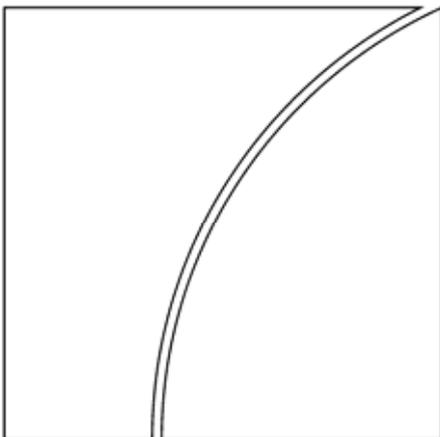


Basler Ausschuss für
Bankenaufsicht



Briefkastenbanken und Buchungszentren

Januar 2003



BANK FÜR INTERNATIONALEN ZAHLUNGS AUSGLEICH

Arbeitsgruppe für das grenzüberschreitende Bankgeschäft

Vorsitzende:

Charles Freeland, Stellvertretender Generalsekretär, Basler Ausschuss für Bankenaufsicht

Colin Powell, Vorsitzender, Offshore-Gruppe von Bankenaufsichtsbehörden, und Vorsitzender, Jersey Financial Services Commission

Bermuda Monetary Authority	Herr D. Munro Sutherland
Cayman Islands Monetary Authority	Frau Anna McLean
Banque de France/Commission Bancaire	Herr Laurent Etori
Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht	Herr Peter Kruschel (bis März 2002) Herr Thomas Schmitz-Lippert (ab März 2002)
Guernsey Financial Services Commission	Herr Philip Marr
Banca d'Italia	Herr Giuseppe Godano
Financial Services Agency, Japan	Herr Hisashi Ono
Commission de Surveillance du Secteur Financier, Luxembourg	Herr Romain Strock
Monetary Authority of Singapore	Frau Foo-Yap Siew Hong Herr Chua Kim Leng
Eidgenössische Bankenkommission	Frau Eva Hüpkes
Financial Services Authority, Vereinigtes Königreich	Herr Richard Chalmers
Board of Governors of the Federal Reserve System	Herr William Ryback
Federal Reserve Bank of New York	Frau Nancy Bercovici
Office of the Comptroller of the Currency	Herr Jose Tuya Frau Tanya Smith
Sekretariat	Herr Andrew Khoo

Briefkastenbanken und Buchungszentren¹

1. Briefkastenbanken

Briefkastenbanken („Shell Banks“) werden hier als nur aus einem Firmenmantel bestehende Banken definiert, die im Land, in dem sie ihren Sitz haben und zugelassen sind, physisch nicht präsent (d.h. ohne „meaningful mind and management“)² sind³ und die **keiner Finanzdienstleistungsgruppe angehören, die einer wirksamen konsolidierten Aufsicht unterliegt**. „Mind and management“ sind in einem anderen Land angesiedelt und sind zumeist in Büros verbundener Unternehmen und teilweise auch in Privathäusern untergebracht. In der Regel unterhalten Briefkastenbanken im Lande ihrer Zulassung lediglich einen registrierten Agenten, der vom Tagesgeschäft der Bank wenig bzw. keine Kenntnis hat und der lediglich als Adressat für juristisch relevante Mitteilungen im Land fungiert. Derartige Gesellschaften sind ein typisches Merkmal einiger Offshore-Zentren.

Da eine Briefkastenbank keinem regulierten Finanzkonzern angegliedert ist,⁴ ist die Zulassungsbehörde allein für ihre Beaufsichtigung zuständig. Wenn aber „mind and management“ in einem anderen Land liegen, ist die Aufsichtsbehörde nicht in der Lage, die Bank nach den *Grundsätzen für eine wirksame Bankenaufsicht* zu überwachen (z.B. Prüfungen vor Ort durchzuführen oder regelmässig Kontakte mit der Geschäftsleitung zu pflegen). Die Aufsichtsbehörde des Landes, von dem aus die Bank geführt wird, hat im Allgemeinen keine Kenntnis davon, dass diese Briefkastenbank existiert und in ihrem Land geführt wird. Briefkastenbanken mit diesen Merkmalen sind schon oft an illegalen oder verdächtigen Finanzgeschäften beteiligt gewesen. Das Dokument *Sorgfaltspflicht bei der Feststellung der Kundenidentität* (2001) des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht enthält die Empfehlung, dass Banken keine Korrespondenzbankbeziehungen zu Briefkastenbanken im Ausland aufnehmen bzw. weiterführen sollten.⁵

Der Arbeitsgruppe ist bekannt, dass Fragen im Zusammenhang mit Briefkastenbanken in anderen nationalen und internationalen Foren erörtert werden. Einige Offshore-Finanzplätze haben die potenziellen Probleme erkannt und verweigern derartigen Einrichtungen inzwischen die Zulassung bzw. haben bestehende aufgefördert, ihren Hauptsitz in das Herkunftsland zu verlegen oder die Einrichtung ganz zu schliessen.⁶

Briefkastenbanken behindern eine wirksame Bankenaufsicht in erheblichem Umfang, und ausserordentliche Vereinbarungen zum Zwecke einer wirksamen Aufsicht sind nicht möglich. Entsprechend den *Grundsätzen für eine wirksame Bankenaufsicht* sollten die Aufsichtsbehörden keine Gründungen von Briefkastenbanken mehr zulassen bzw. deren Weiterführung nicht länger hinnehmen.

In Ländern, in denen Briefkastenbanken bereits bestehen, sollte die Aufsichtsbehörde den Banken eine kurze Frist (weniger als ein Jahr) setzen, innerhalb derer wesentliche Teile der tatsächlichen Geschäftsleitung („mind and management“) in das betreffende Land zu verlegen sind. Nach Ablauf der Frist sollte bei Nichtbefolgen die Zulassung entzogen werden. Dabei sollte eine echte und nicht nur

¹ Erstellt von der Arbeitsgruppe für das grenzüberschreitende Bankgeschäft, einem gemeinsamen Gremium von Mitgliedern des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht und der Offshore-Gruppe von Bankenaufsichtsbehörden.

² „Physisch präsent“ wird hier so definiert, dass wesentliche Teile der tatsächlichen Geschäftsleitung („meaningful mind and management“) im Aufnahmeland vorhanden sein müssen. Das Vorhandensein von lediglich einem Agenten vor Ort oder von Mitarbeitern mit nicht leitenden Funktionen macht noch keine physische Präsenz aus. Der Begriff „management“ schliesst hier die Verwaltung, d.h. das Führen von Büchern und Akten, mit ein.

³ Die Tatsache, dass keine Räumlichkeiten zur Betreuung von Kunden vorhanden sind, stellt an sich keinen Mangel dar. Es gibt z.B. eine Reihe von Internet-Banken, die über keine Räumlichkeiten zur Betreuung ihrer Kunden verfügen. Doch unterliegen diese Internet-Banken genauso wie Banken, die ihre Geschäfte in Räumlichkeiten abwickeln, der Bankenaufsicht, sofern „mind and management“ im Land der Zulassung angesiedelt sind.

⁴ Auf Tochtergesellschaften und Niederlassungen ausländischer Banken wird weiter unten eingegangen.

⁵ Ziffer 51, *Sorgfaltspflicht der Banken bei der Feststellung der Kundenidentität*.

⁶ In den USA wurde der „Patriot Act“ erlassen, um Briefkastenbanken den mittelbaren und unmittelbaren Zugang zu Korrespondenzbanken in den USA unmöglich zu machen.

kosmetische Verlagerung von Aufgaben der Geschäftsleitung stattfinden, die es der Aufsichtsbehörde ermöglicht, sämtliche Instrumente der Bankenaufsicht entsprechend den *Grundsätzen für eine wirksame Bankenaufsicht* einzusetzen.

2. Buchungszentren

Niederlassungen ausländischer Banken werden hier als Buchungszentren definiert, wenn die Niederlassung im Lande ihrer Zulassung über kein „meaningful mind and management“ verfügt. Zumeist sind derartige Zentren lediglich Namensschilder an den Büros lokaler Agenten, die für sie einfache Verwaltungsaufgaben wahrnehmen und die teilweise für eine ganze Reihe von Banken tätig sind. Die Geschäftsleitung des Buchungszentrums kann sich in einer – nicht unbedingt der Bankenaufsicht unterliegenden – Niederlassung im Land des Hauptsitzes oder in einem Drittland befinden. Der grundlegende Unterschied zwischen Buchungszentren und Briefkastenbanken liegt darin, dass erstere Teil einer bestehenden Bank sind, die von der Aufsicht des Herkunftslandes reguliert wird.

Buchungszentren erlauben es einer Bank, auch ohne den Aufwand einer richtigen Auslandsniederlassung bestimmte Arten von Auslandsgeschäften zu tätigen. Sie können dazu dienen, bestimmte im Inland geltende Einschränkungen der Geschäftstätigkeit im Ausland zu umgehen⁷ oder Vorkehrungen für den Fall zu treffen, dass sich Verschärfungen der aufsichtsrechtlichen Vorschriften in einem anderen Land ergeben, die sich durch derartige Niederlassungen mindern lassen. Normalerweise werden von Buchungszentren **keine lokalen Geschäfte** durchgeführt.

Werden Buchungszentren direkt vom Herkunftsland aus geleitet und kontrolliert, sollte die Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes Einblick in die Bücher und Aufzeichnungen der Niederlassung sowie Zugang zu den Informationen erhalten können, die für eine wirksame konsolidierte Aufsicht notwendig sind.⁸

Schwierig wird die Situation jedoch, wenn Buchungszentren von einem dritten Land aus – bei dem es sich weder um das Herkunftsland noch um das Land der Zulassung handelt – geleitet und kontrolliert werden. Die tatsächliche Geschäftsleitung („mind and management“) kann bei einer beaufsichtigten Niederlassung, einer Tochtergesellschaft der Mutterbank, einer Schwestergesellschaft oder einer nicht regulierten Nichtbank in einem Drittland liegen. In der Praxis dürfte es sich bei dem Drittland in den meisten Fällen um die USA handeln, wo die überwiegende Mehrheit der Buchungszentren europäischer und anderer ausländischer Banken von New York aus geleitet werden. Im Dokument *Grenzüberschreitende Bankenaufsicht* aus dem Jahr 1996 wurden Bedenken darüber geäußert, dass derartige Buchungszentren unter Umständen weder der Aufsicht durch die Behörden des Zulassungslandes noch der Aufsicht des Drittlandes unterliegen.

Die Aufsichtsinstanzen des Herkunfts- und des Aufnahmelandes müssen die Gewissheit haben, dass die *Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht* für sämtliche Teile derartiger Gesellschaftsstrukturen von Banken Anwendung finden. Eine Möglichkeit, Lücken in der laufenden Beaufsichtigung von Bankkonzernen mit Buchungszentren zu minimieren, besteht in einer formellen Vereinbarung zwischen a) der Aufsichtsinstanz des Herkunftslandes, b) der Aufsichtsinstanz des Aufnahmelandes und c) derjenigen des Drittlandes, in dem „mind and management“ des Buchungszentrums liegen.

⁷ Viele US-Banken (und ausländische Banken mit Niederlassungen in den USA) verfügen vor allem auf den Bahamas und den Kaimaninseln, die in derselben Zeitzone liegen, über Buchungszentren. Sie nutzen sie bekanntermassen, um ihren Firmenkunden so genannte „sweep accounts“ anbieten zu können: Nach US-Recht dürfen die Banken auf US-Firmenkontokorrentkonten keine Guthabenzinsen zahlen. Daher werden die verfügbaren Mittel der Kunden am Ende eines jeden Geschäftstages vom Kontokorrentkonto in den USA abgeschöpft und auf ein „sweep account“ in einem Buchungszentrum übertragen, wo sie bis zum nächsten Tag verbleiben. Die Verzinsung derartiger ausländischer Tagesgelder durch US-Banken unterliegt keinen Einschränkungen. Sie könnten an sich auf jede beliebige Auslandsniederlassung übertragen werden, doch wäre eine Verbuchung an einem weit entfernten Ort aufgrund der Zeitunterschiede problematisch.

⁸ Manchmal wird ein Buchungszentrum durch einen nicht regulierten lokalen Agenten vertreten, der seine Geschäfte ausschliesslich nach Anweisungen der Geschäftsleitung der Mutterbank ausführt. Für eine wirksame konsolidierte Aufsicht benötigt die Herkunftslandbehörde Zugang zu den Aufzeichnungen des lokalen Agenten. Dieser Zugang sollte durch den Agenten sowie die Mutterbank schriftlich zugesichert werden.

Dabei sollten die primäre Zuständigkeit der Herkunftslandaufsicht für die konsolidierte Überwachung sowie die Zuständigkeiten der jeweiligen anderen Aufsichtsinstanzen festgelegt werden, damit eine wirksame konsolidierte Aufsicht über die gesamte Bank gewährleistet ist. Auch über den Austausch aufsichtsrelevanter Informationen unter den Aufsichtsinstanzen sind Vereinbarungen zu treffen, damit der Informationsfluss zum Hauptsitz sowie zu den Aufsichtsinstanzen des Herkunfts- und des Aufnahmelandes im Hinblick auf eine wirksame Beaufsichtigung nicht behindert wird.

Die Arbeitsgruppe schlägt für die Aufsicht über Buchungszentren folgende Grundsätze vor:

- Das Verfahren für die Zulassung von Buchungszentren sollte in voller Übereinstimmung mit den *Grundsätzen für eine wirksame Bankenaufsicht* erfolgen. Vor der Zulassung sollte die Zustimmung der Herkunftslandbehörde eingeholt werden, damit letztere von der Existenz des Buchungszentrums Kenntnis hat, die Möglichkeit hat, Bedenken anzumelden sowie bestätigen kann, dass sie das Buchungszentrum in die laufende konsolidierte Beaufsichtigung miteinbeziehen wird. Erfolgt die Zulassung des Buchungszentrums unter Auflagen, sollte die Herkunftslandbehörde entsprechend unterrichtet werden.
- Die Behörde, die die Zulassung erteilt, sollte von der Mutterbank eine formelle Erklärung darüber verlangen, wie Leitung, Kontrolle und Revision der Niederlassung erfolgen, sowie eine Bestätigung, dass diese Verfahren den normalen Überwachungsverfahren für ausländische Niederlassungen entsprechen. Dazu gehören auch Angaben darüber, wo die Bücher und Aufzeichnungen geführt werden, sowie die Namen sämtlicher Personen, die unmittelbar mit der Geschäftsleitung zu tun haben. Diese Informationen sollten an die Herkunftslandbehörde weitergegeben werden. Die Behörde des Drittlandes sollte darauf hingewiesen werden, dass „mind and management“ des Buchungszentrums in ihrem Land liegen.
- Der Hauptsitz sollte die Verantwortung für das Risikomanagement auf globaler Basis einschliesslich der von den Buchungszentren getätigten Geschäfte übernehmen, und zwar auch dann, wenn das Risikomanagement für das Buchungszentrum vom Drittland aus erfolgt.
- Die Behörde, die dem Buchungszentrum die Zulassung erteilt, sollte ihre sich aus dem Konkordat ergebenden Verpflichtungen als Aufnahmelandbehörde erfüllen. Sie sollte den Geschäftsbetrieb des Buchungszentrums auf der Grundlage von jährlichen Gesprächen mit der Geschäftsleitung und von regelmässig (z.B. vierteljährlich) vorzulegenden umfassenden Aufsichtsberichten sowie anderen Informationen von aussen beaufsichtigen. Darüber hinaus sollte sie selbst oder ein von ihr beauftragter Agent im Drittland, in dem „mind and management“ angesiedelt sind, Prüfungen vor Ort durchführen, die zumindest die Qualität der Geschäftsleitung, der Kontrollen und der Steuerung der Liquidität in Landeswährung (sofern vorhanden) zum Gegenstand haben. Für diese Zwecke sollten hinsichtlich des Zugangs der Aufnahmelandbehörde zu aufsichtsrelevanten Informationen im Drittland keine Einschränkungen bestehen.
- Die Herkunftslandbehörde sollte die primäre Zuständigkeit für die konsolidierte Überwachung des Bankkonzerns einschliesslich des Geschäftsbetriebs des Buchungszentrums haben. Die Aufsichtsbehörde des Drittlandes kann eine begrenzte Überwachung der vom Buchungszentrum ausgeführten Vorgänge wie z.B. die Überprüfung der Einhaltung von Regelungen, Kontrollen und Verfahren sowie der zusammengefassten Darstellungen über die Sicherheit und Solidität der durchgeführten Tätigkeiten vornehmen.

Buchungszentren, deren tatsächliche Geschäftsleitung („mind and management“) von einer nicht regulierten Einrichtung in einem Drittland wahrgenommen wird, können nach diesen Grundsätzen nicht wirksam beaufsichtigt werden und sollten deshalb verboten werden.

3. Buchungstochtergesellschaften

Weniger zahlreich sind die Fälle, in denen Banken auch „Buchungstochtergesellschaften“ gegründet haben. Diese werden hauptsächlich für die Abwicklung von Privatbank- oder Treuhandgeschäften eingesetzt. Durch die Einrichtung einer Tochtergesellschaft soll das Risiko dieser vor Ort bestehenden Gesellschaft von demjenigen der Muttergesellschaft getrennt werden. In der Regel werden die Geschäfte der Buchungstochter vom Aufnahmeland aus geleitet. Buchungstochter sind juristisch

selbstständige Einheiten, und es gibt keinen Grund, eine Leitung von einem anderen Land als dem Herkunfts- oder dem Aufnahmeland aus zuzulassen, da erhöhte operationelle und rechtliche Risiken bestehen. Für sämtliche Buchungstöchter sollten uneingeschränkt die Regelungen hinsichtlich der Zuständigkeiten und Beziehungen zwischen den Aufsichtsinstanzen des Herkunfts- und des Aufnahmelandes gemäss den *Grundsätzen für eine wirksame Bankenaufsicht* gelten.

Die Bankenaufsicht sollte die Gründung von Buchungstöchtern, deren „mind and management“ ausschliesslich in einem Drittland angesiedelt sind, künftig nicht mehr zulassen. Bestehen derartige Gesellschaften bereits, sollten die Aufsichtsbehörden eine kurze Frist (von weniger als einem Jahr) setzen, innerhalb derer „mind and management“ zur Mutterbank zu verlagern sind. Bei Nichtbefolgen dieser Auflage sollte die Zulassung entzogen werden.

Die Ansiedlung von „mind and management“ in der Mutterbank sollte nur dann genehmigt werden, wenn die Bankenaufsicht des Herkunftslandes wie bei der Mutterbank vollständigen und uneingeschränkten Zugang zu sämtlichen Büchern und Aufzeichnungen der Tochtergesellschaft hat, nicht aber, wenn sich die Bank darauf zu berufen versucht, dass Gesetze des Aufnahmelandes über das Bankgeheimnis einen derartigen Zugang nicht zulassen.