

**GRENZÜBERSCHREITENDE
BANKENAUF SICHT**

**Bericht einer Arbeitsgruppe
von Mitgliedern des
Basler Ausschusses für Bankenaufsicht
und der
Offshore-Gruppe von Bankenaufsichtsbehörden**

Basel, Oktober 1996

VORWORT

Das vorliegende Dokument gibt einen Bericht wieder, den eine Arbeitsgruppe von Mitgliedern des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht¹ und der Offshore-Gruppe von Bankenaufsichtsbehörden² verfasste. Der Bericht enthält eine Reihe von Vorschlägen zur Beseitigung der Hindernisse, die der wirksamen Beaufsichtigung des Auslandsgeschäfts internationaler Banken entgegenstehen. Die Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, eine Anzahl von Problemen zu untersuchen, die bei der Umsetzung des Berichts des Basler Ausschusses vom Juli 1992 (*Mindestanforderungen für die Beaufsichtigung internationaler Bankkonzerne und ihrer grenzüberschreitenden Niederlassungen*) aufgetreten waren, und praktikable Lösungen vorzuschlagen. In ihrem Bericht hat die Arbeitsgruppe 29 Empfehlungen aufgestellt (s. Abschnitt II), deren Ziel es ist, die Aufsicht über die Risiken im Bankgeschäft zu verbessern und zu erleichtern, um die Stabilität der einzelnen Kreditinstitute wie auch des Finanzsystems insgesamt sicherzustellen.

Der Basler Ausschuss und die Offshore-Gruppe haben den Bericht gebilligt, und die Mitglieder beider Gremien haben sich verpflichtet, im Rahmen ihrer Befugnisse auf die Umsetzung der Empfehlungen hinzuwirken. Der Basler Ausschuss ist der Auffassung, dass die Arbeitsgruppe in einer Anzahl schwieriger Fragen grosse Fortschritte erzielt hat. Wenn das erarbeitete Rahmenkonzept in der vorgesehenen Form vollständig umgesetzt wird, dürfte es eine deutliche Verbesserung der Aufsicht über multinationale Bankkonzerne ermöglichen. Die Umsetzung des Programms, wie es im vorliegenden Dokument dargestellt ist, muss jedoch sorgfältig überwacht werden, und möglicherweise werden noch weitere Änderungen notwendig sein.

Im Juni 1996 wurde der Bericht bei der 9. Internationalen Konferenz der Bankenaufsichtsbehörden (ICBS) in Stockholm erörtert, bei der Aufsichtsbehörden aus 140 Ländern vertreten waren. Nach eingehender Diskussion seines Inhalts befürworteten die Konferenzteilnehmer in ihrer Eigenschaft als Vertreter von Bankenaufsichtsbehörden die in dem Bericht dargelegten Grundsätze und verpflichteten sich, in ihrem jeweiligen Land auf ihre Umsetzung hinzuwirken. Die regionalen Gruppen von Bankenaufsichtsbehörden werden die Gespräche über die Umsetzung des Berichts weiterführen. Im Vorfeld der ICBS 1998 soll in einer Erhebung festgestellt werden, welche Fortschritte bei der Beseitigung der Hindernisse für eine wirksame konsolidierte Aufsicht erzielt worden sind.

¹ Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht ist ein Ausschuss von Bankenaufsichtsbehörden, der von den Präsidenten der Zentralbanken der Länder der Zehnergruppe 1975 ins Leben gerufen wurde. Er setzt sich zusammen aus hochrangigen Vertretern der Bankenaufsichtsbehörden und Zentralbanken aus Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, den Niederlanden, Schweden, der Schweiz, den USA und dem Vereinigten Königreich. Der Ausschuss tritt in der Regel bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel zusammen, wo sich auch sein ständiges Sekretariat befindet.

² Die Offshore-Gruppe von Bankenaufsichtsbehörden wurde 1980 als Forum für die aufsichtliche Zusammenarbeit zwischen den Bankenaufsichtsbehörden an den Offshore-Finanzplätzen gegründet. Mitglieder der Gruppe sind derzeit Aruba, die Bahamas, Bahrain, Barbados, Bermuda, Gibraltar, Guernsey, Hongkong, die Insel Man, Jersey, die Kaimaninseln, Libanon, Malta, Mauritius, die Niederländischen Antillen, Panama, Singapur, Vanuatu und Zypern.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Einleitung und Hintergrund	1
II. Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen	3
III. Verbesserter Zugang der Herkunftslandbehörden zu Informationen, die sie für eine wirksame konsolidierte Aufsicht benötigen	8
a) Art des Informationsaustauschs	8
b) Merkmale der Informationen, die Herkunftslandbehörden für die laufende Aufsicht benötigen	9
c) Prüfungen durch Herkunftslandbehörden vor Ort	12
d) Schwere Straftaten	15
e) Informationsfluss von der Herkunftslandbehörde zur Aufnahmelandbehörde	16
IV. Sicherstellen einer wirksamen Herkunfts- und Aufnahmelandaufsicht für alle im Ausland durchgeführten Bankgeschäfte	18
a) Feststellen der Wirksamkeit der Herkunftslandaufsicht	18
b) Überwachen der Aufsichtsstandards in Aufnahmeländern	19
c) Sonstige Fragen im Zusammenhang mit dem Bankgeschäft im Ausland	20
Anhang A Standardverfahren für Prüfungen im Ausland	23
Anhang B Wirksame konsolidierte Aufsicht	24
Anhang C Offshore-Gruppe von Bankenaufsichtsbehörden Checkliste für Überprüfungen vor Ort	27

Grenzüberschreitende Bankenaufsicht

I. Einleitung und Hintergrund

In den Mindestanforderungen für die Beaufsichtigung internationaler Bankkonzerne und ihrer Auslandsniederlassungen, die der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht im Juli 1992 herausgab, wurden vier wesentliche Grundsätze aufgestellt:

1. Alle internationalen Banken sollten von einer Behörde im Herkunftsland beaufsichtigt werden, die in kompetenter Weise eine konsolidierte Aufsicht vornehmen kann.
2. Vor der Gründung einer Bankniederlassung im Ausland sollte die Zustimmung der Aufsichtsbehörden sowohl im Aufnahmeland als auch im Herkunftsland eingeholt werden.
3. Aufsichtsbehörden im Herkunftsland sollten berechtigt sein, bei den Auslandsniederlassungen der Banken ihres Landes Informationen einzuholen.
4. Stellt die Behörde eines Aufnahmelandes fest, dass eine dieser drei Mindestanforderungen nicht erfüllt ist, kann sie Beschränkungen erlassen oder die Gründung von Bankniederlassungen verbieten.

Ende 1994 wurde eine Arbeitsgruppe³ gebildet, die sich aus Vertretern des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht und der Offshore-Gruppe von Bankenaufsichtsbehörden zusammensetzte. Ihre Aufgabe bestand darin, eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Mindestanforderungen zu erörtern, um die Hindernisse zu beseitigen, die einer wirksamen grenzüberschreitenden Aufsicht im Wege stehen. Aufgrund der Zusammensetzung der Gruppe konzentrierte sich ihre Arbeit hauptsächlich auf die Beaufsichtigung des Offshore-Bankgeschäfts, doch ihre Schlussfolgerungen lassen sich auf alle Beziehungen zwischen Aufsichtsbehörden von Herkunfts- und Aufnahmelandern anwenden und wurden auch als solche formuliert.

Nach der Auffassung der Arbeitsgruppe haben die Aufsichtsbehörden das Recht, zur Erfüllung der Mindestanforderungen ihr übliches Aufsichtsinstrumentarium einzusetzen. In einigen Fällen bleiben jedoch Hindernisse bestehen. Der Bericht untersucht, welcher Art diese Hindernisse sind, und befasst sich mit der Frage, wie die Aufsichtsbehörden die Mindestanforderungen unter Verwendung ihrer gewohnten Aufsichtsverfahren in der Praxis umsetzen können. Nach den Erkenntnissen der Arbeitsgruppe ergeben sich dabei vor allem in zweierlei Hinsicht Probleme, die im Hauptteil des Dokuments nacheinander angesprochen werden:

³ Der Gruppe gehörten die folgenden Mitglieder an: P.G. Crook (Guernsey), J.P. Dilbert (Kaimaninseln), C. Feldberg/ W. Rutledge (USA), Foo-Yap Siew Hong (Singapur), G. Godano (Italien), J. Hartzell/ T. Sullivan (USA), K. Hauri/ D. Zuberbühler (Schweiz), J. Sanio (Deutschland), P.A.C. Smout/ R. Chalmers (UK), R. Spillenkothen/ W. Ryback/ S. Schemering (USA), M.E. Williams (Bermuda), C.A. Freeland (Sekretariat). Den Vorsitz der Gruppe führten C. Powell (Vorsitzender der Offshore-Aufsichtsbehörden) und F.C. Musch (Generalsekretär des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht).

a) Erstens wirft die Erfüllung der dritten Mindestanforderung das Problem des *Zugangs zu Informationen* auf. Insbesondere haben die Aufsichtsbehörden des Herkunftslandes ("Herkunftslandbehörden") die Erfahrung gemacht oder die Erkenntnis gewonnen, dass die Beschaffung aller Informationen, die sie für eine wirksame konsolidierte Aufsicht benötigen, schwierig ist. In bestimmten Situationen und in bestimmten Ländern ist nach wie vor das Bankgeheimnis ein Hindernis. In einigen Ländern ist auch die Anwendung bestimmter seit langem etablierter Verfahren immer noch ein Problem, z.B. die Prüfung vor Ort durch die Herkunftslandbehörden. Umgekehrt benötigen auch die Aufsichtsbehörden des Aufnahmelandes ("Aufnahmelandbehörden") Informationen von den Herkunftslandbehörden, um die in ihrem Land ansässigen Auslandsniederlassungen wirksam beaufsichtigen zu können.

b) Zweitens gibt es Probleme im Zusammenhang mit dem allgemeineren Grundsatz des "Basler Konkordats", wonach alle Bankgeschäfte im Ausland einer *wirksamen Aufsicht durch die Herkunftslandbehörden und die Aufnahmelandbehörden* unterliegen müssen, und zwar vor allem:

- Die Aufnahmelandbehörden verfügen nicht über einen gemeinsamen Standard, um beurteilen zu können, was eine wirksame konsolidierte Aufsicht durch die Herkunftslandbehörden ist und ob sie entsprechend der ersten Mindestanforderung ausgeübt wird.
- Um entscheiden zu können, wie eine wirksame konsolidierte Beaufsichtigung am besten durchzuführen wäre, benötigen die Herkunftslandbehörden ein Verfahren, anhand dessen sie den Aufsichtsstandard der Aufnahmelandbehörden beurteilen können. Die Offshore-Gruppe hat für ihre Mitglieder Mindestkriterien aufgestellt und ersucht den Basler Ausschuss um Unterstützung bei der Prüfung, ob die einzelnen Offshore-Zentren diese Kriterien erfüllen.
- Lücken in der Aufsicht (z.B. reine Buchungszentren, Gemeinschaftsunternehmen, d.h. "Schwesterinstitute" mit demselben Eigentümer, und Muttergesellschaften mit Sitz an unzureichend regulierten Finanzplätzen) gefährden weiterhin den Grundsatz des Konkordats, dass keine Bankniederlassung der Aufsicht entgehen darf.

Was den Übergang zu einer effektiven Erfüllung der Mindestanforderungen und der im vorliegenden Dokument ausgesprochenen Empfehlungen betrifft, so sollten die Länder bereits nach dem Dokument von 1992 aktiv daran arbeiten, die Erfüllung der Mindestanforderungen sicherzustellen, und die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass dies bei der ICBS in Stockholm durch eine engagierte Selbstverpflichtung aller Teilnehmer bekräftigt werden sollte. Um sich sozusagen ein Ziel für mögliche Gesetzesänderungen setzen zu können, schlägt die Arbeitsgruppe vor, die ICBS um die Zusage zur Durchführung einer Erhebung zu bitten; rechtzeitig zur ICBS 1998 sollte danach untersucht werden, inwieweit die einzelnen Länder die Mindestanforderungen und die hier vorgelegten Empfehlungen umgesetzt haben. Die Arbeitsgruppe merkt an, dass Aufsichtsbehörden, die sich nicht hinreichend vergewissern können, dass ein bestimmtes Land die Mindestanforderungen umgesetzt hat, schliesslich die in der vierten Mindestanforderung genannten Sanktionen vornehmen oder Geschäfte ihrer Banken in bestimmten Ländern begrenzen werden.

II. Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Nach der Auffassung der Arbeitsgruppe gibt es zahlreiche Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die die Mindestanforderungen auf sinnvolle Weise ergänzen könnten. Die nachstehenden Empfehlungen werden den Teilnehmern der ICBS zur Zustimmung vorgelegt, wobei zu beachten ist, dass sie jeweils im Zusammenhang mit den Abschnitten des Dokuments zu sehen sind, aus denen sie abgeleitet wurden.

1. Verbessertes Zugang der Herkunftslandbehörden zu Informationen, die sie für eine wirksame konsolidierte Aufsicht benötigen

i) Um eine umfassende konsolidierte Aufsicht der weltweiten Geschäfte ihrer Bankkonzerne durchführen zu können, müssen die Herkunftslandbehörden in der Lage sein, alle wesentlichen sicherheits- und stabilitätsrelevanten Aspekte der Geschäfte der Banken ihres Landes zu beurteilen, unabhängig davon, wo diese Geschäfte getätigt werden, und sie müssen dabei alle Beurteilungsverfahren einsetzen können, die für ihre Aufsicht wichtig sind (**Absatz 16 und 18**).

ii) Die Herkunftslandbehörden müssen sich vergewissern können, dass die quantitativen Informationen, die sie von den Bankkonzernen über deren Tochtergesellschaften und Zweigstellen in anderen Ländern erhalten, richtig sind und dass keine Aufsichtslücken bestehen (**Absatz 7**).

iii) Die Arbeitsgruppe räumt ein, dass es legitime Gründe gibt, die Daten der Kunden zu schützen, ist jedoch der Ansicht, dass die Geheimhaltungsgesetze die Aufsichtsbehörden nicht daran hindern dürfen, die Sicherheit und Stabilität des internationalen Bankensystems sicherzustellen (**Absatz 5**).

iv) Wenn die Herkunftslandbehörde Angaben über Aktivitäten ausserhalb des Einlagengeschäfts benötigt, werden die Aufnahmelandbehörden aufgefordert, den Herkunftslandbehörden bei der Beschaffung der notwendigen Informationen behilflich zu sein, wenn diese sie nicht auf anderem aufsichtlichen Wege erhalten. Die Arbeitsgruppe hält es für sehr wichtig, dass nationale Gesetzesregelungen, die die Weitergabe von aufsichtsrelevanten Informationen über solche Geschäfte in irgendeiner Weise behindern, geändert werden (**Absatz 8**).

v) Was das Passivgeschäft betrifft, müssen die Herkunftslandbehörden in der Regel nicht die Identität der einzelnen Einleger kennen. Unter bestimmten genau definierten Umständen müssen sie jedoch Zugang zu den Namen der einzelnen Einleger und zu Informationen über die Einlagenkonten erhalten können (**Absatz 9**).

vi) Normalerweise dürfte es nicht notwendig sein, dass die Herkunftslandbehörden die Identität von Investoren kennen, für die eine Bank in einem Aufnahmeland Anlagen auf deren Gefahr verwaltet. In bestimmten Ausnahmefällen müssen die Herkunftslandbehörden jedoch - zu den Bedingungen in Absatz 10 - Zugang zu den Namen der einzelnen Investoren und zu Informationen über die Anlagekonten erhalten können (**Absatz 13**).

vii) Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dass Aufnahmelandbehörden, deren nationales Recht es nicht zulässt, dass Herkunftslandbehörden Zugang zu Informationen über Einleger erhalten, sich gezielt für eine Überprüfung und nötigenfalls Änderung der entsprechenden Bestimmungen einsetzen, damit ein Verfahren geschaffen wird, wonach eine Herkunftslandbehörde mit Zustimmung der Aufnahmelandbehörde in Ausnahmefällen unter denselben Bedingungen wie unter viii) beschrieben Zugang zu Einlegerinformationen erhält (**Absatz 12**).

viii) Um die Bankkunden legitim zu schützen, müssen die Informationen, die die Herkunftslandbehörden erhalten, insbesondere Informationen über die Namen von Einlegern oder Investoren, streng vertraulich behandelt werden. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dass diejenigen Aufnahmeländer, deren gesetzliche Regelungen ausländischen Aufsichtsbehörden den Zugang zu Informationen über die Einleger oder Investoren der Banken gestatten, diesen Zugang (nach dem Ermessen des Aufnahmelandes) von den folgenden Bedingungen abhängig machen (**Absatz 10**):

- Der Informationsbedarf muss durch einen spezifischen, aufsichtsbezogenen Zweck begründet sein.
- Die erhaltenen Informationen dürfen nur den Mitarbeitern zugänglich sein, die mit der Aufsicht befasst sind, und dürfen nicht ohne vorherige Zustimmung der Aufnahmelandbehörden an Dritte weitergegeben werden.⁴
- Es muss sichergestellt sein, dass alles getan wird, um die Vertraulichkeit von Informationen zu wahren, die eine Herkunftslandbehörde ohne explizite Zustimmung des Kunden erhalten hat.
- Der Informationsfluss zwischen den Herkunftslandbehörden und den Aufnahmelandbehörden muss in beide Richtungen gehen, wobei aber keine vollkommene Reziprozität zu verlangen ist.
- Die Empfänger von Informationen verpflichten sich, vor dem Ergreifen von Folgemaßnahmen Rücksprache mit den Informationsgebern zu halten.

ix) Hat eine Aufnahmelandbehörde begründete Zweifel daran, dass eine Herkunftslandbehörde in der Lage ist, die Verwendung von auf vertraulicher Basis erhaltenen Informationen auf aufsichtsrelevante Zwecke zu begrenzen, so hat sie das Recht, solche Informationen zu verweigern (**Absatz 11**).

x) Unter der Voraussetzung, dass die Identität der Kunden angemessen geschützt ist, sollten Herkunftslandbehörden die Möglichkeit haben, nach ihrem Ermessen und nach Konsultation der Aufnahmelandbehörden der betreffenden Länder Prüfungen vor Ort durchzuführen, um eine wirksame und umfassende konsolidierte Aufsicht vornehmen zu können. In diesem Rahmen sollten die Herkunftslandbehörden auch das Recht haben, mit Zustimmung der Aufnahmelandbehörden und im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen des Aufnahmelandes Zugang zu den Namen einzelner Einleger und zu Informationen über die betreffenden Einlagenkonten zu erhalten, wenn sie eine

⁴ Ausser in den in Absatz 11 und 26 genannten Fällen.

schwere Straftat gemäss Abschnitt d) vermuten. Hat eine Aufnahmelandbehörde Grund anzunehmen, dass der Besuch anderen Zwecken als der Aufsicht dient, sollte sie berechtigt sein, den Besuch zu verhindern oder die Prüfung zu beenden (**Absatz 19**).

xi) Potentielle Missverständnisse könnten vermieden werden, wenn für die Durchführung von Prüfungen im Ausland ein Standardverfahren auf der Basis der Empfehlungen in Anhang A festgelegt würde (**Absatz 20**).

xii) Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dass sich die Aufnahmelandbehörden, in deren Ländern die Gesetzesregelungen Prüfungen vor Ort durch Aufsichtsbehörden anderer Länder nicht zulassen, gezielt für eine Änderung der entsprechenden Bestimmungen einsetzen. In der Zwischenzeit sollten die Aufnahmelandbehörden bereit sein, im Rahmen ihrer gesetzlichen Bestimmungen mit Herkunftslandbehörden, die eine Prüfung durchführen wollen, zusammenzuarbeiten. Nach Ansicht der Arbeitsgruppe sollte die Aufnahmelandbehörde die Möglichkeit haben, die Herkunftslandbehörde während der gesamten Prüfung zu begleiten (**Absatz 21**).

xiii) Die Vertraulichkeit von Informationen, die bei einer Prüfung gewonnen werden, muss unbedingt gewahrt bleiben. Die Herkunftslandbehörden sollten sich gezielt dafür einsetzen, dass ihre gesetzlichen Regelungen geändert werden, wenn sie keine hinreichende Gewähr bieten, dass Informationen, die zum Zweck einer wirksamen konsolidierten Beaufsichtigung eingeholt werden, tatsächlich nur hierfür verwendet werden (**Absatz 22**).

xiv) Stellt eine Herkunftslandbehörde bei einer Prüfung vor Ort in einem Aufnahmeland einen schweren strafbaren Verstoss gegen die Gesetze des Herkunftslandes fest, ist sie möglicherweise gesetzlich zwingend verpflichtet, dies unverzüglich der zuständigen Vollzugsbehörde in ihrem Herkunftsland mitzuteilen. In einem solchen Fall sollte die Herkunftslandbehörde der Aufnahmelandbehörde mitteilen, was sie zu tun beabsichtigt (**Absatz 26**).⁵

xv) Für eine wirksame und umfassende konsolidierte Aufsicht benötigen die Herkunftslandbehörden darüber hinaus Informationen über bestimmte *qualitative* Aspekte der Geschäfte von Zweigstellen und Tochtergesellschaften von Bankkonzernen, deren Herkunftslandbehörde sie sind, in anderen Ländern. Nach übereinstimmender Auffassung aller Mitglieder der Arbeitsgruppe ist es für eine wirksame konsolidierte Aufsicht von wesentlicher Bedeutung, dass die Weitergabe solcher qualitativen Informationen an die Herkunftslandbehörden keinen Beschränkungen unterliegt (**Absatz 14 und 15**).

⁵ Nach der entschiedenen Auffassung einiger Mitglieder der Arbeitsgruppe, deren gesetzliche Regelungen dies vorsehen, sollten die Herkunftslandbehörden zunächst die Zustimmung der Aufnahmelandbehörden einholen müssen, bevor sie die Vollzugsbehörden des Herkunftslandes über vermutete Verstösse gegen die Gesetze des Herkunftslandes informieren.

2. Verbesserter Zugang der Aufnahmelandbehörden zu Informationen, die sie für eine wirksame Aufsicht benötigen

xvi) Bei Informationen, die *spezifisch das jeweilige inländische Institut* betreffen, kann es von Bedeutung sein, Informationen frühzeitig auszutauschen, damit ein potentielles Problem gelöst werden kann, bevor es gravierende Ausmasse annimmt. Die Herkunftslandbehörde sollte daher in solchen Fällen die Aufnahmelandbehörde konsultieren, die ihrerseits über die Ergebnisse ihrer Nachforschungen Bericht erstatten sollte. Besonders wichtig ist, dass die Herkunftslandbehörde es der Aufnahmelandbehörde unverzüglich mitteilt, wenn sie Grund hat, die Integrität des Instituts im betreffenden Land, die Qualität der Geschäftsführung oder die Qualität der internen Kontrollen durch die Mutterbank anzuzweifeln (**Absatz 28**).

xvii) Herkunftslandbehörden sollten alle ausländischen Aufsichtsbehörden, die für die Banken ihres Landes als Aufnahmelandbehörden fungieren, in ihr Verzeichnis für den regelmässigen Versand einschlägiger Unterlagen aufnehmen (**Absatz 29**).

xviii) Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass die Herkunftslandbehörden bestrebt sein sollten, die Aufnahmelandbehörden über erhebliche Verschlechterungen der allgemeinen Verfassung von Bankkonzernen auf dem laufenden zu halten; sie räumt jedoch ein, dass dies in der Regel eine sehr heikle Frage ist und dass Entscheidungen über eine Informationsweitergabe notwendigerweise von Fall zu Fall getroffen werden müssen (**Absatz 30**).

3. Sicherstellen einer wirksamen Herkunfts- und Aufnahmelandaufsicht für alle im Ausland durchgeführten Bankgeschäfte

xix) Die Arbeitsgruppe hat eine Reihe von Grundsätzen für eine wirksame konsolidierte Aufsicht aufgestellt (s. Anhang B), die den Aufnahmelandbehörden bei der Beurteilung, ob eine Herkunftslandbehörde die Mindestanforderungen erfüllt, als Checkliste dienen könnten (**Absatz 31**).

xx) Die Verfahren regionaler Gruppen von Aufsichtsbehörden könnten genutzt werden, um die Umsetzung der Mindestanforderungen zu unterstützen, wie es derzeit bei der Offshore-Gruppe geschieht (**Absatz 33**).

xxi) Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dass andere regionale Gruppen die Möglichkeit prüfen, ähnlich wie die Offshore-Gruppe (s. Anhang C) anhand einer Checkliste festzustellen, für welche ihrer Mitglieder sich sagen liesse, dass sie bestimmte allgemeine Kriterien erfüllen (**Absatz 34**).

xxii) Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht empfiehlt seinen Mitgliedsländern, der Offshore-Gruppe und anderen regionalen Gruppen bei den Überprüfungen zu helfen; Entscheidungen hinsichtlich der Mitgliedschaft in einer regionalen Gruppe sollten jedoch der Gruppe überlassen bleiben. Der Ausschuss hat sein Sekretariat gebeten, ein Verzeichnis kompetenter Personen zu führen (z.B. Aufsichtsbeamte im Ruhestand), die für solche Tätigkeiten zur Verfügung stehen könnten (**Absatz 37**).

xxiii) Die Aufsichtsbehörde, die die Zulassung für eine als reines Buchungszentrum geführte Niederlassung erteilt, ist für die Sicherstellung einer wirksamen Aufsicht über diese Niederlassung verantwortlich. Die Durchführung jeglicher Bankgeschäfte sollte nur mit Zulassung gestattet sein, und ein Buchungszentrum sollte nur dann die Zulassung erhalten, wenn sichergestellt ist, dass es einer wirksamen Aufsicht unterliegt. Wenn bei einer Aufnahmelandbehörde die Zulassung eines neuen Buchungszentrums beantragt wird, dessen Verwaltung in einem anderen Land liegen soll, sollte diese Aufsichtsbehörde vor der Erteilung der Zulassung sowohl die Herkunftslandbehörde als auch die betreffende Aufnahmelandbehörde benachrichtigen, um sich zu vergewissern, dass das Buchungszentrum angemessen beaufsichtigt werden wird (**Absatz 39**).

xxiv) Die Herkunftslandbehörden sollten es ihren Banken nur dann gestatten, Niederlassungen in irgendeinem Aufnahmeland zu errichten oder zu erwerben, wenn sie sich zuvor vergewissert haben, dass diese Niederlassungen einer angemessenen Aufsicht unterliegen werden (**Absatz 40**).

xxv) Wenn die Herkunftslandbehörde eine Prüfung vor Ort vornehmen will, sollte sie die Erlaubnis erhalten, die Bücher des Buchungszentrums zu prüfen, unabhängig davon, wo sie geführt werden. Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass der Zugang zu diesen Büchern in keinem Fall durch das Bankgeheimnis in dem Land, das die Zulassung für das Buchungszentrum erteilt, geschützt sein sollte (**Absatz 40**).

xxvi) Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dass die Herkunfts- oder Aufnahmelandbehörden sorgfältig darauf achten, dass Gemeinschaftsunternehmen (d.h. eine Bank in einem bestimmten Land steht in demselben Eigentum wie eine Bank in einem anderen Land, ohne dass die eine Bank ein Tochterinstitut der anderen ist) der konsolidierten Aufsicht unterstellt werden, nötigenfalls indem sie eine Änderung der Konzernstruktur verlangen, wie es in den Mindestanforderungen vorgesehen ist (**Absatz 41**).

xxvii) Jede Herkunftslandbehörde, die die Zulassung für ein Bankinstitut erteilt, ist für die Überwachung der Geschäfte des Instituts auf weltweiter Basis verantwortlich (**Absatz 42**).

xxviii) Kein Institut darf das Wort "Bank" in seinem Namen führen, wenn es keine Bankgeschäfte tätigt und nicht wie eine Bank beaufsichtigt wird (**Absatz 42**).

xxix) Nach Ansicht der Arbeitsgruppe sollte der Basler Ausschuss allen Aufnahmeländern grösste Wachsamkeit empfehlen, bevor sie die Errichtung von Auslandsniederlassungen von Banken genehmigen, die an unzureichend regulierten Finanzplätzen ihren Sitz haben, und vor allem, bevor sie es billigen, dass andere Finanzinstitute von diesen Plätzen aus Bankgeschäfte tätigen (**Absatz 42**).

III. Verbesserter Zugang der Herkunftslandbehörden zu Informationen, die sie für eine wirksame konsolidierte Aufsicht benötigen

a) Art des Informationsaustauschs

1. Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass die Herkunftslandbehörden über mehrere Kanäle Informationen erhalten können. Eine wirksame konsolidierte Aufsicht ist darauf angewiesen, dass der Informationsfluss vom Bankinstitut in dem betreffenden Land zu den Herkunftslandbehörden klar geregelt ist. Beispielsweise sollten Informationen in die folgenden Richtungen weitergegeben werden können:

- von der Tochtergesellschaft bzw. Zweigstelle zum Hauptsitz bzw. zur Mutterbank;
- von der Mutterbank bzw. dem Hauptsitz zu den Herkunftslandbehörden;
- von der Tochtergesellschaft bzw. Zweigstelle zu den Aufnahmelandbehörden;
- von den Aufnahmelandbehörden zu den Herkunftslandbehörden.

2. Bei der Beurteilung des Bedarfs an aufsichtsrelevanten Informationen ist die folgende Untergliederung sinnvoll:

- vorläufige Informationen, die im Zulassungsverfahren benötigt werden;
- regelmässige Informationen, die für die laufende Aufsicht erforderlich sind;
- ausserordentlicher Informationsbedarf, wenn eine besondere Beobachtung notwendig ist oder eine Krisensituation vorliegt.

In allen Fällen liegt der Schwerpunkt auf der Entwicklung und Stärkung der Kooperationsvereinbarungen zwischen den Herkunftslandbehörden und den Aufnahmelandbehörden im Laufe der Zeit.

3. Wie in den Mindestanforderungen festgehalten, haben die Herkunftslandbehörden und die Aufnahmelandbehörden bei der Zulassungserteilung Gelegenheit, sich zu einigen, welche Informationen sie jeweils benötigen und wie diese Informationen beschafft werden können. In einigen Fällen wird dabei in einer formellen bilateralen Vereinbarung oder einem Briefwechsel zum Ausdruck gebracht, was die einzelnen Parteien von der Beziehung erwarten. Die Gespräche, in denen eine solche Vereinbarung erarbeitet wird, helfen den Parteien oft, ihre Aufsichtsverfahren gegenseitig besser zu verstehen und abzuschätzen, welche Sicherheit sie bieten.

4. Um den Informationsbedarf näher zu ermitteln, hält es die Arbeitsgruppe für notwendig, dass die Herkunftslandbehörden eine Unterscheidung treffen zwischen notwendigen und wünschenswerten sowie zwischen entscheidenden und weniger entscheidenden Informationen. In der Vergangenheit wurde der Zugang der Herkunftslandbehörden zu aufsichtsrelevanten Informationen in Aufnahmeländern gelegentlich durch Geheimhaltungsvorschriften behindert, die dazu dienen, das traditionelle Vertrauen der Kunden in die vertrauliche Behandlung ihrer Angelegenheiten zu wahren.

5. Die Arbeitsgruppe räumt ein, dass es legitime Gründe gibt, die Daten der Kunden zu schützen, ist jedoch der Ansicht, dass die Geheimhaltungsgesetze die Aufsichtsbehörden nicht daran hindern dürfen, die Sicherheit und Stabilität des internationalen Bankensystems sicherzustellen. Ausserdem ist sie überzeugt, dass die hier vorgelegten Empfehlungen zur besseren Regelung des Informationsaustauschs den Banken weiterhin die Möglichkeit lassen, die Vertrauensbeziehungen zu ihren gesetzestreuen Kunden zu schützen. Bei sämtlichen Empfehlungen in Teil III dieses Papiers gelten im Falle schwerer Straftaten Ausnahmen (s. Abschnitt d). Ähnliche Ausnahmen gelten für den Fall, dass aufsichtsrechtliche Beschränkungen oder sonstige Vorschriften vorsätzlich umgangen werden.

b) Merkmale der Informationen, die Herkunftslandbehörden für die laufende Aufsicht benötigen

6. Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass die Herkunftslandbehörden zwei wesentliche Arten von Informationen benötigen, nämlich *quantitative* und *qualitative*. Das Schwergewicht liegt vor allem auf Kredit-, Markt- und sonstigen Finanzrisiken sowie auf einer guten Organisation und Kontrolle, denn es gilt sicherzustellen, dass die Banken ihre Geschäfte umsichtig führen und keine überhöhten Risiken eingehen, die ihre Solvenz gefährden. In den meisten Fällen entstehen die Risiken im Aktivgeschäft der Banken, und die Herkunftslandbehörden richten ihr Hauptaugenmerk daher auf Kredite und andere Aktiva.

7. Zu den *quantitativen* Informationen, die die Herkunftslandbehörden regelmässig auf konsolidierter Basis benötigen, gehören Daten von den Auslandsniederlassungen; sie dienen u.a. zur Berechnung der Eigenkapitalausstattung der Bank, des Grosskreditengagements oder der Einhaltung gesetzlich vorgegebener Kreditlimits (einschl. der konzerninternen Engagements) sowie der Konzentration der Refinanzierung und der Einlagen. Die Herkunftslandbehörden sollten von Mutterbanken erwarten können, dass sie über diese Informationen verfügen, und sollten verlangen können, dass sie sie ohne weiteres abgeben (einschl. Angaben über Anzahl und Betrag grosser Einlagen). In einigen Ländern sind die Mutterbanken hierzu gesetzlich verpflichtet. Ausserdem müssen sich die Herkunftslandbehörden aber auch vergewissern können, dass die quantitativen Informationen, die sie von den Bankkonzernen über deren Tochtergesellschaften und Zweigstellen in anderen Ländern erhalten, richtig sind und dass keine Aufsichtslücken bestehen.

8. In einigen Aufnahmeländern behindern gesetzliche Regelungen die regelmässige Erhebung und Überprüfung aufsichtsrelevanter Daten durch die Herkunftslandbehörden. Der Zugang zu Informationen über das *Aktivgeschäft* ist dabei weniger schwierig als die Weitergabe von Einlegerinformationen. Wenn die Herkunftslandbehörde Angaben über Aktivitäten ausserhalb des Einlagengeschäfts benötigt, werden die Aufnahmelandbehörden daher aufgefordert, den Herkunftslandbehörden bei der Beschaffung der notwendigen Informationen behilflich zu sein, wenn diese sie nicht auf anderem aufsichtlichen Wege erhalten. Die Arbeitsgruppe hält es für sehr wichtig, dass nationale

Gesetzesregelungen, die die Weitergabe von aufsichtsrelevanten Informationen über solche Geschäfte in irgendeiner Weise behindern, geändert werden.

9. Was das *Passivgeschäft* betrifft, so müssen die Herkunftslandbehörden in der Regel nicht die Identität der einzelnen Einleger kennen. Ihr Interesse an den Einlagen hängt vor allem mit der Liquidität zusammen; in der Regel müssen sie wissen, ob es globale Einlagenkonzentrationen gibt und wie hoch sie gegebenenfalls sind. Aggregierte Informationen über Einlagen, die eine bestimmte, in Relation zur Einlagenbasis, Bilanzsumme bzw. Eigenkapitalausstattung definierte Höhe übersteigen, sowie gewisse Angaben zur regionalen Herkunft dieser Einlagen dürften daher normalerweise genügen. Eine Herkunftslandbehörde könnte jedoch überprüfen wollen, ob ein bestimmter Einleger zu den Grosseinlegern gehört, um Einlagenkonzentrationen oder das Refinanzierungsrisiko, das mit einem Abzug dieser Einlagen verbunden ist, zu überwachen oder um alle Transaktionen nachvollziehen zu können, die von einem einzelnen Kunden (bzw. einer Gruppe verbundener Unternehmen) oder in seinem Auftrag durchgeführt wurden, damit sie in einer schwierigen Situation das Engagement der Bank im Auge behalten kann. Unter solchen genau definierten Umständen muss die Herkunftslandbehörde dann Zugang zu den Namen der einzelnen Einleger und zu Informationen über die Einlagenkonten erhalten können.

10. Um die Bankkunden legitim zu schützen, müssen die Informationen, die die Herkunftslandbehörden erhalten, insbesondere Informationen über die Namen von Einlegern oder Investoren, streng vertraulich behandelt werden. Wenn kein ausreichender Schutz zugesichert ist, wird das Vertrauen der Kunden beeinträchtigt, und die Aufnahmelandbehörden werden verständlicherweise zögern, den Herkunftslandbehörden Zugang zu Informationen zu gewähren. Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher, dass diejenigen Aufnahmeländer, deren gesetzliche Regelungen ausländischen Aufsichtsbehörden den Zugang zu Informationen über die Einleger oder Investoren der Banken gestatten, diesen Zugang (nach dem Ermessen des Aufnahmelandes) von den folgenden Bedingungen abhängig machen, die sich weitgehend mit den Bedingungen decken, die in der Ergänzung zum Basler Konkordat von 1990 festgelegt sind, nämlich:

- Der Informationsbedarf muss durch einen spezifischen, aufsichtsbezogenen Zweck begründet sein.
- Die erhaltenen Informationen dürfen nur den Mitarbeitern zugänglich sein, die mit der Aufsicht befasst sind, und dürfen nicht ohne vorherige Zustimmung der Aufnahmelandbehörden an Dritte weitergegeben werden.⁶
- Es muss sichergestellt sein, dass alles getan wird, um die Vertraulichkeit von Informationen zu wahren, die eine Herkunftslandbehörde ohne explizite Zustimmung des Kunden erhalten hat.

⁶ Ausser in den in Absatz 11 und 26 genannten Fällen.

- Der Informationsfluss zwischen den Herkunftslandbehörden und den Aufnahmelandbehörden muss in beide Richtungen gehen, wobei aber keine vollkommene Reziprozität zu verlangen ist.
- Die Empfänger von Informationen verpflichten sich, vor dem Ergreifen von Folgemaßnahmen Rücksprache mit den Informationsgebern zu halten.

11. In recht vielen Ländern können die Aufsichtsbehörden - in unterschiedlichem Ausmass und vor allem in Strafprozessen - durch gerichtliche Verfügung gezwungen werden, Informationen weiterzugeben, zu denen sie Zugang haben, einschliesslich solcher Informationen, die sie möglicherweise von einer ausländischen Aufsichtsbehörde oder bei einer Prüfung vor Ort im Ausland erhalten haben. In einigen Ländern haben parlamentarische Ausschüsse eine ähnliche gesetzliche Befugnis, die Aufsichtsbehörde vorzuladen und von ihr die Weitergabe vertraulicher Informationen zu verlangen. In solchen Fällen wird erwartet, dass diese Aufsichtsbehörde routinemässig die Aufnahmelandbehörde benachrichtigt und ihre vorherige Zustimmung einholt. Kann die Aufnahmelandbehörde ihre Zustimmung nicht erteilen, wird vorgeschlagen, dass die Herkunftslandbehörde dem Gericht bzw. dem Ausschuss, das/der die Informationen verlangt, erklärt, dass ein Bestehen auf einer Weitergabe der Informationen es für die Herkunftslandbehörden künftig ausserordentlich schwierig machen könnte, Informationen zu erhalten, die für eine wirksame Aufsicht notwendig sind, und zwar nicht nur im Aufnahmeland, sondern auch in anderen Ländern, und dass die künftige Durchführung von Prüfungen vor Ort im Ausland ebenfalls gefährdet sein könnte. Hat eine Aufnahmelandbehörde begründete Zweifel daran, dass eine Herkunftslandbehörde in der Lage ist, die Verwendung von auf vertraulicher Basis erhaltenen Informationen auf aufsichtsrelevante Zwecke zu begrenzen, so hat sie das Recht, solche Informationen zu verweigern.

12. In einigen Ländern gestattet es das inländische Recht einer Aufnahmelandbehörde selbst unter genau definierten Umständen nicht, einlegerspezifische Informationen weiterzugeben, auch wenn die Herkunftslandbehörde die Vertraulichkeit der Informationen zusichern kann. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dass Aufnahmelandbehörden, deren nationales Recht es nicht zulässt, dass Herkunftslandbehörden Zugang zu Informationen über Einleger erhalten, sich gezielt für eine Überprüfung und nötigenfalls Änderung der entsprechenden Bestimmungen einsetzen, damit ein Verfahren geschaffen wird, wonach eine Herkunftslandbehörde mit Zustimmung der Aufnahmelandbehörde in Ausnahmefällen unter denselben Bedingungen wie unter 10. beschrieben Zugang zu Einlegerinformationen erhält.

13. Viele Banken verwalten Anlagen von Kunden auf deren Gefahr. Diese Beträge erscheinen nicht in der Bilanz der Bank und bergen nicht unbedingt Solvenz- oder Liquiditätsrisiken, können aber mit Rechtsrisiken, Risiken der Rufschädigung und Betriebsrisiken verbunden sein. Normalerweise dürfte es nicht notwendig sein, dass die Herkunftslandbehörden die Identität der Investoren kennen, aber die Herkunftslandbehörden sollten sich vergewissern, dass die Verfahren, nach denen die Bank die Anlagen verwaltet und verbucht, angemessen sind. In bestimmten Ausnahmefällen, wie sie

z.B. unter d) beschrieben sind, müssen die Herkunftslandbehörden jedoch - zu den Bedingungen in Absatz 10 - Zugang zu den Namen der einzelnen Investoren und zu Informationen über die Anlagekonten erhalten können.

14. Für eine wirksame und umfassende konsolidierte Aufsicht benötigen die Herkunftslandbehörden darüber hinaus Informationen über bestimmte *qualitative* Aspekte der Geschäfte von Zweigstellen und Tochtergesellschaften von Bankkonzernen, deren Herkunftslandbehörde sie sind, in anderen Ländern. Insbesondere müssen sie sich überzeugen, dass die folgenden Anforderungen erfüllt sind:

- Der Bankkonzern verfügt über ein angemessenes Risikomanagement-System, das seine gesamten weltweiten Aktivitäten abdeckt.
- Die internen Kontrollen und internen Revisionsverfahren zur Kontrolle der Auslandstätigkeit des Konzerns sind ausreichend streng.
- Veränderungen der Eigentumsverhältnisse und der Kontrolle über im Teileigentum befindliche Tochtergesellschaften werden überwacht.
- Das Meldeverfahren, nach dem die Herkunftslandbehörden über die in Absatz 1 genannten Kanäle Informationen erhalten, ist zuverlässig.
- Die Qualität der Geschäftsführung ist angemessen; gegebenenfalls wird die "fachliche und charakterliche Eignung" einzelner Personen überprüft.
- Die Qualität der Aktiva und das Ausmass von Konzentrationen sind bekannt und bewegen sich innerhalb angemessener Parameter.
- Die Liquidität des Instituts wird überwacht, und die Refinanzierung stützt sich nicht nur auf eine einzige oder eine kleine Anzahl Drittquellen.
- Die gesetzlichen Bestimmungen und Aufsichtsregelungen sowohl des Herkunftslandes als auch des Aufnahmelandes werden eingehalten.

15. Nach einhelliger Meinung der Arbeitsgruppe ist es für eine wirksame konsolidierte Aufsicht von wesentlicher Bedeutung, dass die Weitergabe solcher qualitativen Informationen an die Herkunftslandbehörden keinen Beschränkungen unterliegt. Von den Aufnahmelandbehörden wird daher erwartet, dass sie Fragen einer Herkunftslandbehörde ohne weiteres beantworten und dass sie die Herkunftslandbehörde benachrichtigen, falls sie von irgendwelchen Problemen Kenntnis erlangen.

c) Prüfungen durch Herkunftslandbehörden vor Ort

16. Nach den Mindestanforderungen müssen die Herkunftslandbehörden die weltweiten Geschäfte der Bankkonzerne ihres Landes umfassend und auf konsolidierter Basis beaufsichtigen. Hierfür müssen sie in der Lage sein, alle wesentlichen sicherheits- und stabilitätsrelevanten Aspekte der Geschäfte ihrer Banken zu beurteilen, unabhängig davon, wo diese Geschäfte getätigt werden. Verschiedene Instrumente stehen ihnen dafür zur Verfügung, z.B. die Prüfung vor Ort, der Zugang zu Revisionsberichten und Meldungen an die Aufsichtsbehörde oder sonstige einschlägige Informationen.

17. Zu den wichtigsten Bereichen für die Herkunftslandbehörden gehören die internen Kontrollen, die Qualität der Geschäftsführung und sonstige qualitative Faktoren (s. Absatz 14). Verfügt eine wichtige Auslandsniederlassung nicht über angemessene interne Kontrollen, so kann dies schwerwiegende Auswirkungen auf den gesamten Konzern haben. Ohne entsprechenden Zugang zu Informationen über das Betriebs- und Kontrollumfeld in solchen Niederlassungen können die Herkunftslandbehörden daher nicht sicher sein, dass der Konzern insgesamt auf sichere und umsichtige Weise arbeitet. Zwar lassen sich Betrug und sonstiges Fehlverhalten nie ganz ausschalten, doch das Risiko von Verstößen kann durch ein gut organisiertes und umfassendes Betriebs- und Kontrollumfeld vermindert werden.

18. Was das Auslandsgeschäft der Bankkonzerne in ihrem Zuständigkeitsbereich betrifft, sollten die Herkunftslandbehörden alle Beurteilungsverfahren einsetzen können, die für ihre Aufsichtsverfahren wichtig sind. Wenn also Prüfungen vor Ort einen zentralen Bestandteil des Aufsichtsprozesses bilden, sollten sich die Herkunftslandbehörden vor Ort Informationen beschaffen können, sofern die Bedingungen in Absatz 10 erfüllt sind. In der Vergangenheit war dies in einigen Aufnahmeländern schwierig, in denen strenge Geheimhaltungsvorschriften oder Hoheitsprinzipien gelten, vor allem wenn die Prüfung auch den Zugang zu den Namen einzelner Einleger beinhaltet. Um den Informationsbedarf der Herkunftslandbehörden und die Interessen der Aufnahmelandbehörden bestmöglich miteinander zu vereinbaren, hat die Arbeitsgruppe folgende Möglichkeiten festgehalten, wie eine Herkunftslandbehörde nach ihrem Ermessen und nach Konsultation mit der Aufnahmelandbehörde vor Ort die Informationen sammeln kann, die sie für eine wirksame und umfassende Aufsicht auf konsolidierter Basis benötigt:

- unabhängige Prüfung vor Ort durch die Herkunftslandbehörde; die Aufnahmelandbehörden haben die Möglichkeit, sie zu begleiten;
- Prüfung vor Ort gemeinsam mit der Aufnahmelandbehörde; um die Vertraulichkeit der Kundendaten zu gewährleisten, werden vereinbarte "empfindliche Bereiche" dieser Prüfung durch die Aufnahmelandbehörde vorgenommen und gemeinsam ausgewertet;
- Prüfung vor Ort durch die Aufnahmelandbehörde unter der Weisung der Herkunftslandbehörde;
- Prüfung vor Ort durch die Aufnahmelandbehörde; eine Kopie des Berichts über die Ergebnisse der Prüfung wird der Herkunftslandbehörde zur Verfügung gestellt;
- Prüfung vor Ort durch einen anerkannten externen Rechnungsprüfer (nach Möglichkeit sollten die Auslandsniederlassung und die Mutterbank durch denselben externen Revisor geprüft werden) auf der Basis detaillierter Anweisungen der Herkunftslandbehörde und unter Zustimmung der Aufnahmelandbehörden, wobei die Ergebnisse an beide Behörden gehen;
- Prüfung vor Ort durch einen internen Rechnungsprüfer vom Hauptsitz der Bank, dessen Bericht der Herkunftslandbehörde und/oder der Aufnahmelandbehörde zur Verfügung gestellt wird.

19. Oft können die von den Herkunftslandbehörden benötigten Informationen durch die Aufnahmelandbehörden bzw. durch die externen oder internen Rechnungsprüfer beschafft werden. Es gibt jedoch auch einige Dinge, die die Herkunftslandbehörden selbst überprüfen müssen. Es ist nirgends festgeschrieben, welche Informationen in welche Kategorie einzuordnen sind; es dürfte angebracht sein, dies jeweils von Fall zu Fall zu entscheiden. Unter der Voraussetzung, dass die Identität der Kunden angemessen geschützt ist, sollten die Herkunftslandbehörden nach übereinstimmender Auffassung der Arbeitsgruppe jedoch die Möglichkeit haben, nach ihrem Ermessen und nach Konsultation der Aufnahmelandbehörden der betreffenden Länder Prüfungen vor Ort durchzuführen, um eine wirksame und umfassende konsolidierte Aufsicht vornehmen zu können. In diesem Rahmen sollten die Herkunftslandbehörden auch das Recht haben, mit Zustimmung der Aufnahmelandbehörden und im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen des Aufnahmelandes Zugang zu den Namen einzelner Einleger oder Investoren und zu Informationen über die betreffenden Einlagen- bzw. Anlagekonten zu erhalten, wenn sie eine schwere Straftat gemäss Abschnitt d) oder eine aussergewöhnliche Liquiditätssituation wie in Absatz 9 vermuten. Hat eine Aufnahmelandbehörde Grund anzunehmen, dass der Besuch anderen Zwecken als der Aufsicht dient, sollte sie berechtigt sein, den Besuch zu verhindern oder die Prüfung zu beenden.

20. Zwar führen nicht alle, aber doch viele Aufsichtsbehörden im Rahmen ihrer üblichen Aufsichtsverfahren Prüfungen vor Ort durch, und die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass potentielle Missverständnisse vermieden werden könnten, wenn für die Durchführung von Prüfungen im Ausland ein Standardverfahren festgelegt würde. In Anhang A wird ein solches Standardverfahren vorgeschlagen, das als Ansatzpunkt für die Erarbeitung eines allseits akzeptablen Verfahrens dienen soll.

21. In einigen Ländern sind nach der derzeitigen Rechtslage keine Prüfungen vor Ort durch Aufsichtsbehörden anderer Länder möglich. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dass sich die Aufnahmelandbehörden dort gezielt für eine Änderung der entsprechenden Bestimmungen einsetzen. In der Zwischenzeit sollten die Aufnahmelandbehörden bereit sein, im Rahmen ihrer gesetzlichen Bestimmungen mit einer Herkunftslandbehörde, die eine Prüfung durchführen will, zusammenzuarbeiten, damit die Herkunftslandbehörde die benötigten Informationen erhält (z.B. durch Bestellung eines externen Rechnungsprüfers, der dann im Auftrag der Herkunftslandbehörde eine Prüfung durchführt). Eine andere Möglichkeit wäre, eingeschränkte Prüfungen zuzulassen, wobei die Herkunftslandbehörde an die Geheimhaltungsvorschriften im Aufnahmeland gebunden wäre. Die Bereiche mit beschränktem Zugang (z.B. Informationen über einzelne Kunden) würde die Aufnahmelandbehörde bei der Bearbeitung des Prüfungsplans angeben. In allen Fällen sollte die Aufnahmelandbehörde nach Ansicht der Arbeitsgruppe die Möglichkeit haben, die Herkunftslandbehörde während der gesamten Prüfung zu begleiten, unabhängig davon, ob die Herkunftslandbehörde die Zuständigkeit für die Prüfung (oder einen Teil des Verfahrens) an die Aufnahmelandbehörde delegieren möchte. Bei regelmässigen Kontakten wäre es sinnvoll, diese Verfahren in einer formellen Vereinbarung oder einem Briefwechsel niederzulegen.

22. Die Vertraulichkeit von Informationen, die bei einer Prüfung gewonnen werden, muss unbedingt gewahrt bleiben. Die Herkunftslandbehörden sollten sich gezielt dafür einsetzen, dass ihre gesetzlichen Regelungen geändert werden, wenn sie keine hinreichende Gewähr bieten, dass Informationen, die zum Zweck einer wirksamen konsolidierten Beaufsichtigung eingeholt werden, tatsächlich nur für diesen Zweck (s. Absatz 10 und 11) verwendet werden.

d) Schwere Straftaten

23. In den meisten Ländern ist es inzwischen gesetzlich geregelt, dass das Bankgeheimnis ausser Kraft gesetzt wird, wenn die Vollzugsbehörden oder die Gerichte über Anscheinsbeweise verfügen, dass eine schwere Straftat vorliegt, z.B. Terrorismus, Diebstahl, Entführung, Drogenhandel, Erpressung, Geldwäsche oder Betrug (unabhängig davon, ob sie innerhalb einer Bank, durch Aussenstehende gegen die Bank oder durch die Bank selbst gegen Dritte begangen wurde). Für solche Fälle sind normalerweise eindeutige rechtliche Verfahren definiert, die es den Gerichten oder Vollzugsbehörden ermöglichen, sich im In- oder Ausland Informationen zu beschaffen. Beispielsweise werden Ermittlungen im Falle einer schweren Straftat oft durch eine Vollzugsbehörde des Herkunftslandes eingeleitet, und an die Justizbehörden des Aufnahmelandes wird ein formelles Rechtshilfeersuchen gesandt, gestützt durch Anscheinsbeweise dafür, dass eine Straftat vorliegt. An diesem Verfahren sind die Herkunftslandbehörde und die Aufnahmelandbehörde normalerweise nicht beteiligt.

24. Nach Auffassung der Arbeitsgruppe müssen die Aufsichtsbehörden in allen Ländern sicherstellen, dass ihre Banken in bezug auf Anzeichen für solche Straftaten wachsam bleiben, und alle Aufsichtsbeamten sollten verpflichtet sein, solche Hinweise, auf die sie im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit stossen, an die zuständigen Behörden weiterzugeben. Die Arbeitsgruppe räumt ein, dass Bankenaufsichtsbehörden keine strafrechtlichen Vollzugsorgane sind und normalerweise nicht formelle Ermittlungen durchführen müssen, wenn anscheinend ein Straftatbestand vorliegt, aber bestimmte Ausnahmen dürften notwendig sein, wenn diese Angelegenheiten direkt mit der Erfüllung ihrer legitimen laufenden Aufsichtsaufgaben zusammenhängen.

25. Zwar benötigen die Herkunftslandbehörden keinen routinemässigen Zugang zu den Namen einzelner Einleger oder Investoren, aber Ausnahmen wären gerechtfertigt, wenn die Herkunftslandbehörde schwere Straftaten oder das Umgehen aufsichtlicher Vorschriften vermutet, die die finanzielle Stabilität oder den Ruf der Bank gefährden würden. In diesen Fällen hat die Herkunftslandbehörde einen legitimen Grund, Zugang zu den Namen einzelner Einleger oder Investoren und zu Informationen über die betreffenden Einlagen- bzw. Anlagekonten zu erhalten. Die Herkunftslandbehörde sollte spezifische Angaben machen, um den Zugang zu rechtfertigen, wenn die Aufnahmelandbehörde dies verlangt.

26. Stellt eine Herkunftslandbehörde bei einer Prüfung vor Ort in einem Aufnahmeland einen schweren Verstoss gegen die Strafgesetze des Herkunftslandes fest, ist sie möglicherweise gesetzlich zwingend verpflichtet, dies unverzüglich der zuständigen Vollzugsbehörde in ihrem Herkunftsland

mitzuteilen. In einem solchen Fall sollte die Herkunftslandbehörde der Aufnahmelandbehörde mitteilen, was sie zu tun beabsichtigt.⁷

e) Informationsfluss von der Herkunftslandbehörde zur Aufnahmelandbehörde

27. Auch die Sicherstellung eines angemessenen Informationsflusses von der Herkunftslandbehörde zur Aufnahmelandbehörde wirft heikle Fragen auf. Im wesentlichen kann die Herkunftslandbehörde drei Arten von Informationen liefern, die der Aufnahmelandbehörde helfen können, eine wirksame Aufsicht im Aufnahmeland durchzuführen. Erstens interessiert sich die Aufnahmelandbehörde natürlich für Informationen, die spezifisch die von ihr beaufsichtigte inländische Niederlassung betreffen. Zweitens muss sie über den Aufsichtsrahmen unterrichtet werden, in dem der Bankkonzern insgesamt arbeitet, d.h. über die Aufsichtsverfahren, die von der Herkunftslandbehörde im einzelnen eingesetzt werden. Drittens muss die Aufnahmelandbehörde so weit wie möglich über grössere Probleme informiert sein, die im Hauptsitz oder im Gesamtkonzern auftreten, vor allem wenn das Geschäft in ihrem Land ein erhebliches Ausmass hat.

28. Von der grössten unmittelbaren Bedeutung für die Aufnahmelandbehörden sind Informationen, die *spezifisch das jeweilige inländische Institut* betreffen. Durch seine Beziehungen zur Mutterbank erhält eine Herkunftslandbehörde möglicherweise Informationen, die auf ein Problem in einer Auslandsniederlassung hinweisen. Solche Informationen können relativ unbedeutend erscheinen, z.B. die falsche Meldung einer Position an den Hauptsitz oder der Eindruck, dass bestimmte Arten von Geschäften in einer ausländischen Niederlassung verbucht werden. In solchen Fällen dürfte es jedoch wichtig sein, Informationen frühzeitig auszutauschen, damit ein potentielles Problem gelöst werden kann, bevor es gravierende Ausmasse annimmt. Die Herkunftslandbehörde sollte daher in solchen Fällen die Aufnahmelandbehörde konsultieren, die ihrerseits über die Ergebnisse ihrer Nachforschungen Bericht erstatten sollte. Besonders wichtig ist, dass die Herkunftslandbehörde es der Aufnahmelandbehörde unverzüglich mitteilt, wenn sie Grund hat, die Integrität des Instituts im betreffenden Land, die Qualität der Geschäftsführung oder die Qualität der internen Kontrollen durch die Mutterbank anzuzweifeln.

29. Was *allgemeinere Informationen* über einen Bankkonzern betrifft, so kann das Wissen der Aufnahmelandbehörden um die aufsichtsrechtlichen Anforderungen der Herkunftslandbehörden es den Aufnahmelandbehörden erleichtern, eine Niederlassung im Inland zu beaufsichtigen und gegebenenfalls dazu beizutragen, diese aufsichtsrechtlichen Anforderungen zu verstärken. Eine Herkunftslandbehörde sollte ausserdem alle ausländischen Aufsichtsbehörden, die für die Banken ihres Landes als Aufnahmelandbehörden fungieren, in das Verzeichnis für den regelmässigen Versand einschlägiger Unterlagen aufnehmen.

⁷ Nach der entschiedenen Auffassung einiger Mitglieder der Arbeitsgruppe, deren gesetzliche Regelungen dies vorsehen, sollten die Herkunftslandbehörden zunächst die Zustimmung der Aufnahmelandbehörden einholen müssen, bevor sie die Vollzugsbehörden des Herkunftslandes über vermutete Verstösse gegen die Gesetze des Herkunftslandes informieren.

30. Heikler ist das Problem, dass die Aufnahmelandbehörden über *erhebliche Verschlechterungen der allgemeinen Verfassung* von in ihrem Land tätigen Bankkonzernen informiert werden sollten. Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass die Herkunftslandbehörden bestrebt sein sollten, die Aufnahmelandbehörden über solche Veränderungen ihrem Aufgabenbereich entsprechend angemessen auf dem laufenden zu halten; sie räumt jedoch ein, dass dies für die Herkunftslandbehörden in der Regel eine sehr heikle Frage ist (was den Inhalt wie auch den Zeitpunkt solcher Informationen betrifft) und dass Entscheidungen über eine Informationsweitergabe notwendigerweise von Fall zu Fall getroffen werden müssen, wobei alle relevanten Aspekte zu berücksichtigen sind.

IV. Sicherstellen einer wirksamen Herkunfts- und Aufnahmelandaufsicht für alle im Ausland durchgeführten Bankgeschäfte

a) Feststellen der Wirksamkeit der Herkunftslandaufsicht

31. Die Arbeitsgruppe hat ausführlich erörtert, wie schwierig es für die Aufnahmelandbehörden ist, festzustellen, ob ausländische Banken in ihrem Land einer wirksamen und umfassenden konsolidierten Aufsicht im Sinne der Mindestanforderungen unterliegen. Ein nützlicher Ansatzpunkt war die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht 1993/94 durchgeführte Erhebung über die Aufsichtspraktiken, doch die Antworten sind subjektiv, nicht umfassend und nicht von einer unabhängigen Stelle überprüft worden. Die Arbeitsgruppe hat daher nun eine Reihe von Grundsätzen für eine wirksame konsolidierte Aufsicht aufgestellt (s. Anhang B), die den Aufnahmelandbehörden bei der Beurteilung, ob eine Herkunftslandbehörde die Mindestanforderungen erfüllt, als Checkliste dienen könnten. Dies war keine leichte Aufgabe, denn die Verfahren für die Beaufsichtigung ausländischer Bankkonzerne sind von Land zu Land unterschiedlich, und es wird vorgeschlagen, diese Grundsätze bei der ICBS im Juni in Stockholm zu erörtern.

32. Selbst wenn dieselbe Checkliste verwendet wird, ist eine einheitliche Beurteilung der Aufsichtsstandards der verschiedenen Ländern mit praktischen Schwierigkeiten verbunden. Die Überlegung, solche Beurteilungen vom privaten Sektor vornehmen zu lassen, z.B. von Rating-Agenturen oder Wirtschaftsprüfungsunternehmen, stösst nicht auf Begeisterung, und es erscheint auch nicht angebracht, dass der Basler Ausschuss diese Aufgabe selbst übernimmt. Die Offshore-Mitglieder der Arbeitsgruppe haben vorgeschlagen, dass das Sekretariat des Basler Ausschusses Analysen von Aufsichtspraktiken durchführen könnte, ohne eine Beurteilung ihrer Angemessenheit abzugeben. Die in der Arbeitsgruppe vertretenen Mitglieder des Basler Ausschusses äussern jedoch schwerwiegende Vorbehalte gegenüber jeglichen Verfahren, die als implizite Zustimmung des Basler Ausschusses zu Entscheidungen einzelner Aufsichtsbehörden gewertet werden könnten; sie würden einen unabhängigen Beobachter vorziehen.

33. Eine andere Möglichkeit wäre, die Verfahren regionaler Gruppen von Aufsichtsbehörden zu nutzen, um die Umsetzung der Mindestanforderungen zu unterstützen, wie es derzeit bei der Offshore-Gruppe geschieht. Jede regionale Gruppe könnte aufgefordert werden, den Grundsatz der wirksamen konsolidierten Aufsicht zu unterstützen und auf seine Umsetzung hinzuarbeiten; hierbei könnte die Checkliste in Anhang B benutzt werden. Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass es sinnvoll wäre, dieses Thema ebenso wie die Umsetzung der Mindestanforderungen allgemein bei der ICBS in Stockholm aufzugreifen.

b) Überwachen der Aufsichtsstandards in Aufnahmeländern

34. Nach den Mindestanforderungen sind auch die Aufnahmelandbehörden zu einer wirksamen Aufsicht verpflichtet. Da die Offshore-Gruppe erreichen möchte, dass ihre Mitglieder angemessene Aufsichtsstandards erfüllen, verlangt sie jetzt, dass eine Aufsichtsbehörde bestimmte Voraussetzungen erfüllt, bevor sie Mitglied der Gruppe werden kann. Eine solche Voraussetzung ist seit kurzem z.B. ein Überprüfungsbesuch durch einen unparteiischen Beobachter, der die Aufsichtspraktiken des betreffenden Finanzplatzes auf der Basis einer sachbezogenen Checkliste (s. Anhang C) beurteilt. Anhand der Ergebnisse entscheidet die Offshore-Gruppe, ob die Voraussetzungen für eine Vollmitgliedschaft erfüllt sind, ob sie voraussichtlich in den nächsten zwei Jahren erfüllt werden (dann kann ein "Beobachterstatus" gewährt werden) oder ob die Bewerbung gleich abgelehnt wird. Die Ergebnisse der Überprüfung werden dem überprüften Land vorgelegt, so dass es Gelegenheit zur Stellungnahme hat, bevor die endgültige Entscheidung getroffen wird. Um sicherzustellen, dass die Standards auch von den derzeitigen Mitgliedern der Offshore-Gruppe erfüllt werden, wird ein "Bestätigungsverfahren" erwogen, wonach die bestehenden Mitglieder z.B. innerhalb der nächsten fünf Jahre überprüft werden. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dass andere regionale Gruppen die Möglichkeit prüfen, anhand einer ähnlichen Checkliste festzustellen, für welche ihrer Mitglieder sich sagen liesse, dass sie bestimmte allgemeine Kriterien erfüllen.

35. Die Durchführung solcher Überprüfungsbesuche ist für die Offshore-Gruppe nicht leicht. Sie hielte es für ideal, wenn eine Herkunftslandbehörde diese Besuche in ihrem Namen vornehmen würde, die Gruppe dann aber allein entscheiden könnte, ob ihre Kriterien erfüllt sind. Sie hat daher den Basler Ausschuss gebeten, direkte Hilfestellung zu leisten oder zumindest seinem Sekretariat zu gestatten, als "Clearinghaus" für die von den Mitgliedern erhobenen Informationen zu fungieren.

36. Der Basler Ausschuss begrüsst die Absicht der Offshore-Gruppe, die Aufsichtsstandards ihrer Mitglieder zu verbessern, möchte aber nicht, dass sein Sekretariat direkt an einem solchen Programm beteiligt ist, weil das "Gütesiegel", das damit scheinbar erteilt würde, zu "moral hazard" führen würde. Selbst bei Besuchen, die lediglich der Überprüfung dienen, würde der Basler Ausschuss seiner Ansicht nach automatisch als wesentliche Triebkraft des Verfahrens angesehen. Einige Ausschussmitglieder stellen die Frage, weshalb solche Besuche nicht von einem Mitglied der Offshore-Gruppe, einem Wirtschaftsprüfungsunternehmen oder einem pensionierten Aufsichtsbeamten durchgeführt werden könnten. Wichtig ist, dass die Einheitlichkeit des Verfahrens gewährleistet wird. Andere halten fest, dass die Gefahr des "moral hazard" verringert werden könnte, wenn eine Reihe verschiedener Länder am Überprüfungsprozess beteiligt wäre. Eine weitere Möglichkeit wäre, dass jeweils ein Mitglied der Offshore-Gruppe einen Vertreter der Zehnergruppe begleitet. Auf jeden Fall sollte eine Herkunftslandbehörde die Möglichkeit haben, an der Überprüfung teilzunehmen, falls sie dies für angebracht hält.

37. Nach Abwägen des Für und Wider empfiehlt der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht seinen Mitgliedsländern, der Offshore-Gruppe und anderen regionalen Gruppen bei den Über-

prüfungen zu helfen; Entscheidungen hinsichtlich der Mitgliedschaft in einer regionalen Gruppe sollten jedoch der Gruppe überlassen bleiben. Der Ausschuss hat ausserdem sein Sekretariat gebeten, ein Verzeichnis kompetenter Personen zu führen (z.B. Aufsichtsbeamte im Ruhestand), die für solche Tätigkeiten zur Verfügung stehen könnten.

c) Sonstige Fragen im Zusammenhang mit dem Bankgeschäft im Ausland

38. Die Arbeitsgruppe erörterte eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit sogenannten *Buchungszentren* ("*shell branches*"), hier definiert als Niederlassungen, die an einem bestimmten Finanzplatz ihren Sitz haben, aber in Wirklichkeit von einem anderen Land aus verwaltet oder kontrolliert werden.⁸ Wird die Verwaltung oder Kontrolle weder vom Herkunfts- noch vom Aufnahmeland aus durchgeführt, ist zu befürchten, dass die Niederlassungen in einigen Fällen möglicherweise nicht wirksam beaufsichtigt werden. Es kann sein, dass weder das Land, das die Zulassung erteilt hat, noch das Aufnahmeland der Niederlassung, der die Verwaltung/Kontrolle obliegt, noch das Herkunftsland das Buchungszentrum beaufsichtigt.

39. Nach der Ansicht der Arbeitsgruppe ist die Aufsicht über jede Niederlassung notwendigerweise Teil der konsolidierten Aufsicht durch die Herkunftslandbehörden, und dieses Problem sollte durch eine strikte Anwendung der Mindestanforderungen gelöst werden. Die Aufnahmelandbehörde, die die Zulassung für eine als reines Buchungszentrum geführte Niederlassung erteilt, ist auch für die Sicherstellung einer angemessenen Aufsicht über diese Niederlassung verantwortlich. Die Durchführung jeglicher Bankgeschäfte sollte nur mit Zulassung gestattet sein, und ein Buchungszentrum sollte nur dann die Zulassung erhalten, wenn sichergestellt ist, dass es einer wirksamen Aufsicht unterliegt. Wenn bei einer Aufnahmelandbehörde die Zulassung eines neuen Buchungszentrums beantragt wird, dessen Verwaltung in einem anderen Land liegen soll, sollte diese Aufsichtsbehörde sowohl die Herkunftslandbehörde als auch die Aufsichtsbehörde des Landes, von dem aus die Verwaltung erfolgt, benachrichtigen. Bevor die Aufnahmelandbehörde die Zulassung für das Buchungszentrum erteilt, sollte sie feststellen, auf welche Weise die Herkunftslandbehörde - entweder selbst oder mit Hilfe der für die Zulassung zuständigen Aufsichtsbehörde und der Aufsichtsbehörde des Landes, in dem das Buchungszentrum verwaltet wird - sicherstellen wird, dass das Buchungszentrum wirksam beaufsichtigt werden wird.

40. Alle Aufsichtsbehörden, die an der Errichtung von reinen Buchungszentren beteiligt sind, d.h. die Herkunftslandbehörde, die Aufnahmelandbehörde (die die Zulassung erteilt) und die Behörde des Landes, von dem aus das Buchungszentrum verwaltet und kontrolliert wird, sollten sicherstellen, dass sie jeweils alle hinsichtlich der Struktur des zu errichtenden Buchungszentrums konsultiert werden. Beispielsweise sollten es die Herkunftslandbehörden ihren Banken nur dann gestatten,

⁸ Ein solches Buchungszentrum kann auch direkt vom Herkunftsland aus verwaltet oder kontrolliert werden, aber in diesem Fall müsste die Herkunftslandbehörde Zugang zu den Informationen haben, die sie für eine wirksame konsolidierte Aufsicht benötigt.

Niederlassungen in irgendeinem Aufnahmeland zu errichten oder zu erwerben, wenn sie sich zuvor vergewissert haben, dass diese Niederlassungen einer angemessenen Aufsicht unterliegen werden. Ist eine Aufsichtsbehörde der Ansicht, dass eine Aufsichtslücke besteht, sollte sie die Frage mit den anderen zuständigen Aufsichtsbehörden erörtern, um sicherzustellen, dass die Geschäfte der Buchungszentren einer wirksamen Aufsicht unterstellt werden. Letztlich liegt die Verantwortung für die Schliessung etwaiger Aufsichtslücken bei der Herkunftslandbehörde. Wenn die Herkunftslandbehörde eine Prüfung vor Ort vornehmen will, sollte sie die Erlaubnis erhalten, die Bücher des Buchungszentrums zu prüfen, unabhängig davon, wo sie geführt werden. Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass der Zugang zu diesen Büchern in keinem Fall durch das Bankgeheimnis in dem Land, das die Zulassung für das Buchungszentrum erteilt, geschützt sein sollte. Will die Herkunftslandbehörde keine Prüfung vor Ort durchführen, sollten die interne und die externe Rechnungsprüfung keinen Beschränkungen unterliegen. Auf jeden Fall sollte eine Aufsichtsbehörde, die im Rahmen einer routinemässigen Prüfung der in einem Buchungszentrum verbuchten Geschäfte irgendeine ungewöhnliche, untersuchungsbedürftige Aktivität feststellt, die anderen beteiligten Aufsichtsbehörden informieren.

41. Ein weiterer Anlass zur Sorge sind nach Ansicht der Arbeitsgruppe *Gemeinschaftsunternehmen* (d.h. eine Bank in einem bestimmten Land steht in demselben Eigentum wie eine Bank in einem anderen Land, ohne dass die eine Bank ein Tochterinstitut der anderen ist). Solche "Schwesterinstitute" unterliegen keiner konsolidierten Aufsicht, es besteht jedoch eine Wechselbeziehung zwischen ihnen, und es ist gut möglich, dass bei auftretenden Schwierigkeiten Mittel von einem Institut zum anderen verlagert werden. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dass die Herkunfts- oder Aufnahmelandbehörden sorgfältig darauf achten, dass solche Aktivitäten der konsolidierten Aufsicht unterstellt werden, nötigenfalls indem sie eine Änderung der Konzernstruktur verlangen, wie es in den Mindestanforderungen vorgesehen ist.

42. Ein drittes Problem, das Beachtung verdient, kann dann auftreten, *wenn ein Mutterinstitut seinen Sitz an einem unzureichend regulierten Finanzplatz hat* und Auslandsgeschäfte durchführt, ohne dass im Sitzland eine wirksame Herkunftslandaufsicht besteht. Die damit verbundenen Risiken sind noch grösser, wenn das Mutterinstitut eine nicht der Aufsicht unterstehende Holding-Gesellschaft, eine Treuhand-Holding oder eine Bank ist, die nicht ein einzelnes Mutterinstitut hat. Bei Einzelbanken, die ihren Sitz an unzureichend regulierten Finanzplätzen haben, ist auf jeden Fall Missbrauch in Form ungesetzlicher oder unzulässiger Bankgeschäfte in anderen Ländern möglich. Jede Herkunftslandbehörde, die die Zulassung für ein Bankinstitut erteilt, ist für die Überwachung der Geschäfte des Instituts auf weltweiter Basis verantwortlich, und kein Institut darf das Wort "Bank" in seinem Namen führen, wenn es keine Bankgeschäfte tätigt und nicht wie eine Bank beaufsichtigt wird. Nach Ansicht der Arbeitsgruppe sollte der Basler Ausschuss allen Aufnahmeländern grösste Wachsamkeit empfehlen, bevor sie die Errichtung von Auslandsniederlassungen von Banken genehmigen, die an unzureichend regulierten Finanzplätzen ihren Sitz haben, und vor allem, bevor sie es billigen, dass andere Finanzinstitute von diesen Plätzen aus Bankgeschäfte tätigen. In ähnlicher

Weise sollten sich alle Aufsichtsbehörden, auch wenn sie vor allem als Aufnahmelandbehörden auftreten, vor der Rufschädigung durch zwielichtige Auslandsaktivitäten der Banken oder Nichtbanken, die ihren Sitz in ihrem Land haben, schützen.

43. Die Aufzählung der Aufsichtslücken in diesem Abschnitt ist nicht vollständig. Beispielsweise kann es Briefkastentöchter geben oder Banken, die im Eigentum von Nichtbank-Holdings stehen. In diesen Fällen sollten strikt die Mindestanforderungen angewandt werden.

Oktober 1996

Standardverfahren für Prüfungen im Ausland

Will die Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes eine Prüfung vor Ort im Ausland vornehmen, empfiehlt die Arbeitsgruppe folgendes Vorgehen:

- i) Die Herkunftslandbehörde nimmt mit der Aufnahmelandbehörde Verbindung auf und informiert sie über ihre Absicht, eine bestimmte Zweigstelle/Tochtergesellschaft im Aufnahmeland zu besuchen.
- ii) Die Herkunftslandbehörde bereitet sich darauf vor, der Aufnahmelandbehörde den Zweck des Besuchs und den Gegenstand ihrer Untersuchungen bei der Zweigstelle/Tochtergesellschaft zu erläutern.
- iii) Die Herkunftslandbehörde verpflichtet sich gegenüber der Aufnahmelandbehörde, die bei dem Besuch gewonnenen Informationen nur für ganz bestimmte aufsichtsrelevante Zwecke zu verwenden und - soweit im Rahmen der geltenden Gesetze möglich - nur mit vorheriger Zustimmung der Aufnahmelandbehörde an Dritte weiterzugeben. Für die Weitergabe von Informationen an Dritte gelten die in den Absätzen 10 und 11 des Haupttextes genannten Bedingungen.
- iv) Die Aufnahmelandbehörde nennt der Herkunftslandbehörde eventuelle Bereiche, für die eigentlich Informationsbeschränkungen gelten (z.B. Informationen über einzelne Kunden). Benötigt die Herkunftslandbehörde eine Ausnahmeregelung, muss sie dies angeben.
- v) Die Aufnahmelandbehörde hat die Möglichkeit, aber nicht die Pflicht, die Herkunftslandbehörde bei dem Besuch zu begleiten.
- vi) Gegebenenfalls informiert die Aufnahmelandbehörde die Herkunftslandbehörde über die gesetzlich vorgeschriebene Vorgehensweise im Aufnahmeland; wenn nötig oder zweckdienlich, ist sie bei der korrekten Einhaltung dieser Verfahren behilflich, um eine rasche Durchführung der Prüfung zu ermöglichen.

Wirksame konsolidierte Aufsicht

1. Gemäss der ersten der vier Mindestanforderungen müssen alle internationalen Banken durch eine Aufsichtsbehörde im Herkunftsland beaufsichtigt werden, die in der Lage ist, eine konsolidierte Aufsicht vorzunehmen. Mit diesem Anhang, vor allem mit der Checkliste in den Absätzen 6 und 7, sollen Beispiele für einige der Grundsätze und Faktoren gegeben werden, die in die Beurteilung, ob eine wirksame konsolidierte Aufsicht durchgeführt wird, einfließen könnten.

2. Es ist unmöglich, anhand einer einzigen Gruppe von Kriterien zu beurteilen, ob die Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes eine "wirksame konsolidierte Aufsicht" vornimmt, da die Aufsichtsverfahren aus institutionellen, historischen, rechtlichen oder sonstigen Gründen von Land zu Land unterschiedlich sind. Der Begriff der konsolidierten Aufsicht kann jedoch definiert werden, nämlich als ein konzernumfassendes Aufsichtsverfahren, bei dem sämtliche von einem Bankkonzern eingegangenen Risiken berücksichtigt werden, unabhängig davon, wo sie anfallen. Die Aufsichtsbehörde erhält somit befriedigende Informationen über die gesamten Geschäfte des Bankkonzerns, dem neben den eigentlichen Zweigstellen und Töchtern auch Nichtbanken und verbundene Finanzinstitute angehören können.

3. Einer der Hauptgründe für die zentrale Bedeutung der konsolidierten Aufsicht ist die Gefahr eines gravierenden Vertrauensverlusts, wenn ein konzernverbundenes Unternehmen in Schwierigkeiten gerät. Dieses sogenannte Ansteckungsrisiko geht weit über die gesetzliche Haftung hinaus. Die konsolidierte Aufsicht trägt dazu bei, die Integrität des Konzerns und das Vertrauen in ihn zu schützen, sowohl bezüglich der beaufsichtigten als auch bezüglich der unbeaufsichtigten Konzernteile. Die konsolidierte Aufsicht verfolgt im wesentlichen drei Ziele:

- Einhaltung des Grundsatzes, dass kein Bankgeschäft, wo immer es situiert ist, sich der Aufsicht ganz entziehen darf;
- die Verhinderung der Mehrfachbelegung von Eigenkapital;
- alle von einem Bankkonzern eingegangenen Risiken unabhängig davon, wo sie anfallen, zusammen zu bewerten und zu kontrollieren.

4. Unbedingt muss zwischen der Bilanzkonsolidierung, die ein mechanisches Verfahren ist, und der konsolidierten Aufsicht, die sowohl qualitativer als auch quantitativer Natur ist, unterschieden werden. Konsolidierte Bilanzen erleichtern die konsolidierte Aufsicht, reichen aber unter Umständen nicht aus. Die Bilanzkonsolidierung kann z.B. bei sehr unterschiedlichen Geschäften oder unterschiedlichen Arten des Risikos unzweckmässig sein; das bedeutet jedoch nicht, dass die Risiken ignoriert werden sollten. Einige Risiken müssen zudem auch auf lokaler Ebene überwacht werden. Beispielsweise können Liquiditätsrisiken für jeden einzelnen Markt (oder jede einzelne Währung)

betrachtet werden, wobei aber in die Beurteilung der Liquiditätslage des Gesamtkonzerns zumindest die wichtigsten Refinanzierungsplätze einbezogen werden müssten. Auch beim Marktrisiko kann die Aufsichtsbehörde zu dem Schluss kommen, dass es nicht konsolidiert werden sollte. Diese Entscheidung dürfte davon abhängen, ob die Bank ihre Marktrisiken zentral oder regional steuert. Ist eine Bank überdies in Ländern tätig, in denen Kapitalverkehrskontrollen bestehen, wäre es nicht unbedingt angezeigt, die Marktrisiken (und auch andere Risiken) durch Konsolidierung gegeneinander aufzurechnen.

5. Bei der Beurteilung der Wirksamkeit der von der Herkunftslandbehörde durchgeführten Aufsicht muss die Aufnahmelandbehörde auch ihre eigenen Kapazitäten in Rechnung ziehen. Sind ihre Ressourcen beschränkt, muss die Herkunftslandbehörde höheren Ansprüchen genügen, als wenn die Aufnahmelandbehörde stark ist. Die Aufnahmelandbehörde muss ausserdem prüfen, wie weit ihre Aufsicht die Aufsicht im Herkunftsland ergänzt oder ob eventuell Lücken bestehen. Daher ist es durchaus möglich, dass die Aufsicht in einem bestimmten Land von der Aufsichtsbehörde des einen Aufnahmelandes als wirksame konsolidierte Aufsicht beurteilt wird, während die Aufsichtsbehörde eines anderen Aufnahmelandes, die über andere Kapazitäten verfügt, zum gegenteiligen Schluss kommt. Dennoch gibt es einige gemeinsame Faktoren, auf die sich die Aufsichtsbehörden von Aufnahmeländern bei ihrer Entscheidung stützen können. Die nachstehende Checkliste soll ihnen dabei helfen.

Checkliste der Grundsätze einer wirksamen konsolidierten Aufsicht

A. Befugnisse für eine globale Aufsicht

6. Hat die Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes angemessene Befugnisse, um die für eine konsolidierte Aufsicht nötigen Informationen einzuholen, z.B.:

- Hat die fragliche Bank ihre eigene Routine, um von ihren sämtlichen Auslandstöchtern Finanzinformationen zu erheben und zu überprüfen und um ihre Risiken auf globaler Basis zu bewerten und zu kontrollieren?
- Erhält die Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes regelmässig Finanzinformationen, sowohl über den Konzern als Ganzes als auch gesondert zu den wichtigsten Konzerngesellschaften (einschl. des Hauptsitzes)?
- Ist die Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes in der Lage, diese Informationen zu überprüfen (z.B. mittels Prüfungen vor Ort, Berichten der Rechnungsrevisoren oder Informationen der Aufsichtsbehörde des Aufnahmelandes)?
- Sind Informationen über konzerninterne Transaktionen zugänglich, und zwar nicht nur mit Tochter-, sondern gegebenenfalls auch mit Schwestergesellschaften und Nichtbank-Konzerngesellschaften?

- Ist die Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes befugt, Konzernstrukturen zu verbieten, die in der Absicht geschaffen werden, eine konsolidierte Aufsicht zu verhindern?

B. Ausübung der konsolidierten Aufsicht

7. Über welche der folgenden Möglichkeiten verfügt die Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes, um zu zeigen, dass sie in der Lage ist, eine wirksame konsolidierte Aufsicht vorzunehmen:

- Angemessene Kontrolle der Zulassung, sowohl bei Geschäftsaufnahme als auch bei Eigentümerwechsel?
- Angemessene Aufsichtsstandards für Eigenkapital, Kreditkonzentrationen, Qualität der Aktiva (d.h. Rückstellungs- oder Klassifizierungsvorschriften), Liquidität, Marktrisiko, Managementkontrollen etc.?
- Infrastruktur, d.h. Systeme für die statistische Erfassung von Risiken auf konsolidierter Basis und die Möglichkeit, die erhaltenen Meldungen zu überprüfen oder überprüfen zu lassen?
- Die Möglichkeit, Institute im Ausland zu inspizieren oder zu prüfen?
- Vorkehrungen für häufige Gespräche mit der Geschäftsleitung des beaufsichtigten Instituts?
- Den Nachweis eines wirksamen Eingreifens bei Problemen in der Vergangenheit?

Offshore-Gruppe von Bankenaufsichtsbehörden Checkliste für Überprüfungen vor Ort

1. Wie viele Banken und von welcher Art sind in dem Rechtshoheitsgebiet zugelassen? Werden unterschiedliche Banklizenzen abgegeben, oder sind sie mit unterschiedlichen Auflagen verbunden? Wenn ja, warum? Welche gesetzlichen Regelungen bestehen, wann wurden sie zuletzt aktualisiert, und sehen sie die Einhaltung der Mindeststandards des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht vor?
2. Welche Ressourcen stehen der Aufsichtsbehörde bezüglich Hintergrund und Erfahrung ihrer Mitarbeiter zur Verfügung, welche Aus- und Fortbildungsprogramme gibt es?
3. Welche Voraussetzungen müssen Banken/Bankkonzerne erfüllen, um in dem Rechts-
hoheitsgebiet zugelassen zu werden? Welche Massnahmen sind getroffen, um sicherzustellen, dass Geschäftsführung und Kontrolle der Banken/Bankkonzerne in den Händen fachlich und charakterlich geeigneter Personen liegen?
4. Wie ist das Zulassungsverfahren gestaltet, welche objektiven Kriterien und Überprüfungen des Hintergrunds werden angewendet? Auf welche Weise wird die Zustimmung der Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes eingeholt? Welche regelmässigen Kontakte bestehen mit anderen Aufsichtsbehörden?
5. Auf welche Weise wird sichergestellt, dass Banken/Bankkonzerne einer wirksamen konsolidierten Aufsicht unterstehen?
6. Welche finanziellen und aufsichtsrelevanten Informationen werden von den Banken/Bankkonzernen in dem Rechtshoheitsgebiet erhoben und wie oft? Auf welche Weise wird die Verlässlichkeit dieser Informationen überprüft?
7. Werden bei den Banken/Bankkonzernen Prüfungen vor Ort vorgenommen? Wenn nicht, bestehen andere Vorkehrungen? Wenn ja, durch wen, in welchem Umfang und wie oft? Wird die Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes über die Ergebnisse informiert?
8. Welche Massnahmen werden ergriffen, um die Auslandsniederlassungen von Banken/Bankkonzernen zu beaufsichtigen, für die die Aufsichtsbehörde als Herkunftslandbehörde zuständig ist? Sind Finanzkonglomerate erlaubt? Wenn ja, auf welche Weise werden die Geschäfte von Nichtbank-Töchtern überwacht?
9. Welche Limits gelten für den Umfang der Kredite einer Bank/eines Bankkonzerns für:
 - a) einen einzelnen Kunden (einschl. Vorkehrungen für die Behandlung einer Gruppe von Kreditnehmern als ein einziges Risiko);
 - b) mit der Bank/dem Bankkonzern selbst verbundene Unternehmen oder Personen;

c) bestimmte Wirtschaftszweige (z.B. Immobilien)?

10. Welche Vorschriften bestehen für die Überwachung von:

- a) Solvenz,
- b) Qualität der Aktiva,
- c) Länderrisiko,
- d) Systemen der Liquiditätskontrolle,
- e) Devisenpositionen,
- f) ausserbilanziellen Geschäften,
- g) Eigentümer- und Organisationsstruktur,
- h) derivativen Geschäften?

Wie häufig muss zu jedem dieser Punkte Meldung erstattet werden?

- 11. Auf welche Weise wird sichergestellt, dass Banken/Bankkonzerne über eine angemessene Führung der Bücher und sonstiger Aufzeichnungen sowie über angemessene Kontrollsysteme verfügen?
- 12. Welche Massnahmen können ergriffen werden, wenn Banken/Bankkonzerne im Rechts-
hoheitsgebiet den Anforderungen der Aufsicht nicht entsprechen oder ein sonstiger Anlass zu
Bedenken besteht?
- 13. Sind interne Revisoren der Mutterbank oder des Hauptsitzes berechtigt, die Banken in dem
Rechts-
hoheitsgebiet zu prüfen? Müssen die internen Revisoren mit den Aufsichtsbehörden des
Aufnahme-/Herkunftslandes zusammenkommen oder ihnen Meldung erstatten?
- 14. Sind die Aufsichtsbehörden der Herkunftsländer von Banken/Bankkonzernen berechtigt,
Prüfungen vor Ort vorzunehmen?
- 15. Welche Befugnisse hat die Aufsichtsbehörde, um Informationen an andere Aufsichtsbehörden
weiterzugeben? Welcher Art sind die Informationen, die weitergegeben werden dürfen? Welche
Einschränkungen bestehen gegebenenfalls? Welcher gesetzliche oder sonstige Schutz besteht
für Informationen, die der Aufsichtsbehörde von anderen Aufsichtsbehörden gegeben werden?
- 16. Sind die Vorschläge des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht über die Eigenkapital-
konvergenz angenommen worden?
- 17. Mit welchen Gesetzen, Vorschriften etc. wird gegen Geldwäsche vorgegangen, und wie wird für
die Umsetzung der 40 Empfehlungen der FATF gesorgt?
- 18. Müssen nach inländischem Recht gegründete Tochtergesellschaften eine geprüfte Jahres-
rechnung publizieren? Unterliegen alle Banken einer externen Rechnungsprüfung, und wenn ja,
in welcher Form? Welches sind die Kriterien für die Bestellung/Zulassung externer Revisoren,
und müssen es dieselben sein wie bei der Muttergesellschaft/beim Konzern?