventuels frais et aux paiements effectués à ce titre, qui sont limités à une somme maximale de 1 milliard de francs. Ceci a pour but d'éviter que les banques saines soient destabilisées par leur devoir d'assistance pécuniaire.

Le système de protection de la nouvelle convention ne serait pas plus qu'avant, entièrement eurocompatible. Ainsi, le projet de directive communautaire, qui fait l'objet d'une position commune du Conseil des Ministres d'octobre 1993 et que les Etats membres devront transposer avant fin 1994, exige une participation obligatoire, en principe, de toutes les banques. Cette directive prévoit, au contraire du système suisse, que les comptes courants doivent aussi bénéficier d'un privilège. De plus, dans le système communautaire, un délai maximal de six mois est prévu, dès qu'une constatation de cessation de paiements est faite par l'autorité, pour désintéresser les créanciers de dépôts protégés par le système. Mais avant tout, le système de

financement suisse qui passe (principalement) par le privilège dans la faillite va à l'encontre de la pratique des pays européens et autres pays comparables.

1.3 Loi sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières

Le message du Conseil fédéral du 24 février 1993 concernant une loi fédérale sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (Loi sur les bourses; LBVM) prévoit la Commission des banques en qualité d'autorité de surveillance. Celle-ci se nommera Commission des banques et des bourses (cf. Rapport de gestion 1992 p. 219 s.). Le projet a été traité par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-CE) au cours de l'année sous revue et par le plénum de ce Conseil lors de sa session d'hiver. Celui-ci a adopté sans modifications la version proposée par la CER-CE.

Le projet adopté par le Conseil des Etats diverge sur plusieurs points de celui du Conseil fédéral. Il convient encore d'attendre le traitement de cet objet par le Conseil national ainsi qu'une éventuelle procédure d'élimination des divergences entre les deux Conseils. La date de l'entrée en vigueur est encore indéterminée.

Sur la base de l'avancement des travaux législatifs et en considération de ses nouvelles tâches de surveillance des bourses, des négociants, de la publicité des participations ainsi que des offres publiques d'acquisition, la Commission des banques a entrepris les préparatifs nécessaires à cet égard, tant sur le fond qu'en ce qui concerne l'organisation et le personnel. La coopération avec les organismes internationaux concernés sera renforcée (cf. ch. 5.3).

1.4 Modification de l'ordonnance sur les banques

Dans le courant de l'année sous revue, les activités de la Commission Boemle, commencées l'année précédente, se sont poursuivies en vue de revoir totalement les prescriptions réglementaires relatives au plan comptable (cf. ch. 3.4). Par ailleurs, des travaux dans le but de réviser les dispositions en matière de fonds propres ont été entrepris, sous la présidence de la Commission des banques (cf. ch. 3.3.1).

Les Chambres fédérales adopteront en outre probablement au printemps 1994 diverses modifications de la loi sur les banques, dans le cadre du programme Swisslex, examinées par les deux Conseils au cours des sessions parlementaires d'automne et d'hiver 1993 (cf. ch. 1.1) et qui nécessiteront d'autres adaptations de l'ordonnance. En se basant sur l'état de la procédure d'adoption législative à fin 1993, des modifications de l'ordonnance sont prévisibles notamment en ce qui concerne le champ d'application, suite à la modification prévue de l'article 1 de la loi, en particulier la notion d'appel au public (art. 2a et 3 OB), en ce qui concerne le montant du capital initial (art. 4 OB) ainsi que la nationalité et le domicile des actionnaires (art. 6 OB). Des dispositions d'exécution nouvelles sont également envisagées s'agissant de l'annonce des activités bancaires à l'étranger et des limites de participation (art. 3 al. 7 et art. 4 al. 2bis du projet de loi). La Commission des banques collabore avec le Département fédéral des finances en vue de préparer les adaptations nécessaires de l'ordonnance qui devraient être mises en consultation au printemps 1994.

2. Circulaires

2.1 Rapport de révision: Forme et contenu (Circ.-CFB 93/3)

La circulaire «Rapport de révision : Forme et contenu» du 26 septembre 1978 a été entièrement revue afin d'être adaptée au nouveau droit de la société anonyme et aux exigences actuelles de surveillance et de contrôle bancaire. L'objectif prioritaire est d'obtenir le rapport de révision dans des délais plus brefs. Dans cette optique, le rapport devrait être conçu de manière plus claire et concise de telle sorte que la qualité informative du contenu en fasse l'instrument de surveillance et de contrôle le plus important pour la Commission des banques et les organes de la banque.

Les exigences seront dorénavant plus importantes pour les banques tenues d'établir des comptes de groupe que pour celles qui ne détiennent aucune participation. Un chapitre spécial est ainsi exclusivement réservé à la surveillance consolidée des groupes bancaires.

Afin de prendre en compte les enseignements de ces dernières années, le réviseur sera désormais tenu de résumer de manière plus circonstanciée les résultats de sa révision. Dans ce chapitre, il prendra position sur les principales caractéristiques de la banque et du groupe. Tout fait constituant ou ayant constitué une infraction aux dispositions légales, statutaires et réglementaires devra faire l'objet d'une mention d'irrégularité, d'une mise en demeure ou d'une réserve. Les faits particuliers concernant la situation et le développement de la banque et du groupe et ceux susceptibles de provoquer une structure ou un développement défavorable ainsi que les modifications fondamentales dans la politique d'affaires sont à mentionner dans le résumé des résultats de la révision. Sous ce chapitre, le réviseur est aussi tenu de se prononcer sur le respect des conditions d'autorisation. Une analyse claire et concise du bilan, du compte de profits et pertes et des annexes ainsi que des risques, de la rentabilité et de la situation de fortune devrait permettre au lecteur d'avoir une vision complète et approfondie des comptes de l'exercice et de la situation financière et économique de l'entreprise.

Dans la partie principale du rapport, les prises de position prévues aux articles 43 à 46 et 48 de l'ordonnance ainsi que celles concernant le respect des autres prescriptions et règles de comportement apparaîtront dorénavant sous forme synoptique avec une appréciation positive ou négative.

Sur demande, la Commission des banques peut autoriser l'anglais pour les compléments et les annexes. Cela concerne en particulier, les détails sur les principes d'évaluation appliqués, les constatations essentielles relatives aux différentes positions des comptes annuels et aux affaires hors bilan, la mention des dix plus importants débiteurs de la banque et du groupe, le rapport relatif au contrôle approfondi d'un domaine significatif de l'activité et des risques de la banque et du groupe, la liste des mandats confiés à l'institution de révision et les diverses annexes établies par la banque et qui doivent être jointes au rapport de révision.

L'entrée en vigueur de la circulaire a été fixée au 1er janvier 1994. Les sociétés de révision ont toutefois la faculté d'élaborer les rapports de révision des comptes arrêtés au 31 décembre 1993 selon la nouvelle ou l'ancienne circulaire.

2.2 Loi sur les banques / Droit de la société anonyme (Circ.-CFB 93/1)

Les règles du droit de la société anonyme (ci-après SA) et les dispositions de la loi et de l'ordonnance sur les banques s'appliquent aux banques organisées sous la forme de SA. Le droit de la SA est également applicable aux autres établissements bancaires lorsque la loi sur les banques ou d'autres dispositions légales le prévoient *expressément*. *A cela s'ajoute que les dispositions finales édictées à l'occasion de l'ancien droit de la SA prévoient que la loi sur les banques prime toute autre norme concurrente.*

Grâce à ces principes, le rapport entre la loi sur les banques et le droit de la SA semble clair a priori. La révision de 1992 du droit de la SA l'a, cependant, éclairé d'un jour nouveau et il n'était plus si simple qu'avant de déterminer les champs d'application respectifs et la frontière entre ces deux lois. La loi sur les banques est la plus ancienne, mais en même temps, elle est *lex specialis*; le droit révisé de la SA est *lex posterior*, donc plus adapté à l'évolution dans certains domaines, mais en même temps, il est la loi générale. Ainsi, différentes solutions peuvent se présenter selon la règle d'interprétation choisie et selon la loi qui aura la préséance.

Après l'entrée en vigueur du nouveau droit de la SA, la Commission des banques a ainsi été confrontée à d'innombrables questions d'interprétation résultant de l'application concurrente de ces deux lois. Comme annoncé dans le rapport de gestion de l'année passée (cf. Rapport de gestion 1992, p. 219), la Commission des banques a pris position sur les questions les plus importantes en relation avec ce problème dans une circulaire. Cette circulaire contient, dans une première partie, les principes d'interprétation nécessaires pour l'application concurrente de la loi sur les banques et du droit de la SA. La deuxième partie de cette circulaire développe, à partir de ces principes, quelques interprétations concrètes en relation avec des dispositions particulières du nouveau droit de la SA. A ce propos, il faut rappeler que la Commission des banques n'a pas la compétence définitive lui permettant d'interpréter des normes de droit civil. Elle ne peut le faire que *préjudiciellement* dans le cadre de l'application de la loi sur les banques.

Selon la première partie de cette circulaire, il convient de respecter, lors de l'application concurrente de la loi sur les banques et du droit de la SA, les principes suivants:

- la loi sur les banques est également considérée comme *lex specialis* par rapport au nouveau droit de la SA,
- le droit révisé de la SA s'applique en principe intégralement aux banques organisées en SA,
- le nouveau droit de la SA prime la loi sur les banques en tant que *lex posterior* lorsqu'il contient des nouveautés,
- les renvois de la loi sur les banques au droit de la SA concernent le droit actuellement en vigueur,
- la loi sur les banques s'applique en tant que *lex specialis* pour autant qu'elle contienne des dispositions divergentes de celles du droit de la SA.

La deuxième partie de la circulaire se prononce plus spécialement sur les règles concernant l'établissement des comptes, sur le traitement spécial des actions propres en portefeuille destinées au négoce, sur les suites de l'assouplissement de la transmission des actions nominatives liées au regard du problème de la domination, sur les compétences du conseil d'administration, sur le rapport entre la révision au sens de la loi sur les banques et au sens du droit de la SA ainsi que sur les dispositions relatives à la responsabilité.

2.3 Couverture en fonds propres (Circ.-CFB 93/2)

Les dispositions de l'ordonnance sur les banques relatives à la couverture en fonds propres désavantagent dans certains segments du marché considérablement les banques suisses dans la concurrence internationale, surtout en ce qui concerne les opérations hors bilan où la diversité des risques de crédit en fonction des catégories de contreparties n'est pas prise en compte avec suffisamment de cohérence.

A la requête des banques, la Commission des banques a, en procédant à l'interprétation de l'ordonnance, modifié par une circulaire la couverture en fonds propres des garanties pour le compte de

collectivités de droit public (CDP). Elle a ainsi réagi au fait que la solvabilité comparativement élevée des CDP n'était à son avis pas assez prise en considération et qu'il en résultait pour les opérations hors-bilan un pourcentage de fonds propres supérieur à celui requis pour les opérations directes de crédit aux CDP.

Dès maintenant, les fonds propres doivent s'élever à 3% des engagements par aval, cautionnements et garanties couverts, et à 4% des mêmes engagements non couverts, contractés pour le compte de collectivités de droit public suisses ou étrangères (cette catégorie étant limitée aux Etats de l'OCDE).

2.4 Couverture en fonds propres pour prêts de titres (Circ.-CFB 93/4)

Le prêt et l'emprunt de titres (securities lending et securities borrowing) ont connu un immense essor au cours des dernières années. Il s'agit d'actes juridiques semblables au prêt de consommation par lesquels des papiers-valeurs ou des droits-valeurs sont prêtés ou empruntés contre rémunération. La valeur des titres prêtés est en règle générale couverte par des garanties. Sous l'angle économique, les opérations de mise et de prise en pension sont assimilées au prêt de titres. Il s'agit d'actes par lesquels des titres de même genre sont vendus et simultanément rachetés à terme (repurchase agreement), ou achetés et simultanément revendus à terme (reverse repurchase agreement).

Dans la «Circulaire n° 20 sur le prêt de titres» du 24 septembre 1992, la Commission des banques avait défini les conditions auxquelles les fonds de placement étaient autorisés à prêter des papiers-valeurs et des droits-valeurs (Rapport de gestion 1992 p. 277). Il restait la question de savoir quelles étaient les exigences en matière de fonds propres pour le prêt de titres et les opérations de mise et de prise en pension. La Commission des banques l'a réglée par circulaire du 14 décembre 1993 (Circ.-CFB 93/4).

Les risques pertinents pour la couverture en fonds propres des prêts de titres et des opérations de mise et de prise en pension sont le risque de crédit, le risque inhérent à l'émetteur ainsi que le risque de marché. Les dispositions actuelles relatives aux fonds propres ne

tiennent pour l'instant compte que du risque de crédit et du risque inhérent à l'émetteur. Le risque de marché (à savoir le risque d'une variation du prix d'un titre en raison soit des mouvements du marché soit de facteurs qui trouvent leur origine dans l'émetteur du titre) fait en ce moment l'objet d'une consultation du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et sera réglementé lors d'une future révision des dispositions sur les fonds propres de l'ordonnance sur les banques (cf. ch. 3.3.1 et 5.1.2).

Le risque de crédit recouvre le risque de défaillance de la contrepartie. Dans un prêt de titres ou dans une opération de mise en pension, le risque de crédit ne s'actualise que si la valeur des garanties reçues descend en-dessous de la valeur de marché des titres transférés. La banque doit donc couvrir avec des fonds propres la différence entre la valeur de marché des titres transférés et la valeur des garanties reçues, et cela au taux qui serait applicable à une avance en blanc octroyée à la contrepartie concernée. Dans un emprunt de titres ou dans une opération de prise en pension, le risque de crédit s'actualise lorsque la valeur de marché des garanties déposées excède la valeur de marché des titres reçus. La banque doit dès lors couvrir avec des fonds propres la différence entre la valeur de marché des garanties déposées et la valeur de marché des titres reçus, et cela à nouveau au taux qui serait applicable à une avance en blanc octroyée à la contrepartie concernée. Mais cette réglementation, qui se rapproche de celle contenue dans une directive de la Communauté Européenne (Directive 93/6/CEE du 15 mars 1993 sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit, Annexe II, ch. 4.1), n'est applicable qu'à condition qu'une évaluation des titres et des garanties ainsi qu'un appel de marge aient lieu quotidiennement.

Le risque inhérent à l'émetteur représente le risque d'insolvabilité de l'émetteur du titre prêté ou transféré et de dévalorisation du titre concerné. Bien que les titres prêtés ou transférés deviennent propriété respectivement de l'emprunteur et de l'acheteur, le prêteur et le vendeur supportent toujours économiquement le risque inhérent à l'émetteur. Les titres prêtés ou transférés doivent par conséquent être couverts par des fonds propres comme s'ils n'avaient été ni prêtés ni transférés. Le traitement comptable des titres prêtés ou transférés

n'est à cet égard pas pertinent. C'est en couvrant par des fonds propres les titres effectivement disponibles d'un émetteur que l'on saisisait jusqu'à présent le risque inhérent à l'émetteur. La circulaire propose maintenant une méthode alternative plus précise aux termes de laquelle c'est la position nette longue qui détermine le montant à couvrir par des fonds propres.

3. Pratique de l'autorité de surveillance

3.1 Garantie d'une activité irréprochable

Aux termes de l'article 3 alinéa 2 lettre c LB, les personnes chargées d'administrer et de gérer la banque doivent jouir d'une bonne réputation et présenter toutes garanties d'une activité irréprochable. En d'autres termes, elles doivent être dignes de confiance et compétentes d'un point de vue professionnel. Il s'agit d'une condition d'autorisation que les banques doivent remplir en tout temps. Durant l'année sous revue, la CFB a examiné le respect de cette condition à plusieurs occasions.

3.1.1 Dissimulation de pertes importantes

En 1990, un employé infidèle d'une banque en mains étrangères avait émis des garanties pour un seul débiteur devenu ensuite insolvable, pour des montants dépassant de cinq fois les fonds propres de la banque. L'intervention rapide de la banque mère avait évité tout dommage pour l'établissement. Aussi bien l'émission de ces garanties que la cession des créances envers le débiteur, résultant des paiements intervenus, n'avaient pas été comptabilisées selon les exigences en la matière. La Commission des banques n'a été informée du cas, par des tiers, qu'en juin de l'année 1993. l'autorité de surveillance a exigé de la banque qu'elle fasse une annonce tardive de dépassement des limites fixées par l'article 21 OB et qu'elle dénonce l'employé infidèle aux autorités pénales. Par ailleurs, la Commission des banques a engagé une procédure administrative pour violation de la garantie d'une activité irréprochable. Il est en effet inadmissible

qu'une banque omette, intentionnellement ou même par négligence, d'aviser la Commission des banques et le réviseur externe d'un fait important ayant pu en soi entraîner la disparition de l'établissement et de ne pas indiquer dans les comptes les pertes prévisibles. Cette exigence ne saurait être écartée par le fait que l'actionnaire a repris le risque. Une filiale suisse d'une banque étrangère est entièrement soumise à la loi sur les banques et ses organes doivent veiller à ce que les normes suisses soient respectées. Il était donc du devoir du Conseil d'administration d'examiner les implications au niveau de la LB aussi bien de l'émission des garanties en question que de l'intervention de la banque mère.

3.1.2 Conflit d'intérêts – gérance de fortune

Afin de pouvoir vendre sa propre participation dans une banque, un actionnaire s'est trouvé dans la nécessité de disposer, à brève échéance, de fonds liquides lui permettant de libérer ses actions de la banque données en gage. Dans le but de favoriser le changement d'actionnaire, à son avis positif pour la banque, un directeur de la banque a constitué des sociétés à capital variable à l'étranger qui ont acheté à cet actionnaire sa participation dans une entreprise sise dans un pays à risque. Les actions non cotées de ces sociétés à capital variable ont ensuite été placées dans les portefeuilles des clients gérés, sans autorisation expresse de leur part. La CFB a estimé que le directeur, en choisissant pour ses clients un investissement non négociable dans le seul but de permettre le changement de l'actionnariat a violé d'une façon grave les règles régissant le contrat de gérance et, de ce fait, la condition de la garantie d'une activité irréprochable. Aussi la Commission des banques a-t-elle décidé l'éloignement du cadre des fonctions dirigeantes de la banque. Il a toutefois été autorisé à occuper une autre place au sein de la banque (décision du 25 août 1993 qui sera publiée dans le Bulletin CFB 24 à paraître).

3.1.3 Crédits aux organes dans une banque privée

Un banquier privé avait, au début de l'année 1992, bénéficié en violation des statuts et règlements internes de divers prêts et avances

de la part de la banque dont il était l'un des associés indéfiniment responsables, prêts et avances qui atteignaient des montants supérieurs à 50% des fonds propres de la banque. La Commission des banques a sévèrement critiqué le fait que la banque n'avait procédé à l'annonce obligatoire selon l'article 21 alinéa 1 OB qu'avec un retard de six mois et seulement à la suite de l'intervention de son organe de révision qui, dans son rapport annuel, émettait une réserve au sujet des fonds propres de la banque en raison des engagements susmentionnés du banquier, étant précisé que peu après le dépôt dudit rapport, l'ensemble des crédits a été remboursé.

Tenant compte du principe de proportionnalité, la Commission des banques a renoncé à exiger l'éloignement du banquier mais a constaté que son comportement dans cette affaire avait été incompatible avec la garantie d'une activité irréprochable. Elle a en outre menacé le banquier d'un éloignement immédiat s'il devait commettre de nouveaux actes incompatibles avec la garantie d'une activité irréprochable et interdit à la banque d'octroyer à l'avenir le moindre crédit à cet associé, afin d'éviter toute répétition de faits analogues. Cette décision de la Commission des banques fait l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Les faits ont été dénoncés au Département fédéral des finances pour violation de l'article 49 alinéa 1 lettre e LB qui menace d'une peine d'arrêts ou d'amende toute personne qui aura omis de fournir à la Commission des banques les informations qu'elle était tenue de lui communiquer.

3.1.4 Opérations immobilières avec dessous de table

Dans le courant de l'été, la Commission des banques a été mise en possession de documents qui donnaient à penser que deux banques avaient financé l'acquisition de biens immobiliers tout en sachant que des dessous de table avaient été versés, dès lors que certains de ces documents contenus dans des dossiers de crédit indiquaient un prix d'acquisition effectif supérieur au prix stipulé par-devant notaire. Malgré le fait que les documents étaient relativement anciens, le plus récent datant de 1986, la Commission des banques a demandé aux banques concernées de lui fournir des informations complètes sur l'ampleur de ces pratiques. Les enquêtes ont révélé des cas plutôt anciens et relativement rares mais n'ont pas permis

d'affirmer que les organes ayant rendu les décisions étaient effectivement informés sur les pratiques douteuses.

La Commission des banques a rappelé aux instituts concernés qu'une banque qui, sciemment, prend part à des opérations illicites de ses clients, par exemple en finançant celles-ci, ne garantit plus une activité irréprochable (cf. Bulletin CFB 22 p. 27 ss.). Il n'est en effet pas admissible qu'une banque participe à une opération immobilière tout en sachant qu'une partie du prix a été versée par dessous de table, même si elle ne finance pas elle-même ce dernier.

3.15 «Mani pulite» / «Conto protezione»

Durant l'année sous revue, l'Italie a été secouée par le scandale des pots-de-vin versés aux partis politiques, voire à des fonctionnaires. L'affaire «mani pulite» a aussi eu des répercussions dans notre pays. En particulier, il est apparu que certains actes de corruption ont été effectués par l'entremise de comptes ouverts auprès de banques sises en Suisse. Les juges pénaux helvétiques ont donné suite à plusieurs demandes d'entraide provenant de l'Italie.

D'un point de vue de la loi sur les banques, s'est uniquement posée la question de savoir si les banques impliquées ont violé la condition de la garantie d'une activité irréprochable. Indépendamment de l'applicabilité, controversée, de l'article 305bis CP à la corruption de fonctionnaires étrangers, la Commission des banques estime qu'il s'agit d'actes immoraux et donc, en soi, contraires à l'exigence posée par l'article 3 alinéa 2 lettre c LB. En particulier, il s'ensuit qu'une banque ne peut pas accepter des versements sur des comptes ouverts auprès d'elle lorsqu'elle sait ou devrait savoir qu'ils constituent des pots-de-vin. De même, elle doit éclaircir l'arrière-plan économique et le but des transactions lorsqu'il existe des indices qui vont dans ce sens. Tel est le cas lorsqu'un fonctionnaire ou un politicien ouvre un compte auprès d'une banque sur lequel sont versés des montants qui ne sauraient se justifier eu égard à la profession du titulaire du compte.

L'Union de Banques Suisses a souvent été citée par la presse dans le cadre de ce scandale. Elle a été mise en cause principalement à deux titres : le «conto protezione» et les relations personnelles

entre certains de ses cadres et des sociétés suisses appartenant à l'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), le plus grand établissement public italien. Le «conto protezione» aurait servi à verser des pots-de-vin au parti socialiste italien durant les années 1980 et 1981. L'enquête menée par la Commission des banques a relevé que la banque mettait à la disposition des clients des comptes de passage qui servaient d'écran entre le compte des clients et l'extérieur. Un même compte de passage servait à plusieurs clients. L'argent versé était tout de suite viré sur le compte du client bénéficiaire de l'opération. Pour permettre à la banque de reconnaître le client bénéficiaire, le donneur d'ordre indiquait, en plus du numéro du compte de passage, un chiffre ou un mot déterminé. Le terme «protezione» était justement l'un de ces mots. Cette pratique a depuis été abandonnée. La Commission des banques a pu constater que les versements sur le compte de passage et les virements ultérieurs étaient dûment documentés et comptabilisés et que les clients bénéficiant de cet écran étaient identifiés. La banque était en mesure de reconstituer la trace des montants qui avaient transité par le compte de passage et de communiquer aux autorités pénales le nom des bénéficiaires. Il n'y a donc pas eu filtrage ou camouflage d'opérations de clients au sens de la directive CFB 91/3 sur le blanchiment de capitaux qui, au demeurant, n'est entrée en vigueur qu'en 1992. Quant aux relations personnelles entre certains cadres supérieurs et les sociétés suisses du groupe ENI, aucun élément n'a permis d'affirmer que ces personnes étaient au courant du versement de pots-de-vin aux partis politiques italiens.

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 (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, l'Autriche, le Canada, la Corée du Sud, la Finlande, Hong Kong, Israël, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la

Suède 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 Afrique du Sud – réciprocité pour les succursales

En 1993, la Commission des banques a accordé pour la première fois à une succursale d'une banque sud-africaine l'autorisation d'exercer une activité bancaire. A vrai dire, l'autorité de surveillance a dû constater que la nouvelle loi sur les banques sud-africaine, le «Deposit-Taking Institutions Act 1990», interdit aux banques étrangères l'établissement de succursales et ne leur permet que la fondation de filiales. D'un point de vue formel, la réciprocité n'est dès lors pas entièrement donnée. Selon la pratique constante de la Commission des banques, le fait que la législation d'un Etat étranger n'autorise pas toutes les formes juridiques qui sont offertes aux banques étrangères en Suisse n'est en soi pas déterminant. Ce qui importe c'est que la forme juridique autorisée permette de développer une activité profitable. Puisque cela pouvait être admis en l'occurrence, la Commission des banques est arrivée à la conclusion que la réciprocité avec l'Afrique du Sud est donnée malgré la limitation en question.

3.2.3 Absence de conditions d'autorisation

a) En 1991 déjà mais plus concrètement durant l'exercice 1992 une banque s'est trouvée confrontée à des difficultés consécutives à une politique d'affaires peu conventionnelle.

Une analyse suivie des opérations (crédits et affaires d'organes, en particulier opérations immobilières, autres crédits litigieux, l'ensemble insuffisamment documenté) a confirmé une dégradation constante de la situation financière de la banque. La constitution de provisions économiquement nécessaires a entraîné des résultats négatifs qui ont eu pour conséquence première une diminution des fonds-propres qui a elle-même provoqué des dépassements des plafonds de l'article 21 OB.

Afin de préserver ses intérêts, la banque mère a, dans certains cas, été amenée à reprendre tout ou partie de ces affaires immobilières.

res. Par le fait même, elle a repris à son compte la totalité du risque d'entreprise et du risque d'immobilisation.

Dans de telles circonstances, la Commission des banques a fixé à la banque un ultime délai afin d'obtenir l'autorisation de l'autorité de surveillance étrangère pour sa transformation en succursale, ou de mener à terme des négociations entreprises avec des partenaires potentiels, ou de se transformer en société financière, ou de liquider progressivement ses activités en Suisse.

L'autorité de surveillance étrangère n'a pas délivré l'autorisation nécessaire et les négociations avec d'éventuels partenaires n'ont pas pu être menées à bien dans le délai fixé. La banque a donc finalement pris la décision de se transformer en société financière.

b) Depuis sa création, le développement d'une banque n'a pas correspondu aux attentes. Année après année, le volume des affaires s'est considérablement réduit pour se limiter à des opérations dont le nombre et la nature n'ont pas permis de justifier le maintien du statut bancaire. La banque a par conséquent décidé de se transformer en société financière.

c) Au cours de l'année sous revue, la Commission des banques a également dû s'occuper plus particulièrement d'une banque en mains étrangères qui, depuis sa création, avait déjà exigé différentes interventions en raison de ses défaillances répétées, notamment sur le plan de l'organisation interne, de la publication des comptes et de la rentabilité (cf. Bulletin CFB 20 p. 7 ss.; Rapport de gestion-1987 p. 163 et 1989 p. 190 s.). Des difficultés étaient en outre apparues plus récemment en relation avec la surveillance consolidée du groupe auquel appartient cette banque, surveillance que la Commission des banques avait accepté d'assumer lors de l'octroi de l'autorisation.

Par ailleurs, tout au long de son existence, l'établissement n'a pu afficher des résultats équilibrés que grâce à l'intervention répétée de son propriétaire économique de sorte que, sans cette intervention massive et volontaire, la banque aurait eu une perte d'exploitation cumulée supérieure à ses fonds propres. L'existence de la banque dépendait ainsi des seules capacités et volonté du propriétaire économique, ce qui représentait un risque virtuel pour les créanciers. La Commission des banques a pris en outre en considération son devoir de protection du système bancaire en général et le fait qu'une surveil-

lance bancaire efficace suppose qu'elle n'attende pas qu'une banque soit surendettée pour ordonner les mesures nécessaires. Une rentabilité structurellement insuffisante est de nature à mettre en péril tant les intérêts des créanciers que la confiance que le public a dans la placée financière suisse et dans le sérieux des établissements bénéficiant d'une autorisation d'exercer une activité bancaire. Même un surplus de fonds propres et la détermination d'un propriétaire économique qui, année après année, couvre les pertes d'exploitation de sorte que la mise en péril des intérêts des créanciers n'est pas immédiate, ne permettent ainsi pas de tolérer une insuffisance durable de rentabilité. La Commission des banquiers a par conséquent informé cette banque qu'elle se voyait contrainte de lui retirer l'autorisation d'exercer une activité bancaire.

Afin d'éviter ce retrait et les conséquences négatives d'une liquidation forcée, l'assemblée générale de la banque a alors préféré décider sa transformation en société financière.

3.2.4 Libéralisation des règles concernant la syndication des emprunts par la Banque Nationale

La Banque Nationale Suisse a modifié avec effet au 1er avril 1993 ses dispositions, fondées sur l'article 8 de la loi sur les banques, qui régissent les exportations de capitaux. Jusqu'à cette date, chaque établissement qui participait à un syndicat d'émission relatif à des titres émis en francs suisses par un émetteur étranger avait l'obligation d'être domicilié en Suisse (ou au Liechtenstein). Cette règle de syndication des emprunts a été libéralisée et remplacée par le principe de l'ancrage aux termes duquel seul l'établissement chef de file du syndicat doit avoir son domicile en Suisse. Des établissements domiciliés à l'étranger peuvent au demeurant également participer au syndicat d'émission.

En raison de la modification du 23 août 1989 de l'ordonnance sur les banques (art. 2a let. c), les maisons d'émission qui ont leur siège en Suisse sont assujetties pleinement à la loi sur les banques. En relation avec la nouvelle règle régissant la constitution de syndicats d'émission, la Commission des banques a examiné si les établissements étrangers qui souhaitent faire usage de la nouvelle opportunité et participer depuis l'étranger à des opérations d'émission suis-

ses doivent obtenir une autorisation de la Commission des banques. Cette question a été résolue par la négative, la Commission des banques suivant sa pratique antérieure selon laquelle une autorisation n'est nécessaire que si le siège statutaire d'une banque se trouve en Suisse ou si des personnes physiques exercent pour son compte une activité déterminante en Suisse. Les services bancaires transfrontaliers pourront comme précédemment être offerts en Suisse sans autorisation. L'ordre juridique suisse contient ainsi depuis toujours une réglementation plus libérale que celle que la deuxième directive communautaire de 1989 prévoit pour le marché intérieur de la CE.

Afin de ne pas susciter la tentation de transférer l'activité commerciale à l'étranger, la Commission des banques a fait encore un pas supplémentaire. Elle permet à des établissements suisses qui ne sont pas soumis à la loi sur les banques de participer en nom et pour le compte d'une société étrangère à des opérations d'émission suisses sans requérir d'autorisation. Tous les contrats doivent cependant être conclus au nom de la société étrangère qui est seule autorisée à apparaître publiquement et qui doit prendre dans ses livres toutes les positions propres.

3.3 Fonds propres

3.3.1 Révision des prescriptions en matière de fonds propres

Les prescriptions suisses en matière de fonds propres, réglementées dans l'ordonnance sur les banques (art. 11-13), doivent être adaptées en deux étapes au développement international. Les nouvelles prescriptions devraient ensuite également s'appliquer aux négociants en valeurs mobilières concernés par la future loi sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (cf. ch. 1.3). Un groupe de travail mixte présidé par la Commission des banques, a entrepris à cet effet les nombreux travaux préparatoires nécessaires. Ce groupe est composé de représentants de tous les groupes de banques, des négociants en valeurs mobilières, de la Chambre fiduciaire, de l'Association suisse des banquiers ainsi que de la Banque Nationale Suisse. L'exposé des discussions tenues au sein du groupe de travail est résumé ci-après. La Commission des banques

prendra position à ce sujet sur la base d'un rapport dudit groupe de travail et présentera une proposition au Conseil fédéral par l'entremise du Département des finances.

Dans un premier stade, il est prévu de modifier la méthode actuelle et d'adopter, au début 1995, la méthode indirecte de calcul des fonds propres exigibles pour couvrir les risques de crédits, conformément aux recommandations du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et à la directive CE relative à un ratio de solvabilité des établissements de crédit (89/647/CEE). Le droit suisse actuel (art. 13 al. 1 OB) prescrit la dotation minimale en fonds propres directement en pourcentage des valeurs comptables des différentes catégories d'actifs, d'opérations hors bilan et de positions ouvertes en devises et métaux précieux, alors que selon le Modèle de Bâle relatif aux fonds propres et selon la directive CE, les divers genres d'affaires sont tout d'abord pondérés d'après le risque de contrepartie y relatif et les affaires ainsi équilibrées sont finalement soumises à un taux uniforme de 8%. Les opérations hors bilan sont tout d'abord multipliées par un facteur de conversion destiné à déterminer le montant exposé au risque de crédit qui est ensuite pondéré en fonction du risque correspondant à la contrepartie. Finalement, la somme pondérée est soumise au même taux de couverture des fonds propres que celui qui s'applique aux actifs (cf. Bulletin CFB 19 p. 75 ss).

Bien qu'il repose sur le même principe de la pondération des risques (cf. Rapport de gestion 1989 p. 161 ss), le schéma suisse actuel, complété en 1989, a suscité des contradictions insolubles en raison des taux de couverture directs dépendant trop étroitement du schéma comptable notamment dans le domaine des opérations hors bilan. La méthode indirecte, utilisée sur le plan international, permet par contre une application conséquente du principe selon lequel, face à une même contrepartie et indépendamment du genre d'affaires, la pondération et les exigences en matière de fonds propres doivent toujours être identiques. Ce modèle se limite en outre à un nombre de taux de couverture sensiblement moins élevé.

En principe, même sous une forme quelque peu simplifiée, les taux de pondération helvétiques, plus élevés dans quelques domaines pour les différentes catégories de contreparties, doivent toutefois être conservés. Le modèle de Bâle et la directive CE qu'il a inspirée

ne constituent que des normes absolument minimales. S'agissant des exigences en matière de crédits couverts par gages immobiliers sur des objets commerciaux et industriels, il est cependant nécessaire d'élever les normes actuelles, car les standards internationaux traitent ce genre d'affaires de manière similaire aux crédits en blanc octroyés à des débiteurs du secteur privé. Il en découle une pondération à 100% et finalement l'application du taux de 8%. Seuls les objets d'habitation à l'usage du débiteur ou dûment loués sont reconnus comme offrant une couverture privilégiée et pondérés à concurrence de 50%. Une augmentation des taux helvétiques, en matière de fonds propres exigibles pour les créances contre gages hypothécaires sur des objets immobiliers non habitables, à savoir actuellement 4% (jusqu'aux deux tiers de la valeur vénale) et 6% (pour les avances allant au-delà), est justifiée si l'on se réfère aux récentes expériences consécutives à l'effondrement des prix du marché immobilier indigène. Les risques accrus supportés par les banques confirment la pertinence de la pondération plus élevée du risque de crédit appliqué selon les standards minimaux internationaux. Afin que les banques principalement actives dans le domaine hypothécaire puissent couvrir les besoins appréciables en fonds propres supplémentaires, il est cependant nécessaire de prévoir un délai d'adaptation de plusieurs années.

Les exigences relatives aux opérations hors bilan doivent être fixées sur la base des coûts de remplacement aux prix du marché (replacement values) majorés d'une marge de sécurité (add-on), ce qui implique la reprise dans les exigences en matière de fonds propres de la méthode de l'évaluation aux prix du marché introduite par la Commission des banques dans la circulaire «Gros risques hors bilan» (Circ.-CFB 92/3; Rapport de gestion 1992 p. 222 ss). Pour les titres, il est prévu de couvrir le risque inhérent à l'émetteur sur la base de la «position nette longue», alors que les anciennes exigences s'appliquaient sur la base des positions du bilan. Cette méthode plus adéquate de calcul du risque a également été admise dans la circulaire «Couverture en fonds propres pour prêts de titres» (Circ.-CFB 93/4; ch. 2.4).

La deuxième étape, prévue pour le début de 1996, concernera finalement les recommandations en matière de fonds propres relatifs

ves aux risques de marché qui seront émises par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire à l'issue de sa procédure de consultation achevée à fin 1993 (cf. 5.1.2) et qui devront être incorporées dans l'ordonnance sur les banques et dans l'ordonnance sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières.

3.3.2 **Crédit Suisse/CS Holding**

Depuis la décision de la Commission des banques du 1er septembre 1989, le Crédit Suisse répond du respect par le groupe CS Holding qui le chapeaute des prescriptions de la loi et de l'ordonnance sur les banques en matière de fonds propres sur une base consolidée (cf. Rapport de gestion 1989 p. 187 s. et 1990 p. 176 s.). En cas d'insuffisance de fonds propres dans le groupe CS Holding, le Crédit Suisse serait tenu de la couvrir par un apport de fonds propres supplémentaires. En 1993 aussi, la Commission des banques a examiné si le groupe CS Holding remplissait sur une base consolidée les prescriptions sur les fonds propres. Ce faisant, elle a comparé en détail les dispositions étrangères de calcul des fonds propres applicables à certaines filiales choisies du groupe Credit Suisse First Boston (CSFB) qui effectuent le commerce de titres, d'une part, et les exigences des normes suisses en matière de fonds propres d'autre part (cf. Rapport de gestion 1992 p. 239).

Les contrastes entre les exigences en matière de fonds propres de l'ordonnance sur les banques applicables en raison de la consolidation et celles prévues par des autorités étrangères de surveillance des bourses varient en fonction de l'activité de la société concernée. Il arrive certes que la règle de surveillance applicable aux bourses exige des fonds propres plus importants. Mais dans l'ensemble et si on rassemble toutes les sociétés du groupe CSFB, les exigences suisses en matière de fonds propres sont nettement plus grandes que la somme totale des exigences étrangères. La seconde différence fondamentale concerne la détermination des éléments qui peuvent être pris en compte en qualité de fonds propres. Les autorités de surveillance des bourses, par leur contact plus direct avec les négociants en titres, acceptent en particulier également des engagements de rang postérieur de courte durée en tant qu'éléments complémentai-

res des fonds propres, mais à la seule condition que l'autorité dispose de mécanismes qui lui permettent en cas de nécessité d'interdire avec effet immédiat le remboursement de tels fonds propres.

Dans le but de remplacer la règle transitoire accordant au groupe CS Holding un allègement des fonds propres par une solution techniquement plus adéquate, la Commission des banques a décidé que, pour onze sociétés nommément énumérées du groupe CSFB qui effectuent le commerce de titres, toutes avec siège dans des Etats du G-10, les prescriptions en matière de fonds propres de leur autorité de surveillance des bourses respective seront applicables jusqu'à nouvel avis. Mais les prescriptions étrangères seront également applicables pour la détermination des exigences de fonds propres sur une base consolidée lorsqu'elles entraînent dans un cas particulier une charge plus importante que les règles suisses. En outre, un éventuel surplus de fonds propres des filiales étrangères effectuant le commerce de titres comptabilisé sur le plan local ne peut être pris en compte au niveau du groupe.

Cette nouvelle décision, intervenue à la demande du Crédit Suisse et du CS Holding, a amené la Commission des banques à relever que les prescriptions de l'ordonnance sur les banques en matière de fonds propres doivent être remplies quelle que soit la structure du groupe, de sorte qu'elles doivent toujours être appliquées sur une base consolidée au sein du groupe CS Holding. La structure holding ne bénéficie ainsi d'aucun privilège en ce qui concerne les fonds propres. La Commission des banques a par contre considéré qu'en ce qui concerne les filiales étrangères du groupe CSFB qui effectuent le commerce de titres, les règles suisses qui tiennent compte en premier lieu du risque de crédit des banques ne prévalent pas sans autre sur les standards développés par des autorités reconnues de surveillance des bourses. La Commission des banques a ainsi pris en considération le fait que les prescriptions des autorités de surveillance des bourses prennent mieux en compte le risque de marché et les opérations de couverture (hedging) que l'ordonnance sur les banques en vigueur. Mais la réglementation pour le groupe CS Holding ne constitue qu'une solution transitoire et sa validité est limitée à l'entrée en vigueur des dispositions révisées sur les fonds propres de l'ordonnance sur les banques, y compris les risques de marché (cf. ch. 3.3.1 in fine), mais au plus tard à fin 1996.

3.4 Etablissement des comptes

La commission d'experts instituée au printemps 1992 et placée sous la présidence du Professeur Max Boemle en vue de la révision des articles 23-25 OB et de l'annexe II OB (cf. Rapport de gestion 1992 p. 244) a poursuivi ses travaux en 1993. Durant les douze séances tenues jusqu'à ce jour, le texte de l'ordonnance ainsi que les instructions relatives aux principes d'établissement des comptes ont été remaniés de fond en comble. A la fin de l'année les travaux étaient proches de leur aboutissement. La présentation du projet de révision à la Commission des banques, prévue initialement au courant de l'année 1993, n'a donc pas pu être réalisée. Sur demande de la commission d'experts, la Commission des banques a prolongé le délai jusqu'au printemps 1994.

Le projet de révision mis sur pied par la commission d'experts prévoit que les comptes annuels des banques se composeront du bilan, du compte de résultat et de l'annexe. Un tableau de financement sera en outre exigé pour les banques qui traitent un volume important d'opérations de bilan. Le bilan et le compte de résultat seront réduits à l'essentiel et, dans le sens d'une meilleure vue d'ensemble, débarrassés d'indications détaillées. L'annexe fournira ces renseignements: elle complète et commente le bilan et le compte de résultat ainsi que, le cas échéant, le tableau de financement. L'annexe doit ainsi procurer en particulier aux personnes compétentes un meilleur aperçu de l'état du patrimoine, de la situation financière et des résultats d'une banque.

Le mandat de la commission d'experts comprend également l'élaboration d'un schéma de présentation des comptes de groupe. Ce dernier se composera, de manière analogue au bouclément individuel, du bilan, du compte de résultat, de l'annexe et du tableau de financement.

A l'avenir, le bouclément intermédiaire ne se limitera pas exclusivement au bilan mais comportera également un compte de résultat.

La commission d'experts propose enfin que les instructions relatives aux principes d'établissement des comptes ne fassent plus partie de l'ordonnance mais soient contenues dans un règlement de la Commission des banques. L'ampleur des instructions futures ainsi

qu'une plus grande souplesse en cas d'adaptations ultérieures en sont les raisons.

Dans le cadre de la révision de la loi sur les banques, l'article 6 LB subira aussi des modifications en fonction du programme qui fait suite au rejet de l'Accord sur l'Espace économique européen (cf. ch. 1.1.). Il sera d'une part adapté au nouveau droit de la société anonyme et constituera d'autre part la base légale pour les comptes de groupe bancaire ainsi que pour l'élargissement du boucllement intermédiaire.

3.5 Révision

3.5.1 Circ.-CFB 92/2 Information préalable – premiers enseignements

Le rapport de gestion 1992 présentait l'objectif de la nouvelle circulaire 92/2 «Information préalable» entrée en vigueur le 31 décembre 1992 (p. 221 s.). Cette procédure d'annonce ainsi que la vérification des chiffres et leur exploitation ont été mises en application pour la première fois durant l'année écoulée.

Les banques devaient envoyer les formulaires «Analyse du résultat» et «Analyse des fonds propres» ainsi que les indications complémentaires directement à la Commission des banques dans les 60 jours suivant la date de clôture des comptes. Etant donné que le boucllement annuel de plus de 90% des banques suisses coïncide avec la fin de l'année civile, la plus grande partie de ces informations préalables devaient être transmises jusqu'à fin février 1993. Certaines difficultés rencontrées lors de cette phase de démarrage ne nous ont pas surpris. Elles étaient principalement dues au fait que ce processus d'information préalable n'était pas soumis au contrôle de l'institution de révision.

Durant les mois de mars et avril 1993, la Commission des banques a reçu les dernières informations, elle a effectué un contrôle de plausibilité et a clarifié les cas particuliers. Les analyses effectuées et leur exploitation ont ensuite permis de faire un tour d'horizon 1992 des principales tendances effectives du secteur bancaire suisse et de

chaque groupe de banques. La Commission des banques a ainsi pu intervenir plus tôt et plus efficacement auprès de certaines banques.

Après la réception des rapports de révision en cours d'année, il a été nécessaire d'effectuer certaines corrections spécifiques sur les données préalablement fournies, sans que cela ne remette en cause l'évaluation de la situation. Les corrections étaient principalement dues à des divergences d'interprétation et de définition lors de l'utilisation du formulaire d'une part et, d'autre part, aux nombreux changements apportés au bilan et aux principes d'évaluation par les banques qui n'ont pas été présentés de manière systématique dans les formulaires d'analyse. En automne 1993, il s'est néanmoins avéré que la qualité des informations préalables, reçues pour la première fois au printemps de la même année, répondait aux exigences requises. La qualité de l'information devrait encore s'améliorer au cours des prochaines années.

La contribution de l'information préalable en faveur de la surveillance bancaire est d'autant plus grande lorsqu'elle est incorporée aux autres informations quantitatives et qualitatives dont l'autorité de surveillance peut disposer, l'ensemble de ces éléments constituant une importante mosaïque.

3.5.2 Evaluation des crédits hypothécaires

A l'instar des années précédentes, des divergences ont été constatées à maintes reprises dans l'évaluation des crédits hypothécaires (cf. Rapports de gestion 1991 p. 229 s. et 1992 p. 248). Dans certains cas le montant des provisions spécifiques n'a pas été déterminé en fonction du principe de continuité et de sincérité du bilan, mais à partir du résultat à publier. Les banques dotées d'un niveau confortable de fonds propres et présentant une bonne rentabilité ont appliqué des normes plus sévères que les instituts ne disposant d'aucune marge de manoeuvre, ces derniers ayant procédé aux évaluations selon leurs possibilités.

Dès lors, la Commission des banques a incité l'Association suisse des banquiers à établir de son côté des directives d'harmonisation afin d'atténuer les problèmes liés à l'évaluation (cf. Rapport de gestion 1992 p. 248). Des faiblesses humaines et un certain blocage au niveau des mentalités ne peuvent certes pas être exclus lors de

l'évaluation. Cependant, en délimitant un cadre cohérent, il semble possible de standardiser certaines normes et de définir des principes de base en matière d'évaluation. Cette impulsion a été positive. L'Association suisse des banquiers a élaboré les «Directives sur la conclusion et l'estimation des crédits garantis par un gage immobilier» (opérations hypothécaires directes et indirectes). Au moyen de ces dernières, elle recommande aux banques d'édicter des instructions internes dans les domaines suivants: conditions de l'octroi d'un crédit, documentation relative aux crédits, estimation du gage immobilier, valeur du gage, quote-part de mise en gage ainsi que surveillance et utilisation du crédit.

La Commission des banques a pris connaissance de ces directives. Leur application par les banques est considérée comme étant un strict minimum.

3.53 Enquête sur les instruments dérivés

Un malaise latent subsiste dans de larges milieux, en particulier parmi les autorités de surveillance, face à la croissance et au volume colossal des instruments financiers dérivés. Pour se forger une idée plus précise de l'activité des banques suisses dans le domaine des nouveaux instruments financiers et faire le point sur leur éventuelle réglementation, la Commission des banques a décidé de mener une enquête basée sur une sélection d'instruments financiers. Un premier sondage a cependant permis de constater que quelques banques n'étaient pas encore en mesure de fournir les données souhaitées sur base consolidée et au prix du marché sans que cela ne nécessite un effort démesuré. L'enquête n'aurait pu être réalisée respectivement que sur la base du nominal et du volume des contrats. Etant donné que l'exploitation des données relatives aux volumes des contrats ne permet pas de mesurer l'ampleur effective du risque d'une banque, la Commission des banques a renoncé, pour l'instant, à une enquête statistique sur une base élargie. En lieu et place, elle a procédé à une enquête auprès de différentes banques actives dans le domaine des dérivés, au moyen d'un questionnaire portant sur la politique des risques, l'organisation, la saisie et l'évaluation du risque. Le recensement des informations est terminé et leur exploitation est actuellement en cours.

3.5.4 **Risque de compensation lors d'opérations fiduciaires**

Depuis la révision de l'ordonnance sur les banques du 4 décembre 1989, les organes de révision doivent se déterminer sur l'adéquation de la protection du fiduciaire par rapport au risque de compensation de ses avoirs avec des créances du bénéficiaire envers la banque (art. 44 let. g OB; Rapport de gestion 1989 p. 191 s. ainsi que Bulletin CFB 19 p. 94 s. et 102 s.). Les mesures requises et applicables en vue d'exclure le risque de compensation dans le cas d'une éventuelle faillite de la banque fiduciaire restaient controversées. A l'instigation de la Commission des banques et de la Chambre fiduciaire, l'Association suisse des banquiers a complété ses directives concernant les opérations fiduciaires (Circulaire no 1079 D du 22 juin 1993). Conformément au ch. III/1 des directives, il y a lieu d'éviter en particulier les conflits d'intérêts qui peuvent surgir entre la banque et le client, lorsque les placements fiduciaires se trouvent dans un rapport de dépendance directe avec les dettes de la banque fiduciaire vis-à-vis de la banque étrangère auprès de laquelle les placements sont effectués. Il serait notamment inapproprié voire même abusif que la banque étrangère n'accorde un crédit à la banque suisse que si cette dernière effectue en contrepartie des placements auprès de la banque étrangère et qu'il s'agisse d'avoirs de la clientèle placés à titre fiduciaire. Dans de tels cas il est recommandé que la banque fiduciaire informe la banque correspondante de la nature fiduciaire du placement afin qu'elle ne puisse pas faire valoir ultérieurement la bonne foi. Deux récents arrêts (Cour de justice civile du Canton de Genève du 20 mars 1992; Tribunal de Paris du 1er octobre 1992, «La Semaine Juridique» 1993, p. 76 ss) ont également confirmé que la connaissance effective de la nature fiduciaire des placements peut permettre de s'opposer valablement à l'exception de compensation soulevée par la banque de placement. A titre d'alternative, il est recommandé à la banque fiduciaire de conclure avec la banque de placement un accord stipulant expressément la renonciation à la compensation en matière de placements fiduciaires. Les mesures internes visant à diminuer le risque de compensation doivent être surveillées en permanence et adaptées aux éventuels changements de circonstances (ch. III al. 4 des directives). Du point de vue de la Commission des banques, ces recommandations de l'Association suisse des banquiers tendent à limiter de manière appropriée le risque de

compensation et à concrétiser le devoir de contrôle conféré aux institutions de révision lors de la dernière révision de l'ordonnance sur les banques.

3.5.5 Révision

L'activité de certaines institutions de révision agréées a été minutieusement examinée durant l'année 1993. L'autorité de surveillance a pu ainsi constater que dans divers cas, des lacunes dans l'organisation interne ainsi que la dégradation de la situation financière d'une banque ne lui avaient pas été communiquées à temps et que, dans d'autres cas, des institutions de révision n'avaient pas procédé avec toute la diligence requise d'un réviseur sérieux et qualifié (art. 20 al. 4 LB).

a) La Commission des banques a décidé dans un cas, et cela pour la première fois, d'engager une procédure devant le Tribunal d'honneur de la Chambre fiduciaire à l'encontre d'une institution de révision qui n'avait pas fait preuve de toute la diligence requise lors de l'évaluation des crédits, d'une part, et lors de l'examen du respect des prescriptions en matière de répartition des risques d'autre part (art. 21 OB).

b) 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 les constatations faites lors de la révision extraordinaire. La Commission des banques a déposé une plainte pénale auprès du Département des finances.

c) Dans le cadre de la clôture annuelle des comptes de l'exercice 1992 d'une banque, un réviseur a procédé à l'examen des débiteurs. Il a ensuite soumis à la banque un rapport dans lequel les correctifs de valeurs étaient déterminés de telle sorte que les fonds propres de la banque demeuraient intacts et que les prescriptions légales en matière de fonds propres étaient ainsi respectées. Le rapport contenait cependant une forte proportion de positions débitrices non provisionnées qui renfermaient un risque évident, notamment en raison du non respect des normes d'avances et du dépassement des limites de

charges. Un contrôle de qualité, effectué peu de temps après, a révélé des exigences de correctifs de valeurs si élevées que les fonds propres déterminants de la banque n'étaient plus intacts et que les prescriptions concernant les fonds propres ne pouvaient plus être respectées. La Commission des banques examine actuellement l'activité de l'institution de révision.

d) Dans une autre procédure actuellement en cours, la Commission des banques examine également l'activité d'une institution de révision. Celle-ci a relevé dans son rapport que la solvabilité de plusieurs débiteurs n'avait pas pu être contrôlée objectivement. La couverture des crédits reposait sur des actions non cotées d'une société dominée par les débiteurs. Des provisions n'ont toutefois pas été constituées par la banque et l'institution de révision ne les a pas non plus exigées.

e) Ces constatations ainsi que celles faites dans d'autres cas ont incité la Commission des banques à exiger dorénavant davantage de révisions extraordinaires par une autre institution de révision.

La Commission des banques est consciente du fait que les institutions de révision sont en proie à un conflit permanent. Le mandant attend et requiert généralement de la compréhension dans la révision, de la modération dans la critique, de l'indulgence dans la rédaction du rapport et des honoraires avantageux. De son côté, l'autorité de surveillance réclame des contrôles approfondis, une transparence totale, un jugement critique. Elle doit toutefois garder en permanence à l'esprit que son travail dépend d'une collaboration efficace avec les institutions de révision. Malgré cela, la Commission des banques se doit de prendre des mesures lorsque les institutions de révision s'éloignent finalement du seul critère déterminant, à savoir, la protection des créanciers.

Il est cependant incontestable que jusqu'à aujourd'hui, malgré ces cas particuliers, le système de surveillance bancaire suisse a, dans son ensemble, fait ses preuves.

3.5.6 Enquête sur la révision informatique

L'importance du traitement électronique des données (TED) est primordiale. Sans cet appoint, les tâches actuelles des banques

seraient insurmontables. Actuellement, 84 % des banques (sauf les banques Raiffeisen) disposent de leur propre système informatique. Quatorze pour cent des instituts traitent leurs données par le centre de calcul d'une autre banque ou par des centres de calcul externes et indépendants. Seuls 2% des banques, en l'occurrence de petites caisses d'épargne, établissent encore leur comptabilité conventionnellement.

La Commission des banques a effectué une enquête, au moyen d'un questionnaire adressé aux institutions de révision bancaires et aux inspectorats agréés des banques cantonales, en vue de déterminer le mode de révision informatique. L'enquête a révélé que les réviseurs responsables des institutions de révision externe sont généralement à même d'attester la qualité et la sécurité du système informatique des banques révisées. Ils doivent néanmoins s'appuyer sur le travail fourni par les réviseurs informatiques des services de révision internes, particulièrement lorsqu'ils sont confrontés à de grandes banques dotées d'installations complexes. Des difficultés ont été constatées auprès d'un centre de calcul externe utilisé par plusieurs banques. Dans ce cas, il reste encore à désigner l'institution de révision chargée de la révision informatique ou à déterminer si un pool doit être mis sur pied par les réviseurs intéressés.

Il apparaît également que, face aux sociétés importantes bénéficiant de réseaux internationaux, les petites institutions de révision sont confrontées à de plus grandes difficultés pour engager et former du personnel qualifié pour un travail aussi exigeant que celui de la révision informatique. C'est pourquoi certaines d'entre elles font appel à des sociétés tierces pour cette révision. Des contrôles de qualité des travaux des sociétés tierces seront encore effectués.

3.6 Banques cantonales

3.6.1 Surveillance des banques cantonales (Swisslex)

La question de savoir comment et à quelles conditions les cantons pourraient transférer la compétence de surveiller leur banque

cantonale à la Commission des banques a déjà été soulevée au cours de l'année précédente (Rapport de gestion 1992 p. 250 s.; cf. aussi Rapport de gestion 1991 p. 239 ss). Dès lors que l'introduction, dans la loi sur les banques, d'une disposition légale expresse s'était avérée indispensable à cet effet, la Commission des banques et les cantons intéressés ont saisi l'occasion du programme consécutif au rejet de l'Accord EEE pour présenter une requête y relative (cf. ch. 1.1). Le nouvel article 3a de la loi sur les banques prévoira à son alinéa 2 que les cantons peuvent transférer à la Commission des banques l'intégralité de la surveillance bancaire qu'ils exercent sur leur banque cantonale. Les alinéas 2 et 3 de l'article 3 de la loi sur les banques seront dans ce cas directement applicables aux banques cantonales concernées. Celles-ci devront disposer notamment d'une organisation interne adéquate ainsi que d'organes présentant toutes les garanties d'une activité irréprochable. La Commission des banques pourra ordonner à l'encontre d'une banque cantonale soumise entièrement à sa surveillance toutes les mesures nécessaires hormis le retrait de l'autorisation prévu à l'article 23quinquies de la loi sur les banques. La création et la fermeture des banques cantonales ainsi que le contrôle du respect des dispositions légales cantonales resteront par contre de la compétence des cantons. Dans le cadre de la révision pendante de la loi sur leur banque cantonale, certains cantons ont déjà élaboré les bases légales cantonales relatives au transfert de la surveillance. Dès l'entrée en vigueur de l'article 3a de la loi sur les banques, ces banques cantonales seront par conséquent immédiatement soumises à la surveillance de la Commission des banques. Celle-ci estime qu'il est souhaitable qu'à moyen terme toutes les banques cantonales soient soumises entièrement à sa surveillance.

Si l'intégralité de la surveillance n'est pas transférée à la Commission des banques, cela ne signifie pas que la banque cantonale ne devra pas remplir les exigences de l'organisation interne adéquate et de la garantie d'une activité irréprochable (cf. Rapport de gestion 1991 p. 239 ss). Le paquet législatif «Eurolex» prévoyait d'ancrer expressément ce principe dans une disposition de la loi sur les banques (cf. Rapport de gestion 1992 p. 250 s.). Ce projet est maintenu dans le cadre du programme consécutif au rejet de l'Accord EEE, de sorte qu'aux termes de l'article 3a alinéa 1 de la loi sur les banques,

les cantons devront garantir le respect d'exigences correspondantes à celles de l'article 3 de la loi sur les banques lorsque la surveillance de leur banque cantonale est de leur ressort à cet égard.

Sous l'angle de la surveillance, le programme consécutif au rejet de l'Accord EEE apporte encore une innovation supplémentaire pour les banques cantonales. L'article 18 alinéa 2 de la loi sur les banques sera supprimé. A l'image de toutes les autres banques, les banques cantonales devront ainsi à l'avenir faire appel à un organe de révision externe en sus de la révision interne (inspectorat). Les dispositions transitoires prévoient à cet effet un délai d'adaptation de trois ans. Lorsque la surveillance est transférée à la Commission des banques, la banque cantonale doit confier la révision bancaire à un organe de révision externe au moment de ce transfert déjà.

3.6.2 Garantie de l'Etat/Privatisation

Ce n'est pas seulement sous l'angle de la surveillance que le statut des banques cantonales a été discuté. La garantie de l'Etat et la domination de la banque par le canton ont également fait l'objet des discussions relatives aux banques cantonales. Au vu de l'évolution du secteur bancaire, l'institution de la banque cantonale semble dépassée dans sa forme originelle. La position particulière, conditionnée par l'histoire, des banques cantonales en tant que banques exerçant un mandat dans l'intérêt de l'économie publique cantonale est toujours davantage remise en question en raison de leur transformation en banques universelles. C'est notamment ce mandat, qui prescrit de renoncer à maximiser les bénéfices et de prendre des risques plus importants, qui est considéré comme n'étant plus adapté à notre époque. On discute l'abandon de la domination du canton, donc la privatisation, et la restriction, voire surtout la suppression de la garantie de l'Etat, corollaire du mandat précité. La restriction de la garantie de l'Etat en particulier aurait cependant des conséquences sur le statut spécial que le droit fédéral accorde aux banques cantonales.

Aux termes de l'article 3 alinéa 4 de la loi sur les banques, la création en vertu d'un acte législatif cantonal et, hormis quelques exceptions dues à l'histoire, la garantie totale de l'Etat constituent les

éléments caractéristiques nécessaires d'une banque cantonale. La garantie de l'Etat est de ce point de vue une notion de droit fédéral. Elle seule permet de justifier le traitement particulier dont bénéficient les banques cantonales. La restriction ultérieure, et a fortiori la suppression de la garantie de l'Etat, devrait en principe entraîner la disparition du statut particulier de la banque cantonale et un traitement identique à celui réservé aux autres banques. La banque devrait notamment renoncer aux termes de «banque cantonale» dans sa raison sociale.

Dans le cas d'une garantie de l'Etat limitée à certains dépôts du public déterminés, le traitement particulier pourrait tout au plus subsister pour la raison sociale. Afin d'éviter d'induire le public en erreur, la raison sociale devrait cependant être complétée par l'adjonction de «banque cantonale avec garantie limitée de l'Etat». Il ne serait par contre pas concevable de renoncer à soumettre intégralement ces établissements à la surveillance fédérale et la Commission des banques aurait alors même la possibilité d'ordonner le retrait de l'autorisation. C'est dans ce sens que la Commission des banques s'est exprimée en réponse aux tentatives d'incorporer la possibilité de limiter la garantie de l'Etat à la révision de la loi sur les banques dans le cadre du programme consécutif au rejet de l'Accord EEE.

La possibilité de procéder à une restriction de la garantie de l'Etat est de toute manière sujette à caution, car cette restriction ne pourrait produire d'effets qu'en cas de liquidation effective d'une banque cantonale. Dans tous les autres cas de figure, le canton est contraint, comme en cas de garantie complète, de verser des suppléments de fonds propres et de garantir ainsi de fait l'existence de la banque. Mais à la différence des banques cantonales qui sont au bénéfice d'une garantie complète, le canton n'aurait pas la possibilité d'étaler sur une longue période l'assainissement de sa banque atteinte en recourant notamment au transfert des crédits à risques vers une société garantie par l'Etat (cf. ch. 3.6.4). En présence d'une grave insuffisance de fonds propres dans une banque cantonale avec garantie limitée de l'Etat, la Commission des banques devrait retirer l'autorisation avec effet immédiat pour assurer la protection des créanciers. Mais on sait d'expérience que la liquidation forcée provoque régulièrement des pertes plus élevées. La restriction de la garantie de l'Etat à des catégories de déposants qui, pour des raisons

socio-politiques, méritent une protection particulière se révèle ainsi n'être que l'illusion d'une limitation de la responsabilité et une voie médiane difficile à emprunter.

La domination par le canton ne constitue par contre pas un élément caractéristique nécessaire. Il s'agit du corollaire de la garantie de l'Etat. En sa qualité de garant, le canton entend conserver une influence sur sa banque. Le droit fédéral ne prescrit par ailleurs pas la forme juridique que la banque cantonale doit adopter. Seule la création en vertu d'un acte législatif cantonal est déterminante. Dans le contexte d'une privatisation, des banques cantonales pourraient donc sans autre se transformer en sociétés anonymes conformément à l'article 763 du Code des obligations et vendre leurs actions publiquement.

Il appartient au canton de décider, dans les limites du droit fédéral, du maintien de la garantie de l'Etat dans le cadre d'une privatisation totale ou partielle. Outre les effets qui relèvent exclusivement de la surveillance, il faut alors prendre en considération le fait que le canton garantit ainsi de facto le risque d'entreprise pris par des particuliers. En d'autres termes, la garantie de l'Etat et la privatisation ne peuvent pas être combinées sans autre.

3.63 Révision des lois sur les banques cantonales

Les révisions pendantes de quelques lois sur les banques cantonales sont un indice supplémentaire des changements qui affectent ce secteur. Les avis et conseils de la Commission des banques ont été sollicités en relation avec différents projets de révision. La forme juridique que peut prendre une banque cantonale, la surveillance et la révision constituent le noyau des travaux législatifs en cours. Dans ce contexte, les questions principales portent sur la transformation en société anonyme, le transfert de la surveillance à la Commission des banques et la désignation d'un organe de révision bancaire externe. La Commission des banques a relevé que les deux derniers éléments correspondaient à ses propres souhaits. Elle a par conséquent pu donner en règle générale un avis positif sur les processus de révision engagés. Lorsque les discussions portaient également sur la restric-

tion de la garantie de l'Etat, elle a exprimé ses doutes (cf. ch. 3.6.2) et relevé les conséquences négatives de la restriction pour le statut de banque cantonale.

3.6.4 **Banque Cantonale de Berne – Allègement des fonds propres et société reprenante**

L'institution cantonale bernoise a également occupé la Commission des banques au cours de l'année sous revue. Le canton a modifié sa loi sur la banque cantonale et créé une société reprenante «Dezennium AG», filiale à cent pour cent de la banque cantonale, afin de décharger celle-ci des mauvais crédits. Cette société devrait permettre de résorber en dix ans hors de la banque cantonale elle-même tous les engagements, pour la plupart en souffrance, qui ne correspondent plus à sa nouvelle politique commerciale. Le canton a mis cette société au bénéfice de la garantie de l'Etat. A l'échéance du délai référendaire au début de l'année 1994, la modification législative entrera en vigueur avec effet rétroactif au 1er janvier 1993.

En relation avec le projet lui-même et le statut particulier de la société reprenante, la Commission des banques a ordonné différentes mesures de surveillance. Compte tenu de la garantie de l'Etat dont bénéficie «Dezennium AG», la banque cantonale a ainsi notamment été libérée de l'obligation de consolider les fonds propres.

La Banque Cantonale de Berne a par ailleurs demandé la prolongation pour une année des mesures d'allègement des fonds propres qui lui avaient été accordées au cours de l'année précédente (cf. Rapport de gestion 1992 p. 237 s.). Les correctifs de valeurs nécessaires ont à nouveau augmenté de manière prononcée en raison de la stagnation du marché immobilier. Etant donné qu'une augmentation du capital de dotation était prévue pour la fin de l'année et que l'assainissement durable de la banque était prévisible compte tenu du transfert des mauvais crédits dans la société reprenante, la Commission des banques a pu autoriser l'allègement des fonds propres pour une année supplémentaire. Cette mesure a été accompagnée de l'interdiction de distribuer un dividende sur le capital de dotation comme sur le capital-participation aussi longtemps que

l'insuffisance des fonds propres persiste ou résulterait d'une telle distribution.

3.6.5 Banque Cantonale de Soleure – Allègement des fonds propres

La Banque Cantonale de Soleure n'a pas non plus été en mesure de combler l'insuffisance des fonds propres entraînée par la reprise, au cours de l'année précédente, de la Bank in Kriegstetten (cf. Rapport de gestion 1992 p. 238 s.). A la suite d'une nouvelle évaluation, les correctifs de valeurs rendus nécessaires par cette reprise se sont au contraire avérés largement supérieurs à ceux qui avaient été prévus au départ. La Banque Cantonale de Soleure a par conséquent demandé elle aussi une prolongation de l'allègement des fonds propres pour une année supplémentaire. En se fondant sur les mêmes motifs que l'année précédente, à savoir la reprise d'une banque en difficulté dans l'intérêt de l'économie publique cantonale, la Commission des banques a autorisé l'insuffisance des fonds propres pour une nouvelle année.

3.7 Banques régionales

3.7.1 Evolution du groupe

Le changement structurel affectant les banques régionales, devenu évident depuis l'effondrement de la Caisse d'Epargne et de Prêts de Thoun en 1991, s'est poursuivi sans interruption. Dans beaucoup de cas, des fusions ont pu être réalisées à l'intérieur du groupe. De telles opérations ne peuvent cependant être réalisées qu'en créant les conditions favorables à un succès futur et s'il existe la volonté manifeste de repartir sur de nouvelles bases d'une manière conséquente et appropriée.

Dans quelques autres cas, l'appui d'une grande banque ou d'une banque cantonale fut cependant la meilleure voire la seule voie praticable. Ce fut, par exemple, celle que la Banque du Seeland a dû choisir (reprise par la Société de Banque Suisse). Elle devait supporter, en plus de l'aggravation des risques de crédits due à la mauvaise

situation économique et au marasme du marché immobilier, des risques de taux non négligeables et concrétiser la fusion des différents établissements du Seeland, effectuée juridiquement en 1991. Le dispositif mis sur pied suite au cas de la Caisse d'Epargne et de Prêts de Thoune de 1991 a à cet égard contribué de manière significative à trouver des solutions aux problèmes de taille et d'intensité accrues qui se sont posés en 1993.

L'Union des banques régionales et ses membres ont intensifié les efforts et mesures visant à l'abaissement des coûts, à la collaboration mutuelle (par ex. dans les domaines TED, administration, trafic des paiements, marketing, personnel, formation) et à l'optimisation des produits et prestations de services.

Durant l'année écoulée, la Commission des banques s'est également occupée intensivement des banques régionales. Dans le cadre des activités usuelles de surveillance, des contacts étroits ont été pris avec de nombreux établissements, en partie avec la participation du Comité de vérification de l'Union des banques régionales suisses. A cette occasion et en fonction de chacun des cas traités, l'accent a principalement été mis sur les faiblesses spécifiques, les mesures envisageables et les perspectives futures. La collaboration constante avec le Comité de vérification et la direction de l'Union des banques régionales s'est révélée particulièrement fructueuse face aux problèmes de moindre importance. Des analyses de situation ont régulièrement été entreprises et des actions communes ont été dûment coordonnées. La complexité croissante des affaires, qui peut excéder les capacités des directions de certaines banques, a également été abordée, comme la question de savoir quelles seraient les répercussions d'un recentrage de l'activité des banques vers leur domaine principal.

Finalement, le «Comité spécial banques régionales», dans lequel siègent, sous la présidence de la Commission des banques, l'Union des banques régionales, l'Association suisse des banquiers, les grandes banques, les banques cantonales, la Banque Nationale Suisse ainsi que le Département fédéral des finances, a traité et ouvert la voie à des possibilités de solution pour différents instituts menacés. Il a lui-même procédé à des évaluations périodiques de la situation et, suite à l'affaire de la Caisse d'Epargne et de Prêts de Thoune, il

s'est consacré à des questions fondamentales, telle que l'hypothèse pessimiste et théorique de l'apparition simultanée de problèmes aigus auprès d'un grand nombre de banques.

Les banques régionales, qui sont généralement engagées dans une proportion supérieure à la moyenne dans les affaires de marge d'intérêts, sont conscientes que les dernières baisses rapides et importantes des taux d'intérêt vont engendrer divers effets. D'une part, il y aura certainement un allègement notable de la situation de leurs débiteurs, ce qui devrait signifier que les risques n'augmenteront plus dans la même proportion. Mais d'autre part, l'excédent au niveau des passifs à taux fixes, dont le poids varie plus ou moins en fonction des structures de bilan spécifiques peut les mettre devant de nouveaux et considérables défis.

3.7.2 Banque Vaudoise de Crédit

Avant l'année sous revue déjà, la Commission des banques avait à de réitérées reprises attiré l'attention de la Banque Vaudoise de Crédit et de son institution de révision sur les graves problèmes rencontrés par la banque et leur avait proposé différentes voies pour y remédier. Outre des difficultés liées à son organisation interne, cette banque, une des plus importantes banques régionales suisses, subissait les effets de la récession et de l'effondrement du marché immobilier dans le canton de Vaud, ce qui s'est traduit notamment par un accroissement des risques sur les crédits octroyés et rendait à long terme aléatoire une poursuite de ses activités sans une collaboration étroite avec d'autres établissements bancaires.

La Commission des banques s'est en particulier inquiétée en juillet 1992 de l'augmentation des provisions nécessaires, invitant la banque à prendre des mesures afin de mieux contrôler cette évolution à l'avenir. Cette exhortation a été renouvelée à différentes occasions, tant par courriers qu'au cours d'entretiens avec les responsables de la banque et de l'institution de révision. A la date du 30 juin 1993, les risques étaient évalués à près de 150 millions de francs, en augmentation de 50% par rapport à l'évaluation effectuée à la fin de l'année 1992. Dans ces conditions, la Banque Vaudoise de Crédit a été à nouveau fermement invitée à établir un concept relatif à son avenir.

Les risques s'étant encore accrus au cours des mois suivants, la Commission des banques a insisté en octobre 1993 sur la nécessité d'un soutien rapide et résolu de la part d'une autre banque afin de pallier le risque d'une perte de crédibilité auprès des déposants.

Au début du mois de novembre 1993, la situation a pris une tournure critique, d'une part en raison de la concentration prévue entre les autres établissements de la place bancaire vaudoise, et d'autre part parce que les risques pris par la Banque Vaudoise de Crédit se sont avérés encore une fois supérieurs aux évaluations antérieures et que la banque s'est vue confrontée à des retraits massifs de fonds. Afin de permettre à la Banque Vaudoise de Crédit de continuer son activité, un crédit consortial a été mis à sa disposition pour faire face à d'éventuels problèmes de liquidités et un assainissement, soit la réduction du capital-actions suivie immédiatement d'une reconstitution de ce capital, a été prévu. La Commission des banques a en outre nommé un observateur afin de contrôler les activités de la banque et de lui offrir un soutien dans la période difficile qu'elle traversait.

Les semaines qui ont suivi ont montré qu'un apport de liquidités qui n'est pas accompagné d'un ensemble de mesures destinées à résoudre de manière définitive les difficultés de la banque peut avoir un effet contraire, aggravant encore la crise de confiance dont elle souffre. En l'espèce, les problèmes de liquidités de la Banque Vaudoise de Crédit ont ainsi encore augmenté nonobstant les mesures prises. En outre, les nouvelles évaluations des risques effectuées par l'organe de révision et par l'observateur ont fait craindre une situation de surendettement, le montant net des risques excédant celui des fonds propres. Des représentants du Conseil d'Etat du canton de Vaud, de la Banque Cantonale Vaudoise, de la Banque Vaudoise de Crédit et de l'observateur ont alors, compte tenu de l'urgence, demandé à la Commission des banques d'intervenir sans attendre l'assemblée générale des actionnaires afin d'éviter la faillite de l'établissement. Compte tenu des incidences de cette situation sur la position des créanciers, la Commission des banques a, d'entente avec toutes les parties concernées, ordonné la fermeture des guichets si la banque ne parvenait pas à trouver dans un délai très bref un acquéreur pour l'ensemble de ses actifs et passifs, ou une solution équivalente du point de vue de la protection des créanciers.

La situation s'est régularisée dans les heures qui ont suivi cette décision dès lors que le Conseil d'administration de la Banque Vaudoise de Crédit a procédé à la cession des actifs et passifs de l'établissement à la Banque Cantonale Vaudoise. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 116 II 320), dans une situation d'urgence, le pouvoir du conseil d'administration d'une société anonyme englobe la possibilité de vendre l'ensemble des actifs de la société à un tiers sans attendre la ratification de cette vente par l'assemblée générale.

3.8 Banques Raiffeisen

3.8.1 Evolution du groupe

Les banques Raiffeisen ont été moins confrontées que les autres groupes de banques aux changements structurels affectant le secteur bancaire. Cela tient entre autres raisons au fait que les banques Raiffeisen ne sont actives que dans un rayon local qui couvre en principe le territoire d'une commune. Leur politique d'affaires prudente et conservatrice, qui n'a pas été reniée même durant les années de haute conjoncture, déploie actuellement ses effets positifs en cette période difficile.

L'Union suisse des banques Raiffeisen a néanmoins entrepris des efforts énergiques afin de consolider la structure et l'organisation du système Raiffeisen. Il existe par exemple à St-Gall le service «développement et structure», qui assiste chaque établissement Raiffeisen dans différents domaines. Plusieurs fusions ont été effectuées en raison de la taille relativement modeste de certaines entreprises et de leur faible rentabilité. Il est aussi attribué une grande importance à la formation complémentaire du personnel ainsi qu'à la préparation des manuels de procédure pour les conseils d'administration et les comités de surveillance.

En 1993, la Commission des banques a dû prendre directement contact avec des banques Raiffeisen, uniquement pour quelques cas particuliers. Cela a été nécessaire en particulier dans le cadre d'insuffisances de fonds propres ou d'actes délictueux de la part de certains gérants.

3.8.2 Fonds propres

Les établissements Raiffeisen ne peuvent déployer leurs prestations de services que sur la base d'une dotation stable et substantielle en capitaux propres. Il y a lieu de ce fait de planifier à long terme des fonds propres suffisants et d'adapter l'activité en conséquence. Les possibilités de dotation du capital sont cependant en partie limitées. Il n'est d'ailleurs pas autorisé de couvrir les insuffisances de fonds propres par des garanties émises par l'Union Suisse des Banques Raiffeisen. Celles-ci ne peuvent pas être prises en compte comme fonds propres, selon l'art. 11 OB. A ce propos, la Commission des banques a dû ordonner en 1993 à certaines banques Raiffeisen de se conformer à nouveau en tous points aux prescriptions légales en matière de fonds propres (cf. Rapport de gestion CFB 1992 p. 251).

L'Union Suisse des Banques Raiffeisen établira un bilan et un état des fonds propres consolidés de toutes les banques Raiffeisen et de la banque centrale pour l'exercice 1993. Dès l'exercice 1994, la coopérative de cautionnement, la centrale d'émission et la société de leasing seront en outre comprises dans la consolidation.

3.8.3 Pertes

La Commission des banques a été informée de quelques cas d'abus de confiance, de dépassements de compétence et de comportements fautifs de la part de gérants de banques Raiffeisen. Les pertes parfois substantielles subies par les banques concernées en raison de ces agissements ont pu être couvertes dans le cadre de l'Union Suisse des Banques Raiffeisen. Des procédures pénales ont été ouvertes contre les gérants.

Ces événements ont incité la Commission des banques à contacter l'Union Suisse des Banques Raiffeisen afin de déterminer quelles mesures doivent être prises pour éviter de pareils cas.

3.9 Activité bancaire non autorisée

En 1993, 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 autorisation.

a) Par décision du 16 décembre 1992, la Commission des banques a constaté que la société Attel & Co SA, Lugano, exerçait une activité bancaire non autorisée. En particulier, l'autorité de surveillance a considéré qu'un gérant de fortune exerce une activité bancaire lorsqu'il utilise des fonds que des clients lui ont remis en gestion pour financer, par l'intermédiaire de dépôts fiduciaires, une entité bancaire du groupe qui, à son tour, lui accorde des prêts importants qu'il utilise pour sa propre activité de crédit. Par ailleurs, la Commission des banques a laissé ouverte la question de savoir si le simple fait, pour un gérant de fortune, de disposer d'une large clientèle à laquelle il offre un éventail de services propre au secteur financier et d'utiliser dans sa publicité des expressions susceptibles de faire croire qu'il s'agit d'une banque constitue déjà une activité bancaire au sens de la loi (décision publiée dans le Bulletin CFB 23 p. 13 ss). Au moment de la décision, la société Attel & Co était déjà en liquidation volontaire. Etant donné que l'assujettissement à la loi sur les banques dure jusqu'à la radiation au registre du commerce, la Commission des banques a obligé la société à désigner un réviseur agréé conformément à l'article 18 LB. En renonçant à ses créances envers la société, l'actionnaire a permis d'éviter tout dommage aux créanciers.

b) La Commission des banques a mis en liquidation la société European Kings Club qui exerçait une activité bancaire sans autorisation. Cette société avait délivré des certificats de placement et par là elle avait fait appel au public pour obtenir des fonds en dépôt au sens de l'article 3 alinéa 1 OB. A défaut d'informations plus précises, il n'était pas clair de savoir si la société exerçait aussi une activité de crédit. Cette incertitude était due au comportement de la société elle-même. Malgré plusieurs sommations de la Commission des banques, la société n'avait pas délivré à l'autorité de surveillance les documents et les informations nécessaires à l'examen de cette question. De ce fait, la société a gravement violé le devoir légal de collaboration à la constatation des faits (art. 13 al. 1 let. c PA, art. 23bis al. 2 LB et art. 1 OB). La Commission des banques était en droit de prendre en considération l'attitude de la société dans le cadre de la libre appréciation des preuves (art. 40 PCF en relation avec art. 19 PA). La société a interjeté un recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre la décision de la Commission des banques.

4. Relations avec d'autres autorités et des associations

4.1. Autorités fédérales

4.1.1 Collaboration à des projets législatifs

La Commission des banques a participé intensivement, sous la direction du Département fédéral des finances, à la préparation de la révision de la loi sur les banques (cf. ch. 1.1), de la loi sur les fonds de placement (cf. ch. V/1.1) ainsi que de la loi sur les bourses (cf. ch. 1.3).

Elle était également représentée dans le groupe de travail qui, sous la direction du Département fédéral des finances, a mis au point un projet de loi fédérale administrative relatif à la lutte contre le blanchissage d'argent dans le secteur financier (cf. Rapport de gestion 1992 p. 254 s.). La mise en consultation du projet de loi sera effectuée au printemps 1994.

4.1.2 Initiative parlementaire Zimmerli - Haute surveillance de la CFB

En mars 1992, le Conseiller aux Etats Zimmerli a demandé par la voie d'une initiative parlementaire qu'un organe de haute surveillance politique soit créé (par exemple, une petite délégation composée paritairement de membres du Conseil national et du Conseil des Etats). Cet organe «protégerait d'une part la Commission des banques face aux critiques subjectives dirigées contre son activité légale de contrôle et l'obligerait d'autre part à rendre compte au Parlement de son activité au niveau politique». Cela ne devrait pas «bien évidemment remettre en question l'indépendance du contrôle des banques suisses par le Gouvernement et la banque d'émission»: Au cours de sa session de printemps 1993, le Conseil des Etats a décidé qu'il convenait de donner suite à cette initiative.

La Commission des banques salue l'intérêt accru manifesté par le Parlement sur son activité. La question se pose par contre de savoir si ce but incontesté nécessite la création d'un nouvel organe. Les possibilités d'une haute surveillance parlementaire existent déjà actuellement tant au plan juridique qu'au plan institutionnel. Elles n'ont toutefois que rarement été utilisées jusqu'à présent.

La Commission des banques émet de sérieux doutes concernant l'idée d'une haute surveillance parallèle s'exerçant simultanément à la sienne. Cela conduirait inévitablement à un mélange des responsabilités et à une perte de temps intolérable dans les nombreux cas nécessitant une intervention urgente.

Au demeurant, la Commission des banques ne joue aucun rôle politique, mais accomplit des tâches de police économique. Elle pense pouvoir se protéger elle-même de toute critique subjective.

4.2 Banque Nationale Suisse

Lors de leurs deux séances annuelles, la Commission des banques et le directoire de la Banque Nationale Suisse ont discuté principalement:

- de la mutation structurelle des banques en Suisse (cf. ch. III/1)
- de la révision de la loi sur les banques (cf. ch. 1.1)
- des tendances relatives au développement futur des banques cantonales, notamment en ce qui concerne la privatisation partielle et la limitation de la garantie de l'Etat (cf. ch. 3.6.2)
- des conséquences de l'assouplissement des prescriptions en matière d'émission (cf. ch. 3.2.4)
- des modifications apportées par la Banque Nationale Suisse dans sa politique en matière de crédits lombards.

4.3 Associations

4.3.1 Association suisse des banquiers (ASB)

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

- de la mutation structurelle des banques en Suisse (cf. ch. III/1)
- de la modification de la loi sur les banques (cf. ch. 1.1)
- de la nouvelle convention de l'Association suisse des banquiers

relative à la protection des déposants en cas de liquidation forcée d'une banque (cf. ch. 1.2).

- des directives sur l'estimation des crédits garantis par des gages immobiliers (cf. ch. 3.5.2).
- des modifications de la Banque Nationale Suisse relatives à la mise en nantissement des obligations de caisse.

4.3.2 Groupe de contact Chambre fiduciaire/Commission des banques

Le groupe de contact de la Chambre fiduciaire et de la Commission des banques a achevé les discussions sur les questions de fond relatives à la collaboration entre les institutions de révision et l'autorité de surveillance (cf. Rapport de gestion 1992 p. 256).

A la place des conférences des institutions de révision bancaire, qui étaient devenues trop lourdes en regard au nombre de participants, des délégations des deux institutions discuteront régulièrement des problèmes actuels. La Commission de révision bancaire de la Chambre fiduciaire fera davantage appel à des représentants de la Commission des banques pour ses travaux. Les questions ouvertes relevant de la révision seront élucidées en commun et, dans la mesure du possible, d'une façon uniforme. Les solutions trouvées seront rendues accessibles aux personnes intéressées. Les jeunes experts comptables diplômés avec une expérience dans le domaine de la révision bancaire pourront faire un stage d'une année auprès du service de révision de la Commission des banques. Les possibilités actuelles de prendre des mesures professionnelles envers les réviseurs ayant commis des fautes seront aussi revues.

5. Affaires internationales

5.1. Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

5.1.1 Activité en général

Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a examiné comment la convention «Convergence de la mesure et des normes de fonds

propres» de juillet 1988 (cf. Rapport de gestion 1988 p. 177 s.) a été mise en place à fin 1992, à l'échéance de la période transitoire. L'examen a démontré que les fonds propres de toutes les banques internationales du Groupe des Dix et du Luxembourg dépassaient les normes de la convention. Les fonds propres ont progressé de manière significative durant la période d'introduction de la convention, principalement par des augmentations du capital-actions, des reports de bénéfice et des fonds propres complémentaires. L'application de la convention sur les fonds propres contribue à renforcer la solidité et la stabilité du système bancaire international. Les conditions inégales de concurrence entre les banques des différents pays s'amenuisent parallèlement.

Les grandes banques suisses figurent en bonne place dans ce classement, sans toutefois en prendre la tête. La proportion des fonds propres des banques de plusieurs pays s'est améliorée, parfois de façon importante. En ce qui concerne le capital de base (capital-actions et réserves publiées), la Suisse se situe comme par le passé bien au-dessus des exigences usuelles. Les fonds propres complémentaires (réserves non publiées pouvant être prises en compte, provisions générales, dettes subordonnées) forment par contre pour les banques suisses, en comparaison internationale, une part plus petite par rapport à l'ensemble des fonds propres. Il faut relever finalement que les exigences suisses en matière de fonds propres pour les crédits garantis par hypothèques, lesquels revêtent une grande importance, sont plus faibles que dans les autres pays du Groupe des Dix.

Les autorités de surveillance des négociants en valeurs mobilières regroupées dans le Comité technique de l'OICV (Organisation Internationale des Commissions de Valeurs; IOSCO) n'ont pas réussi à adopter une position commune au sujet du concept en matière de fonds propres pour les risques de marché présenté par le Comité de Bâle (cf. Rapport de gestion 1992 p. 256). C'est la raison pour laquelle ce document a été envoyé à titre individuel en consultation, en considération du fait également qu'il était déjà intégré dans la directive de la CE du 15 mars 1993 relative à l'adéquation des fonds propres (voir ch. 5.1.2).

Le groupe de travail comprenant les autorités de surveillance des banques, des assurances et des négociants en valeurs mobilières de

différents pays du Groupe des Dix, institué par le Comité de Bâle et intitulé «Tripartite working group on financial conglomerates», a effectué une enquête sur la surveillance des conglomerats financiers. Il a renforcé ses efforts en vue d'une collaboration plus étroite des trois différentes autorités de surveillance, également au niveau international (cf. Rapport de gestion 1992 p. 257).

A la suite du scandale de la BCCI (cf. Rapport de gestion 1992 p. 256 s.), le Comité de Bâle a examiné les conséquences de l'insolvabilité d'une banque multinationale, et de la liquidation qui en résulte, sur le processus de surveillance bancaire. L'intervention des autorités de surveillance dans la liquidation d'une banque insolvable est différente selon les pays. Les procédures de liquidation sont également différentes: Dans certains pays d'accueil, l'institut qui doit être liquidé est considéré comme formant un tout (liquidation globale). Dans d'autres pays, chaque succursale est liquidée en tant qu'institut distinct (liquidation séparée). Le rapport du Comité de Bâle comprend une liste des problèmes complexes qui se sont posés. Dans une prochaine étape, il y aura lieu d'examiner des mesures concrètes, réalisables à court terme.

Finalement, le Comité de Bâle a décidé de développer ses relations avec d'autres groupes régionaux de surveillance (Afrique, Pays du Golfe, Caraïbes, Amérique latine, Extrême-Orient, Europe de l'Est) et de renforcer la collaboration.

51.2 Consultation du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire concernant la compensation, les risques de marché et la mesure du risque de taux d'intérêt

Le Comité de Bâle a publié en avril 1993, un ensemble de propositions relatives au traitement prudentiel des risques de marché et à la reconnaissance de la compensation pour la détermination des fonds propres ainsi qu'une approche pour la mesure du risque de taux d'intérêt. Par l'intermédiaire des autorités de surveillance nationales respectives, les participants au marché ont été invités à se déterminer jusqu'à la fin de l'année 1993.

L'Association suisse des banquiers a commenté les trois propositions de manière approfondie. La Chambre fiduciaire a en outre

brèvement pris position. Ces deux déterminations, accompagnées d'un commentaire commun de la Banque Nationale et de la Commission des banques, ont été déposées auprès du Comité de Bâle en janvier 1994.

Dans la proposition relative à la compensation, le Comité de Bâle définit à quelles conditions la compensation des risques de crédit est admise dans le cadre de l'accord de Bâle sur les fonds propres de juillet 1988. Il propose de reconnaître également, en plus de la compensation par novation, d'autres dispositifs bilatéraux de compensation, pour autant que ceux-ci remplissent des conditions minimales définies avec précision. En ce qui concerne les procédures multilatérales de compensation, le texte ne contient que les réflexions préliminaires du Comité sur les conditions dans lesquelles ces procédures pourraient être acceptables à une date future.

L'accord de Bâle sur les fonds propres de juillet 1988 contient principalement des exigences minimales de fonds propres destinées à protéger du risque de crédit. Dans la proposition concernant le traitement prudentiel des risques de marché, le Comité propose d'élargir l'accord sur les fonds propres au risque de marché et d'introduire des exigences de fonds propres pour les positions ouvertes sur titres de créance et de propriété des portefeuilles de négociation ainsi que sur devises. Bien qu'aucune position commune n'ait pour l'instant été obtenue avec le Comité technique de l'OICV (cf. ch. 5.1.1), le Comité de Bâle a conçu intentionnellement ses propositions de manière à permettre en définitive leur application aux banques comme aux opérateurs sur titres (négociants en valeurs mobilières). Les propositions du Comité de Bâle correspondent par ailleurs en de nombreux points à la directive sur l'adéquation des fonds propres adoptée au cours de l'année sous revue par la Communauté européenne et applicable aux banques et aux négociants en valeurs mobilières (Directive 93/6/CEE du Conseil de la Communauté européenne du 15 mars 1993 sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit). Les exigences de fonds propres proposées doivent permettre de couvrir de manière adéquate une grande partie des pertes qu'aurait subi un éventail de portefeuilles représentatifs détenus durant une période quelconque de deux semaines au cours des cinq dernières années. Le concept des exi-

gences de fonds propres du Comité de Bâle repose sur la distinction entre le portefeuille de négociation (trading book) et le portefeuille de placement (investment book). Par portefeuille de négociation, le Comité de Bâle entend, exprimé de manière simplifiée, les positions sur instruments financiers prises par une banque pour son propre compte dans l'intention de les réaliser à court terme, y compris les positions sur produits dérivés. Aux termes de la proposition du Comité de Bâle, les nouvelles exigences de fonds propres relatives au risque de marché se substitueraient, pour les positions ouvertes sur titres de créance et de propriété des portefeuilles de négociation, aux exigences actuelles de fonds propres pour les actifs du bilan. Toutes les autres positions font partie du portefeuille de placement et seraient soumises par conséquent aux exigences actuelles de fonds propres relatives au risque de crédit. En distinguant les positions en fonction de leur but commercial, le Comité de Bâle surmonte la distinction antérieure en positions du bilan et positions hors bilan. Les propositions prévoient par ailleurs pour toute l'activité bancaire de nouvelles dispositions sur la couverture en fonds propres de la position en devises (et la position ouverte en métaux précieux qui lui est équivalente) ainsi qu'un élargissement de la définition des fonds propres (introduction d'une forme supplémentaire de dette subordonnée destinée à couvrir les risques de marché du portefeuille de négociation).

Dans le document sur le risque de taux d'intérêt encouru par les banques, le Comité de Bâle fait des propositions relatives à l'élaboration d'un système de mesure du risque de taux qui concerne tous les actifs, passifs et positions hors bilan sensibles aux taux d'intérêt qui ne font pas partie du portefeuille de négociation. Le Comité de Bâle n'entend pas proposer de normes de couverture en fonds propres du risque de taux d'intérêt. Le système de mesure proposé devrait uniquement permettre d'identifier les banques qui ont encouru un risque de taux d'intérêt particulièrement élevé (concept «hors-limites»).

En se basant sur les résultats de la procédure de consultation, le Comité de Bâle prévoit de communiquer ses recommandations définitives à l'intention des autorités nationales de surveillance jusqu'à la mi-1994. Leur transposition en droit suisse est prévue pour le début 1996 (cf. ch. 3.3.1).

5.2 Communauté Européenne

Au cours de l'année 1993 également, la Communauté a poursuivi ses efforts en vue de l'unification de son espace financier. La directive du 10 mai 1993 concernant les services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières (93/22/CEE) permettra aux intermédiaires financiers sans statut bancaire de bénéficier de la licence unique et d'accéder aux bourses et autres marchés d'instruments financiers. Elle est complétée par la directive sur l'adéquation des fonds propres du 15 mars 1993 (93/6/CEE) qui, selon le principe «same business, same rules», vise à réaliser l'égalité de traitement des banques et des entreprises d'investissement en harmonisant les exigences relatives aux fonds propres.

Dans le domaine bancaire proprement dit, une position commune a été atteinte en ce qui concerne le projet de directive relatif à la garantie des dépôts (COM(93)253) qui augmentera à 20 000 ECUS la somme garantie à chaque déposant. Un fonds de garantie devra également être créé en ce qui concerne les autres intermédiaires financiers qui prévoit une protection minimale de 20 000 ECUS en faveur d'un investisseur, en vertu du projet de directive COM (93) 381 final. Le projet de directive COM (93) 363, dénommée «directive BCCI», vise à renforcer la surveillance sur les banques, les entreprises d'investissement et les assurances. Cette directive exige tout d'abord une structure de groupe transparente afin de permettre une surveillance effective des conglomérats financiers. Elle exige ensuite que le siège statutaire et la direction effective soient dans le même État membre. L'entraide internationale concernant l'échange d'informations confidentielles avec les réviseurs et les liquidateurs sera en outre élargie. Enfin, les réviseurs auront l'obligation, dans les pays où cela n'est pas encore le cas, d'annoncer immédiatement aux autorités de surveillance tous faits qu'ils constatent dans l'exercice de leurs activités de contrôle pouvant mettre en danger l'entreprise ou les créanciers.

5.3 Organisation Internationale des Commissions de Valeurs (OICV/IOSCO)

L'Organisation Internationale des Commissions de Valeurs (OICV), créée en 1974 et ouverte, depuis 1985, à des participants du

monde entier, comprend actuellement 110 membres provenant de plus de 60 pays. Elle est composée de membres à part entière, avec droit de vote, et de membres associés (principalement des autorités de surveillance) ainsi que de membres affiliés (principalement des organisations boursières). L'instance de décision la plus élevée de l'OICV est le Comité des Présidents. L'organe dirigeant s'appelle le Comité Exécutif. Son sous-comité, le Comité Technique (CT), traite des questions qui relèvent des différents domaines spécialisés. Les buts de l'organisation consistent avant tout en une collaboration renforcée et en un échange d'expériences entre les autorités de surveillance nationales ainsi que la mise sur pied de standards uniformes pour la surveillance du marché et l'entraide multilatérale dans la répression des violations des règles en vigueur. Il y a actuellement cinq groupes de travail qui sont subordonnés au CT et qui s'occupent, sur la base de mandats définis par le CT, des nombreux problèmes spécifiques dans les domaines du devoir d'information et de la comptabilité des émetteurs internationaux (Multinational Disclosure and Accounting), de la réglementation des marchés secondaires (Regulation of Secondary Markets), de la réglementation des intermédiaires de marché (Regulation of Market Intermediaries), de l'application de la loi et de l'échange d'informations (Enforcement and Exchange of Information) et de la gestion de fortune dans le domaine des fonds de placement (Investment Management). Ils orientent régulièrement le CT sur l'état des travaux.

La Suisse est actuellement membre à part entière de l'OICV, avec siège au CT. Ce dernier est occupé par la Bourse suisse de valeurs mobilières (auparavant l'Association des Bourses Suisses). Le Commissariat de la Bourse du canton de Zurich a été admis en 1992 en tant que membre associé.

Compte tenu de la reprise de la surveillance des bourses et des négociants en valeurs mobilières (cf. ch. 1.3), la Commission des banques a renforcé sa collaboration avec l'OICV. C'est ainsi que des représentants de la Commission des banques ont pris part pour la première fois à des séances du CT, en tant qu'observateurs. Un représentant collabore depuis 1990 au groupe de travail no 3 (WP3), groupe en charge du domaine des négociants en valeurs mobilières (cf. Rapport de gestion 1992 p. 258 s.). Le groupe s'est occupé de la formulation d'un nouveau mandat pour examiner les produits déri-

vés et leurs marchés, dont l'importance grandit à vue d'oeil, ainsi que leur utilisation par les intermédiaires financiers, respectivement les conséquences qui en découlent en matière de surveillance. Le WP3 a ainsi effectué une tâche du CT, lequel lui a maintenant conféré le mandat y relatif. Les travaux en vue d'harmoniser les exigences relatives aux fonds propres devant couvrir les risques de marché que présentent les positions en titres détenues par les négociants en valeurs mobilières et les banques opérant sur le plan international n'ont guère progressé jusqu'à présent (cf. ch. 5.1.1) et doivent encore être poursuivis. La question de l'applicabilité des notations des agences de «rating» dans le domaine de la surveillance a également été à nouveau discutée et devra encore être approfondie. Un domaine central du groupe de travail no 3 concerne finalement la transposition des principes pour la surveillance des groupes financiers correspondant aux recommandations adoptées par l'OICV lors de sa conférence annuelle 1992. A ce sujet, le groupe de travail va concentrer ses travaux sur la définition de «Lead Regulators» pour les plus importants groupes financiers internationaux. Le groupe de travail no 5 (WP5), au sein duquel la Commission des banques est également représentée, a été créé par le CT en février 1993. Il traite de la gestion de fortune dans le domaine des fonds de placement et est composé de représentants des autorités de surveillance dans le domaine des fonds de placement. Il s'est fixé pour but de développer des standards minimaux obligatoires pour les fonds de placement mobiliers. Ces standards devraient faciliter la commercialisation de ces fonds sur le plan mondial. Il s'agit là pour la Suisse d'un sujet particulièrement important à la suite du refus de participer à l'Accord sur l'Espace Economique Européen. La Suisse est également représentée dans les groupes de travail no 1, 2 et 4, principalement par les milieux bancaires et boursiers.

5.4 Rencontre tripartite

Lors de la rencontre annuelle des autorités de surveillance de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse, qui s'est tenue au Centre d'études de Gerzensee (Fondation de la Banque Nationale Suisse) le 28 septembre 1993, les participants ont procédé à un précieux

échange d'idées sur les projets de législation des marchés financiers dans les trois pays, sur la prise en compte des risques et les problèmes relevant de l'autorité de surveillance en ce qui concerne les instruments financiers dérivés ainsi que sur la publicité internationale effectuée par les banques et pour les fonds de placement.

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

5.5.1 Evaluation mutuelle de la Suisse

Dans le cadre du GAFI, chaque pays membre doit se soumettre, au plus tard trois ans après avoir accepté les 40 recommandations (cf. Bulletin CFB 20 p. 33 s.), à un contrôle sévère effectué par un groupe d'experts provenant d'autres pays membres. Leur rapport, après avoir été soumis en consultation au pays concerné, est discuté dans les groupes de travail du GAFI, accepté avec d'éventuelles modifications par la séance plénière et publié ensuite dans une version abrégée dans le rapport annuel du GAFI.

La Suisse s'est portée volontaire pour participer à la deuxième série d'examen d'évaluation mutuelle du GAFI en 1992-1993. A la demande du Département fédéral des finances chargé de la coordination de cet examen, la Commission des banques a participé de manière intense à l'élaboration des réponses au volumineux questionnaire préparatoire, à la visite des trois experts du GAFI du 15 au 17 mars 1993, ainsi qu'à la critique du projet de rapport établi par les experts. Cet investissement, conjugué à celui des autres participants suisses au processus d'évaluation, a permis d'aboutir à une appréciation positive des efforts faits par la Suisse dans la lutte contre le blanchiment de capitaux.

Dans le domaine du droit pénal, le rapport constate que la Suisse remplit les recommandations du GAFI et qu'elle va même au-delà du minimum recommandé. Le rapport se concentre ensuite sur les réalisations et projets récents, soit l'incrimination spécifique du blanchissement d'argent à l'article 305bis CP et l'obligation générale d'identification du client de l'article 305ter CP d'une part, et la révision du droit

de la confiscation, la punissabilité de l'organisation criminelle et le droit de communication du financier d'autre part.

Dans le secteur bancaire, les experts relèvent que la Suisse remplit également la grande majorité des recommandations du GAFI applicables au secteur financier. Ils évaluent notamment de manière très positive l'existence et la teneur de la circulaire de la Commission des banques 91/3 du 18 décembre 1991 relative au blanchiment de capitaux (cf. Rapport de gestion 1991 p. 219 ss) ainsi que les mécanismes d'identification du cocontractant et de l'ayant droit économique mis en place par la Convention relative à l'obligation de diligence des banques du 1er juillet 1992. Ils critiquent cependant l'absence d'une réglementation légale du droit de communication du financier, droit qui fait l'objet d'une révision législative présentée récemment au Parlement (cf. Message du Conseil fédéral du 30 juin 1993, FF 1993 III 269 ss). Ils suggèrent par ailleurs que la fixation de la limite pour les transactions en espèces pour lesquelles les banques doivent procéder à des vérifications complémentaires à frs 100 000.- pourrait provoquer un relâchement de l'attention lors de transactions portant sur des montants moins importants. Enfin, les experts critiquent certains détails de la CDB 92 ainsi que l'absence d'un programme central de formation pour les employés de banque.

En ce qui concerne le secteur financier non bancaire, les experts relèvent certes les démarches de la Chambre fiduciaire et des assurances-vie pour créer des mécanismes autorégulateurs, mais critiquent également l'absence de surveillance prudentielle dans ce secteur, sauf en ce qui concerne les assurances. Ils insistent en outre sur le progrès que constituerait l'adoption de l'avant-projet de loi fédérale relative à la lutte contre le blanchissage d'argent dans le secteur financier, projet de loi qui sera mis en consultation au début de l'année 1994.

En guise de conclusion, les experts retiennent que la Suisse a franchi des étapes décisives dans le cadre du combat contre le blanchiment de l'argent et que, même si, comme pour beaucoup d'autres membres du GAFI, son système peut encore être amélioré, les avancées réalisées méritent d'être reconnues et beaucoup d'aspects du système suisse pourraient servir d'exemple à d'autres pays membres pour leur propre mise en oeuvre des recommandations du GAFI.

5.5.2 Rapport annuel du GAFI

Au cours de sa quatrième année d'existence, les travaux du GAFI, présidé par l'Australie, se sont axés sur des priorités analogues à celles des années précédentes.

Le suivi de la mise en oeuvre des recommandations par les membres a été entrepris sur la base des procédures d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle mises au point lors du cycle précédent. Huit pays membres du GAFI se sont soumis en 1992-1993 à une évaluation mutuelle, à savoir dans l'ordre le Danemark, les États-Unis, la Belgique, le Canada, l'Italie, l'Autriche, le Luxembourg et la Suisse (cf. ch. 5.5.1). Le processus d'évaluation s'est révélé être un mécanisme de surveillance particulièrement efficace et profitable, non seulement pour le pays examiné mais aussi pour tous les membres.

Aucune nouvelle recommandation n'a vu le jour au cours de cet exercice. Toutefois, des notes interprétatives ont été établies, notamment pour clarifier l'application de certaines recommandations dans le secteur des assurances. Le GAFI a également poursuivi ses travaux sur les mesures préventives dans le secteur financier non bancaire et les moyens de vérification pour les transferts de fonds via des systèmes de messagerie et de paiements électroniques, en particulier SWIFT (cf. Rapport de gestion 1992 p. 261). Dans ce contexte, certains pays membres ont souhaité adopter une note interprétative afin de formaliser les discussions antérieures. L'alternative consistant à indiquer un numéro de référence pour chaque transaction en lieu et place du nom ou du numéro de compte du client a rencontré de vives oppositions car elle ne permet pas aux autorités pénales de s'apercevoir qu'un même client effectue plusieurs transactions. Un moyen de satisfaire à cette exigence pourrait être d'attribuer à chaque client qui le désire un numéro, différent de celui de son compte, qui serait systématiquement utilisé dans les relations avec les tiers.

Dans le domaine des relations extérieures, le GAFI a intensifié ses efforts pour encourager les pays non membres à prendre des mesures efficaces contre le blanchiment de capitaux, l'accent étant mis sur les Caraïbes, l'Europe centrale et orientale et l'Asie.

Vers la fin de l'année 1993 enfin, une réflexion de fond sur l'avenir du GAFI a été entreprise afin de réexaminer son statut et ses tra-

vaux futurs, réflexion qui sera poursuivie tout au long de l'exercice 1993-1994.

5.6 Relations internationales

Les membres de la Commission des banques et les collaborateurs du Secrétariat ont aussi entretenu, au cours de cette année, divers contacts avec les autorités de surveillance étrangères. Le Secrétariat de la Commission des banques a présenté les particularités du système de surveillance suisse aux représentants des autorités de surveillance de l'Algérie, de la République Populaire de Chine, du Mexique, de la Russie, du Tadjikistan et des Etats-Unis.

Quelques collaborateurs du Secrétariat ont participé activement, en fonction de leur disponibilité, à des réunions internationales de formation destinées à des participants des pays d'Europe de l'Est et du tiers-monde.

6. Affaires traitées (statistiques)

6.1 Séances

Lors de 10 séances, dont certaines portant sur deux jours, la Commission des banques s'est occupée de 182 affaires (216 l'année précédente).

6.2 Décisions

Durant l'année 1993, la Commission des banques a rendu 69 (74) décisions qui ont concerné les domaines suivants:

- | | |
|--|---------|
| • autorisations en vertu des articles 3, 3bis et 3ter LB | 19 (37) |
| • autorisations selon l'ordonnance concernant les banques étrangères en Suisse | 9 (-) |
| • reconnaissance d'institutions de révision bancaire (art. 20 LB) | 1 (-) |

• changement d'institutions de révision bancaire (art. 39 al. 2 OB)	17 (20)
• fonds propres, liquidité et répartition des risques	6 (1)
• garantie d'une activité irréprochable, organisation interne	2 (2)
• dénonciations pénales	3 (3)
• divers	12 (11)

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 de 1992	3
• Nouveaux recours en 1993	2
• Recours tranchés en 1993	2
• Recours pendants à la fin de 1993	3

6.3 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 1993, 53 (90) recommandations ont été émises. Elles ont toutes été acceptées par les banques. Les recommandations du Secrétariat concernaient les domaines suivants:

• Fonds propres	10 (3)
• Répartition des risques	7 (12)
• Comptes annuels	36 (75)

Le nombre des annonces de répartition des risques selon l'article 21 OB traité par le Secrétariat s'est élevé à 218 (178).

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

7.1 Etat à fin 1993

• Banques	460	(487)
– en mains étrangères	143	(145)
– succursales de banques étrangères	22	(23)
• Banques Raiffeisen	1130	(1158)
• Fédération Vaudoise des caisses de crédit mutuel	11	(11)
• Sociétés financières à caractère bancaire, complètement assujetties	3	(3)
• Sociétés financières à caractère bancaire, assujetties aux seuls articles 7 et 8 LB	76	(91)
• Représentations de banques étrangères	64	(71)
• Banques étrangères autorisées à faire appel au public pour obtenir des fonds en dépôt auprès d'un intermédiaire en Suisse	28	(26)
• Institutions de révision agréées pour la révision bancaire	19	(19)

7.2 Autorisations délivrées

Banques organisées selon le droit suisse

- Bank am Bellevue, Zurich
- Banque Amas (Suisse) SA, Genève; transformation d'une société financière en banque

- Korea Exchange Bank (Schweiz) AG, Zurich; transformation d'une société financière en banque
- Merrill Lynch Capital Markets AG, Zurich; transformation d'une société financière en banque
- Rabobank (Schweiz) AG, Zurich; transformation d'une société financière en banque
- S. G. Warburg & Co SA, Genève
- Tardy, de Watteville & Cie SA, Genève; transformation d'un banquier privé en société anonyme

Succursales de banques étrangères

- First National Bank of Southern Africa Ltd., Johannesburg; succursale à Zurich

Représentations

- Berliner Handels- und Frankfurter Bank, Francfort; représentation à Zurich
- Caja de Ahorros del Mediterraneo, Alicante; représentation à Genève
- Cater Allen Bank (Jersey) Limited, St-Héliier; représentation à Zurich
- Inkombank, Moscou; représentation à Genève
- Privredna Banka Zagreb d. d., Zagreb; représentation à Zurich
- União de Bancos Portugueses SA, Porto; représentation à Genève
- Zagrebacka Banka d. d., Zagreb; représentation à Zurich

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

- Banco de Granada SA, Granada
- Privredna Banka Zagreb d. d., Zagreb

- Uniao de Bancos Portugueses SA, Porto
- Zagrebacka Banka d. d., Zagreb

Sociétés de révision

- Deloitte & Touche AG, Zurich

7.3 Cessation d'activité

Cessation d'activité en tant que banque

- Amtersparniskasse Fraubrunnen, Jegenstorf; reprise des actifs et passifs par la Spar- und Leihkasse in Bern, Berne
- Amtersparniskasse in Sumiswald, Sumiswald; reprise par la Spar- und Leihkasse Sumiswald, Sumiswald
- Bank in Kriegstetten, Kriegstetten; reprise par la Solothurner Kantonalbank, Soleure
- Bank in Luzern, Lucerne; reprise des actifs et passifs par le Crédit Suisse, Zurich
- Banque de Courgenay, Courgenay; reprise des actifs et passifs par la Banque Cantonale du Jura, Porrentruy
- Banque Leu Genève SA, Genève; reprise par la Bank Leu AG, Zurich
- Banque Orca SA, Genève; reprise par la Bank Aufina, Brugg
- Banque Vaudoise de Crédit, Lausanne; reprise par la Banque Cantonale Vaudoise, Lausanne
- Cambio + Valoren Bank, Zurich; reprise par l'Union Bancaire Privée, CBI-TDB, Genève
- Duménil-Leblé (Suisse) SA, Genève; cessation de l'activité bancaire
- EKL Ersparniskasse Laupen, Laupen; reprise par la Gewerbekasse in Bern, Berne

- Financière SBA (Suisse) SA, Genève; cessation de l'activité bancaire
- Gewerbebank Luzern Aktiengesellschaft, Lucerne; reprise par la Luzerner Kantonalbank, Lucerne
- Hypothekar- und Handelsbank Winterthur, Winterthour; reprise par la Société de Banque Suisse, Bâle
- Krefina Bank AG, St-Gall; reprise des actifs et passifs par le Crédit Suisse, Zurich
- Overland Bank Lugano; reprise par la Banca Unione di Credito (BUC), Lugano
- PBZ Privatbank Zürich AG, Zurich; reprise des actifs et passifs par la Schweizerische Hypotheken- und Handelsbank, Zurich
- Security Pacific Bank SA, Genève; reprise par la Bank of New York Inter Maritime Bank, Genève
- Spar- und Leihkasse des Bezirkes Pfäffikon, Pfäffikon; reprise par la Sparkasse des Bezirkes Hinwil, Wetzikon
- Spar- und Leihkasse Kirchberg, Kirchberg; fusion avec Amtersparniskasse Burgdorf, Burgdorf, pour devenir Neue Emme Bank, Burgdorf
- Spar- und Leihkasse Koppigen, Koppigen; fusion avec Amtersparniskasse Burgdorf, Burgdorf, pour devenir Neue Emme Bank, Burgdorf
- Spar- und Leihkasse Oberburg, Oberburg; fusion avec Amtersparniskasse Burgdorf, Burgdorf, pour devenir Neue Emme Bank, Burgdorf
- Spar- und Leihkasse Wangen bei Olten, Wangen; reprise par la Solothurner Handelsbank, Soleure
- Sparkasse Stäfa, Stäfa; reprise des actifs et passifs par la Bank Linthgebiet-Sarganserland, Uznach
- Sparkasse Uetikon am See, Uetikon am See; reprise des actifs et passifs par la Bank Linthgebiet-Sarganserland, Uznach
- Sparkasse Wald, Wald; reprise des actifs et passifs par la Appenzell-Ausserrhodische Kantonalbank, Herisau

- Sparkasse Wiedlisbach, Wiedlisbach; reprise par la Ersparniskasse des Amtsbezirks Aarwangen, Langenthal
- Stiftung SKB 1809, Bâle; reprise des actifs et passifs par la Regio-bank beider Basel, Liestal
- Sydbank (Schweiz) AG, Zurich; en liquidation
- Tardy, de Watteville & Cie, Genève; transformation en société anonyme
- Volksbank Hochdorf, Hochdorf; reprise des actifs et passifs par la Luzerner Kantonalbank, Lucerne
- Volksbank Neuenkirch-Reiden, Sempach-Station; reprise par la Triba Partner Bank, Triengen
- Wirtschafts- und Privatbank, Zurich; reprise par la Bank von Ernst & Cie AG, Berne

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

- Chemical Bank, New York; succursale de Genève
- The First National Bank of Chicago, Chicago; succursale de Genève

Cessation d'activité en tant que représentant

- Banca Nazionale dell'Agricoltura, Rome; représentation à Zurich
- Morgan Stanley & Co. Incorporated, New York; représentation à Zurich
- Robert Fleming & Co. Ltd., Londres; représentation à Genève
- Robert Fleming & Co. Ltd., Londres; représentation à Zurich
- S. G. Warburg & Co. Ltd., Londres; représentation à Genève
- Skandinaviska Enskilda Banken, Stockholm; représentation à Zurich
- The Bank of Yokohama Ltd., Yokohama; représentation à Zurich
- The Daiwa Bank Ltd., Osaka; représentation à Zurich

- The Kyowa Saitama Bank, Ltd., Tokyo; représentation à Zurich
- The Sumitomo Bank Ltd., Tokyo; représentation à Zurich
- The Toyo Trust & Banking Corporation Ltd., Tokyo; représentation à Zurich
- The Tokai Bank Ltd., Tokyo; représentation à Zurich
- Udruzena Banka Hrvatske, Zagreb; représentation à Zurich
- Udruzena Kosovska Banka «Bankkos», Pristina; représentation à Zurich

Cessation de la réception de fonds en dépôt par des banques étrangères auprès d'un intermédiaire en Suisse

- Udruzena Banka Hrvatske, Zagreb
- Udruzena Kosovska Banka «Bankkos», Pristina

Cessation de l'activité en tant que société financière à caractère bancaire

- BAll Finance SA, Genève
- Crédit des Bergues SA, Genève
- Greyhound Financial and Leasing Corporation AG, Zoug
- Gulf and Occidental Investment Company SA, Genève
- KEB Finanz (Schweiz) AG, Zurich
- Maag Finanz AG, Zurich
- Maruman Securities (Schweiz) AG, Zurich
- Merrill Lynch Capital Markets AG, Zurich
- Noreco Finanz AG, Zurich
- Phoenix Invest AG, Glarus
- Raboinvest Management AG, Zurich
- Sanyo Securities et Finance (Suisse) SA, Genève

- Taiheiyo (Schweiz) AG, Zurich
- Tokyo Securities (Schweiz) AG, Zurich
- Yamatane Finanz (Schweiz) AG, Zurich

Cessation d'activité en tant qu'institution de révision bancaire

- AUDIBA, Genève; fusion avec Deloitte & Touche AG, Zurich

V. Surveillance des fonds de placement

1. Bases légales

1.1 Révision de la loi sur les fonds de placement

En octobre 1993, la Commission du Conseil national pour les questions juridiques a débattu le projet de révision de la loi fédérale sur les fonds de placement édicté par le Conseil fédéral le 14 décembre 1992. Lors de sa session d'hiver, le Conseil national a approuvé ce projet avec quelques modifications.

Le texte de loi approuvé par le Conseil national diffère sur certains points du projet du Conseil fédéral (cf. Rapport de Gestion 1992 p. 270 ss). Dans la mesure où l'objectif de protection visé par la loi n'est pas remis en question, le Conseil fédéral peut soumettre totalement ou partiellement à la loi les portefeuilles collectifs, de nature analogue aux fonds de placement, ou exempter totalement ou partiellement de l'application de la loi les fonds qui y sont soumis. En plus des décisions de placement, la direction du fonds est désormais en mesure de déléguer à des tiers d'autres tâches. Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions au droit à la révocation en tout temps pour les fonds dont l'évaluation est plus difficile ou la négociabilité des parts est limitée. De même, il peut autoriser d'autres placements pour les fonds en valeurs mobilières en plus de ceux prévus par la loi, s'ils sont admis par le droit de la CE. Les fonds de placement qui n'entrent ni dans la catégorie des fonds en valeurs mobilières ni dans celle des fonds immobiliers sont désignés «autres fonds» et non plus «fonds présentant un risque particulier». Il convient aussi de relever que la compétence de l'autorité de surveillance en matière d'assistance internationale a été restreinte: elle ne peut transmettre des informations aux autorités pénales que si l'entraide pénale est admise.

Il est prévu que le Conseil des Etats traite du projet de loi au début 1994. Partant, il est possible que la loi sur les fonds de placement révisée entre en vigueur le 1er janvier 1995.

1.2 Ordonnance instituant des émoluments

L'ordonnance instituant des émoluments pour la surveillance des banques et des fonds de placement du 4 décembre 1978

(RS 611.014) a été modifiée par le Conseil fédéral le 1er mars 1993, avec effet au 15 mars 1993 en ce qui concerne les fonds de placement à compartiments multiples, communément appelés «Umbrella Funds».

La Commission des banques a considéré jusqu'à la présente modification chaque compartiment comme fonds autonome au sens de la loi fédérale sur les fonds de placement et les a soumis à des émoluments séparés. La pratique a révélé que l'autorisation ainsi que la surveillance de ces fonds occasionnent un travail moins important que pour des fonds complètement séparés.

2. Pratique de l'autorité de surveillance

2.1 Fonds de placement immobiliers

2.1.1 Europrogramme/Liquidation

L'acquéreur du parc immobilier du fonds Europrogramme International Série 1969 en liquidation a versé la quatrième et dernière tranche correspondant au 20% du prix total. Le liquidateur du fonds a dès lors pu verser un acompte supplémentaire de frs 20.- par part. Avec l'achèvement du paiement du prix d'achat des immeubles, la liquidation du fonds Europrogramme International Série 1969 en liquidation a fait un important pas en avant.

2.1.2 Fonds immobilier UTO/Liquidation

Malgré les conditions de marché difficiles, le gérant du fonds immobilier UTO en liquidation a réussi à mener à terme la liquidation en 1993 et à réaliser un produit de vente de 8% environ inférieur aux dernières estimations des experts. Après un premier acompte de liquidation versé aux porteurs le 10 août 1992, le paiement du solde a pu être effectué le 1er septembre 1993. Le résultat de liquidation de frs. 185.- par part dépasse le dernier prix de rachat du 31 mars 1990, lequel s'élevait à frs 177.78. Etant donné que la Commission des banques a aussi approuvé la rémunération due au gérant, la procédure de liquidation est à présent terminée.

2.13 Estimation de la valeur vénale des immeubles

A la fin octobre 1993, le Tribunal fédéral a rejeté le recours de droit administratif formé par une direction de fonds de placement ainsi que ses trois experts permanents contre une décision prise par l'autorité de surveillance (cf. Rapport de gestion 1992 p. 274 s.) tendant à la substitution des experts permanents actuels par des experts qui devront être agréés par elle et à faire réévaluer la totalité du parc immobilier par les nouveaux experts. A fin 1993, seul le dispositif de la décision du Tribunal fédéral était connu et l'exécution de la décision de la Commission des banques était en cours.

Dans un autre cas (cf. Rapport de gestion 1992 p. 275), deux experts neutres, l'un proposé par la direction du fonds et agréé par la Commission des banques, l'autre nommé directement par la Commission des banques, ont déposé leurs rapports en été 1993. L'expert nommé directement par la Commission des banques arrive à la conclusion que le parc immobilier est fortement sous-évalué tandis que l'autre estime que le fonds n'est que faiblement sous-évalué. La Commission des banques poursuit l'examen de ce cas.

2.2 Fonds mobiliers

2.2.1 Correspondance entre le nom du fonds et la politique de placement

Selon les articles 41 alinéa 3 LFP et 5 OFP étr, le nom du fonds ne doit pas induire en erreur sur la nature des placements, notamment lorsqu'il s'agit de désignations nationales, territoriales ou régionales qui n'ont pas de rapport avec les placements envisagés. Selon la pratique de la Commission des banques, ces restrictions s'appliquent par analogie non seulement aux désignations telles que pays ou continent, mais également à la monnaie, au secteur économique, au genre de titres (par exemple actions ou obligations) ou d'autres caractéristiques, telles que «emerging» ou «government».

En 1993, la Commission des banques a assoupli la pratique en vigueur (cf. Rapport de gestion 1991 p. 268) en considérant que l'exigence ci-dessus est remplie lorsque, en principe, les deux-tiers au moins de la fortune du fonds sont investis directement dans la mon-

naie, le pays, etc. que laisse supposer le nom du fonds. Le tiers restant peut être placé en principe librement.

2.2.2 Emission de parts de fonds contre remise de papiers-valeurs

La Commission des banques a eu à se prononcer sur une demande d'autorisation pour un fonds de placement étranger dont le règlement prévoit l'émission de parts non seulement contre paiement en espèces, mais aussi contre la remise de papiers-valeurs. La loi sur les fonds de placement prescrit que les certificats ne peuvent être émis qu'après paiement en espèces du prix d'émission (art. 20 al. 3 LFP). L'ordonnance précise que la direction n'est pas autorisée à payer au moyen de certificats, ni directement ni indirectement, les placements qu'elle fait pour le fonds (art. 3 al. 1 OFP). L'ordonnance sur les fonds de placement étrangers ne prévoit rien à ce sujet. La Commission des banques avait donc à décider si l'émission de parts de fonds contre remise de papiers-valeurs pouvait à la rigueur être admise pour les fonds de placement étrangers.

Le fait pour une direction de recevoir de la part d'investisseurs potentiels des valeurs patrimoniales pour un fonds qu'elle gère contre remise de certificats dudit fonds soulève plusieurs questions. Comment sont évaluées les valeurs patrimoniales? Qui vérifie l'évaluation? Qui supporte les coûts occasionnés par cette reprise? Est-ce que ces valeurs patrimoniales concordent avec la politique de placement du fonds? Par ailleurs, il n'est pas à exclure que de gros investisseurs mettent la direction du fonds sous pression et que celle-ci leur fasse des concessions portant sur l'évaluation et/ou la politique de placement, au détriment des autres porteurs de parts (conflit d'intérêts).

Au vu de ces nombreux problèmes non résolus et compte tenu de l'exigence de l'égalité de traitement avec les fonds de placement suisses, la Commission des banques a décidé que les fonds de placement étrangers voulant offrir publiquement des parts en Suisse ou depuis la Suisse, ne pouvaient émettre de certificats que contre paiement en espèces et non contre remise de papiers-valeurs.

2.23 Commissions maximales

Statuant sur des demandes émanant de plusieurs banques, la Commission des banques a décidé de lever l'interdiction des commissions maximales, introduite en 1986 pour toutes les commissions à l'exception de la commission d'émission (cf. Rapport de gestion 1986 p. 146). Afin de garantir aux investisseurs une transparence au niveau de la structure des coûts, l'introduction de commissions maximales est subordonnée à la condition que le règlement prévoit l'obligation pour la direction du fonds et la banque dépositaire d'informer le porteur au moins une fois par an, dans le rapport de gestion, sur le montant des différentes commissions effectivement perçues.

3. Affaires traitées

Durant l'année 1993, 84 affaires (80) ont été traitées par la Commission des banques.

Le Tribunal fédéral a rejeté un recours de droit administratif (cf. ch. 2.1.3). Deux recours sont encore pendants.

4. Développement des fonds de placement en 1993

	Nombre au 31.12.		Fortune de fonds au 31.12. en mio frs		Emissions / rachats au 31.12. en mio frs	
	1993	1992	1993	1992	1993	1992
Fonds de placement suisses						
Fonds mobiliers	207	197	50 630	28 643	15 103	735
Fonds immobiliers	33	32	7 473	6 978	182	- 187
Total	240	229	58 103	35 621	15 285	548
Fonds étrangers autorisés à faire appel au public	566	442			45 890	26 742

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

Durant l'année sous revue, 28 (11) nouveaux fonds mobiliers suisses ont été créés:

- Asia Growth Convert Class SFR
Schweizerischer Wertschriftenfonds für Wandel- und Optionsanleihen asiatischer Schuldner
- Asia Growth Convert Class US\$
Schweizerischer Wertschriftenfonds für Wandel- und Optionsanleihen asiatischer Schuldner
- Bondmix Anlagefonds für in- und ausländische Obligationen
- Pictet-4e Pilier
- PRO FONDS INTER-AKTIEN Internationaler Aktienfonds
- SaraSwiss
- SBC Emerging Markets Fund
- SBC Small & Mid Caps Switzerland
- Stockmix Anlagefonds für in- und ausländische Aktien
- SWISSCA AMERICA
- SWISSCA ASIA
- SWISSCA FRANCE
- SWISSCA GERMANY
- SWISSCA GREAT BRITAIN
- UBS AMERICA LATINA
- UBS ASIA NEW HORIZON
- UBS PORTFOLIO INVEST – DM Capital Gain
- UBS PORTFOLIO INVEST – DM Income
- UBS SMALL CAP EUROPE
- UBZ American Equity Fund,
Schweizerischer Wertschriftenfonds für amerikanische Aktienanlagen
- UBZ D-FUND
Schweizerischer Wertschriftenfonds für deutsche sowie französische, holländische und belgische Aktienanlagen

- UBZ-DM-BOND FUND

Schweizerischer Wertschriftenfonds für festverzinsliche Anlagen vornehmlich in DM

- UBZ Southeast Asia Fund

Schweizerischer Wertschriftenfonds für Aktienanlagen südostasiatischer Gesellschaften

- UBZ Swiss Equity Fund,

Schweizerischer Wertschriftenfonds für schweizerische Aktienanlagen

- UBZ \$-Bond Fund,

Schweizerischer Wertschriftenfonds für festverzinsliche Anlagen in US\$, C\$ und A\$

- Unigest-Domestic Bonds

- Unigest-High Yield

- Unigest-International Hedged Bonds

Un nouveau fonds immobilier suisse a été créé en 1993. Il s'agit de Real Invest. Il faut remonter à 1971 pour retrouver la création du dernier fonds immobilier suisse encore en activité actuellement. Il s'agissait alors de SWISSFONDS 10 Schweizerischer Immobilien-Anlagefonds.

2 (6) fonds sont actuellement en liquidation.

Malgré la création de ces 29 nouveaux fonds helvétiques, leur nombre total n'a augmenté que de 11, passant de 229 à fin 1992 à 240 à fin 1993.

Les fonds étrangers ont à nouveau connu une très forte augmentation. Ils ont passé de 442 en 1992 à 566 en 1993.

A la fin de l'année 1993, la statistique par pays était la suivante:

- Pays sans surveillance équivalente à celle exercée en Suisse (Antilles néerlandaises, Bahamas, Bermudes, Grand Cayman, Guernsey, Jersey, Liechtenstein, Panama) 54 (39)
- Luxembourg 429 (349)
- Allemagne 30 (30)

• Irlande	29	(5)
• Italie	9	(9)
• Pays-Bas	5	(5)
• Belgique	4	(-)
• Etats-Unis	3	(3)
• France	3	(1)
• Autriche	-	(1)

VI. Surveillance des lettres de gage

1. Nouveaux règlements d'estimation

Les deux centrales d'émission de lettres de gage ont revu, en commun, leurs prescriptions sur l'estimation des biens-fonds et les dispositions sur les valeurs de couverture qui avaient été émises en 1934. Les nouveaux règlements d'estimation sont entrés en vigueur en 1993.

2. 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 (LLG) 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 1993 n'ont donné lieu à aucune remarque particulière.

VII. Secrétariat

1. Personnel

L'effectif du personnel s'est maintenu à 41,5 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.

Deux collaborateurs ont quitté le Secrétariat. Ils ont pu être remplacés à bref délai.

2. 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 sous revue 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. Ainsi un collaborateur a effectué un séjour de formation de plusieurs mois auprès de la Bank of England, un autre a suivi avec succès les cours de la Swiss Banking School.

3. Comptes annuels

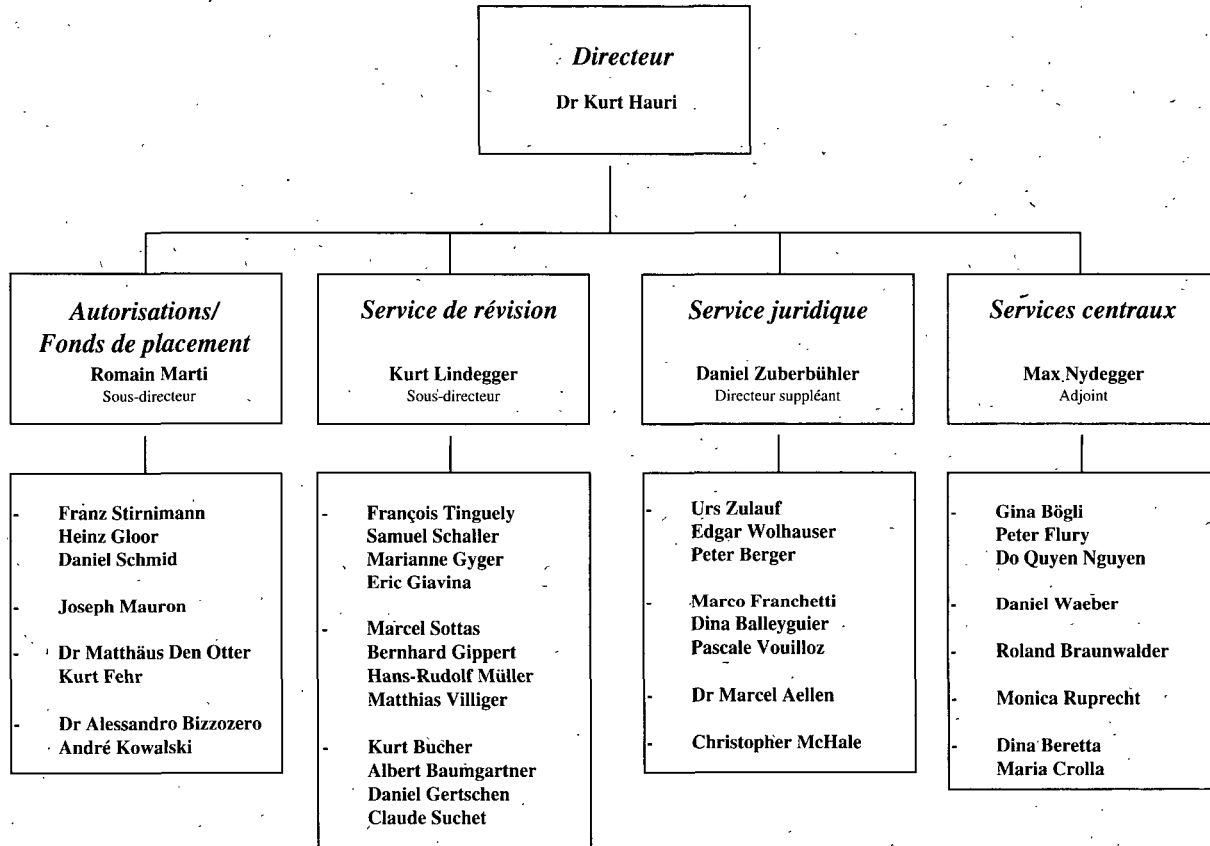
Les émoluments de surveillance et les autres émoluments sont fixés de manière à couvrir les frais de la Commission des banques et de son Secrétariat (art. 1 al. 2 de l'Ordonnance du 4 décembre 1978 instituant des émoluments pour la surveillance des banques et des fonds de placement; RS 611.014). Les 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 1992	Comptes annuels 1993
Dépenses	1991	1992
Autorités et Secrétariat ¹	frs 4 619 569	frs 5 601 470
Frais généraux ²	frs 4 147 608	frs 4 954 894
Insuffisance de couverture de l'année précédente	frs 206 336	
Excédent de couverture (report à compte nouveau)	frs 204 177	frs 154 201
	frs 9 177 690	frs 10 710 565
Recettes	1992	1993
Emoluments d'arrêtés et d'écritures ¹	frs 1 042 894	frs 949 415
Emoluments de surveillance ¹		
– Banques	frs 6 675 096	frs 8 505 020
– Fonds de placement	frs 1 459 700	frs 1 051 953
Excédent de couverture de l'année précédente		frs 204 177
	frs 9 177 690	frs 10 710 565

¹ Selon le compte d'Etat

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



1.

EBK CFB