

**GRUNDSÄTZE  
FÜR EINE  
WIRKSAME BANKENAUF SICHT**

**Basler Ausschuss für Bankenaufsicht**

**Basel  
September 1997**

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht (Vorwort)</b> .....	1
<b>Zusammenstellung der Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht</b> .....	4
<b>Kapitel I Einleitung</b> .....	8
<b>Kapitel II Voraussetzungen für eine wirksame Bankenaufsicht</b> .....	11
<b>Kapitel III Zulassungsverfahren und Genehmigung von Änderungen der Unternehmensstruktur</b> .....	15
A. Eigentumsverhältnisse .....	16
B. Geschäftsplan, Kontrollsysteme und interne Organisation .....	17
C. Überprüfung der fachlichen und charakterlichen Eignung der Mitglieder des Verwaltungsorgans und der Geschäftsleitung .....	17
D. Finanzplanung einschliesslich Eigenmittel .....	18
E. Vorherige Zustimmung der Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes bei Auslandsbanken .....	18
F. Übertragung von Aktien einer Bank .....	19
G. Grössere Übernahmen oder Beteiligungen durch eine Bank .....	19
<b>Kapitel IV Die laufende Bankenaufsicht</b> .....	20
A. Risiken des Bankgeschäfts .....	20
B. Entwicklung und Umsetzung von aufsichtlichen Vorschriften und Anforderungen .....	23
1. Angemessene Eigenkapitalausstattung .....	23
2. Management des Kreditrisikos .....	25
3. Management des Marktrisikos .....	27
4. Management sonstiger Risiken .....	28
5. Interne Kontrollen .....	30
C. Methoden der laufenden Bankenaufsicht .....	32
1. Beaufsichtigung von aussen .....	33
2. Prüfung vor Ort und/oder Einsatz externer Revisoren .....	34
3. Aufsicht auf konsolidierter Basis .....	35
D. Aufsichtsrelevante Informationen über die Bankgeschäfte .....	35
1. Rechnungslegungsstandards .....	36
2. Umfang und Häufigkeit der Meldungen .....	36
3. Bestätigung der Korrektheit der eingereichten Informationen .....	37
4. Vertraulichkeit der aufsichtsrelevanten Informationen .....	38
5. Offenlegung .....	38
<b>Kapitel V Formelle Befugnisse der Aufsichtsbehörden</b> .....	39
A. Korrekturmassnahmen .....	39
B. Liquidationsverfahren .....	40

<b>Kapitel VI</b>	<b>Grenzüberschreitende Bankgeschäfte .....</b>	<b>41</b>
	A. Pflichten der Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes .....	41
	B. Pflichten der Aufsichtsbehörde des Aufnahmelandes .....	42
<b>Anhang I</b>	<b>Sonderfragen im Zusammenhang mit Banken in Staatseigentum .....</b>	<b>44</b>
<b>Anhang II</b>	<b>Einlagensicherung .....</b>	<b>45</b>

## **Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht (Basler Grundsätze)**

1. Schwächen im Bankensystem eines Landes, ob eines Entwicklungs- oder eines entwickelten Landes, können die Stabilität des Finanzsektors sowohl innerhalb dieses Landes als auch auf internationaler Ebene gefährden. Die Notwendigkeit, *die Finanzsysteme zu stärken*, ist zunehmend ins internationale Bewusstsein gerückt, und im Schlusskommuniqué des G7-Gipfels von Lyon im Juni 1996 wurden entsprechende Massnahmen gefordert. In letzter Zeit wurde in mehreren offiziellen Gremien, u.a. dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, geprüft, wie die Stabilität des Finanzsektors in der ganzen Welt gefestigt werden könnte.

2. Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht<sup>1</sup> arbeitet bereits seit langem in diesem Bereich und nutzt auch seine vielfältigen Kontakte mit Bankenaufsichtsbehörden in aller Welt für diesen Zweck. In den letzten anderthalb Jahren hat er nach der geeigneten Art und Weise gesucht, seine Bemühungen um die Stärkung der Aufsicht in allen Ländern auszudehnen, wobei er sich auf seine Beziehungen zu Ländern ausserhalb der Zehnergruppe und auf seine bisherige Arbeit zur Verbesserung der Aufsicht in seinen Mitgliedsländern stützt. Insbesondere hat der Ausschuss zwei Papiere erarbeitet:

- umfassende *Grundsätze* für eine wirksame Bankenaufsicht ("Basler Grundsätze"; im folgenden vorgestellt), und
- ein *Kompendium* der bestehenden Empfehlungen, Richtlinien und Mindestanforderungen des Basler Ausschusses (das von Zeit zu Zeit aktualisiert werden soll); auf die meisten dieser Dokumente wird im vorliegenden Dokument verwiesen.

Beide Papiere wurden von den Präsidenten der G10-Zentralbanken gutgeheissen. In der Hoffnung, dass sie dabei helfen könnten, die Stabilität des Finanzsektors in allen Ländern zu stärken, wurden sie den Finanzministern der Siebenergruppe und der Zehnergruppe als Vorbereitung für den Gipfel von Denver im Juni 1997 übergeben.

3. Bei der Entwicklung der Grundsätze hat der Basler Ausschuss eng mit *Aufsichtsbehörden ausserhalb der Zehnergruppe* zusammengearbeitet. In der Redaktionsgruppe waren der Basler Ausschuss sowie Chile, China, Hongkong, Mexiko, Russland, Thailand und die Tschechische Republik vertreten. Neun weitere Länder (Argentinien, Brasilien, Indien, Indonesien, Korea, Malaysia, Polen, Singapur und Ungarn) waren ebenfalls eng in die Arbeit eingebunden. Ausserdem sind die

---

<sup>1</sup> 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.

Ergebnisse einer allgemeinen Konsultation mit einer grösseren Gruppe einzelner Aufsichtsbehörden - sowohl direkt als auch über die regionalen Zusammenschlüsse von Aufsichtsbehörden - in die Erarbeitung der Grundsätze eingeflossen.

4. Die Basler Grundsätze sind **25 elementare Grundsätze**, die erfüllt sein müssen, damit eine wirksame Aufsicht möglich ist. Die Grundsätze beziehen sich auf die folgenden Bereiche:

Voraussetzungen für eine wirksame Bankenaufsicht (Grundsatz 1)

Zulassung und Struktur (Grundsatz 2-5)

Aufsichtliche Vorschriften und Mindestanforderungen (Grundsatz 6-15)

Methoden der laufenden Bankenaufsicht (Grundsatz 16-20)

Informationsbedarf (Grundsatz 21)

Formelle Befugnisse der Aufsichtsbehörden (Grundsatz 22)

Grenzüberschreitendes Bankgeschäft (Grundsatz 23-25)

Neben der Darstellung der Grundsätze selbst geht das Dokument näher darauf ein, auf welche verschiedenen Arten sie von den Aufsichtsbehörden umgesetzt werden können.

5. Die betreffenden nationalen Stellen sollten die Grundsätze bei der Beaufsichtigung sämtlicher Bankinstitute in ihrem Zuständigkeitsbereich anwenden.<sup>2</sup> Die Grundsätze sind als **Mindestanforderungen** zu verstehen, und es ist möglich, dass sie in vielen Fällen noch durch weitere Massnahmen ergänzt werden müssen, um bestimmten Gegebenheiten und Risiken in den Finanzsystemen der einzelnen Länder Rechnung zu tragen.

6. Die Basler Grundsätze sollen den **Aufsichtsbehörden und anderen Behörden in allen Ländern und auf internationaler Ebene** als Bezugsbasis dienen. Es liegt bei den nationalen Aufsichtsbehörden (von denen viele bereits aktiv bemüht sind, ihre Aufsichtsregelungen zu verbessern), das beigefügte Papier als Ausgangspunkt für eine Überprüfung ihrer bestehenden Aufsichtsverfahren und für ein Programm zu verwenden, mit dem sie etwaige Mängel so rasch beheben können, wie es ihre rechtlichen Befugnisse zulassen. Die Grundsätze sind so gestaltet worden, dass ihre Einhaltung von Aufsichtsbehörden, regionalen Zusammenschlüssen von Aufsichtsbehörden und ganz generell vom Markt überprüft werden kann. Der Basler Ausschuss wird zusammen mit anderen interessierten Organisationen die Aufgabe übernehmen, die Fortschritte der einzelnen Ländern bei der Umsetzung der Grundsätze zu beobachten. Es wird vorgeschlagen, dass der IWF, die Weltbank und andere Organisationen die Grundsätze nutzen, um einzelnen Ländern - im Zusammenhang mit Bemühungen um die allgemeine Stabilität in der Wirtschaft und im Finanzsektor - bei der Verbesserung ihrer Aufsichtsregelungen zu helfen. Die Umsetzung der Grundsätze wird bei der Internationalen Konferenz der Bankenaufsichtsbehörden im Oktober 1998 und danach alle zwei Jahre überprüft werden.

---

<sup>2</sup> In den Ländern, in denen Finanzinstitute ohne Bankstatus ähnliche Finanzdienstleistungen wie Banken erbringen, sind viele der vorliegenden Grundsätze auch auf solche Nichtbank-Finanzinstitute anwendbar.

7. Die Aufsichtsbehörden in der ganzen Welt werden ermutigt, die Basler Grundsätze *anzunehmen*. Die Mitglieder des Basler Ausschusses und die 16 anderen Aufsichtsbehörden, die an der Aufstellung der Grundsätze beteiligt waren, befürworten alle den Inhalt des Papiers.

8. Die Vorsitzenden der *regionalen Zusammenschlüsse von Aufsichtsbehörden*<sup>3</sup> unterstützen die Bemühungen des Basler Ausschusses und sind bereit, die Annahme der Grundsätze in ihrem Mitgliederkreis zu fördern. Erörtert wird derzeit, welche Rolle die regionalen Zusammenschlüsse dabei spielen können, die Annahme der Grundsätze sicherzustellen und ihre Umsetzung durch ihre Mitglieder zu überwachen.

9. Der Basler Ausschuss ist überzeugt, dass die Herstellung einer Übereinstimmung mit den Grundsätzen in jedem Land die Verbesserung der Stabilität des Finanzsektors im Inland und auf internationaler Ebene wesentlich voranbringen wird. Dieses Ziel wird unterschiedlich rasch erreicht werden. In vielen Ländern werden erhebliche *Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen* und der Befugnisse der Aufsichtsbehörden nötig sein, da viele Aufsichtsbehörden derzeit nicht die erforderlichen gesetzlichen Befugnisse haben, um alle Grundsätze umzusetzen. In diesen Fällen hält es der Basler Ausschuss für wichtig, dass sich die Gesetzgeber in den einzelnen Ländern dringend den Änderungen widmen, die durchgeführt werden müssen, damit die Grundsätze in allen wesentlichen Aspekten angewandt werden können.

10. Der *Basler Ausschuss* wird sich weiterhin damit befassen, Standards hinsichtlich wesentlicher Risikoelemente und in zentralen Bereichen der Bankenaufsicht zu setzen, wie er es z.B. auch in den im Kompendium enthaltenen Papieren getan hat. Die Basler Grundsätze werden als Bezugspunkt für die künftige Arbeit des Ausschusses und gegebenenfalls auch für die Arbeit mit Aufsichtsbehörden ausserhalb der Zehnergruppe und ihren regionalen Zusammenschlüssen dienen. Der Ausschuss ist bereit, Arbeiten auf nationaler Ebene zu fördern, um die Grundsätze zusammen mit anderen Aufsichtsbehörden und betroffenen Parteien umzusetzen. Ferner ist der Ausschuss entschlossen, seine Zusammenarbeit mit Aufsichtsbehörden von Ländern ausserhalb der Zehnergruppe weiter zu stärken und seine erheblichen Investitionen in technische Hilfe und Schulung zu intensivieren.

---

<sup>3</sup> Arab Committee on Banking Supervision, Caribbean Banking Supervisors Group, Association of Banking Supervisory Authorities of Latin America and the Caribbean, Eastern and Southern Africa Banking Supervisors Group, EMEAP Study Group on Banking Supervision, Group of Banking Supervisors from Central and Eastern European Countries, Gulf Cooperation Council Banking Supervisors' Committee, Offshore Group of Banking Supervisors, Regional Supervisory Group of Central Asia and Transcaucasia, SEANZA Forum of Banking Supervisors, Committee of Banking Supervisors in West and Central Africa.

## ZUSAMMENSTELLUNG DER GRUNDSÄTZE FÜR EINE WIRKSAME BANKENAUF SICHT

### *Voraussetzungen für eine wirksame Bankenaufsicht*

1. In einem wirksamen Bankenaufsichtssystem sind die Zuständigkeiten und Ziele für alle Stellen, die an der Aufsicht über Bankinstitute beteiligt sind, klar definiert. Jede dieser Stellen muss operativ unabhängig sein und über angemessene Ressourcen verfügen. Auch eine geeignete Rechtsgrundlage für die Bankenaufsicht muss vorhanden sein, darunter Vorschriften über die Zulassung von Bankinstituten und ihre laufende Beaufsichtigung, die Befugnis zur Ergreifung von Massnahmen zugunsten der Einhaltung des geltenden Rechts sowie zur Behandlung von Sicherheits- und Stabilitätsfragen und Rechtsschutz für die Aufsichtsbehörden und ihre Mitarbeiter. Ferner müssen Vorkehrungen für den Informationsaustausch zwischen verschiedenen Aufsichtsbehörden und für die Wahrung der Vertraulichkeit dieser Informationen getroffen sein.

### *Zulassung und Struktur*

2. Es muss klar definiert sein, welche Geschäfte Institute, die als Banken zugelassen sind und der Bankenaufsicht unterstehen, durchführen dürfen, und die Verwendung des Wortes "Bank" in Eigennamen sollte so weit wie möglich geregelt sein.
3. Die Zulassungsbehörde muss befugt sein, Kriterien festzusetzen und Zulassungsanträge von Instituten, die die festgelegten Anforderungen nicht erfüllen, abzulehnen. Im Zulassungsverfahren müssen mindestens die Eigentumsverhältnisse des Bankinstituts, die oberste Verwaltungsebene und die Geschäftsleitung, die Unternehmensplanung und die internen Kontrollverfahren sowie die vorgesehene Finanzierungsstruktur einschliesslich der Eigenkapitalausstattung beurteilt werden. Ist der vorgesehene Eigentümer bzw. die vorgesehene Muttergesellschaft eine ausländische Bank, ist die vorherige Zustimmung der Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes einzuholen.
4. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen befugt sein, Vorhaben zur Weiterübertragung von beträchtlichen Eigentumsanteilen oder von Mehrheitsbeteiligungen an bestehenden Banken zu prüfen und abzulehnen.
5. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen befugt sein, Kriterien aufzustellen, anhand deren grössere Übernahmen oder Beteiligungen durch eine Bank geprüft werden können und anhand deren gewährleistet werden kann, dass Unternehmensverbindungen oder -strukturen eine Bank nicht unbilligen Risiken aussetzen oder eine wirksame Aufsicht verhindern.

*Aufsichtliche Vorschriften und Mindestanforderungen*

6. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen vorsichtige und angemessene Eigenkapitalanforderungen für alle Banken festsetzen. Die Eigenkapitalanforderungen sollten den von den Banken eingegangenen Risiken Rechnung tragen, und sie müssen die Eigenkapitalkomponenten im Hinblick auf deren Verlustabsorptionsfähigkeit definieren. Zumindest bei international tätigen Banken dürfen diese Anforderungen nicht geringer sein als in der Basler Eigenkapitalvereinbarung und ihren Änderungen festgelegt.
7. Wesentlicher Bestandteil jedes Bankenaufsichtssystems ist die Beurteilung der Geschäftsgrundsätze, Geschäftspraktiken und Verfahrensweisen einer Bank hinsichtlich der Kreditvergabe und Anlage sowie der laufenden Verwaltung der Kredit- und Anlageportefeuilles.
8. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen sich überzeugen, dass die Banken für die Beurteilung der Qualität von Aktiva sowie der Angemessenheit der Risikovorsorge für Kreditausfälle angemessene Geschäftsgrundsätze, Geschäftspraktiken und Verfahrensweisen festlegen und einhalten.
9. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen sich überzeugen, dass die Banken über Management-informationssysteme verfügen, die die Geschäftsleitung in die Lage versetzen, Konzentrationen innerhalb des Portefeuilles zu erkennen, und die Bankenaufsichtsbehörden müssen Limits festlegen, um das Engagement einer Bank gegenüber einzelnen Kreditnehmern oder Gruppen miteinander verbundener Kreditnehmer zu begrenzen.
10. Um Missbräuchen im Zusammenhang mit der Kreditvergabe an in das Geschäft der betreffenden Bank involvierte Schuldner vorzubeugen, müssen die Bankenaufsichtsbehörden über Vorschriften verfügen, wonach die Banken Kredite an verbundene Unternehmen und Einzelpersonen zu Marktkonditionen vergeben, solche Kreditgewährungen wirksam überwacht werden und andere geeignete Massnahmen ergriffen werden müssen, um die Risiken zu begrenzen oder zu mindern.
11. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen sich überzeugen, dass die Banken in ihrem internationalen Kredit- und Anlagegeschäft über angemessene Grundsätze und Verfahrensweisen für die Erkennung, Überwachung und Begrenzung von Länder- und Transferisiken sowie die Bildung angemessener Risikovorsorgen für diese Risiken verfügen.
12. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen sich überzeugen, dass die Banken über Systeme verfügen, mit denen Marktrisiken korrekt gemessen, überwacht und angemessen begrenzt werden; die Aufsichtsbehörden sollten befugt sein, nötigenfalls spezifische Limits und/oder spezifische Eigenkapitalanforderungen für Marktrisikoengagements festzulegen.
13. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen sich überzeugen, dass die Banken über ein umfassendes Risikomanagementverfahren verfügen (einschl. einer angemessenen Beobachtung und Überwachung durch das oberste Verwaltungsorgan und die Geschäftsleitung), um

alle sonstigen nennenswerten Risiken erkennen, messen, überwachen und begrenzen sowie gegebenenfalls mit Eigenkapital unterlegen zu können.

14. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen sich überzeugen, dass die Banken über interne Kontrollen verfügen, die der Art und dem Umfang ihres Geschäfts angemessen sind. Dazu gehören genaue Regelungen für das Delegieren von Befugnissen und Zuständigkeiten, die Trennung der Funktionen, die das Eingehen von Verpflichtungen für die Bank, das Verfügen über Gelder und die Rechenschaftslegung über ihre Aktiva und Passiva betreffen, die Abstimmung dieser Funktionen, die Sicherung der Aktiva sowie angemessene unabhängige interne oder externe Revisions- und Compliance-Funktionen zur Prüfung der Einhaltung dieser Vorschriften sowie der einschlägigen Gesetze und Bestimmungen.
15. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen sich überzeugen, dass die Banken über angemessene Geschäftsgrundsätze, Geschäftspraktiken und Verfahrensweisen verfügen, einschliesslich strenger Vorschriften über die Kenntnis der Kundenidentität, die einen hohen ethischen und professionellen Standard im Finanzsektor fördern und verhindern, dass die Bank - wissentlich oder unwissentlich - von kriminellen Elementen benutzt wird.

#### *Methoden der laufenden Bankenaufsicht*

16. Ein wirksames Bankenaufsichtssystem sollte in irgendeiner Form sowohl die Aufsicht vor Ort als auch die Beaufsichtigung von aussen umfassen.
17. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen regelmässig Kontakt mit der Geschäftsleitung der Bank halten und das Geschäft des Instituts im einzelnen kennen.
18. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen die Möglichkeit haben, aufsichtsrelevante Meldungen und statistische Ergebnisse auf Einzelinstitutsebene sowie auf konsolidierter Basis von den Banken zu erheben, zu prüfen und zu analysieren.
19. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen die Möglichkeit haben, aufsichtsrelevante Informationen entweder durch Prüfungen vor Ort oder durch die Einschaltung externer Revisoren unabhängig zu überprüfen.
20. Ein wesentliches Element der Bankenaufsicht besteht darin, dass die Aufsichtsbehörden einen Bankkonzern auf konsolidierter Basis beaufsichtigen können.

#### *Informationsbedarf*

21. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen sich überzeugen, dass jede Bank angemessene Bücher führt, die gemäss einheitlichen Rechnungslegungsgrundsätzen und -praktiken er-

stellt wurden, so dass sich die Aufsichtsbehörde ein getreues Bild von der finanziellen Verfassung der Bank und der Rentabilität ihrer Geschäfte machen kann, und dass die Bank regelmässige Finanzausweise publiziert, die ihre Situation getreu widerspiegeln.

#### *Formelle Befugnisse der Aufsichtsbehörden*

22. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen über angemessene Aufsichtsinstrumente verfügen, damit sie frühzeitig Gegenmassnahmen ergreifen können, wenn Banken Aufsichtsvorschriften (wie z.B. die vorgeschriebene Eigenkapitalausstattung) nicht erfüllen, wenn es zu Aufsichtsverstössen kommt oder die Einleger sonstwie gefährdet sind. Im Extremfall sollten sie die Möglichkeit haben, einer Bank die Zulassung zu entziehen oder den Entzug zu empfehlen.

#### *Grenzüberschreitendes Bankgeschäft*

23. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen gegenüber international tätigen Bankinstituten eine weltweit konsolidierte Aufsicht praktizieren, d.h. sie müssen sämtliche Aspekte des weltweiten Geschäfts dieser Institute angemessen überwachen und die einschlägigen Aufsichtsvorschriften auf sie anwenden, insbesondere bei ihren ausländischen Zweigstellen, Joint Ventures und Tochtergesellschaften.
24. Ein wesentliches Element der konsolidierten Aufsicht besteht darin, einen Kontakt und Informationsaustausch mit den verschiedenen anderen beteiligten Aufsichtsbehörden herzustellen, insbesondere mit den Aufsichtsbehörden der Aufnahmeländer.
25. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen verlangen, dass ausländische Banken bei Geschäften in ihrem Land dieselben hohen Standards erfüllen, wie sie für inländische Institute gelten, und sie müssen befugt sein, die von den Herkunftslandbehörden dieser Banken für eine konsolidierte Aufsicht benötigten Informationen weiterzugeben.

## KAPITEL I EINLEITUNG

Eine wirksame Bankenaufsicht ist für eine starke Volkswirtschaft von wesentlicher Bedeutung, denn das Bankgewerbe spielt im Zahlungsverkehr und beim effizienten Einsatz von Ersparnis in der Volkswirtschaft eine zentrale Rolle. Die Bankenaufsicht hat die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die Banken solide und sicher arbeiten und dass sie über genügend Eigenkapital und Reserven verfügen, um die Risiken ihrer Geschäfte zu absorbieren. Eine starke und wirksame Bankenaufsicht liefert ein öffentliches Gut, das der Markt allein nicht unbedingt hervorbringen kann; zusammen mit einer effizienten Wirtschaftspolitik ist sie massgebend für die Stabilität des Finanzwesens in jedem Land. Zwar ist eine gute Bankenaufsicht nicht billig, aber eine schlechte ist erwiesenermassen noch teurer.

Die hier aufgestellten Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht stützen sich auf folgende Kernpunkte:

- Das Hauptziel der Aufsicht ist, die Stabilität im Finanzsektor und das Vertrauen in das Finanzsystem aufrechtzuerhalten und so das Verlustrisiko für Einleger und andere Gläubiger zu verringern.
- Die Aufsichtsbehörden sollten die Marktdisziplin unterstützen, indem sie solide Führungsstrukturen der Unternehmen fördern (durch angemessenen Aufbau sowie klare Verantwortlichkeiten für das Verwaltungsorgan und die Geschäftsleitung einer Bank)<sup>4</sup> und die Markttransparenz und die Selbstüberwachung durch den Markt verbessern.
- Um ihre Aufgaben effizient wahrnehmen zu können, muss eine Aufsichtsbehörde operativ unabhängig sein und über die Mittel und Befugnisse verfügen, Informationen sowohl vor Ort als auch extern einzuholen; ferner muss sie imstande sein, ihre Entscheidungen durchzusetzen.
- Die Aufsichtsbehörde muss sich über den Charakter der von den Banken getätigten Geschäfte im klaren sein, und sie muss nach Möglichkeit sicherstellen, dass die von den Banken eingegangenen Risiken angemessen gesteuert werden.
- Bei einer wirksamen Bankenaufsicht muss das Risikoprofil der einzelnen Banken beurteilt werden; die Ressourcen der Aufsichtsbehörden müssen entsprechend verteilt werden.
- Die Aufsichtsbehörden müssen darauf achten, dass die Banken über die für das Eingehen von Risiken nötigen Ressourcen verfügen, einschliesslich angemessener Eigenmittel, einer soliden Geschäftsführung sowie wirksamer Kontroll- und Buchführungssysteme.

---

<sup>4</sup> In diesem Dokument wird von einer Geschäftsführungsstruktur ausgegangen, die sich aus einem obersten Verwaltungsorgan und einer Geschäftsleitung zusammensetzt. Der Ausschuss weiss, dass die rechtlichen und sonstigen Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich sind, was die Funktion des obersten Verwaltungsorgans und der Geschäftsleitung betrifft. In einigen Ländern besteht die Hauptaufgabe, wenn nicht sogar die einzige Aufgabe des Verwaltungsorgans darin, das geschäftsführende Organ (Geschäftsleitung, Generaldirektion) zu beaufsichtigen, um sicherzustellen, dass dieses seine Aufgaben erfüllt. Aus diesem Grund wird das Verwaltungsorgan in einigen Ländern auch als "Aufsichtsrat" bezeichnet, d.h. es hat in diesem Fall keine geschäftsführenden Funktionen. In anderen Ländern dagegen sind die Aufgaben des "Verwaltungsrats" breiter gefächert, d.h. er legt die allgemeinen geschäftspolitischen Richtlinien der Bank fest. Angesichts dieser Unterschiede werden in diesem Papier mit "oberstem Verwaltungsorgan" und "Geschäftsleitung" nicht rechtliche Konstrukte bezeichnet, sondern zwei entscheidungstragende Funktionen innerhalb der Bank.

- Die Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsbehörden ist von wesentlicher Bedeutung, ganz besonders bei grenzüberschreitenden Bankgeschäften.

Die Bankenaufsicht sollte ein leistungsfähiges und wettbewerbsfähiges Bankensystem unterstützen, das die Nachfrage der Öffentlichkeit nach qualitativ hochstehenden Bankdienstleistungen zu vernünftigen Kosten befriedigen kann. Generell ist daran zu denken, dass das Niveau des von der Aufsicht gewährten Schutzes gegen die Kosten der Bankdienstleistungen abzuwägen ist. Je geringer die Risikotoleranz gegenüber Banken und dem Finanzsystem, desto belastender und kostspieliger dürfte die Aufsicht werden, so dass sie sich letztendlich negativ auf Innovation und Ressourcenallokation auswirkt.

Die Aufsicht kann und soll keinen Schutz vor Bankkonkursen bieten. In einer Marktwirtschaft gehört der Konkurs zum unternehmerischen Risiko. Wie ein Konkurs gehandhabt wird und wie seine Kosten getragen werden, ist weitgehend eine politische Frage, wobei u.a. entschieden werden muss, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang staatliche Mittel zur Unterstützung des Bankensystems eingesetzt werden sollen. Solche Fragen können daher nicht immer ausschliesslich in die Zuständigkeit der Bankenaufsicht fallen; die Bankenaufsicht sollte jedoch über angemessene Vorsorgemassnahmen für Problemsituationen bei Banken verfügen.

Für die Unterstützung einer wirksamen Aufsicht sind gewisse Infrastrukturen unabdingbar. Fehlen sie, sollte die Aufsichtsbehörde die staatlichen Behörden dazu bringen, sie zu schaffen (und wenn möglich eine Rolle bei ihrer Gestaltung und Entwicklung übernehmen). Dieses Thema wird in Kapitel II erörtert.

In einigen Ländern ist das Zulassungsverfahren für Banken von der laufenden Aufsicht getrennt. Aber unabhängig von der Zuständigkeitsregelung sollten im Zulassungsverfahren selbstverständlich dieselben hohen Standards massgebend sein wie bei der eigentlichen Aufsicht, die das Hauptthema dieses Berichts ist. Kapitel III erörtert daher einige Grundsätze und Fragen, auf die bei der Zulassung zu achten ist.

Die oben aufgeführten und in den Kapiteln III-VI dieses Dokuments näher erläuterten Grundsätze der Bankenaufsicht bilden die notwendige Grundlage für ein solides Aufsichtssystem. Landesspezifische Besonderheiten sind bei der Umsetzung dieser Standards zu berücksichtigen. Diese Standards sind notwendig, möglicherweise sind sie allein aber nicht immer ausreichend. Aufsichtsbehörden sollten die typischen Merkmale des Bankgewerbes ihres Landes und dessen Risiken sowie ganz allgemein die lokale Infrastruktur berücksichtigen. Jedes Land sollte daher prüfen, inwieweit diese Standards durch zusätzliche Anforderungen für bestimmte Risiken und Verhältnisse am Inlandsmarkt ergänzt werden sollten. Ausserdem ist die Bankenaufsicht etwas Dynamisches und muss auf Marktveränderungen reagieren. Die Aufsichtsbehörden müssen daher bereit sein, ihre Aufsichtspolitik und -praxis mit Blick auf neue Entwicklungen regelmässig zu überprüfen. Damit sie dies tun können, sind ausreichend flexible gesetzliche Rahmenbedingungen erforderlich.

## KAPITEL II VORAUSSETZUNGEN FÜR EINE WIRKSAME BANKENAUF SICHT

Die Bankenaufsicht ist nur ein Teil eines umfassenderen Komplexes von Voraussetzungen für die Förderung stabiler Finanzmärkte. Dazu gehören u.a.:

1. eine solide und nachhaltige Wirtschaftspolitik,
2. eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur,
3. eine wirksame Marktdisziplin,
4. Verfahren für eine effiziente Lösung von Bankproblemen,
5. Mechanismen für einen angemessenen Schutz des gesamten Finanzsystems (oder ein staatliches Sicherheitsnetz).

1. *Die Gestaltung einer soliden und nachhaltigen Wirtschaftspolitik* fällt nicht in die Zuständigkeit der Bankenaufsicht. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen jedoch reagieren, wenn sie merken, dass bestehende wirtschaftspolitische Massnahmen die Sicherheit und Solidität des Bankensystems aushöhlen. Mangelt es an einer soliden Wirtschaftspolitik, steht die Bankenaufsicht vor einer praktisch unlösbaren Aufgabe. Eine solide Wirtschaftspolitik ist daher der Grundstein eines stabilen Finanzsystems.

2. *Eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur* muss folgende Einrichtungen umfassen:

- ein Gesetzeskorpus, das Aktienrecht, Konkursrecht, Obligationenrecht, Konsumentenschutz und die gesetzliche Regelung des Privateigentums umfasst; die Gesetze sollten konsequent durchgesetzt werden und eine billige Beilegung von Streitigkeiten ermöglichen;
- umfassende und gut durchdachte Rechnungslegungsgrundsätze und -vorschriften, die international anerkannt sind;
- ein System unabhängiger Revisionen für grössere Unternehmen, so dass die Leser von Bilanzen, einschliesslich Banken, eine unabhängige Zusicherung erhalten, dass die Jahresrechnung ein angemessenes und getreues Bild der Finanzlage des Unternehmens gibt und nach anerkannten Rechnungslegungsgrundsätzen erstellt worden ist, wobei die Revisoren für ihre Arbeit haften;
- eine wirksame Bankenaufsicht wie im vorliegenden Dokument beschrieben;
- klare Vorschriften und eine angemessene Aufsicht für andere Finanzmärkte sowie gegebenenfalls deren Teilnehmer;
- ein sicheres und leistungsfähiges Zahlungsverkehrs- und Verrechnungssystem für die Abwicklung von Finanzgeschäften, bei denen das Adressenrisiko unter Kontrolle gehalten wird.

Fehlen diese Einrichtungen oder sind sie mangelhaft, kann dies erheblich zur Destabilisierung des Finanzsystems beitragen.

3. Voraussetzungen für *eine wirksame Marktdisziplin* sind ein angemessener Informationsfluss zu den Marktteilnehmern, finanzielle Anreize, mit denen gut geführte Institute belohnt werden,

und Vorkehrungen, die verhindern, dass Anleger von den Konsequenzen ihrer Entscheidungen abgeschottet werden. Zu achten ist ferner auf Kontrolle über die Unternehmen und darauf, dass die Kreditnehmer den Anlegern und Gläubigern wahrheitsgemässe, aussagekräftige, transparente und aktuelle Informationen geben.

Signale des Marktes können verzerrt werden und die Disziplin kann geschwächt werden, wenn staatliche Stellen versuchen, kommerzielle Entscheidungen – vor allem Entscheidungen über Kreditgewährung – zu beeinflussen oder umzustossen, um rein politische Ziele zu erreichen. Unter solchen Umständen ist es wichtig, dass etwaige Garantien für solche Kredite offengelegt werden und dass Vorkehrungen zur Entschädigung von Finanzinstituten bestehen, falls staatlich angeordnete Kredite notleidend werden.

4. Ausreichend flexible Befugnisse sind notwendig, um *Probleme in Banken effizient zu lösen*. Sind die Probleme lösbar, wird die Aufsichtsbehörde in der Regel versuchen, eine Lösung zu finden und durchzusetzen, die allen ihren Bedenken Rechnung trägt; bei unlösbaren Problemen ist die rasche und geordnete Liquidation von Instituten, die den Anforderungen der Aufsicht nicht mehr genügen können, ein notwendiges Element eines leistungsfähigen Finanzsystems. Nachsicht – ob sie das Ergebnis politischen Drucks ist oder nicht – verschlimmert in der Regel die Probleme und verteuert ihre Lösung. Die Aufsichtsbehörde sollte für die geordnete Liquidierung von Problembanken zuständig sein oder dabei mitwirken, um zu gewährleisten, dass die Einleger vor den Aktionären, den Inhabern nachrangiger Schuldtitel und anderen mit dem Institut verbundenen Parteien ihr Geld so weit wie möglich aus den Ressourcen der Bank (gegebenenfalls ergänzt durch eine Einlagensicherung)<sup>5</sup> zurückerhalten.

In einigen Fällen werden die Interessen der Einleger am besten durch eine Umstrukturierung in irgendeiner Form gewahrt, vielleicht eine Übernahme durch ein stärkeres Institut oder die Zuführung neuen Kapitals oder das Hinzukommen neuer Aktionäre. Die Aufsichtsbehörde kann bei solchen Lösungen fördernd mitwirken. Wichtig ist, dass das Ergebnis sämtlichen Anforderungen der Aufsicht entspricht, dass es realistischweise in einer kurzen und genau bestimmten Zeitspanne erreicht werden kann und dass die Einleger in der Zwischenzeit geschützt sind.

5. Wieviel *Schutz für das gesamte Finanzsystem* erforderlich ist, ist im grossen und ganzen eine Grundsatzfrage, die von den zuständigen Behörden (einschl. der Zentralbank) beantwortet werden muss, vor allem wenn möglicherweise staatliche Gelder eingesetzt werden müssen. In der Regel wird dabei auch die Aufsichtsbehörde einbezogen, da sie über genaue Kenntnis der betroffenen Institute verfügt. Damit die Aufsichtsbehörde frei agieren kann, muss unbedingt eine klare Trennlinie zwischen diesem Schutz des Finanzsystems (Sicherheitsnetzfunktion) und der laufenden Aufsicht über solvente Institute gezogen werden. Bei der Behandlung von Systemfragen müssen einerseits Gefahren für das Vertrauen in das Finanzsystem und Ansteckungsrisiken für an sich solide Institute berücksichtigt

---

<sup>5</sup> Da sich die Einlagensicherung und die Bankenaufsicht gegenseitig beeinflussen, werden einige elementare Grundsätze in Anhang II diskutiert.

werden, andererseits die Notwendigkeit, die Verzerrung von Marktsignalen und die Beeinträchtigung der Marktdisziplin so gering wie möglich zu halten. Wenn eine Einlagensicherung besteht, wird möglicherweise auch diese in Anspruch genommen.

**Grundsatz 1:** In einem wirksamen Bankenaufsichtssystem sind die Zuständigkeiten und Ziele für alle Stellen, die an der Aufsicht über Bankinstitute beteiligt sind, klar definiert. Jede dieser Stellen muss operativ unabhängig sein und über angemessene Ressourcen verfügen. Auch eine geeignete Rechtsgrundlage für die Bankenaufsicht muss vorhanden sein, darunter Vorschriften über die Zulassung von Bankinstituten und ihre laufende Beaufsichtigung, die Befugnis zur Ergreifung von Massnahmen zugunsten der Einhaltung des geltenden Rechts sowie zur Behandlung von Sicherheits- und Stabilitätsfragen und Rechtsschutz für die Aufsichtsbehörden und ihre Mitarbeiter. Ferner müssen Vorkehrungen für den Informationsaustausch zwischen verschiedenen Aufsichtsbehörden und für die Wahrung der Vertraulichkeit dieser Informationen getroffen sein.

Die Einhaltung dieses Grundsatzes erfordert die folgenden Elemente:

- ein klares, realistisches und kohärentes System von Zuständigkeiten und Zielen, die vom Gesetzgeber für die beteiligte(n) Aufsichtsbehörde(n) festgelegt werden; die Aufsichtsbehörde muss diese Ziele unabhängig und ohne politischen Druck verfolgen können, sie trägt jedoch Verantwortung für das Erreichen der Ziele;
- angemessene Ressourcen (z.B. Personal, Finanzmittel und Technologie), um die gesteckten Ziele verwirklichen zu können, wobei diese zu Bedingungen bereitzustellen sind, die die Autonomie, Integrität und Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde nicht beeinträchtigen;
- gesetzliche Rahmenbedingungen für das Bankgewerbe, die erstens die Mindestanforderungen festlegen, die die Banken erfüllen müssen, zweitens den Aufsichtsbehörden genügend Flexibilität lassen, gegebenenfalls administrative Aufsichtsvorschriften festzulegen, damit die gesteckten Ziele erreicht werden können, sowie qualitative Beurteilungen vorzunehmen, drittens der Aufsichtsbehörde die Befugnis einräumen, Informationen einzuholen und unabhängig zu überprüfen, und viertens die Aufsichtsbehörde ermächtigen, Strafmassnahmen durchzusetzen, wenn Aufsichtsvorschriften nicht eingehalten werden (einschl. der Befugnis, Einzelpersonen abzurufen, Sanktionen zu verhängen und Zulassungen aufzuheben);
- Schutz (in der Regel gesetzlich verankert) vor persönlicher und institutioneller Haftung für Handlungen, die im Rahmen der Aufsichtstätigkeit in gutem Glauben vorgenommen wurden;

- ein System der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen den verschiedenen in- und ausländischen Behörden und Ämtern, die für die Sicherheit und die Solidität des Finanzsystems verantwortlich sind; diese Zusammenarbeit sollte durch Vorkehrungen zum Schutz der Vertraulichkeit von aufsichtsrelevanten Informationen unterstützt werden; es sollte sichergestellt werden, dass solche Informationen nur für die Zwecke einer wirksamen Aufsicht über die betreffenden Institute verwendet werden.

### **KAPITEL III ZULASSUNGSVERFAHREN UND GENEHMIGUNG VON ÄNDERUNGEN DER UNTERNEHMENSSTRUKTUR**

- Grundsatz 2:** Es muss klar definiert sein, welche Geschäfte Institute, die als Banken zugelassen sind und der Bankenaufsicht unterstehen, durchführen dürfen, und die Verwendung des Wortes "Bank" in Eigennamen sollte so weit wie möglich geregelt sein.
- Grundsatz 3:** Die Zulassungsbehörde muss befugt sein, Kriterien festzusetzen und Zulassungsanträge von Instituten, die die festgelegten Anforderungen nicht erfüllen, abzulehnen. Im Zulassungsverfahren müssen mindestens die Eigentumsverhältnisse des Bankinstituts, die oberste Verwaltungsebene und die Geschäftsleitung, die Unternehmensplanung und die internen Kontrollverfahren sowie die vorgesehene Finanzierungsstruktur einschliesslich der Eigenkapitalausstattung beurteilt werden. Ist der vorgesehene Eigentümer bzw. die vorgesehene Muttergesellschaft eine ausländische Bank, ist die vorherige Zustimmung der Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes einzuholen.

Um ein solides Finanzsystem zu fördern und den Kreis der zu beaufsichtigenden Institute genau festzulegen, müssen die Verfahren für die Zulassung von Bankinstituten und die Geschäftsbereiche, die Gegenstand der Zulassung sind, klar definiert werden. Mindestens aber ist insbesondere die Entgegennahme eigentlicher Bankeinlagen von der Öffentlichkeit in der Regel den Instituten vorzubehalten, die als Bank zugelassen sind und der Bankenaufsicht unterstehen. Der Begriff "Bank" ist genau zu definieren, und die Verwendung des Wortes "Bank"<sup>6</sup> in Namen ist möglichst genau zu regeln, wenn die Öffentlichkeit durch Institute, die dieses Wort in ihrem Namen verwenden, die aber weder als Bank zugelassen sind noch der Aufsicht unterstehen, irreführt werden könnte.

Wenn die Bankenaufsicht auf einem System der Zulassung von im Einlagengeschäft tätigen Instituten (und gegebenenfalls auch von anderen Finanzinstituten) beruht, verfügen die Aufsichtsbehörden über ein Instrument, um den Kreis der zu beaufsichtigenden Institute zu bestimmen und den Zugang zum Bankgewerbe zu kontrollieren. Die Zulassungsbehörde sollte sich überzeugen, dass ein neues Bankinstitut geeignete Aktionäre, angemessene Eigenmittel, eine der Betriebsstruktur entsprechende Rechtsform und eine Geschäftsleitung hat, die ausreichend erfahren und integer ist, um die Bank solide und umsichtig zu führen. Wichtig ist, dass die Kriterien für die Zulassung mit den Kriterien der laufenden Aufsicht übereinstimmen, so dass sie eine der Grundlagen für die Aufhebung der Zulassung bilden können, wenn ein bestehendes Institut ihnen nicht mehr genügt. Sind die Zulassungs- und die Aufsichtsbehörde getrennt, ist es wichtig, dass die beiden bei der Zulassung eng zusammenarbeiten und dass die Aufsichtsbehörde einen gesetzlichen Anspruch darauf hat, von der Zulassungsbehörde angehört zu werden. Klare und objektive Kriterien schränken auch die Möglichkeit

---

<sup>6</sup> Einschl. in Zusammensetzungen.

politischer Einflussnahme auf das Zulassungsverfahren ein. Obwohl das Zulassungsverfahren keine Gewähr dafür bieten kann, dass die Bank nach ihrer Eröffnung gut geführt wird, kann es doch eine wirksame Methode zur Reduzierung der Zahl instabiler Institute sein, die neu im Bankgewerbe auftreten. Die Zulassungsvorschriften wie auch die Aufsichtsinstrumente sollten so gestaltet sein, dass sie die Zahl der Bankkonkurse und den Umfang der Verluste von Einlegern in Grenzen halten, ohne die Effizienz und die Wettbewerbsfähigkeit des Bankgewerbes durch zu rigorose Zulassungsbeschränkungen zu beeinträchtigen. Beides ist notwendig, um das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Bankgewerbe zu erhalten.

Die Zulassungsbehörde sollte nicht nur strenge Kriterien für die Zulassungsanträge von Banken festlegen, sondern sie muss auch das Recht haben, solche Anträge abzulehnen, wenn die Kriterien nicht zu ihrer Zufriedenheit erfüllt werden. Das Zulassungsverfahren sollte zumindest in einer Überprüfung der Eigentumsverhältnisse, des Verwaltungsorgans und der Geschäftsleitung des Bankinstituts, der Geschäftsplanung und der internen Kontrollen sowie des Finanzbudgets, einschliesslich der Eigenmittel, bestehen; ist der Eigentümer eine ausländische Bank, ist die vorherige Zustimmung der Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes einzuholen.

#### **A. Eigentumsverhältnisse**

Die Aufsichtsbehörde muss in der Lage sein, sich ein Urteil über die Eigentumsverhältnisse eines Bankinstituts zu bilden. Diese Beurteilung sollte die direkte und indirekte Kontrolle über die Bank und bedeutende<sup>7</sup> direkte oder indirekte Aktionäre einschliessen. Ebenfalls überprüft werden sollten die frühere Tätigkeit der Mehrheitsaktionäre im Bankgeschäft und in anderen Geschäften, ihre Integrität und ihr Ansehen in Geschäftskreisen sowie die Finanzlage sämtlicher bedeutender Aktionäre und ihre Kapazität, notfalls weiteres Kapital zuzuschliessen. Im Rahmen der Überprüfung von Integrität und Ansehen sollte die Aufsichtsbehörde die Herkunft des zu investierenden Anfangskapitals ermitteln.

Soll eine Bank Teil eines grösseren Konglomerats sein, so sollten die Zulassungs- und die Aufsichtsbehörde darauf achten, dass die Eigentumsverhältnisse und die Organisation nicht eine Schwachstelle bilden und dass zum Schutz der Einleger das von der Tätigkeit anderer Einheiten des Konglomerats ausgehende Ansteckungsrisiko möglichst gering gehalten wird. Andere Beteiligungen der bedeutenden Aktionäre der Bank und die Finanzlage dieser verbundenen Unternehmen sind ebenfalls zu überprüfen. Die Bank darf nicht von den Eigentümern als eigene Finanzierungsquelle benutzt werden. Bei der Beurteilung der Verbindungen und der Struktur der geplanten Bank innerhalb eines Konglomerats sollten die Zulassungs- und die Aufsichtsbehörde darauf achten, dass genügend Transparenz besteht, damit sie die Personen ermitteln können, die für die Führung der Geschäfte der Bank verantwortlich sind, und dass diese Personen in der Konglomeratstruktur über die nötige Autonomie verfügen, um Empfehlungen und Anforderungen der Aufsichtsbehörde rasch nachkommen zu

---

<sup>7</sup> In vielen Ländern gilt als "bedeutender" Aktionär, wer 10 % oder mehr des Aktienkapitals einer Bank hält.

können. Schliesslich müssen die Zulassungs- und die Aufsichtsbehörde befugt sein, Konzernstrukturen zu verbieten, die eine wirksame Beaufsichtigung einer Bank behindern. Dazu gehören z.B. Konglomerate, bei denen wichtige Teile ihren Sitz in Staaten haben, in denen Gesetze über das Bankgeheimnis oder eine unzulängliche Finanzaufsicht erhebliche Hindernisse bilden, oder Konglomerate, in denen dieselben Eigentümer Banken auf derselben Ebene kontrollieren, die nicht einer konsolidierten Aufsicht unterstellt werden können, weil kein Bindeglied zwischen ihnen besteht.

## **B. Geschäftsplan, Kontrollsysteme und interne Organisation**

Auch die geplanten Geschäfte und Strategien der Bank sind im Rahmen des Zulassungsverfahrens zu überprüfen. Der Geschäftsplan sollte den Marktbereich beschreiben und analysieren, in dem die Bank hauptsächlich tätig sein will, und eine Strategie für das Tagesgeschäft der Bank festlegen. Der Zulassungsantrag sollte auch angeben, wie die Bank intern organisiert und kontrolliert werden soll. Die Zulassungsbehörde überprüft, ob die geplanten Vorkehrungen mit der geplanten Strategie übereinstimmen und ob angemessene interne Grundsätze und Verfahren entwickelt worden sind und ausreichende Ressourcen zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang sollte sie sich auch davon überzeugen, dass eine angemessene Führungsstruktur besteht (klare Definition der Verantwortlichkeiten in der Geschäftsleitung, Verwaltungsorgan mit der Möglichkeit, ein unabhängiges Gegengewicht zur Geschäftsleitung zu bilden, unabhängige Revisions- und Compliancefunktionen) und dass das "Vier-Augen-Prinzip" (Trennung verschiedener Funktionen, gegenseitige Überprüfungen, Doppelverschluss der Werte, Gesamtzeichnungsberechtigung etc.) befolgt wird. Unbedingt muss darauf geachtet werden, dass die rechtliche und betriebliche Struktur die Aufsicht weder auf Solo- noch auf konsolidierter Basis behindert und dass die Aufsichtsbehörde angemessenen Zugang zur Geschäftsleitung und zu Informationen hat. Aus diesem Grund sollte einer Bank, deren Hauptsitz nicht im Rechtshoheitsgebiet der Aufsichtsbehörde liegt, nur dann die Zulassung gewährt werden, wenn der Aufsichtsbehörde angemessener Zugang zur Geschäftsleitung und zu Informationen zugesichert wird. (Zur Zulassung von Banken mit Hauptsitz im Ausland s. unten Abschnitt E.)

## **C. Überprüfung der fachlichen und charakterlichen Eignung der Mitglieder des Verwaltungsorgans und der Geschäftsleitung**

Ein zentraler Punkt des Zulassungsverfahrens ist die Beurteilung der Kompetenz, der Integrität und der Qualifikationen der vorgeschlagenen Geschäftsleitung, einschliesslich des obersten Verwaltungsorgans.<sup>8</sup> Die Zulassungsbehörde sollte die notwendigen Informationen über die vorgeschlagenen Mitglieder des Verwaltungsorgans und der Geschäftsleitung einholen und ihre Erfahrung - einzeln und kollektiv - im Bankgeschäft sowie in anderen Geschäften, ihre persönliche Integrität und

---

<sup>8</sup> Bei der Überprüfung der fachlichen und charakterlichen Eignung kann gegebenenfalls zwischen einem Verwaltungsorgan mit reiner Aufsichtsfunktion und einem Verwaltungsorgan mit Geschäftsführungsfunktionen differenziert werden.

ihre Fachkenntnisse untersuchen. Dabei sollten auch Hintergrundinformationen darüber eingeholt werden, ob eine frühere Tätigkeit oder z.B. eine Entscheidung einer Aufsichtsbehörde oder ein Gerichtsurteil Zweifel an ihrer Kompetenz, Urteilsfähigkeit und Ehrlichkeit aufkommen lassen. Die vorgeschlagene Geschäftsleitung einer Bank sollte unbedingt eine erhebliche Anzahl von Personen umfassen, die sich im Bankgeschäft bewährt haben. Die Aufsichtsbehörden sollten die Befugnis haben, die Meldung von späteren Änderungen der Zusammensetzung des Verwaltungsorgans und der Geschäftsleitung zu verlangen und die Ernennungen zu verhindern, wenn sie nach Ansicht der Aufsichtsbehörde den Interessen der Einleger zuwiderlaufen.

#### **D. Finanzplanung einschliesslich Eigenmittel**

Die Zulassungsbehörde sollte Pro-forma-Bilanzen und Budgets der geplanten Bank prüfen. Dabei sollte darauf geachtet werden, ob die Bank über genügend Eigenkapital für die Durchführung ihrer geplanten Strategie verfügt, vor allem im Hinblick auf die Anlaufkosten und mögliche Betriebsverluste in der Anfangsphase. Ausserdem sollte die Zulassungsbehörde beurteilen, ob die Budgets kohärent und realistisch sind und ob die geplante Bank voraussichtlich wirtschaftlich ist. In den meisten Ländern hat die Zulassungsbehörde ein Mindestanfangskapital festgelegt. Die Zulassungsbehörde sollte ausserdem prüfen, ob die Aktionäre nötigenfalls weiteres Kapital zuschiessen könnten, wenn die Bank ihre Tätigkeit aufgenommen hat. Ist ein Aktionär ein Unternehmen mit einer bedeutenden Beteiligungsquote, so ist eine Beurteilung dieses Unternehmens einschliesslich seiner Finanzkraft vorzunehmen.

#### **E. Vorherige Zustimmung der Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes bei Auslandsbanken** (s. auch Abschnitt VI. B)

Wenn eine ausländische Bank, das Tochterinstitut eines ausländischen Bankkonzerns oder ein ausländisches Nichtbank-Finanzinstitut (das einer Aufsicht untersteht) eine Bank oder Zweigniederlassung im betreffenden Land eröffnen will, sollte die Zulassungsbehörde prüfen, ob die "Basler Mindestanforderungen"<sup>9</sup> eingehalten werden; insbesondere sollte die Zulassung in der Regel erst erteilt werden, wenn die Zustimmung der Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes der Bank bzw. des Bankkonzerns vorliegt. Die Aufsichtsbehörde des Aufnahmelandes sollte ferner überprüfen, ob die Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes eine wirksame konsolidierte Aufsicht durchführt,<sup>10</sup> wobei nicht nur Art und Umfang des Aufsichtsverfahrens im Herkunftsland zu beachten sind, sondern auch, ob die Struktur der Antragstellerin oder ihres Konzerns eine wirksame Aufsicht durch die Behörden des Herkunfts- und des Aufnahmelandes nicht erschwert.

---

<sup>9</sup> S. *Mindestanforderungen für die Beaufsichtigung internationaler Bankkonzerne und ihrer grenzüberschreitenden Niederlassungen*, Band III des Kompendiums.

<sup>10</sup> S. *Grenzüberschreitende Bankenaufsicht*, Band III des Kompendiums; Anhang B enthält Richtlinien für die Beurteilung, ob eine Aufsichtsbehörde diese Aufgaben effizient wahrnimmt.

## **F. Übertragung von Aktien einer Bank**

**Grundsatz 4: Die Bankenaufsichtsbehörden müssen befugt sein, Vorhaben zur Weiterübertragung von beträchtlichen Eigentumsanteilen oder von Mehrheitsbeteiligungen an bestehenden Banken zu prüfen und abzulehnen.**

Neben der Zulassung neuer Banken sollten die Bankenaufsichtsbehörden auch über spätere bedeutende direkte oder indirekte Beteiligungen an der Bank, etwaige Erhöhungen von Beteiligungen oder sonstige Eigentumsänderungen, die eine bestimmte Schwelle überschreiten, informiert werden und befugt sein, solche Beteiligungen zu verhindern oder die Ausübung von Stimmrechten im Zusammenhang damit zu untersagen, wenn dabei nicht ähnliche Kriterien wie für die Zulassung einer neuen Bank eingehalten werden. Oft wird die Meldung von Eigentumsanteilen oder Mehrheitsbeteiligungen verlangt, die einen bestimmten Prozentsatz des Aktienkapitals einer Bank übersteigen.<sup>11</sup> Für die Genehmigung bedeutender Eigentumsänderungen gilt oft eine höhere Schwelle als für die Meldung.

## **G. Grössere Übernahmen oder Beteiligungen durch eine Bank**

**Grundsatz 5: Die Bankenaufsichtsbehörden müssen befugt sein, Kriterien aufzustellen, anhand deren grössere Übernahmen oder Beteiligungen durch eine Bank geprüft werden können und anhand deren gewährleistet werden kann, dass Unternehmensverbindungen oder -strukturen eine Bank nicht unbilligen Risiken aussetzen oder eine wirksame Aufsicht verhindern.**

In vielen Ländern kann eine Bank, sobald sie ihre Zulassung erhalten hat, sämtliche Geschäfte tätigen, die Banken gestattet sind oder die in ihrer Zulassung aufgeführt sind. Bestimmte Übernahmen oder Beteiligungen sind daher oft automatisch zulässig, wenn dabei bestimmte, von der Bankenaufsicht, einem Bankengesetz oder einer sonstigen Vorschrift festgelegte Limits eingehalten werden.

Unter bestimmten Umständen verlangt die Aufsichtsbehörde von den Banken, dass sie Übernahmen oder Beteiligungen melden oder eine ausdrückliche vorherige Genehmigung dafür einholen. In einem solchen Fall muss die Aufsichtsbehörde prüfen, ob das Bankinstitut über die finanziellen und personellen Ressourcen verfügt, die für die Übernahme nötig sind, und ob die Beteiligung nach geltenden Bankgesetzen und -vorschriften zulässig ist. Die Aufsichtsbehörde sollte klar festlegen, für welche Art und bei welchem Umfang von Beteiligungen eine vorherige Genehmigung erforderlich ist und wann eine Meldung genügt. Eine nachträgliche Meldung ist dann am zweckdienlichsten, wenn die Tätigkeit eng mit dem Bankgeschäft verknüpft ist und die Beteiligung im Verhältnis zu den gesamten Eigenmitteln der Bank klein ist.

---

<sup>11</sup> In der Regel beträgt dieser Prozentsatz zwischen 5 und 10 %.

## KAPITEL IV DIE LAUFENDE BANKENAUF SICHT

### A. Risiken des Bankgeschäfts

Das Bankgeschäft ist von seiner Natur her mit vielfältigen Risiken verbunden. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen diese Risiken kennen und sich überzeugen, dass die Banken sie adäquat messen und steuern. Die wichtigsten Risiken für die Banken werden im folgenden erörtert.

#### *Kreditrisiko*

Die Kreditvergabe ist das Kerngeschäft der meisten Banken. Bei der Gewährung von Krediten müssen die Banken ein Urteil über die Kreditwürdigkeit der Schuldner fällen. Solche Urteile erweisen sich manchmal als falsch, und manchmal kann auch - aus verschiedenen Gründen - die Kreditwürdigkeit eines Schuldners im Laufe der Zeit abnehmen. Ein bedeutendes Risiko der Banken ist daher das Kreditrisiko oder das Risiko, dass ein Geschäftspartner seinen vertraglichen Verpflichtungen nicht nachkommt. Dieses Risiko tritt nicht nur bei Krediten auf, sondern auch bei anderen bilanzwirksamen und ausserbilanziellen Positionen, wie z.B. Garantien, Akzepten und Wertpapieranlagen. Es sind schon gravierende Bankkrisen daraus entstanden, dass eine Bank nicht imstande war, notleidende Aktiva als solche zu erkennen, Rückstellungen für die Abschreibung solcher Aktiva zu schaffen und nötigenfalls anzuerkennen, dass Zinserträge nicht zu erlangen sind.

Grosse Engagements gegenüber einem einzigen Kreditnehmer oder gegenüber einer Gruppe von Kreditnehmern sind eine häufige Ursache von Bankproblemen, da sie ein konzentriertes Kreditrisiko darstellen. Weitere Beispiele für grosse Risikokonzentrationen sind Kredite an bestimmte Branchen, Wirtschaftssektoren oder Regionen sowie sonstige Kredite, die gegenüber denselben wirtschaftlichen Faktoren anfällig sind (z.B. Transaktionen mit starker Hebelwirkung).

Die Kreditvergabe an in das Geschäft der Bank involvierte Schuldner - d.h. an Einzelpersonen oder Unternehmen, die als Eigentümer mit der Bank verbunden sind oder die direkt oder indirekt eine grosse Beteiligung halten - kann, wenn sie nicht angemessen kontrolliert wird, erhebliche Probleme auslösen, da die Beurteilung der Kreditwürdigkeit des Schuldners nicht immer nach objektiven Kriterien erfolgt. Solche verbundenen Kreditnehmer können u.a. die Muttergesellschaft einer Bank, bedeutende Aktionäre, Tochter- und Schwestergesellschaften sowie Mitglieder des Verwaltungorgans oder der Geschäftsleitung sein. Unternehmen sind auch dann miteinander verbunden, wenn sie von derselben Familie oder demselben Konzern beherrscht werden. Unter solchen oder ähnlichen Umständen kann die Verbindung zu einer Vorzugsbehandlung bei der Kreditgewährung und damit zu einem grösseren Verlustrisiko führen.

### ***Länder- und Transferrisiko***

Neben dem mit der Kreditvergabe immer verbundenen Ausfallrisiko besteht bei der internationalen Kreditvergabe ausserdem das Länderrisiko, das sich auf die Risiken im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umfeld im Herkunftsland des Schuldners bezieht. Am offensichtlichsten ist das Länderrisiko bei der Kreditvergabe an ausländische Staaten oder staatliche Stellen, da solche Kredite in der Regel nicht besichert sind, es ist jedoch bei jeder Kreditvergabe oder Anlage im Ausland - ob an staatliche oder private Kreditnehmer - zu beachten. Ein Element des Länderrisikos ist das sogenannte Transferrisiko, das entsteht, wenn die Verbindlichkeit eines Schuldners nicht auf die Landeswährung lautet. Unter Umständen kann der Schuldner, unabhängig von seiner Finanzlage, nicht mehr über die Währung verfügen, auf die die Verbindlichkeit lautet.

### ***Marktrisiko***

Die Banken sind bei ihren bilanzwirksamen und ausserbilanziellen Positionen einem Verlustrisiko infolge einer Veränderung der Marktpreise ausgesetzt. Die Anwendung anerkannter Grundsätze der Rechnungslegung führt dazu, dass dieses Risiko im Handelsgeschäft einer Bank meistens am deutlichsten sichtbar ist, ob es sich um Schuld- oder Beteiligungstitel, Devisen- oder Warenpositionen handelt. Ein spezielles Element des Marktrisikos ist das Fremdwährungsrisiko. Die Banken fungieren im Devisenhandel als "Marktmacher", indem sie ihren Kunden Kurse stellen und offene Positionen in Währungen eingehen. Die mit dem Devisengeschäft und insbesondere dem Halten von Fremdwährungspositionen verbundenen Risiken erhöhen sich in Phasen instabiler Wechselkurse.

### ***Zinsänderungsrisiko***

Das Zinsänderungsrisiko ist das Risiko, dass sich Zinsänderungen negativ auf die Finanzlage einer Bank auswirken. Dieses Risiko wirkt sich sowohl auf die Erträge einer Bank als auch auf den Substanzwert ihrer Aktiva, Passiva und ausserbilanziellen Positionen aus. Die wichtigsten Formen des Zinsänderungsrisikos in einer Bank sind in der Regel: 1) das Neufestsetzungsrisiko, das sich aus unterschiedlichen Zeitpunkten der Endfälligkeit (im festverzinslichen Bereich) bzw. der Zinsneufestsetzung (im zinsvariablen Bereich) von Aktiva, Passiva und ausserbilanziellen Positionen ergibt, 2) das Zinsstrukturkurvenrisiko, das sich aus Veränderungen der Neigung und Gestalt der Zinsstrukturkurve ergibt, 3) das Basisrisiko, das sich aus einer unvollkommenen Korrelation bei der Anpassung der Aktiv- und Passivzinsen verschiedener Instrumente ergibt, die ansonsten die gleichen Zinsneufestsetzungsmerkmale aufweisen, und 4) optionsähnliche Merkmale, die sich aus den Optionen ergeben, die in zahlreichen Aktiva, Passiva und Beständen ausserbilanzieller Instrumente von Banken explizit oder latent vorhanden sind.

Obwohl das Zinsänderungsrisiko eigentlich zum normalen Bankgeschäft gehört, kann es im Übermass eine erhebliche Gefahr für die Erträge und die Eigenkapitalbasis einer Bank darstellen. An hochentwickelten Finanzmärkten, an denen die Kunden ihr Zinsänderungsrisiko aktiv steuern, gewinnt die Handhabung dieses Risikos zunehmend an Bedeutung. Besondere Aufmerksamkeit ist diesem Risiko in Ländern zu widmen, in denen Zinssätze dereguliert werden.

### ***Liquiditätsrisiko***

Das Liquiditätsrisiko besteht darin, dass eine Bank nicht imstande sein könnte, Verminderungen der Passiva aufzufangen oder Zunahmen von Aktiva zu refinanzieren. Verfügt eine Bank nicht über ausreichend Liquidität, kann sie nicht genügend Mittel beschaffen - indem sie ihre Passiva erhöht oder Aktiva rasch und zu tragbaren Kosten umwandelt -, worunter ihre Gewinnlage leidet. Im Extremfall kann mangelnde Liquidität zur Zahlungsunfähigkeit der Bank führen.

### ***Betriebsrisiko***

Zu den wichtigsten Arten von Betriebsrisiken gehören Schwachstellen bei den internen Kontrollen und in der Geschäftsführung. Solche Schwachstellen können zu finanziellen Verlusten durch Fahrlässigkeit, Betrug oder nicht fristgemässe Leistung führen oder die Interessen der Bank in anderer Weise schädigen, z.B. wenn Händler, Kreditsachbearbeiter oder andere Mitarbeiter ihre Befugnisse überschreiten oder unethische oder riskante Geschäfte tätigen. Andere Formen des Betriebsrisikos sind Zusammenbrüche von EDV-Systemen, ein Grossbrand oder eine sonstige Katastrophe.

### ***Rechtsrisiko***

Banken sind verschiedenen Formen des Rechtsrisikos ausgesetzt. Beispielsweise kann sich infolge von unzulänglicher oder falscher Rechtsberatung oder Dokumentation der Wert von Forderungen als geringer oder die Höhe von Verbindlichkeiten als umfangreicher erweisen als erwartet. Ausserdem bieten die bestehenden Gesetze vielleicht keine Lösung für rechtliche Probleme im Zusammenhang mit einer Bank; ein Gerichtsverfahren, an dem eine bestimmte Bank beteiligt ist, kann weiterreichende Konsequenzen für das Bankgewerbe haben und mit Kosten für dieses und für viele oder alle anderen Banken verbunden sein. Schliesslich können sich Gesetze, die Banken oder andere Unternehmen betreffen, ändern. Besonders hoch ist das Rechtsrisiko für Banken, wenn sie sich auf neue Geschäftsbereiche einlassen und wenn die gesetzliche Berechtigung einer Gegenpartei, ein bestimmtes Geschäft zu tätigen, nicht sicher feststeht.

### *Imagerisiko*

Das Imagerisiko ergibt sich aus betrieblichem Versagen, der Nichteinhaltung einschlägiger Gesetze und Vorschriften oder aus anderen Quellen. Das Imagerisiko ist für Banken besonders gravierend, da die Natur ihres Geschäfts verlangt, dass sie sich das Vertrauen ihrer Einleger, Gläubiger und des Marktes generell erhalten.

## **B. Entwicklung und Umsetzung von aufsichtlichen Vorschriften und Anforderungen**

Die mit dem Bankgeschäft verbundenen Risiken müssen erkannt, überwacht und unter Kontrolle gehalten werden. Dabei muss die Aufsichtsbehörde entscheidend dafür sorgen, dass dies auch wirklich geschieht. Die Aufsichtsbehörde muss befugt sein, aufsichtliche Vorschriften und Anforderungen für die Kontrolle dieser Risiken zu erlassen, darunter Anforderungen hinsichtlich Eigenkapitalausstattung, Rückstellungen für Kreditausfälle, Forderungskonzentrationen, Liquidität, Risikomanagement und interner Kontrollen. Diese Anforderungen können qualitativer oder quantitativer Art sein, und damit soll das unvorsichtige Eingehen von Risiken durch die Banken eingeschränkt werden. Die Anforderungen sollen allerdings kein Ersatz für Entscheidungen der Geschäftsleitungen sein, sondern Mindeststandards für eine angemessene Geschäftsführung der Banken festlegen. Der dynamische Charakter der Banktätigkeit macht es erforderlich, dass die Aufsichtsbehörden ihre Anforderungen periodisch überprüfen und untersuchen, ob die bestehenden Anforderungen noch relevant oder ob neue notwendig sind.

### *1. Angemessene Eigenkapitalausstattung*

**Grundsatz 6: Die Bankenaufsichtsbehörden müssen vorsichtige und angemessene Eigenkapitalanforderungen für alle Banken festsetzen. Die Eigenkapitalanforderungen sollten den von den Banken eingegangenen Risiken Rechnung tragen, und sie müssen die Eigenkapitalkomponenten im Hinblick auf deren Verlustabsorptionsfähigkeit definieren. Zumindest bei international tätigen Banken dürfen diese Anforderungen nicht geringer sein als in der Basler Eigenkapitalvereinbarung und ihren Änderungen festgelegt.**

Eigenkapital dient verschiedenen Zwecken. Es ist eine ständige Quelle von Einkommen für die Aktionäre und von Refinanzierungsmitteln für die Bank, es kann Risiken tragen und Verluste absorbieren, es ist eine Basis für weiteres Wachstum, und es gibt den Aktionären einen Grund, dafür zu sorgen, dass die Bank solide und sicher geführt wird. Mindestanforderungen für die Eigenkapitalausstattung sind notwendig, um das Verlustrisiko für Einleger, Gläubiger und andere Anspruchsgruppen ("Stakeholder") zu verringern und um die Aufsichtsbehörden bei ihren Bemühungen um die Stabilität des gesamten Bankgewerbes zu unterstützen. Die Aufsichtsbehörden müssen daher vorsichtige und angemessene Mindestquoten für die Eigenkapitalausstattung festlegen und die Banken

dazu anhalten, mit mehr als nur dem Minimum an Eigenmitteln zu arbeiten. Die Aufsichtsbehörden sollten die Möglichkeit in Betracht ziehen, höhere als die Mindestquoten zu fordern, wenn dies wegen des Risikoprofils einer bestimmten Bank angebracht scheint oder wenn andere Unsicherheiten hinsichtlich der Kreditqualität, Risikokonzentrationen oder sonstiger negativer Merkmale der Finanzlage einer Bank bestehen. Wenn die Eigenkapitalquote einer Bank unter die Mindestquote sinkt, sollte die Aufsichtsbehörde dafür sorgen, dass die Bank über eine realistische Planung für eine baldige Wiederherstellung der Mindestquote verfügt. Die Aufsichtsbehörde sollte ferner überlegen, ob in solchen Fällen zusätzliche restriktive Massnahmen erforderlich sind.

1988 einigten sich die Mitgliedsländer des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht auf eine Methode zur Sicherstellung einer angemessenen Eigenkapitalausstattung von Banken.<sup>12</sup> Zahlreiche andere Länder haben die Basler Eigenkapitalvereinbarung oder etwas sehr Ähnliches ebenfalls übernommen. Die Vereinbarung befasst sich mit zwei wichtigen Aspekten des Bankgeschäfts: 1) dem Kreditrisiko, das in unterschiedlichem Grad in der Bilanz vorhanden ist, 2) ausserbilanziellen Geschäften, die ein erhebliches Risiko darstellen können.

Die Eigenkapitalvereinbarung definiert, welche Arten von Eigenkapital für die Zwecke der Aufsicht anerkannt werden, und hebt die Notwendigkeit einer angemessenen Ausstattung mit "Kernkapital" hervor (in der Vereinbarung als "Eigenkapital der Klasse 1" bezeichnet). Das Kernkapital setzt sich aus dem Grundkapital und den offenen Rücklagen zusammen, die durch Zuführung einbehaltener Erträge oder anderer Überschüsse (z.B. Aktienaufgeld, einbehaltene Gewinne, allgemeine Reserven und gesetzliche Reserven) gebildet oder erhöht werden. Zu den offenen Rücklagen können auch allgemeine Reserven gerechnet werden, die folgende Kriterien erfüllen: 1) Zuweisungen an diese Reserven müssen aus dem einbehaltenen Gewinn nach Steuern oder aus dem Gewinn vor Steuern, berichtigt um sämtliche potentielle Steuerverbindlichkeiten, erfolgen; 2) diese Reserven und die entsprechenden Zu- und Abflüsse müssen in der veröffentlichten Jahresrechnung der Bank gesondert ausgewiesen werden; 3) sie müssen der Bank zur Deckung von Verlusten zur Verfügung stehen; 4) die Verluste dürfen den Reserven nicht direkt belastet werden, sondern müssen über die Gewinn- und Verlustrechnung verbucht werden. In der Vereinbarung werden auch andere Formen von ergänzendem Eigenkapital anerkannt ("Eigenkapital der Klasse 2"), z.B. weitere Arten von Reserven und hybride Instrumente, die in die Messung der Eigenmittel einzubeziehen sind.

Die Eigenkapitalvereinbarung teilt die bilanzwirksamen und ausserbilanziellen Engagements in grosse Kategorien relativen Risikos ein und versieht sie mit Risikogewichtungen. Das System der Risikogewichtungen wurde möglichst einfach gestaltet; es gibt nur fünf Gewichte: 0, 10, 20, 50 und 100 %.

Als Mindestanforderungen für die Eigenmittelausstattung international tätiger Banken wird in der Vereinbarung eine Quote von 4 % Eigenmittel der Klasse 1 und 8 % insgesamt (Klasse 1 +

---

<sup>12</sup> S. *Internationale Konvergenz der Eigenkapitalmessung und Eigenkapitalanforderungen*, Band I des Kompendiums.

Klasse 2) im Verhältnis zu den risikogewichteten Aktiva festgelegt.<sup>13</sup> Diese Anforderungen werden auf konsolidierter Basis angewendet<sup>14</sup>. Zu betonen ist, dass diese Quote ein Minimum darstellt und dass zahlreiche Aufsichtsbehörden höhere Quoten festlegen oder strengere Definitionen von Eigenkapital oder höhere Risikogewichtungen anwenden als in der Eigenkapitalvereinbarung festgehalten.

## **2. *Management des Kreditrisikos***

### ***i) Anforderungen für die Kreditvergabe und Kreditüberwachung***

**Grundsatz 7: Wesentlicher Bestandteil jedes Bankenaufsichtssystems ist die Beurteilung der Geschäftsgrundsätze, Geschäftspraktiken und Verfahrensweisen einer Bank hinsichtlich der Kreditvergabe und Anlage sowie der laufenden Verwaltung der Kredit- und Anlageportefeuilles.**

Die Aufsichtsbehörden müssen dafür sorgen, dass Kreditvergabe und Anlagen in den einzelnen Banken nach objektiven Kriterien erfolgen und auf soliden Grundsätzen beruhen. Umsichtige, schriftlich niedergelegte Kreditgrundsätze, Kreditgenehmigungs- und Verwaltungsverfahren sowie eine angemessene Dokumentierung der Kredite sind für das Kreditgeschäft einer Bank von wesentlicher Bedeutung. Die Kredit- und die Anlagetätigkeit sollte auf einer vorsichtigen Geschäftspolitik beruhen, die vom obersten Verwaltungsorgan der Bank zu genehmigen ist und zu der die Kreditsachbearbeiter und anderen Mitarbeiter klar instruiert werden müssen. Ferner muss die Aufsichtsbehörde unbedingt feststellen, wie weit das Kreditinstitut bei seinen Kreditentscheidungen frei von Interessenkonflikten und übermäßigem Druck von Drittparteien ist.

Die Banken müssen ausserdem über gut ausgebaute Verfahren zur laufenden Überwachung ihrer Kreditbestände und auch der Finanzlage der Kreditnehmer verfügen. Ein wichtiges Element jedes Managementinformationssystems sollte eine Datenbank sein, die wesentliche Angaben zum Kreditportefeuille liefert, z.B. interne Bonitätseinstufungen und Kreditklassifizierungen.

### ***ii) Beurteilung der Qualität von Aktiva, angemessene Verlustrückstellungen und Reserven***

**Grundsatz 8: Die Bankenaufsichtsbehörden müssen sich überzeugen, dass die Banken für die Beurteilung der Qualität von Aktiva sowie der Angemessenheit der Risiko-**

---

<sup>13</sup> Die Eigenkapitalvereinbarung gilt zwar für international tätige Banken, viele Länder wenden sie jedoch auch für ihre inländischen Banken an.

<sup>14</sup> Selbstverständlich sollten die Aufsichtsbehörden auch die Überwachung der Eigenkapitalausstattung der Banken auf Einzelinstitutsebene nicht ausser acht lassen.

**vorsorge für Kreditausfälle angemessene Geschäftsgrundsätze, Geschäftspraktiken und Verfahrensweisen festlegen und einhalten.**

Die Bankenaufsichtsbehörde sollte die Grundsätze einer Bank in bezug auf die regelmässige Überprüfung der einzelnen Kredite, die Einstufung der Aktiva und die Rückstellungen beurteilen. Sie sollte sich überzeugen, dass diese Grundsätze regelmässig überprüft und konsequent angewandt werden. Ferner sollte die Aufsichtsbehörde darauf achten, dass die Bank über ein Verfahren für die Überwachung von Problemkrediten und das Inkasso notleidender Kredite verfügt. Gibt der Umfang von Problemkrediten in einer Bank der Aufsichtsbehörde Anlass zur Sorge, so sollte sie die Bank auffordern, ihre Kreditpraxis, ihre Standards für die Kreditvergabe und ihr finanzielles Polster zu verbessern.

Bei Vorliegen von Bürgschaften oder Sicherheiten sollte die Bank über ein System verfügen, um die Qualität der Bürgschaften laufend zu beurteilen und den Wert der Sicherheiten zu bestimmen. Die Aufsichtsbehörde sollte darauf achten, dass die Banken ausserbilanzielle Eventualverbindlichkeiten angemessen verbuchen und ausreichend mit Eigenmitteln unterlegen.

*iii) Risikokonzentrationen und Grosskredite*

**Grundsatz 9: Die Bankenaufsichtsbehörden müssen sich überzeugen, dass die Banken über Managementinformationssysteme verfügen, die die Geschäftsleitung in die Lage versetzen, Konzentrationen innerhalb des Portefeuilles zu erkennen, und die Bankenaufsichtsbehörden müssen Limits festlegen, um das Engagement einer Bank gegenüber einzelnen Kreditnehmern oder Gruppen miteinander verbundener Kreditnehmer zu begrenzen.**

Die Bankenaufsichtsbehörden müssen aufsichtsrechtliche Limits für die Kreditvergabe von Banken an einzelne Kreditnehmer und Gruppen miteinander verbundener Kreditnehmer sowie für sonstige Risikokonzentrationen festlegen.<sup>15</sup> Diese Limits werden in der Regel als Prozentsatz der Eigenmittel einer Bank festgelegt; sie sind zwar unterschiedlich, doch gilt für die Kreditvergabe einer Bank oder eines Bankkonzerns an einen Nichtbankschuldner des Privatsektors oder eine Gruppe eng miteinander verbundener Schuldner meist eine Obergrenze von 25 % der Eigenmittel, für deren Überschreiten eine ausdrückliche Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich ist. Neu gegründete oder sehr kleine Banken können sich bei ihrer Diversifizierung mit praktischen Einschränkungen konfrontiert sehen, so dass sie die entstehenden Risiken in höherem Ausmass mit Eigenmitteln unterlegen müssen.

---

<sup>15</sup> Als Richtschnur für die angemessene Kontrolle von Risikokonzentrationen hat der Basler Ausschuss 1991 ein Papier für die bestmögliche Praxis bei Grosskrediten herausgegeben. Darin werden Kredite, einzelne Kreditnehmer und miteinander verbundene Kreditnehmer definiert; ferner werden die angemessene Höhe von Limits für Grosskredite sowie die Risiken, die sich aus verschiedenen Arten von Aktivakonzentrationen ergeben, erörtert. S. *Messung und Überwachung von Grosskrediten*, Band I des Kompendiums.

Die Aufsichtsbehörde sollte überwachen, wie die Banken mit Risikokonzentrationen umgehen; unter Umständen sollte sie von den Banken die Meldung von Kreditengagements, die ein bestimmtes Limit (z.B. 10 % der Eigenmittel) überschreiten, oder von Krediten an Grosskunden (gemäss Definition der Aufsichtsbehörde) verlangen. In einigen Ländern bestehen auch Obergrenzen für den Gesamtbetrag solcher Grosskredite.

*iv) Kreditvergabe an in das Geschäft der Bank involvierte Schuldner*

**Grundsatz 10: Um Missbräuchen im Zusammenhang mit der Kreditvergabe an in das Geschäft der betreffenden Bank involvierte Schuldner vorzubeugen, müssen die Bankenaufsichtsbehörden über Vorschriften verfügen, wonach die Banken Kredite an verbundene Unternehmen und Einzelpersonen zu Marktkonditionen vergeben, solche Kreditgewährungen wirksam überwacht werden müssen und andere geeignete Massnahmen ergriffen werden, um die Risiken zu begrenzen oder zu mindern.**

Die Bankenaufsichtsbehörden müssen in der Lage sein, Missbräuchen im Zusammenhang mit der Kreditvergabe an in das Geschäft der betreffenden Bank involvierte Schuldner vorzubeugen. Sie werden daher dafür sorgen müssen, dass solche Kredite nur zu Marktkonditionen gewährt werden und dass die Kreditbeträge überwacht werden. Das geschieht am einfachsten dadurch, dass die Konditionen solcher Kredite nicht günstiger sein dürfen als diejenigen für Kredite, die unter den gleichen Umständen an nicht mit der Bank verbundene Schuldner vergeben werden, und dass für solche Kredite strenge Limits festgelegt werden. Die Aufsichtsbehörde sollte gegebenenfalls befugt sein, noch weiter zu gehen und absolute Obergrenzen für bestimmte Kategorien solcher Kredite festzulegen, solche Kredite bei der Berechnung der Eigenmittelausstattung von den Eigenmitteln abzuziehen oder die Besicherung solcher Kredite zu verlangen. Geschäfte mit verbundenen Parteien, die für die Bank mit besonderen Risiken verbunden sind, sollten der Genehmigung durch das oberste Verwaltungsorgan der Bank unterliegen, der Aufsichtsbehörde gemeldet werden oder aber überhaupt verboten werden. Eine Bankenaufsicht auf konsolidierter Basis kann in manchen Fällen Probleme bei der Kreditvergabe an verbundene Schuldner aufdecken oder vermindern.

Die Aufsichtsbehörde sollte ausserdem befugt sein, ein eigenes verbindliches Urteil darüber zu fällen, ob Verbindungen zwischen der Bank und anderen Parteien bestehen. Besonders notwendig ist dies dann, wenn die Bank und die mit ihr verbundenen Parteien Massnahmen ergriffen haben, um die Verbindung zu verschleiern.

*v) Länder- und Transferrisiko*

**Grundsatz 11: Die Bankenaufsichtsbehörden müssen sich überzeugen, dass die Banken in ihrem internationalen Kredit- und Anlagegeschäft über angemessene Grund-**

**sätze und Verfahrensweisen für die Erkennung, Überwachung und Begrenzung von Länder- und Transferrisiken sowie die Bildung angemessener Risikovorsorgen für diese Risiken verfügen.<sup>16</sup>**

### 3. *Management des Marktrisikos*

**Grundsatz 12: Die Bankenaufsichtsbehörden müssen sich überzeugen, dass die Banken über Systeme verfügen, mit denen Marktrisiken korrekt gemessen, überwacht und angemessen begrenzt werden; die Aufsichtsbehörden sollten befugt sein, nötigenfalls spezifische Limits und/oder spezifische Eigenkapitalanforderungen für Marktrisikoenagements festzulegen.**

Die Bankenaufsichtsbehörden müssen darauf achten, dass die Banken die Marktrisiken korrekt messen und angemessen begrenzen. Bei erheblichem Risikoumfang ist es angezeigt, ein Eigenkapitalpolster speziell für die Marktrisiken zu schaffen, denen Banken vor allem im Zusammenhang mit ihrer Handelstätigkeit ausgesetzt sind. Die Disziplinierung durch Eigenkapitalanforderungen kann ein bedeutender weiterer Schritt zur Stärkung der Solidität und Stabilität der Finanzmärkte sein. Wichtig sind ausserdem gut strukturierte quantitative und qualitative Normen für das Risikomanagement beim Marktrisiko.<sup>17</sup> Die Bankenaufsichtsbehörden sollten ferner sicherstellen, dass die Geschäftsleitung der Banken für das Devisengeschäft angemessene Limits festgesetzt und angemessene interne Kontrollen geschaffen hat.<sup>18</sup>

### 4. *Management sonstiger Risiken*

**Grundsatz 13: Die Bankenaufsichtsbehörden müssen sich überzeugen, dass die Banken über ein umfassendes Risikomanagementverfahren verfügen (einschl. einer angemessenen Beobachtung und Überwachung durch das oberste Verwaltungsorgan und die Geschäftsleitung), um alle sonstigen nennenswerten Risiken**

---

<sup>16</sup> Dieser Fragenkomplex wurde vom Basler Ausschuss 1982 in dem Papier *Steuerung des internationalen Kreditgeschäfts der Banken* (Band I des Kompendiums) behandelt.

<sup>17</sup> Im Januar 1996 gab der Basler Ausschuss eine Änderung der Eigenkapitalvereinbarung heraus, mit der eine Eigenkapitalunterlegung für das Marktrisiko eingeführt wurde. Diese Eigenkapitalanforderung tritt Ende 1997 in Kraft. Für die Berechnung der erforderlichen Eigenmittel können die Banken wahlweise entweder ein Standardverfahren oder ihre eigenen Modellrechnungen verwenden. Die G10-Aufsichtsbehörden beabsichtigen, im Zusammenhang mit den bankinternen Risikomesssystemen "Backtesting" (d.h. Rückvergleiche zwischen den Ergebnissen der Modellrechnungen und den tatsächlichen Entwicklungen) für die Berechnung des Eigenkapitalbedarfs einzusetzen. S. *Überblick über die Änderung der Eigenkapitalvereinbarung zur Einbeziehung der Marktrisiken, Änderung der Eigenkapitalvereinbarung zur Einbeziehung der Marktrisiken und Aufsichtliches Rahmenkonzept für Backtesting (Rückvergleiche) bei der Berechnung des Eigenkapitalbedarfs zur Unterlegung des Marktrisikos mit bankeigenen Modellen*, Band II des Kompendiums.

<sup>18</sup> S. *Überwachung der Devisenpositionen der Banken*, Band I des Kompendiums.

**erkennen, messen, überwachen und begrenzen sowie gegebenenfalls mit Eigenkapital unterlegen zu können.**

Standards für das Risikomanagement<sup>19</sup> sind ein notwendiges Element der Bankenaufsicht und gewinnen zunehmend an Bedeutung, da die Finanzinstrumente und die Verfahren zur Risikomessung immer komplexer werden. Ausserdem ist es durch die neuen Technologien an den Finanzmärkten für viele Banken sowohl möglich als auch notwendig geworden, ihre Portefeuilles täglich zu überwachen und Risikopositionen rasch an die Bedürfnisse des Marktes und der Kunden anzupassen. Unter diesen Umständen benötigen die Geschäftsleitung, die Anleger und die Aufsichtsbehörde Informationen über die Positionen einer Bank, die korrekt, aussagekräftig und aktuell sind. Die Aufsichtsbehörden können hierzu einen Beitrag leisten, indem sie solide Grundsätze in den Banken fördern und durchsetzen und Verfahren vorschreiben, die die Verfügbarkeit der notwendigen Informationen gewährleisten.

*i) Zinsänderungsrisiko*

Die Aufsichtsbehörden sollten überwachen, wie die Banken ihr Zinsänderungsrisiko begrenzen; dazu gehören auch eine wirksame Überwachung durch das oberste Verwaltungsorgan und die Geschäftsleitung, angemessene Risikomanagementgrundsätze und -verfahren, Systeme zur Messung und Überwachung der Risiken sowie umfassende Kontrollen.<sup>20</sup> Ausserdem sollten die Aufsichtsbehörden von den Banken ausreichende und aktuelle Informationen erhalten, um den Umfang des Zinsänderungsrisikos beurteilen zu können. Dabei sind das Spektrum der Laufzeiten und Währungen im Portefeuille jeder Bank sowie andere wichtige Faktoren wie die Unterscheidung zwischen dem Handels- und dem übrigen Geschäft angemessen zu berücksichtigen.

*ii) Liquiditätssteuerung*

Mit der Liquiditätssteuerung soll sichergestellt werden, dass eine Bank ihren vertraglichen Verpflichtungen in vollem Umfang nachkommen kann. Wesentlich für eine solide Liquiditätssteuerung sind gute Managementinformationssysteme, eine zentrale Liquiditätskontrolle, die Analyse des Nettofinanzierungsbedarfs aufgrund verschiedener Szenarien, die Diversifizierung der Finanzierungsquellen sowie Notfallpläne.<sup>21</sup> Die Aufsichtsbehörden sollten von den Banken verlangen, dass sie

---

<sup>19</sup> Der Basler Ausschuss hat vor kurzem eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Fragen im Zusammenhang mit Risikomanagement und internen Kontrollen untersuchen und Richtlinien für das Bankgewerbe erarbeiten soll.

<sup>20</sup> Der Basler Ausschuss hat vor kurzem ein Papier zum Management des Zinsänderungsrisikos herausgegeben, in dem eine Reihe von Grundsätzen für die Aufsichtsbehörden dargelegt werden, die bei der Prüfung des Managements des Zinsänderungsrisikos in den einzelnen Banken zu beachten sind. S. *Grundsätze für das Management des Zinsänderungsrisikos*, Band I des Kompendiums.

<sup>21</sup> Der Basler Ausschuss hat ein Papier herausgegeben, das die wichtigsten Elemente eines analytischen Rahmens für die Messung und Steuerung der Liquidität aufzeigt. Obwohl der Schwerpunkt dieses Papiers auf der Verwendung des

ihre Aktiva, Passiva und ausserbilanziellen Positionen so behandeln, dass eine angemessene Liquidität gewahrt bleibt. Die Banken sollten über eine diversifizierte Finanzierungsbasis verfügen, sowohl was die Mittelquellen als auch was das Laufzeitenspektrum der Verbindlichkeiten betrifft. Darüber hinaus sollten sie immer in angemessenem Umfang über liquide Aktiva verfügen.

*iii) Betriebsrisiko*

Die Aufsichtsbehörden sollten darauf achten, dass die Geschäftsleitung für wirksame interne Kontroll- und Revisionsverfahren sorgt. Ausserdem sollten geschäftspolitische Grundsätze für die Handhabung oder Minderung des Betriebsrisikos aufgestellt werden (z.B. durch Versicherung oder Notfallplanung). Die Bankenaufsichtsbehörden sollten sich vergewissern, dass die Banken über adäquate und wohlerprobte Pläne für die Wiederaufnahme des Betriebs aller wichtigen EDV-Systeme verfügen, mit Ausweichmöglichkeiten an einem anderen Ort, um gegen Betriebsstörungen gewappnet zu sein.

**5. Interne Kontrollen**

**Grundsatz 14:** Die Bankenaufsichtsbehörden müssen sich überzeugen, dass die Banken über interne Kontrollen verfügen, die der Art und dem Umfang ihres Geschäfts angemessen sind. Dazu gehören genaue Regelungen für das Delegieren von Befugnissen und Zuständigkeiten, die Trennung der Funktionen, die das Eingehen von Verpflichtungen für die Bank, das Verfügen über Gelder und die Rechenschaftslegung über ihre Aktiva und Passiva betreffen, die Abstimmung dieser Funktionen, die Sicherung der Aktiva sowie angemessene unabhängige interne oder externe Revisions- und Compliance-Funktionen zur Prüfung der Einhaltung dieser Vorschriften sowie der einschlägigen Gesetze und Bestimmungen.

**Grundsatz 15:** Die Bankenaufsichtsbehörden müssen sich überzeugen, dass die Banken über angemessene Geschäftsgrundsätze, Geschäftspraktiken und Verfahrensweisen verfügen, einschliesslich strenger Vorschriften über die Kenntnis der Kundenidentität, die einen hohen ethischen und professionellen Standard im Finanzsektor fördern und verhindern, dass die Bank - wissentlich oder unwissentlich - von kriminellen Elementen benutzt wird.

Mittels interner Kontrollen soll sichergestellt werden, dass die Geschäfte einer Bank umsichtig geführt werden und in Einklang mit der Geschäftspolitik und den Strategien des obersten

---

Rahmenkonzepts durch grosse, international tätige Banken liegt, enthält es Richtlinien, die für alle Banken nützlich sein dürften. S. *Rahmenkonzept für die Liquiditätsmessung und -steuerung*, Band I des Kompendiums.

Verwaltungsorgans stehen, dass Transaktionen nur im Rahmen der Befugnisse der betreffenden Mitarbeiter abgeschlossen werden, dass Aktiva gesichert und Passiva unter Kontrolle gehalten werden, dass die Bücher und andere Aufzeichnungen vollständige, korrekte und aktuelle Informationen bieten und dass die Geschäftsleitung imstande ist, die Geschäftsrisiken zu erkennen, zu beurteilen, zu handhaben und unter Kontrolle zu halten.

Die internen Kontrollen betreffen vier Hauptbereiche:

- Organisationsstruktur (Definition von Pflichten und Zuständigkeiten, Begrenzung des Ermessensspielraums für die Genehmigung von Krediten und Entscheidungsfindung),
- Rechnungslegungsverfahren (Abstimmung der Konten, Kontrolllisten, periodische Proforma-Bilanzen etc.),
- "Vier-Augen-Prinzip" (Trennung verschiedener Funktionen, gegenseitige Überprüfungen, Doppelverschluss der Werte, Gesamtzeichnungsberechtigung etc.),
- physische Kontrolle über Aktiva und Passiva.

Die Kontrollen sind durch eine leistungsfähige Revisionsfunktion zu ergänzen, die unabhängig prüft, ob die Kontrollsysteme in einem Institut angemessen, wirksam und effizient sind. Der interne Revisor muss daher innerhalb der Bank einen angemessenen Status haben, und seine Rechenschaftspflicht muss so gestaltet sein, dass seine Unabhängigkeit gewahrt ist.<sup>22</sup> Die externe Revision kann eine zweite Kontrolle der Wirksamkeit dieses Verfahrens darstellen. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen sich überzeugen, dass eine wirksame Geschäftspolitik und -praxis verfolgt wird und dass die Geschäftsleitung angemessene Korrekturmassnahmen ergreift, wenn die internen oder externen Revisoren Schwachstellen in der internen Kontrolle festgestellt haben.

Die Banken unterstehen vielfältigen Gesetzen und Vorschriften über das Bankwesen und allgemeinerer Art; sie müssen über angemessene Grundsätze und Verfahren für die Einhaltung dieser Bestimmungen verfügen. Die Nichteinhaltung von Gesetzen und Vorschriften kann dem Ruf einer Bank schaden und Strafmassnahmen zur Folge haben, und dies wiederum kann im Extremfall sogar die Solvenz einer Bank gefährden. Die Nichteinhaltung von Gesetzen und Vorschriften ist ausserdem ein Hinweis darauf, dass die Bank nicht mit der Integrität und den Qualifikationen geführt wird, die man von einem Bankinstitut erwartet. Vor allem grössere Banken sollten über eine unabhängige Compliance-Funktion verfügen, und die Bankenaufsichtsbehörde sollte sich überzeugen, dass diese Funktion wirksam arbeitet.

Das Vertrauen der Öffentlichkeit in eine Bank kann zerstört werden, und der Ruf einer Bank kann Schaden nehmen, wenn Beziehungen (selbst unwissentlich eingegangene) zu Drogenhändlern und anderen Kriminellen bekanntwerden. Meist sind die Bankenaufsichtsbehörden weder für die Strafverfolgung bei Geldwäschedelikten noch für die laufenden Bemühungen im Kampf gegen die Geldwäsche in ihrem Land zuständig. Sie haben jedoch die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die Banken

---

<sup>22</sup> In einigen Ländern empfehlen die Aufsichtsbehörden den Banken die Einrichtung eines "Revisionsausschusses" innerhalb des obersten Verwaltungsorgans. Zweck dieses Ausschusses ist es, eine wirksame Überwachung durch das oberste Verwaltungsorgan zu erleichtern.

über Verfahren verfügen, einschliesslich strenger Vorschriften über die Kenntnis der Kundenidentität, um Verbindungen oder Verwicklungen mit Drogenhändlern und anderen Kriminellen zu vermeiden sowie um ganz allgemein hohe ethische und professionelle Standards im Finanzsektor zu fördern.<sup>23</sup> Im besonderen sollten die Aufsichtsbehörden die Umsetzung der Empfehlungen der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) unterstützen, soweit diese für Finanzinstitute gelten. Sie betreffen die Identifizierung der Kunden und das Aufbewahren von Unterlagen, erhöhte Sorgfalt der Finanzinstitute bei der Feststellung und Meldung verdächtiger Transaktionen sowie Massnahmen für den Verkehr mit Ländern, die ungenügende oder gar keine Vorkehrungen zur Bekämpfung der Geldwäsche getroffen haben.

Betrügerische Handlungen in Banken oder deren Verwicklung in solche Handlungen geben den Aufsichtsbehörden aus drei Gründen ebenfalls Anlass zur Sorge. Erstens können sie bei bedeutendem Ausmass die Solvenz von Banken und die Integrität und Solidität des Finanzsystems gefährden. Zweitens können sie ein Hinweis auf mangelhafte interne Kontrollen sein, die ein Eingreifen der Aufsichtsbehörde erfordern. Drittens schliesslich können sie Folgen für Ruf und Vertrauenswürdigkeit haben, die von einem einzelnen Finanzinstitut auf das gesamte System übergreifen können. Daher sollten die Banken für die Meldung von Problemen über etablierte Kommunikationskanäle sowohl auf dem üblichen Dienstweg als auch in einer von der Geschäftsleitung unabhängigen Sicherheitsfunktion verfügen. Die Mitarbeiter sollten angewiesen werden, verdächtiges oder beunruhigendes Verhalten einem Vorgesetzten oder dem internen Sicherheitsdienst zu melden. Darüber hinaus sollten die Banken dazu angehalten werden, verdächtige Aktivitäten und bedeutende Betrugsfälle der Aufsichtsbehörde zu melden. Es ist nicht unbedingt Aufgabe der Aufsichtsbehörde, Betrugsfälle in Banken zu untersuchen, zumal dazu spezielle Fachkenntnisse nötig sind, sie muss sich jedoch auf jeden Fall vergewissern, dass die zuständigen Behörden benachrichtigt worden sind. Die Aufsichtsbehörde muss in der Lage sein, Massnahmen zu erwägen und nötigenfalls zu ergreifen, um Auswirkungen auf andere Banken zu verhüten; sie muss dafür sorgen, dass die Banken die häufigsten Arten von Betrugsversuchen und betrügerischen Tätigkeiten kennen und wirksame Vorkehrungen dagegen getroffen haben.

### **C. Methoden der laufenden Bankenaufsicht**

**Grundsatz 16: Ein wirksames Bankenaufsichtssystem sollte in irgendeiner Form sowohl die Aufsicht vor Ort als auch die Beaufsichtigung von aussen umfassen.**

**Grundsatz 17: Die Bankenaufsichtsbehörden müssen regelmässig Kontakt mit der Geschäftsleitung der Bank halten und das Geschäft des Instituts im einzelnen kennen.**

---

<sup>23</sup> S. Verhütung des Missbrauchs des Bankensystems für die Geldwäscherei, Band I des Kompendiums.

- Grundsatz 18:** Die Bankenaufsichtsbehörden müssen die Möglichkeit haben, aufsichtsrelevante Meldungen und statistische Ergebnisse auf Einzelinstitutsebene sowie auf konsolidierter Basis von den Banken zu erheben, zu prüfen und zu analysieren.
- Grundsatz 19:** Die Bankenaufsichtsbehörden müssen die Möglichkeit haben, aufsichtsrelevante Informationen entweder durch Prüfungen vor Ort oder durch die Einschaltung externer Revisoren unabhängig zu überprüfen.
- Grundsatz 20:** Ein wesentliches Element der Bankenaufsicht besteht darin, dass die Aufsichtsbehörden einen Bankkonzern auf konsolidierter Basis beaufsichtigen können.

Für die Aufsicht sind die Erhebung und die Analyse von Informationen erforderlich. Dies kann vor Ort oder von aussen erfolgen. In einem wirksamen Aufsichtssystem werden beide Kanäle verwendet. In einigen Ländern wird die Arbeit vor Ort von Prüfern der Aufsichtsbehörde, in anderen von qualifizierten externen Revisoren vorgenommen. Wieder andere Länder kennen ein Mischsystem von Prüfungen vor Ort und Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörde mit externen Revisoren. Der Umfang der Arbeit vor Ort und die Arbeitsmethoden hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab.

Unabhängig vom Verhältnis zwischen Aufsicht vor Ort und Beaufsichtigung von aussen sowie von der Verwendung von Arbeitsergebnissen externer Revisoren muss die Bankenaufsichtsbehörde regelmässig Kontakt mit der Geschäftsleitung der Bank halten und das Geschäft des Instituts im einzelnen kennen. Die Überprüfung der Berichte der internen und externen Revisoren kann ein wichtiges Element sowohl der Aufsicht vor Ort als auch der Beaufsichtigung von aussen sein. Die Einhaltung der im Rahmen des Zulassungsverfahrens geprüften Kriterien sollte im Rahmen der laufenden Aufsicht von Zeit zu Zeit nachkontrolliert werden. Die Banken sollten der Aufsichtsbehörde regelmässig Informationen vorlegen müssen, und die Aufsichtsbehörde sollte in der Lage sein, mit den Banken regelmässig über alle bedeutenden Fragen und Geschäftsbereiche zu sprechen. Die Banken sollten ausserdem das Gefühl haben, dass sie sich bei Problemen vertrauensvoll an die Aufsichtsbehörde wenden können und dass ihre Probleme dort konstruktiv besprochen und vertraulich behandelt werden. Sie müssen sich auch ihrer Verantwortung bewusst sein, wichtige Entwicklungen der Aufsichtsbehörde rechtzeitig zu melden.

### ***1. Beaufsichtigung von aussen***

Die Aufsichtsbehörde muss in der Lage sein, aufsichtsrelevante Meldungen und statistische Ergebnisse auf Einzelinstitutsebene sowie auf konsolidierter Basis von den Banken zu erheben, zu prüfen und zu analysieren. Dazu gehören auch Finanzausweise sowie Beiblätter, auf denen die verschiedenen Arten eingegangener Risiken und verschiedene sonstige finanzielle Aspekte der Bank genauer dargestellt werden, einschliesslich Rückstellungen und ausserbilanzieller Geschäfte. Die

Aufsichtsbehörde sollte ferner imstande sein, Informationen über mit der Bank verbundene Nichtbanken einzuholen. Darüber hinaus sollte die Bankenaufsicht öffentlich verfügbare Informationen und Analysen in vollem Umfang nutzen.

Mit Hilfe dieser Meldungen kann überprüft werden, ob Anforderungen der Aufsicht eingehalten werden, z.B. bezüglich der Eigenkapitalausstattung oder der Limits für Einzelschuldner. Oft können mit der Beaufsichtigung von aussen potentielle Probleme erkannt werden, vor allem in der Zeit zwischen Prüfungen vor Ort; durch eine solche Früherkennung und das Auslösen von Gegenmassnahmen kann verhindert werden, dass sich die Probleme verschlimmern. Die Meldungen können auch dazu verwendet werden, Trends festzustellen, und zwar nicht nur für bestimmte Institute, sondern auch für das Bankgewerbe als Ganzes. Sie können eine Grundlage für die Gespräche mit der Geschäftsleitung einer Bank bilden, die in bestimmten Abständen oder beim Auftreten von Problemen geführt werden. Sie sollten auch ein zentrales Element der Prüfungsplanung sein, so dass aus der begrenzten Zeit, die für eine Prüfung vor Ort aufgewendet werden kann, der grösstmögliche Nutzen gezogen wird.

## **2. Prüfung vor Ort und/oder Einsatz externer Revisoren<sup>24</sup>**

Die Aufsichtsbehörde muss die Möglichkeit haben, aufsichtsrelevante Informationen entweder durch Prüfungen vor Ort oder durch die Einschaltung externer Revisoren zu überprüfen. Die Prüfung vor Ort, ob sie von Mitarbeitern der Behörde selbst oder von externen Revisoren im Auftrag der Behörde vorgenommen wird, sollte so gestaltet werden, dass sie eine unabhängige Bestätigung liefert, dass die einzelnen Banken gut geführt werden und die von ihnen eingereichten Informationen zuverlässig sind.

Mit der Prüfung vor Ort kann die Aufsichtsbehörde verschiedene Dinge überprüfen oder beurteilen, u.a.

- die Korrektheit der von der Bank eingereichten Meldungen,
- das gesamte Geschäft und die Verfassung der Bank,
- die Angemessenheit der Risikomanagementsysteme und der internen Kontrollverfahren der Bank,
- die Qualität des Kreditportefeuilles und die Angemessenheit der Rückstellungen für Kreditausfälle,
- die Kompetenz der Geschäftsleitung,
- die Angemessenheit der Rechnungslegungs- und Managementinformationssysteme,
- Fragen, die in der Beaufsichtigung von aussen oder bei früheren Prüfungen vor Ort auftauchten,
- die Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften sowie der Bestimmungen der Zulassung durch die Bank.

---

<sup>24</sup> In einigen Ländern arbeiten spezielle externe Revisoren/Bücherexperten im Auftrag der Aufsichtsbehörde.

Die Aufsichtsbehörde sollte sich klare Richtlinien zur Häufigkeit und zum Umfang der Prüfungen geben. Ausserdem sollten Prüfungsgrundsätze und -verfahren erarbeitet werden, um sicherzustellen, dass die Prüfungen gründlich, konsequent und mit klarer Zielsetzung durchgeführt werden.

Je nachdem, in welchem Umfang sie über eigene Prüfer verfügt, kann die Aufsichtsbehörde auch externe Revisoren hinzuziehen, die die oben aufgeführten Aufgaben ganz oder teilweise übernehmen (z.B. Beurteilung der Qualität des Kreditportefeuilles und der Höhe der dafür zu bildenden Rückstellungen). In anderen Bereichen sollte die Aufsichtsbehörde über angemessene Befugnisse verfügen, um Arbeiten ausdrücklich für die Zwecke der Aufsicht in Auftrag geben zu können (z.B. über die Korrektheit der eingereichten Meldungen oder die Angemessenheit von Kontrollverfahren). Die Arbeitsergebnisse externer Revisoren sollten für die Aufsicht jedoch nur dann herangezogen werden, wenn ein gut entwickelter, unabhängiger Berufsstand von Revisoren besteht, die das nötige Fachwissen für die von ihnen verlangte Arbeit mitbringen. Unter diesen Umständen muss sich die Aufsichtsbehörde das Recht vorbehalten, die Bestellung eines bestimmten externen Revisionsunternehmens zu verbieten, wenn die Arbeit der Revisoren in das Aufsichtsverfahren einbezogen werden soll. Ausserdem sollten die Aufsichtsbehörden die Bankkonzerne dazu anhalten, nach Möglichkeit für den gesamten Konzern dieselben Revisoren einzusetzen und dieselben Stichtage für die Rechnungslegung zu verwenden.

Wichtig ist ferner, dass zwischen der Aufsichtsbehörde und den externen Revisoren Klarheit über die jeweilige Rolle herrscht. Bevor in einer Bank Probleme entdeckt werden, sollten die externen Revisoren ihre Verantwortung bezüglich der Unterrichtung der Aufsichtsbehörde genau kennen, und sie sollten davor geschützt werden, persönlich haftbar gemacht zu werden, wenn sie Informationen in gutem Glauben weitergeben. Es sollten Vorkehrungen getroffen werden, um Gespräche zwischen der Aufsichtsbehörde und den externen Revisoren zu erleichtern.<sup>25</sup> In vielen Fällen sollte auch die Bank an solchen Gesprächen teilnehmen.

Auf jeden Fall sollte die Aufsichtsbehörde über die gesetzliche Befugnis und die Mittel verfügen, unabhängige Überprüfungen von Banken vorzunehmen, hinsichtlich deren begründete Bedenken bestehen.

### **3. *Aufsicht auf konsolidierter Basis***

Für die Bankenaufsicht ist wesentlich, dass die Aufsichtsbehörden die Banken auf konsolidierter Basis beaufsichtigen können. Das bedeutet, dass sie die Möglichkeit haben müssen, sowohl die Bankgeschäfte als auch die anderen Geschäfte, die von dem Bankinstitut direkt oder indirekt (durch Tochter- oder Konzerngesellschaften) durchgeführt werden, sowie die Tätigkeit von in- und ausländischen Niederlassungen zu überprüfen. Die Aufsichtsbehörden müssen sich darüber im klaren sein, dass nicht zum Finanzsektor gehörende Geschäfte einer Bank oder eines Konzerns für die

---

<sup>25</sup> Der Basler Ausschuss hat das Verhältnis zwischen der Bankenaufsichtsbehörde und den externen Revisoren untersucht und Richtlinien für den Umgang der Aufsichtsbehörde mit den externen Revisoren erarbeitet. S. *Bankenaufsicht und externe Revision*, Band III des Compendiums.

Bank ein Risiko darstellen können. Die Aufsichtsbehörden sollten entscheiden, welche Anforderungen für die Bank allein (auf Solobasis), welche auf konsolidierter Basis und welche in beiden Fällen gelten sollen. Immer aber sollte den Aufsichtsbehörden die Gesamtstruktur des Bankinstituts oder -konzerns genau bekannt sein, wenn sie ihre Aufsichtsmethoden festlegen.<sup>26</sup> Ausserdem sollten die Aufsichtsbehörden die Möglichkeit zur Koordinierung mit anderen Behörden haben, die für die Beaufsichtigung einzelner Komponenten eines Konzerns zuständig sind.

#### **D. Aufsichtsrelevante Informationen über die Bankgeschäfte**

**Grundsatz 21: Die Bankenaufsichtsbehörden müssen sich überzeugen, dass jede Bank angemessene Bücher führt, die gemäss einheitlichen Rechnungslegungsgrundsätzen und -praktiken erstellt wurden, so dass sich die Aufsichtsbehörde ein getreues Bild von der finanziellen Verfassung der Bank und der Rentabilität ihrer Geschäfte machen kann, und dass die Bank regelmässige Finanzausweise publiziert, die ihre Situation getreu widerspiegeln.**

Damit die Bankenaufsichtsbehörden eine wirksame Beaufsichtigung der Banken von aussen vornehmen und die Situation des gesamten Bankensektors in ihrem Land beurteilen können, müssen sie in regelmässigen Abständen Finanzinformationen erhalten, und diese Informationen müssen periodisch durch Prüfungen vor Ort oder durch externe Revisoren überprüft werden. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen sicherstellen, dass jede Bank angemessen Buch führt, unter Anwendung von einheitlichen Rechnungslegungsgrundsätzen und -praktiken, so dass sich die Aufsichtsbehörde ein getreues Bild von der finanziellen Verfassung der Bank und der Rentabilität ihrer Geschäfte machen kann. Damit die Bücher ein getreues Bild vermitteln, müssen die Aktiva zu Werten bilanziert werden, die realistisch und einheitlich sind, gegebenenfalls unter Berücksichtigung des Gegenwartswerts; aus der Gewinn- und Verlustrechnung müssen die voraussichtlichen Nettoerträge der Bank und die wahrscheinlichen Zuweisungen an die Rückstellungen für Kreditverluste hervorgehen. Die Banken sollten diese Informationen in einer Darstellung einreichen, die Vergleiche zwischen verschiedenen Banken möglich macht. Für bestimmte Zwecke können aber auch die Daten aus den bankinternen Managementinformationssystemen für die Aufsichtsbehörde von Interesse sein. Die periodischen Meldungen sollten mindestens die Bilanz der Bank, die Eventualverpflichtungen und die Erfolgsrechnung umfassen, mit zusätzlichen Detailangaben und den wichtigsten Risikopositionen.

Die Aufsichtsbehörde kann in ihrer Tätigkeit behindert oder irreführt werden, wenn eine Bank absichtlich oder fahrlässig falsche Angaben zu für das Aufsichtsverfahren wichtigen Sachverhalten liefert. Gibt eine Bank der Aufsichtsbehörde wissentlich oder fahrlässig Informationen weiter, die sachlich falsch oder irreführend sind, dann sollte sowohl gegen die betreffenden Mit-

---

<sup>26</sup> Der Basler Ausschuss empfahl die konsolidierte Aufsicht in seinem Papier *Konsolidierte Aufsicht über das internationale Geschäft der Banken*, Band I des Kompendiums.

arbeiter als auch gegen die Bank selbst ein aufsichts- und/oder strafrechtliches Verfahren eingeleitet werden.

### **1. Rechnungslegungsstandards**

Damit die von den verschiedenen Banken eingereichten Informationen vergleichbar sind und ihre Bedeutung klar ist, muss die Aufsichtsbehörde Anweisungen für das Erstellen der Meldungen geben, die auch die anzuwendenden Rechnungslegungsstandards enthalten. Diese Standards sollten auf international anerkannten Rechnungslegungsgrundsätzen und -regeln beruhen und speziell auf Banken ausgerichtet sein.

### **2. Umfang und Häufigkeit der Meldungen**

Die Aufsichtsbehörde muss befugt sein, Umfang und Häufigkeit der Meldungen festzulegen, um Geschäftsschwankungen Rechnung zu tragen und um Entwicklungen in den einzelnen Banken (auf Solo- und auf konsolidierter Basis) und im gesamten Bankgewerbe beobachten zu können. Die Aufsichtsbehörden sollten eine Reihe von Meldeformularen zu verschiedenen Bereichen erarbeiten, die die Banken in regelmässigen Abständen einreichen müssen. Für einige Informationen dürfte eine monatliche Meldung am Platz sein, für andere dürften vierteljährliche oder jährliche Meldungen genügen. Wieder andere Meldungen müssen vielleicht nur bei Eintreten eines bestimmten Ereignisses eingereicht werden (z.B. Eröffnung einer neuen Niederlassung). Den Aufsichtsbehörden muss klar sein, dass das Erstellen der Meldungen für die Banken einen Aufwand bedeutet. Sie können daher unter Umständen bestimmen, dass nicht jede Bank jede Art von Meldung einreichen muss. Die Meldepflicht kann sich nach der Organisationsstruktur der Bank, ihrer Grösse und ihren Geschäftsbereichen richten.

### **3. Bestätigung der Korrektheit der eingereichten Informationen**

Die Geschäftsleitung einer Bank ist dafür verantwortlich, dass die der Aufsichtsbehörde eingereichten aufsichtsrechtlichen Berichte, Finanzausweise und sonstigen Meldungen korrekt, vollständig und aktuell sind. Sie muss daher sicherstellen, dass die Meldungen überprüft werden und dass die externen Revisoren ermitteln, ob die bestehenden Meldesysteme adäquat sind und zuverlässige Daten liefern. Die externen Revisoren sollten ein Gutachten über den den Aktionären und der Öffentlichkeit vorgelegten Jahresabschluss und den Geschäftsbericht abgeben. Weisen die Standards der Bankrevision in einem bestimmten Land Schwachstellen auf, so muss die Bankenaufsichtsbehörde möglicherweise bei der Schaffung klarer Richtlinien zum Umfang und zum Inhalt der Revision sowie zu den anzuwendenden Standards mitwirken. Im Extremfall, wenn sich die Aufsichtsbehörde mit der Qualität des Jahresabschlusses bzw. den abgegebenen aufsichtsrechtlichen Meldungen oder mit der Arbeit der externen Revisoren nicht zufrieden erklären kann, sollte sie die Möglichkeit haben, ihr

Aufsichtsinstrumentarium einzusetzen, um frühzeitig Gegenmassnahmen zu ergreifen, und sie muss sich eventuell das Recht vorbehalten, die Veröffentlichung des Jahresabschlusses zu genehmigen.

Wenn die Aufsichtsbehörde die Qualität, die Angemessenheit und die Zuverlässigkeit der Arbeit der Revisoren beurteilen muss, dann muss sie untersuchen, in welchem Umfang bei der Revision Bereiche wie das Kreditportefeuille, Verlustrückstellungen, notleidende Aktiva (und die Behandlung von deren Zinsen), die Bewertung der Aktiva, Handel und sonstige Wertpapiergeschäfte, Derivate, Verbriefungen von Aktiva und die Angemessenheit interner Kontrollen für die Abgabe von Finanzmeldungen geprüft wurden. Besteht eine kompetente und von der Geschäftsleitung unabhängige interne Revision, so kann diese als Informationsquelle genutzt werden und der Aufsichtsbehörde unter Umständen nützliche Angaben liefern.

#### **4. *Vertraulichkeit der aufsichtsrelevanten Informationen***

Zwar sollten die Marktteilnehmer Zugang zu korrekten und aktuellen Informationen haben, doch gibt es bestimmte Arten von "kritischen" Informationen<sup>27</sup>, die von der Bankenaufsichtsbehörde vertraulich behandelt werden sollten. Damit sich ein Vertrauensverhältnis bilden kann, müssen sich die Banken darauf verlassen können, dass solche Informationen von ihrer Aufsichtsbehörde sowie gegebenenfalls anderen in- und ausländischen Aufsichtsbehörden als vertraulich behandelt werden.

#### **5. *Offenlegung***

Damit die Marktkräfte wirken und so ein stabiles und leistungsfähiges Finanzsystem fördern können, benötigen die Marktteilnehmer Zugang zu korrekten und aktuellen Informationen. Die Offenlegung ergänzt somit die Aufsicht. Aus diesem Grund ist von den Banken zu verlangen, dass sie umfassende und nicht irreführende Informationen zu ihrer Tätigkeit und ihrer Finanzlage offenlegen. Diese Informationen sollten aktuell sein und es den Marktteilnehmern ermöglichen, das mit einem bestimmten Bankinstitut verbundene Risiko zu beurteilen.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Welche Arten von Informationen als "kritisch" eingestuft werden, ist von Land zu Land unterschiedlich. In der Regel sind dies aber u.a. Angaben zu einzelnen Kundenbeziehungen sowie Probleme, bei deren Lösung die Aufsichtsbehörde der Bank behilflich ist.

<sup>28</sup> Der Basler Ausschuss hat vor kurzem eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Fragen im Zusammenhang mit der Offenlegung untersuchen und Richtlinien für das Bankgewerbe erarbeiten soll.

## KAPITEL V FORMELLE BEFUGNISSE DER AUFSICHTSBEHÖRDEN

**Grundsatz 22:** Die Bankenaufsichtsbehörden müssen über angemessene Aufsichtsinstrumente verfügen, damit sie frühzeitig Gegenmassnahmen ergreifen können, wenn Banken Aufsichtsvorschriften (wie z.B. die vorgeschriebene Eigenkapitalausstattung) nicht erfüllen, wenn es zu Aufsichtsverstössen kommt oder die Einleger sonstwie gefährdet sind. Im Extremfall sollten sie die Möglichkeit haben, einer Bank die Zulassung zu entziehen oder den Entzug zu empfehlen.

### A. Korrekturmassnahmen

Trotz aller Bemühungen der Aufsichtsbehörde kann es geschehen, dass eine Bank den Anforderungen der Aufsichtsbehörde nicht mehr genügt oder dass ihre Solvenz in Frage steht. Um die Einleger und Gläubiger zu schützen und die weitere Ausbreitung solcher Probleme zu verhüten, muss die Aufsichtsbehörde in der Lage sein, angemessene Massnahmen zu ergreifen, d.h. sie muss über angemessene Aufsichtsinstrumente verfügen, damit sie frühzeitig Gegenmassnahmen ergreifen kann, und diese sollten je nach der Art des aufgetretenen Problems abgestuft werden können. Handelt es sich um ein relativ kleines Problem, kann ein informelles Vorgehen wie z.B. eine einfache mündliche oder schriftliche Mitteilung an die Geschäftsleitung der Bank unter Umständen durchaus genügen. In anderen Fällen ist vielleicht ein förmlicheres Vorgehen am Platz. Am erfolgversprechendsten sind solche Korrekturmassnahmen, wenn sie Teil eines umfassenden Pakets sind, das die Bank erarbeitet und für dessen Umsetzung ein Zeitplan erstellt wird. Ist jedoch ein einvernehmliches Vorgehen zusammen mit der Geschäftsleitung der Bank nicht möglich, sollte das die Aufsichtsbehörde nicht daran hindern, die notwendigen Massnahmen zu fordern.

Die Aufsichtsbehörde sollte nicht nur befugt sein, die laufenden Geschäfte einer Bank einzuschränken, sondern auch die Genehmigung von neuen Geschäftsbereichen oder Übernahmen zu verweigern. Sie sollte ausserdem befugt sein, Dividenden- und sonstige Zahlungen an die Aktionäre einzuschränken oder zu suspendieren sowie Aktienübertragungen und den Erwerb eigener Aktien durch eine Bank einzuschränken. Die Aufsichtsbehörde sollte über wirksame Instrumente verfügen, um Managementprobleme zu behandeln, einschliesslich der Befugnis, Mehrheitsaktionäre sowie Mitglieder des Verwaltungsorgans oder der Geschäftsleitung auswechseln zu lassen oder ihre Befugnisse einzuschränken; gegebenenfalls sollte sie sogar Einzelpersonen vom Bankgeschäft ausschliessen können. Im Extremfall sollte die Aufsichtsbehörde die Möglichkeit haben, eine Bank, die den aufsichtsrechtlichen oder sonstigen Vorschriften nicht mehr entspricht, unter Zwangsverwaltung zu stellen. Alle Korrekturmassnahmen müssen sich direkt an das oberste Verwaltungsorgan der Bank richten, da dieses die Gesamtverantwortung für das Institut trägt.

Sind Massnahmen ergriffen oder vorgeschrieben worden, muss die Aufsichtsbehörde in ihrer Überwachung der Probleme, die die Massnahmen ausgelöst haben, aufmerksam bleiben und periodisch nachprüfen, dass sich die Bank an die Massnahmen hält. Die Massnahmen sollten schritt-

weise verschärft werden können, wenn die Probleme schlimmer werden oder wenn die Geschäftsleitung einer Bank informellere Aufforderungen der Aufsichtsbehörde zu Gegenmassnahmen ignoriert.

### **B. Liquidationsverfahren**

Im Extremfall, wenn die Versuche der Aufsichtsbehörde, eine Problemsituation zu lösen, fruchtlos bleiben, kann die finanzielle Überlebensfähigkeit des Bankinstituts in Frage gestellt sein. Dann muss die Aufsichtsbehörde eventuell an Lösungen mitwirken, bei denen ein solideres Institut die Problembank übernimmt oder mit ihr fusioniert. Wenn alle anderen Massnahmen versagen, sollte die Aufsichtsbehörde in der Lage sein, eine zahlungsunfähige Bank zu schliessen oder schliessen zu lassen, um die Stabilität des Bankensystems als Ganzes zu schützen.

## KAPITEL VI GRENZÜBERSCHREITENDE BANKGESCHÄFTE

Die in diesem Kapitel aufgestellten Grundsätze entsprechen dem sogenannten Basler Konkordat und dessen Nachfolgedokumenten.<sup>29</sup> Das Konkordat legt Vereinbarungen über die Kontaktpflege und die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden des Herkunfts- und des Aufnahmelandes bei der Beaufsichtigung von Auslandsniederlassungen von Banken fest. Das jüngste dieser Dokumente (*Grenzüberschreitende Bankenaufsicht*), wurde vom Basler Ausschuss gemeinsam mit der Offshore-Gruppe von Bankenaufsichtsbehörden erarbeitet und in der Folge von 130 Ländern verabschiedet, die im vergangenen Juni an der Internationalen Konferenz der Bankenaufsichtsbehörden teilgenommen haben. Es enthält 29 Empfehlungen für die Beseitigung von Hindernissen, die einer wirksamen konsolidierten Aufsicht im Wege stehen.

### A. Pflichten der Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes

**Grundsatz 23:** Die Bankenaufsichtsbehörden müssen gegenüber international tätigen Bankinstituten eine weltweit konsolidierte Aufsicht praktizieren, d.h. sie müssen sämtliche Aspekte des weltweiten Geschäfts dieser Institute angemessen überwachen und die einschlägigen Aufsichtsvorschriften auf sie anwenden, insbesondere bei ihren ausländischen Zweigstellen, Joint Ventures und Tochtergesellschaften.

**Grundsatz 24:** Ein wesentliches Element der konsolidierten Aufsicht besteht darin, einen Kontakt und Informationsaustausch mit den verschiedenen anderen beteiligten Aufsichtsbehörden herzustellen, insbesondere mit den Aufsichtsbehörden der Aufnahmeländer.

Im Rahmen einer konsolidierten Aufsicht müssen die Bankenaufsichtsbehörden sämtliche Aspekte des weltweiten Geschäfts der Banken angemessen überwachen und die einschlägigen Aufsichtsvorschriften auf sie anwenden, und zwar auch bei ihren ausländischen Zweigstellen, Tochtergesellschaften und Joint Ventures. Eine wichtige Aufgabe der Aufsichtsbehörde der Mutterbank besteht darin, nachzuprüfen, ob die Mutterbank nicht nur ihre ausländischen Niederlassungen, sondern auch ihre Joint Ventures und Tochtergesellschaften angemessen überwacht. Dazu sollte gehören, dass die Mutterbank die Einhaltung interner Kontrollen überwacht, angemessene und regelmäßige Informationen erhält und die erhaltenen Informationen von Zeit zu Zeit überprüft. In vielen Fällen führen die Auslandsniederlassungen einer Bank vielleicht ganz andere Geschäfte durch als die

---

<sup>29</sup> S. Grundsätze für die Beaufsichtigung der ausländischen Niederlassungen von Banken, Mindestanforderungen für die Beaufsichtigung internationaler Bankkonzerne und ihrer grenzüberschreitenden Niederlassungen, *Grenzüberschreitende Bankenaufsicht*, alle in Band III des Kompendiums.

Mutterbank im Herkunftsland. Die Aufsichtsbehörde sollte daher ermitteln, ob die Bank über das nötige Fachwissen verfügt, um diese Tätigkeiten sicher und solide durchzuführen.

Ein wesentliches Element der konsolidierten Aufsicht besteht darin, einen Kontakt und Informationsaustausch mit den verschiedenen anderen beteiligten Aufsichtsbehörden herzustellen, einschliesslich der Aufsichtsbehörden der Aufnahmeländer. Diese Kontaktaufnahme sollte schon in der Zulassungsphase erfolgen, d.h. die Aufnahmelandbehörde sollte die Zustimmung der Herkunftslandbehörde einholen, bevor sie die Zulassung gewährt. In vielen Fällen bestehen zwischen den Aufsichtsbehörden schon bilaterale Vereinbarungen. Diese können sich als nützlich erweisen, wenn zu definieren ist, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen normalerweise Informationen weitergegeben werden. Wenn keine befriedigende Einigung über den Informationsaustausch erreicht werden kann, sollten die Bankenaufsichtsbehörden den Banken in ihrem Zuständigkeitsbereich verbieten, Niederlassungen in Ländern zu eröffnen, in denen Gesetze über das Bankgeheimnis oder andere gesetzliche Vorschriften einen Informationsfluss behindern, der für eine angemessene Aufsicht als notwendig erachtet wird.

Die Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes sollte ferner ermitteln, wie und in welchem Umfang das Auslandsgeschäft von Banken ihres Landes in den betreffenden Aufnahmeländern beaufsichtigt wird. Ist die Aufsicht in einem Aufnahmeland unzulänglich, muss die Herkunftslandbehörde als Ausgleich unter Umständen spezielle Zusatzmassnahmen ergreifen, z.B. Prüfungen vor Ort oder Einholen zusätzlicher Informationen beim Hauptsitz der Bank oder bei ihren externen Revisoren. Bieten diese Wege angesichts der involvierten Risiken keine befriedigende Lösung, bleibt der Herkunftslandbehörde möglicherweise nichts anderes übrig, als die Schliessung der betreffenden Auslandsniederlassung zu verlangen.

## **B. Pflichten der Aufsichtsbehörde des Aufnahmelandes**

**Grundsatz 25: Die Bankenaufsichtsbehörden müssen verlangen, dass ausländische Banken bei Geschäften in ihrem Land dieselben hohen Standards erfüllen, wie sie für inländische Institute gelten, und sie müssen befugt sein, die von den Herkunftslandbehörden dieser Banken für eine konsolidierte Aufsicht benötigten Informationen weiterzugeben.**

Ausländische Banken sorgen oft für Tiefe und mehr Wettbewerb an inländischen Bankmärkten und spielen dort daher als Marktteilnehmer eine wichtige Rolle. Die Bankenaufsichtsbehörden müssen verlangen, dass ausländische Banken bei Geschäften in ihrem Land dieselben hohen Standards erfüllen, wie sie für inländische Institute gelten, und sie müssen befugt sein, den Aufsichtsbehörden der Herkunftsländer dieser Banken die Informationen weiterzugeben, die diese für eine konsolidierte Aufsicht benötigen. Infolgedessen sollten für die Tätigkeit ausländischer Banken ähnliche Aufsichts-, Prüfungs- und Meldeanforderungen gelten wie für inländische Banken

(selbstverständlich unter Berücksichtigung offensichtlicher Unterschiede, wie z.B. bei Zweigstellen ohne eigenes Kapital).

Da die Aufsichtsbehörde eines Aufnahmelandes nur einen Teil des Gesamtgeschäfts der ausländischen Bank beaufsichtigt, sollte sie sich erkundigen, ob die Aufsichtsbehörde des Herkunftslandes eine konsolidierte Aufsicht der in- und ausländischen Geschäfte der Bank vornimmt. Damit die Herkunftslandbehörde eine wirksame konsolidierte Aufsicht durchführen kann, muss die Aufnahmelandbehörde ihr Informationen über das Geschäft der ausländischen Bank in ihrem Land weitergeben, sofern Gegenseitigkeit besteht und die Vertraulichkeit der Informationen gewahrt bleibt. Darüber hinaus sollte die Herkunftslandbehörde für die Zwecke der Aufsicht Zugang zu den ausländischen Niederlassungen und Tochtergesellschaften erhalten. Wenn die Gesetze des Aufnahmelandes den Informationsaustausch oder die Zusammenarbeit mit der Herkunftslandbehörde einschränken, sollte die Aufsichtsbehörde des Aufnahmelandes eine Änderung dieser Gesetze anstreben, um eine wirksame konsolidierte Aufsicht durch das Herkunftsland zu ermöglichen.

## **Sonderfragen im Zusammenhang mit Banken in Staatseigentum**

In vielen Ländern gibt es Geschäftsbanken, die vollständig oder zu einem beträchtlichen Teil im Besitz zentralstaatlicher Behörden oder anderer staatlicher Stellen sind.<sup>30</sup> In anderen Ländern besteht der Bankensektor - meist aus historischen Gründen - sogar mehrheitlich aus staatseigenen Geschäftsbanken. Grundsätzlich sollten für alle Banken, unabhängig von den Eigentumsverhältnissen, dieselben Geschäfts- und Aufsichtsstandards gelten; der besondere Charakter der Geschäftsbanken in Staatsbesitz sollte jedoch beachtet werden.

Hinter den staatseigenen Geschäftsbanken steht in der Regel der Staat mit seinen gesamten Ressourcen. Damit erhalten diese Banken zusätzliche Unterstützung und Stärke. Obwohl diese staatliche Unterstützung auch Vorteile haben kann, ist doch zu beachten, dass die Behebung von Problemen in solchen Banken manchmal verzögert wird und dass der Staat nicht immer in der Lage ist, im Bedarfsfall neues Kapital in die Bank einzubringen. Gleichzeitig kann diese Unterstützung die Geschäftsleitung der Bank dazu verleiten, übermäßige Risiken einzugehen. Darüber hinaus ist die Marktdisziplin vermutlich weniger wirksam, wenn die Marktteilnehmer wissen, dass eine bestimmte Bank die volle Unterstützung des Staates genießt und daher Zugang zu umfangreicheren (und möglicherweise günstigeren) Finanzierungen hat als eine vergleichbare privatwirtschaftliche Bank.

Die Aufsichtsbehörden sollten daher dafür sorgen, dass staatseigene Geschäftsbanken nach den gleichen hohen Anforderungen an Professionalität und Disziplin arbeiten wie die Geschäftsbanken in Privateigentum, damit ein hoher Standard bei Kreditwesen und Kontrollen im gesamten Bankgewerbe gewahrt wird. Ferner sollten die Aufsichtsbehörden bei staatseigenen Geschäftsbanken dieselben Aufsichtsverfahren anwenden wie bei allen anderen Geschäftsbanken.

---

<sup>30</sup> Dazu können auch Sparkassen und Genossenschaftsbanken gehören. Diese unterscheiden sich jedoch von staatlichen Kreditbanken, die sich in der Regel auf bestimmte Kreditarten oder auf bestimmte Wirtschaftssektoren spezialisieren.

## Einlagensicherung

Trotz aller Bemühungen der Aufsichtsbehörde kann es zu einem Bankkonkurs kommen. Dabei besteht die Gefahr, dass die Einleger - die ihr Geld ganz oder teilweise zu verlieren drohen - auch zu anderen Banken kein Vertrauen mehr haben. Daher haben zahlreiche Länder Einlagensicherungssysteme zum Schutz der kleinen Einleger geschaffen. In der Regel werden diese Systeme von den staatlichen Behörden, von der Zentralbank oder vom Bankenverband des betreffenden Landes organisiert und sind nicht freiwillig, sondern obligatorisch. Die Einlagensicherung bildet ein Sicherheitsnetz für viele Bankgläubiger; sie stärkt damit das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Banken und gibt dem Bankensystem mehr Stabilität. Das Sicherheitsnetz kann auch die Auswirkungen mildern, die Probleme in einer Bank auf andere, solidere Banken haben können, so dass sich die Ansteckungsgefahr oder die Gefahr einer Kettenreaktion im ganzen Bankensektor verringert. Ein Hauptvorteil der Einlagensicherung ist, dass sie - zusammen mit einem vernünftigen Liquidationsverfahren - den Bankenaufsichtsbehörden mehr Spielraum lässt, eine Problembank in Konkurs gehen zu lassen.

Andererseits kann die Einlagensicherung aber die Gefahr unvorsichtigen Verhaltens einzelner Banken erhöhen. Kleine Einleger sind weniger geneigt, ihre Mittel abzuziehen, selbst wenn die Bank hochriskante Geschäftsstrategien verfolgt. Damit entfällt ein wichtiger Bremsmechanismus gegenüber einer unvorsichtigen Geschäftsleitung. Staatliche Stellen und Aufsichtsbehörden müssen sich über diese Wirkung eines Sicherheitsnetzes im klaren sein und Massnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass Banken übermässige Risiken eingehen. Dies kann z.B. durch Gestaltung der Einlagensicherung als "Teilversicherung" geschehen, d.h. die Einlagensicherung deckt nur einen bestimmten Prozentsatz (z.B. 90 %) der einzelnen Einlagen, oder die Deckung besteht nur bis zu einem bestimmten absoluten Betrag, so dass die Einleger für einen Teil ihrer Mittel immer noch ein Verlustrisiko tragen. Andere Möglichkeiten sind nach Risiko abgestufte Prämien oder der Ausschluss grosser institutioneller Anleger von der Einlagensicherung.

Die tatsächliche Form eines solchen Systems sollte auf die besonderen Umstände wie auch auf die historischen und kulturellen Eigenheiten jedes Landes zugeschnitten sein.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> In allen Mitgliedsländern des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht besteht in irgendeiner Form eine Einlagensicherung. Die Erfahrungen dieser Länder dürften sich bei der Gestaltung eines Einlagensicherungssystems als nützlich erweisen. S. *Einlagensicherung in den Mitgliedsländern des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht*, Band III des Kompendiums.