



## Informationsaustausch zwischen Bankenaufsichtsbehörden

(April 1990)

### Einleitung

Im Mai 1983 gab der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht eine Ausarbeitung mit dem Titel „*Grundsätze für die Beaufsichtigung der ausländischen Niederlassungen von Banken*“ heraus, die die Meinung der Bankenaufsichtsbehörden der Zehnergruppe über die Aufteilung der Zuständigkeiten für die grenzüberschreitende Bankenaufsicht zwischen den Aufsichtsbehörden des Mutter- und des Gastlandes festhielt. Jenes Papier, das eine überarbeitete Version des Basler Konkordats von 1975 war, erhielt im folgenden die breite Zustimmung der Bankenaufsichtsbehörden aus etwa 75 nicht zur Zehnergruppe gehörenden Ländern, die an der dritten internationalen Konferenz der Bankenaufsichtsbehörden im September 1984 in Rom teilnahmen.

In Zusammenarbeit mit der Gruppe der Offshore-Aufsichtsorgane<sup>1</sup> hat der Basler Ausschuss in den letzten Jahren praktische Wege zur Verwirklichung jener Aspekte des revidierten Konkordats von 1983 geprüft, die einen grenzüberschreitenden Informationsaustausch zwischen den Aufsichtsbehörden erfordern. Ein gemeinsamer Bericht der beiden Ausschüsse wurde auf der vierten internationalen Konferenz der Bankenaufsichtsbehörden im Oktober 1986 in Amsterdam diskutiert und mündete in ein Papier, das Empfehlungen für die praktische internationale Zusammenarbeit zwischen Bankenaufsichtsbehörden enthielt und im August 1987 an Aufsichtsbehörden in aller Welt verschickt wurde. Der Ausschuss hält die Zeit für gekommen, den permanenten Status des Papiers von 1987 anzuerkennen und die darin enthaltenen Vorschläge als Ergänzung zum Konkordat von 1983 zu überarbeiten und neu herauszugeben.

Das Konkordat betont, dass die wirksame Beaufsichtigung der ausländischen Niederlassungen einer Bank ständige Kontakte und eine fortlaufende Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden des Mutter- und des Gastlandes erfordert. Auch wenn am Anfang, wenn eine ausländische Bank sich zu etablieren sucht, ausgiebige Konsultationen stattfinden können, sind die Folgekontakte vielleicht nicht so eng oder häufig. Seitens der Aufsichtsbehörde des Gastlandes liegt die Hauptursache hierfür oft in einem Mangel an Ressourcen, vor allem menschlichen Ressourcen. Dies gilt nicht nur für einige Offshore-Finanzplätze, sondern auch für entwickelte Onshore-Bankplätze in ihrer Rolle als Gastlandbankenaufsicht. Es gibt überdies deutliche Unterschiede in der Methodik und Tiefe der Bankenaufsicht der einzelnen Länder. Infolgedessen kann die Aufsichtsbehörde des Gastlandes unsicher sein, welche Informationen für die Aufsichtsbehörde des Mutterlandes relevant und nützlich sind, und dies kann sie daran hindern, die Initiative zu einer Konsultation zu ergreifen. Die Behörde des Mutterlandes ihrerseits mag kaum das Bedürfnis empfinden, die Behörde des Gastlandes um Informationen zu ersuchen, vor allem nicht, wenn die ausländische Niederlassung klein ist und ihre Geschäfte keinen Anlass zu Besorgnis geben.

Obschon diese verschiedenen Erwägungen den relativ geringen Informationsaustausch erklären können, heben sie die grundsätzliche Verpflichtung der Aufsichtsbehörden dazu nicht auf. Die Erfahrung bestätigt, welche Bedeutung dem Informationsfluss zu den Aufsichtsbehörden des Mutterlandes, und zwar namentlich für eine wirksame konsolidierte Aufsicht, zukommt.

Die im Basler Ausschuss vertretenen Bankenaufsichtsbehörden haben in der Erkenntnis der Bedeutung praktischer Zusammenarbeit die beiliegenden Empfehlungen erarbeitet, um die Grundsätze des bankaufsichtlichen Konkordats von 1983 zu erweitern und sie mit einigen Richtlinien mehr praktischer Natur zu ergänzen. Sie sollen eine regelmässige und besser strukturierte Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden fördern, um so die Qualität und Vollständigkeit der grenzüberschreitenden

---

<sup>1</sup> Eine Beschreibung der Gruppe der Offshore-Aufsichtsorgane findet sich im Bericht „*Grenzüberschreitende Bankenaufsicht*“.

Bankenaufsicht zu verbessern, ohne jedoch die jeweiligen Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde des Gast- und des Mutterlandes ersetzen zu wollen. Wie beim Konkordat selbst sind diese Empfehlungen nicht als gesetzliche Mindestanforderungen gedacht. Vielmehr handelt es sich um die Formulierung geeigneter Verhaltensweisen, und alle Mitgliedsländer haben sich verpflichtet, im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten auf ihre Verwirklichung hinzuarbeiten. Nach Ansicht des Ausschusses sollten diese Empfehlungen für all jene allgemeine Gültigkeit haben, die für die Beaufsichtigung von Banken mit internationaler Geschäftstätigkeit verantwortlich sind; er hofft, dass sie nach und nach von den Aufsichtsbehörden auf der ganzen Welt angenommen und in Kraft gesetzt werden. Die Mitglieder der Gruppe der Offshore-Aufsichtsorgane schliessen sich als Mitautoren der Arbeit den Empfehlungen an.

## Hintergrund

Die erste Gelegenheit zur Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden eines Gast- und eines Mutterlandes ergibt sich, wenn eine Bank erstmals den Antrag auf Erlaubnis der Gründung einer neuen Auslandspräsenz stellt. Das *Zulassungsverfahren* bietet für beide Aufsichtsbehörden eine ideale Gelegenheit, die Grundlage für eine künftige Zusammenarbeit zu schaffen. Vor allem können mit seiner Hilfe die Fundamente für ein geeignetes System der Berichterstattung von der ausländischen Niederlassung zur Mutterbank gelegt werden.

Entscheidender ist jedoch, dass die Zulassung ein Eckpfeiler des Konkordats ist, da sie die Aufnahme von Bankgeschäften zweifelhafter Art verhindern hilft. Obschon die Behörden des Gastlandes sich routinemässig Gewissheit über die Bonität des Antragstellers und seine Eignung zur Geschäftsleitung zu verschaffen suchen, wird es offenbar Banken von zweifelhaftem Standing und mit geringer internationaler Erfahrung in einigen Ländern noch immer zu leicht gemacht, eine Auslandsniederlassung zu errichten. In einigen Fällen könnte eine Stellungnahme der Aufsichtsbehörde des Mutterlandes nützlich sein. Die erste Reihe von Empfehlungen bezieht sich daher auf die Konsultationen zwischen den Aufsichtsbehörden des Gast- und des Mutterlandes im Rahmen des Zulassungsverfahrens. Anzumerken ist, dass diese Empfehlungen sich ausschliesslich mit bankaufsichtlichen Aspekten befassen und nichts mit Zugangsfreiheit oder anderen Wettbewerbsaspekten zu tun haben.

Das wichtigste Erfordernis für die *Aufsichtsbehörde des Mutterlandes* ist, dafür zu sorgen, dass routinemässig ein regelmässiger Informationsfluss zur Mutterbank und in konsolidierter Form von der Mutterbank zur Aufsichtsbehörde des Mutterlandes in Gang gesetzt wird. Dazu bedarf es eines effizienten Systems der Berichterstattung von der ausländischen Niederlassung zum Hauptsitz oder zur Mutterbank, eines guten Funktionierens des Systems im Sinne einer Verifizierung sowie praktischer Lösungen zur Bewältigung besonderer Sorgenpunkte.

Die Aufsichtsbehörde des Mutterlandes wird Informationen über die Tätigkeit ausländischer Niederlassungen in der Regel über den Hauptsitz oder die Mutterbank erhalten. In der Mehrzahl der Fälle wird sie sich mit diesem Informationsweg begnügen, sofern sie sich vergewissert hat, dass ein angemessenes Meldesystem besteht. Übt jedoch die Behörde im Mutterland ihre Aufsicht aufgrund von konsolidierten Meldungen aus und führt sie keine Inspektion durch, dann kann die Bankenaufsicht des Mutterlandes für das Aufspüren grösserer Probleme in einer ausländischen Niederlassung schlecht gerüstet sein; solche Probleme können zwar im Zusammenhang des gesamten Bankkonzerns relativ unbedeutend sein, aber, falls nichts zu ihrer Beseitigung getan wird, zu bedeutenden Verlusten führen. Die Aufsichtsbehörde des Gastlandes ist oft in einer besseren Position, solche Probleme zu erkennen, aber es ist für sie nicht immer leicht, zu entscheiden, welche Information für die Aufsichtsbehörde des Mutterlandes von Belang ist. Betreffen die Probleme die Kompetenz der Geschäftsleitung oder das Ansehen der Bank auf dem Markt, dann wäre die Schwelle der Erheblichkeit relativ niedrig, da sich dahinter grundlegende Probleme verbergen können. Ebenso wäre die Erheblichkeitsschwelle eher niedrig bei einem Versagen der internen Kontrolle, wenn es beispielsweise zu Falschmeldungen an die Mutterbank kommt. Im Zusammenhang mit statistischem Zahlenmaterial allgemeiner Natur wäre die Schwelle der Erheblichkeit höher, aber die Aufsichtsbehörde des Mutterlandes möchte vielleicht über jegliche besorgniserregende Entwicklung informiert werden, die für die Niederlassung selbst von Belang ist, da sie auf grössere Probleme hindeuten könnte. In einer zweiten Reihe von Empfehlungen geht es um die Anliegen der Aufsichtsbehörden des Mutterlandes.

Gegenseitiges Vertrauen unter Aufsichtsbehörden kann nur entstehen, wenn der Informationsaustausch in beiden Richtungen ungehindert fliessen kann. Erstens ist die *Beaufsichtigung* auslän-

discher Niederlassungen *durch die Behörde des Gastlandes* effizienter, wenn diese weiss, wie weit die Behörde des Mutterlandes die ausländische Niederlassung überwachen kann und welchen aufsichtlichen Beschränkungen die Mutterbank oder der ganze Konzern unterworfen ist. Zweitens hat die Aufsichtsbehörde des Gastlandes das Recht, über für Banken mit einer Niederlassung im Gastland bedeutsame Angelegenheiten informiert zu werden.

Die Behörden des Gastlandes können gelegentlich die Behörden des Mutterlandes um Auskunft über bestimmte Banken ersuchen. Die Beschaffung von sachlichen Informationen durch die Aufsichtsbehörde des Mutterlandes - beispielsweise über die Geschäftspalette einer örtlichen Niederlassung, deren Rolle innerhalb des Bankkonzerns und die Durchführung interner Kontrollen - sollte keine Schwierigkeiten bieten und wäre für die lokale Aufsichtsbehörde nützlich, um ihre Arbeit mit besserem Verständnis durchzuführen. Konkrete bankaufsichtliche Anforderungen der Behörden des Mutterlandes, wie die Entscheidung, dass ein Bankkonzern für eine grössere Eigenkapitalausstattung als die in der Basler Vereinbarung festgelegte Norm von 8 % zu sorgen hat, könnten für eine effiziente Beaufsichtigung durch die Behörde des Gastlandes ebenfalls relevant sein.

Der Aufsichtsbehörde des Gastlandes wird im allgemeinen auch daran gelegen sein, von jener des Mutterlandes über wichtige Angelegenheiten, die die Mutterbank oder den Hauptsitz betreffen, informiert zu werden. Ein Beispiel wäre ein bevorstehender Eigentümerwechsel. Zwar wird die Aufsichtsbehörde des Mutterlandes nur ungern Informationen weitergeben wollen, auf die der Markt höchst sensibel reagieren könnte, doch kann es vorkommen, dass die Aufsichtsbehörde eines Gastlandes Informationen über den neuen Eigentümer hat, die sich für die Bank vertrauensschädigend auswirken können, wenn sie erst später bekannt werden. Ebenso heikle Erwägungen stellen sich, wenn eine Bank in ernststen Schwierigkeiten steckt. Gewiss kann man von der Aufsichtsbehörde des Mutterlandes nicht immer erwarten, dass sie potentiell schädigende Informationen über die Schwierigkeiten einer Mutterbank weitergibt, deren Bekanntwerden die Wiederherstellung des Vertrauens erschweren würde. Dennoch kann es Situationen geben, in denen enge Kontakte zwischen den Behörden des Gast- und des Mutterlandes für beide Seiten von Vorteil wären, beispielsweise bei der Überwachung der Liquidität von Niederlassungen in bedeutenden Refinanzierungszentren. Eine dritte Reihe von Empfehlungen befasst sich mit dem Informationsbedarf der Aufsichtsbehörden der Gastländer.

Ein mögliches Hindernis für die Weitergabe bankaufsichtlicher Informationen der oben beschriebenen Art ist die Existenz nationaler *Gesetze über das Bankgeheimnis*, mit denen die legitimen Interessen der Bankkunden geschützt werden sollen. Sie verhindern zwar nicht den Informationsaustausch zwischen nationalen Behörden über wichtige, aber allgemeine Aspekte der Bankenaufsicht wie die Kompetenz der Geschäftsleitung und interne Kontrollsysteme. Im allgemeinen bestehen auch keine Hindernisse für die Weitergabe von statistischem Material von ausländischen *Zweigstellen* an den Hauptsitz und von dort an die Aufsichtsbehörde des Mutterlandes. Das Gesetz einiger Gastländer kann jedoch manchmal die Weitergabe konkreter Informationen über namentlich genannte Kunden von ausländischen *Tochtergesellschaften* an die Mutterbank untersagen. Obschon diese Schwierigkeiten hauptsächlich bei den Einlagenpositionen bestehen - die für die Aufsichtsbehörden im allgemeinen von relativ geringem Interesse sind -, gibt es einige Finanzplätze, an denen sich die Geheimhaltungspflicht auch auf Aktivpositionen erstreckt. Aus dem gleichen Grund kann es auch der Aufsichtsbehörde eines Gastlandes verwehrt sein, konkrete Informationen dieser Art an die Aufsichtsbehörde eines Mutterlandes weiterzugeben.

Eine Voraussetzung für eine effiziente Zusammenarbeit zwischen Bankenaufsichtsbehörden ist die Freiheit, bankaufsichtliche Informationen auszutauschen, vorbehaltlich einiger Bedingungen zum Schutz sowohl des Informanten wie des Empfängers der Informationen. Eine vierte Reihe von Empfehlungen gilt daher der Aufhebung von Geheimhaltungspflichten, damit nationale Aufsichtsbehörden unter strikter Einhaltung bestimmter Bedingungen mit ihren ausländischen Kollegen in Einklang mit den gesetzlichen Änderungen, die in den meisten bedeutenden Finanzzentren in den letzten Jahren vorgenommen wurden, Informationen austauschen können.

Ungeachtet des Ausmasses, in welchem die einzelnen Aufsichtsbehörden im Aufsichtsverfahren externe Rechnungsprüfer einsetzen, wären solide internationale Rechnungsprüfungsgrundsätze für das gesamte Aufsichtssystem eine Beruhigung. Da ausländische Niederlassungen in der Praxis oft ausserhalb der Reichweite des Kontrollsystems der Aufsichtsbehörde des Mutterlandes sind und im Gastland häufig keinem formellen Inspektionssystem unterstellt sind, kann die *externe Rechnungsprüfung* manchmal die einzige unabhängige Kontrolle einer Bank sein. Die im Basler Ausschuss vertretenen Aufsichtsbehörden messen durchgreifenden und zuverlässigen Standards der externen Rechnungsprüfung grosse Bedeutung zu.

Zur Zeit sind noch nicht alle ausländischen Bankniederlassungen einer externen Rechnungsprüfung unterworfen, und selbst wo sie es sind, wird diese Rechnungsprüfung vielleicht nicht immer gründlich genug durchgeführt. Das heisst, dass man sich ausschliesslich und manchmal zu sehr auf das interne Rechnungsprüfungsverfahren verlässt. Die letzte Reihe von Empfehlungen befasst sich mit der Rolle der externen Rechnungsprüfung.

# Ergänzung des Konkordats

## Sicherstellung eines ausreichenden Informationsaustausches zwischen den Bankenaufsichtsbehörden

Das Konkordat von 1983 unterstreicht, dass die wirksame Beaufsichtigung ausländischer Niederlassungen von Banken ständige Kontakte und eine kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden des Gast- und des Mutterlandes notwendig macht. Die in diesem Dokument enthaltenen Empfehlungen sind dazu bestimmt, die Grundsätze des Konkordats zu ergänzen, indem sie auf eine regelmässige und strukturierte Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsinstanzen hinwirken, um so die Qualität und die Vollständigkeit der Beaufsichtigung des grenzüberschreitenden Bankgeschäfts zu verbessern, wobei jedoch keinesfalls die jeweiligen Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörden des Gast- und des Mutterlandes ersetzt werden sollen. Wie im Falle des Konkordats selbst sind diese Empfehlungen nicht als gesetzliche Mindestanforderungen gedacht. Vielmehr handelt es sich um die Formulierung geeignetster Verhaltensweisen, die zu verwirklichen sich alle Mitgliedsländer im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten verpflichtet haben.

### A. Zulassung

Die erste Gelegenheit einer Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsinstanzen eines Gast- und eines Mutterlandes ergibt sich, wenn eine Bank erstmals den Antrag auf Erlaubnis der Gründung einer neuen Auslandspräsenz stellt. Das Zulassungsverfahren ist für die Behörden des Gast- und des Mutterlandes die ideale Gelegenheit, die Voraussetzungen für die zukünftige Zusammenarbeit zwischen ihnen zu schaffen. Vor allem können mit seiner Hilfe die Fundamente für ein geeignetes System der Berichterstattung von der ausländischen Niederlassung zur Mutterbank gelegt werden. Die Zulassung ist ein Eckpfeiler des Konkordats.

### Empfehlungen

- i) Die Behörden des Gastlandes sollten sich, bevor sie eine Banklizenz erteilen, routinemässig vergewissern, dass die Behörden des Mutterlandes keine Einwände haben.
- ii) Erhält die Behörde des Gastlandes keine positive Antwort von der Behörde des Mutterlandes, so sollte sie erwägen, entweder den Antrag abzulehnen oder die Aufsicht zu verstärken oder Bedingungen für die Erteilung der Erlaubnis zu stellen. Für letzteren Fall wird empfohlen, die Bedingungen (und jede spätere Änderung derselben) der Behörde des Mutterlandes mitzuteilen.
- iii) Die Behörden des Gastlandes sollten besondere Vorsicht walten lassen, bevor sie Anträgen auf Erteilung einer Banklizenz stattgeben, die von ausländischen Instituten gestellt wurden, die im Mutterland nicht der Bankenaufsicht unterstehen, oder von Gemeinschaftsunternehmen, für die keine eindeutige Verantwortlichkeit im Mutterland besteht. In solchen Fällen sollte die Zulassung davon abhängig gemacht werden, dass die Behörden des Gastlandes in der Lage sind, die Verantwortung einer Aufsichtsinstanz des Mutterlandes vorzunehmen.
- iv) Folgen die Behörden des Gastlandes dem unter i) beschriebenen Verfahren, so kann die Behörde des Mutterlandes, wenn sie das Vorhaben ihrer Bank, eine Auslandsniederlassung zu gründen, missbilligt, den Behörden des Gastlandes die Verweigerung einer Lizenz empfehlen. Die Behörden des Mutterlandes sollten gleichwohl sicherstellen, dass sie geeignete Massnahmen ergriffen haben, um zu verhindern, dass ihre Banken an ungeeigneten Orten Niederlassungen errichten oder unerwünschte Übernahmen tätigen. Macht die Aufsichtsinstanz des Mutterlandes die Errichtung von Auslandsniederlassungen von Bedingungen abhängig, sollten diese der Behörde des Gastlandes mitgeteilt werden.

## **B. Informationsbedürfnis der Behörden des Mutterlandes**

Für die Aufsichtsbehörden des Mutterlandes besteht das Haupterfordernis darin, dafür zu sorgen, dass routinemässig ein regelmässiger Informationsfluss zur Mutterbank und in konsolidierter Form von der Mutterbank zur Behörde des Mutterlandes in Gang gesetzt wird. Dafür bedarf es eines zuverlässigen Systems der Berichterstattung von der Auslandsniederlassung zum Hauptsitz oder zur Mutterbank, eines guten Funktionierens desselben im Sinne einer Verifizierung sowie praktischer Lösungen zur Bewältigung besonderer Sorgenpunkte.

### **Empfehlungen**

- i) Die Aufsichtsbehörden des Gast- und des Mutterlandes sollten sich Gewissheit verschaffen, dass das interne Kontrollsystem der Banken eine umfassende und regelmässige Berichterstattung zwischen den ausländischen Niederlassungen und dem Hauptsitz einer Bank vorsieht.
- ii) Erfährt die Behörde des Gastlandes, dass bei einer Auslandsniederlassung erhebliche Probleme bestehen, oder hat sie Gründe, solche zu vermuten, so sollte sie von sich aus die Aufsichtsbehörde des Mutterlandes benachrichtigen. Der Grad der Erheblichkeit wird je nach Art des Problems verschieden sein. Der Bankenaufsicht des Mutterlandes könnte daran gelegen sein, den Behörden des Gastlandes mitzuteilen, welcher Grad der Erheblichkeit bei ihnen Sorge auslöst, denn was als erheblich anzusehen ist, unterliegt grundsätzlich der Beurteilung durch die Behörde des Mutterlandes. Die Behörde des Gastlandes ist häufig jedoch besser in der Lage, Probleme zu erkennen, weshalb sie bereit sein sollte, von sich aus zu handeln.
- iii) Den Behörden des Mutterlandes könnte an einer unabhängigen Überprüfung der von einer Auslandsniederlassung gemeldeten Daten gelegen sein. Wo eine Inspektion durch die Bankenaufsicht des Mutterlandes zulässig ist, sollten die Behörden des Gastlandes eine solche Inspektion begrüßen. Wo eine Inspektion durch die Aufsichtsbehörde des Mutterlandes derzeit nicht möglich ist (oder die Behörde des Mutterlandes den Weg der Inspektion nicht beschreitet), kann die Behörde des Mutterlandes die des Gastlandes zu dem Zweck konsultieren, dass letztere - sei es direkt oder durch Einschaltung eines unabhängigen Revisors - bestimmte Merkmale der Geschäfte der Bank prüft oder beurteilt. Für welches Verfahren man sich auch immer entscheidet, wichtig ist, dass die erhaltenen Informationen der Bankenaufsicht des Gast- wie des Mutterlandes zugänglich sind.
- iv) Wenn in einer Auslandsniederlassung ernste Probleme auftreten, sollte die Behörde des Gastlandes sich mit dem Hauptsitz oder der Mutterbank und auch mit den Behörden des Mutterlandes beraten, um mögliche Lösungen zu finden. Beschliessen die Behörden des Gastlandes, einer Auslandsniederlassung die Zulassung zu entziehen oder ähnliche Massnahmen zu ergreifen, so sollte dies den Behörden des Mutterlandes möglichst vorher mitgeteilt werden.

## **C. Informationsbedürfnis der Behörden des Gastlandes**

Gegenseitiges Vertrauen unter Aufsichtsbehörden kann nur entstehen, wenn der Informationsaustausch in beiden Richtungen ungehindert fliessen kann. Die Beaufsichtigung ausländischer Niederlassungen durch die Behörde des Gastlandes ist effizienter, wenn diese erstens weiss, wie weit die Bankenaufsicht des Mutterlandes die ausländische Niederlassung überwachen kann und welchen aufsichtlichen Beschränkungen die Mutterbank oder der ganze Konzern unterworfen ist, und zweitens über für Banken mit Niederlassung im Gastland bedeutsame Angelegenheiten informiert wird.

### **Empfehlungen**

- i) Die Behörden des Mutterlandes sollten denen des Gastlandes solche Änderungen bankaufsichtlicher Massnahmen mitteilen, die erhebliche Auswirkungen auf die Geschäfte der Auslandsniederlassungen ihrer Banken haben. Die Behörden des Mutterlandes sollten dem Ersuchen von

Behörden des Gastlandes, konkrete Informationen über beispielsweise die Breite der Geschäftspalette einer örtlichen Niederlassung, deren Rolle innerhalb des Bankkonzerns und die Durchführung interner Kontrollen zu erhalten, entsprechen, ebenso der Bitte, Informationen zu erhalten, die für eine effiziente Beaufsichtigung durch die Behörden des Gastlandes bedeutsam sind.

ii) Zweifelt die Behörde des Mutterlandes an der Qualität der Bankenaufsicht im Gastland und erwägt daher Massnahmen, welche die dortigen Auslandsniederlassungen tangieren, so empfehlen sich vorherige Konsultationen, um der Behörde des Gastlandes Gelegenheit zur Beseitigung von Unzulänglichkeiten zu geben.

iii) Bezüglich einzelner Banken sollten die Behörden des Mutterlandes bereit sein, die Behörden des Gastlandes ins Vertrauen zu ziehen. Selbst in heiklen Fällen wie einem bevorstehenden Eigentümerwechsel oder Problemen der Bank können Kontakte zwischen den Behörden des Mutterlandes und denen des Gastlandes für beide Seiten vorteilhaft sein.

iv) Beabsichtigt die Behörde eines Mutterlandes, Massnahmen zum Schutz der Einleger zu ergreifen, so sollten diese Massnahmen so weit wie möglich mit den für die Auslandsniederlassungen der betreffenden Bank zuständigen Aufsichtsbehörden der Gastländer abgesprachen sein.

## **D. Beseitigung der durch das Bankgeheimnis bestehenden Hindernisse**

Eine Voraussetzung für eine effiziente Zusammenarbeit zwischen Bankenaufsichtsbehörden ist die Freiheit, bankaufsichtliche Informationen auszutauschen, vorbehaltlich einiger Einschränkungen zum Schutz sowohl des Informanten wie des Informierten. Ein mögliches Hindernis für die Weitergabe bankaufsichtlicher Informationen ist die Existenz nationaler Gesetze über das Bankgeheimnis, mit denen die legitimen Interessen der Bankkunden geschützt werden sollen.

## **Empfehlungen**

Die Länder, deren Vorschriften über das Bankgeheimnis nach wie vor die Weitergabe von Informationen an eine ausländische Bankenaufsicht erschweren oder verhindern, werden dringend ersucht, ihre Vorschrift unter den folgenden Voraussetzungen zu überprüfen und zu ändern:

i) Erhaltene Informationen sollten nur für bankaufsichtliche Zwecke verwendet werden. Sie sollten anderen, nicht mit der Bankenaufsicht befassten öffentlich Bediensteten unzugänglich sein.

ii) Die Informationsübermittlung sollte gegenseitig sein in dem Sinne, dass ein Informationsfluss in beiden Richtungen möglich ist, doch sollte in bezug auf die einzelnen Merkmale der Informationen keine strenge Einhaltung der Reziprozität verlangt werden.

iii) Die Vertraulichkeit der übermittelten Informationen sollte ausser bei Strafverfahren<sup>2</sup> rechtlich geschützt sein. Alle mit der Bankenaufsicht befassten Personen sollten selbstverständlich einer beruflichen Geheimhaltungspflicht in bezug auf Informationen unterliegen, die sie im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit erhalten haben.

iv) Der Empfänger sollte den bankaufsichtlichen Informanten möglichst konsultieren, wenn er vorschlägt, aufgrund der erhaltenen Informationen Massnahmen zu ergreifen.

---

<sup>2</sup> Beamte der Bankenaufsicht können auch in Zivilsachen vor Gericht geladen werden. Wenn sie sich weigern, setzen sie sich zwar in einigen Ländern dem Vorwurf der Missachtung des Gerichts aus, doch können sie in einem solchen Fall klar zum Ausdruck bringen, dass, sollte das Gericht auf die Vorladung bestehen, der Informationsfluss versiegelt werde und ihre Fähigkeit zu effizienter Aufsicht künftig beeinträchtigt sei.

## **E. Externe Rechnungsprüfung**

Solide internationale Rechnungsprüfungsgrundsätze können für die Bankenaufsicht beruhigend sein. Derzeit werden nicht alle Auslandsniederlassungen einer externen Rechnungsprüfung unterzogen, und wo sie es werden, wird die Prüfung vielleicht nicht sorgfältig genug durchgeführt. In den Fällen, in denen Auslandsniederlassungen praktisch ausser Reichweite des Kontrollsystems der Bankenaufsicht des Mutterlandes sind und keinem förmlichen Kontrollsystem im Gastland unterstehen, kann die externe Rechnungsprüfung manchmal die einzige unabhängige Kontrolle einer Bank sein.

### **Empfehlungen**

i) Das Vorhandensein einer ausreichenden externen Rechnungsprüfung sollte eine normale Vorbedingung für die Zulassung einer neuen Niederlassung sein. Was die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft selbst angeht, wäre es vorteilhaft, wenn es die wäre, die das Mutterinstitut prüft, vorausgesetzt, die betreffende Gesellschaft verfügt vor Ort über die notwendigen Kapazitäten und Erfahrungen. Wird eine Auslandsniederlassung von einer anderen Gesellschaft geprüft, so sollten dem externen Revisor der Mutterbank normalerweise die Prüfungsunterlagen der Niederlassung zugänglich sein.

ii) Die Bankenaufsicht hat ein Interesse daran, dass die Rechnungsprüfung erstklassig ist und sorgfältig durchgeführt wird. Wird die Prüfung nicht mit der erforderlichen Sorgfalt vorgenommen, sollte die Bankenaufsicht Kritik gegenüber der örtlichen Vertretung der Rechnungsprüfer äussern und befugt sein, notfalls auf eine Auswechslung der Prüfer hinzuwirken. Um die Prüfungsstandards für internationale Banken anzuheben, sollten international qualifizierte Revisoren, die Erfahrung mit der Prüfung von Banken im betreffenden Land haben, bestellt werden. Wo Zweifel bestehen, sollten die Behörden des Gast- und des Mutterlandes sich beraten.

iii) Externe Rechnungsprüfer können zudem aufgefordert werden, die Korrektheit von Meldungen oder die Einhaltung besonderer Erfordernisse zu überprüfen. Es wird empfohlen, alle Aufsichtsbehörden in die Lage zu versetzen, mit externen Rechnungsprüfern der Banken Verbindung aufzunehmen, und umgekehrt. Die Rolle externer Rechnungsprüfer sollte jedoch nicht so herausgestellt werden, dass dadurch die Notwendigkeit einer soliden internen Kontrolle einschliesslich einer effizienten Innenrevision heruntergespielt wird.