

Zulassungsverfahren für ausländische Bankniederlassungen¹

(März 1983)

Bei seinem Bestreben, nicht nur in seinen Mitgliedsländern, sondern auf so breiter Basis wie möglich hohe Standards im Bankwesen zu fördern, vertritt der Ausschuss einhellig den Standpunkt, es müsse ein grundlegendes Ziel der internationalen Zusammenarbeit von Aufsichtsbehörden sein, dass keine einzige Bankniederlassung im Ausland ohne Aufsicht bleibt.

Die Verfahren für die Zulassung neuer ausländischer Bankniederlassungen sind sowohl für die Aufsichtsbehörde des Gastlandes als auch für die des Mutterlandes sehr wichtig, wenn dieses Ziel erreicht werden soll. Derzeit sind die Zulassungsverfahren der Mitgliedsländer völlig uneinheitlich, und zwar sowohl für den Zugang ausländischer Banken zu ihrem jeweiligen Markt als auch für die Gründung ausländischer Niederlassungen ihrer eigenen Banken. Was die Zulassung ausländischer Banken im Inland betrifft, verbietet ein Mitgliedsland ausländischen Banken jegliche Art von Niederlassung mit Ausnahme von Vertretungen. Alle übrigen Mitgliedsländer verfügen über Zulassungsverfahren, die Voraussetzungen für eine Zulassung sind jedoch sehr unterschiedlich. Beispielsweise werden in einigen Fällen bestimmte Zusagen hinsichtlich der Aufsicht im Mutterland verlangt. Was die Auslandsniederlassungen inländischer Banken anbelangt, so bestehen in einigen Mitgliedsländern keine formellen Zulassungsverfahren. Unter den übrigen verbietet ein Land seinen Banken die Eröffnung von Auslandsniederlassungen, während einige andere die Genehmigung von Zusagen des Mutterinstituts hinsichtlich der Herausgabe von Informationen über die Geschäfte und die Finanzlage dieser Niederlassungen abhängig machen. In einigen der im Ausschuss vertretenen Länder liegt die Zuständigkeit für die Zulassung von Niederlassungen ausländischer Banken im Inland bzw. von Niederlassungen inländischer Banken im Ausland bei anderen Behörden als der Bankenaufsicht.

Der Ausschuss erkennt zwar diese Unterschiede in nationalem Recht und nationaler Praxis uneingeschränkt an, er ist jedoch der Ansicht, dass eine gewisse Verständigung über wünschenswerte allgemeine Grundsätze für die Zulassung von Niederlassungen ausländischer Banken im Inland bzw. von Niederlassungen inländischer Banken im Ausland von Vorteil wäre. Es ist dem Ausschuss nach wie vor ein grosses Anliegen, dass im internationalen Bankwesen keine Aufsichtslücken bestehen sollen. Die Mitglieder sind sich einig, dass trotz etwaiger Schwierigkeiten, die sich bei der Verwirklichung dieses Ziels aus den rechtlichen Rahmenbedingungen bestimmter Länder ergeben können, alles unternommen werden soll, damit Auslandsniederlassungen von Banken in der Praxis keine erheblichen Schlupflöcher finden, durch die sie sich der Aufsicht entziehen können. Besondere Situationen im Zusammenhang mit der Errichtung solcher Niederlassungen werden in den folgenden Abschnitten dieses Papiers beschrieben; die Aufzählung ist jedoch nicht abschliessend. Nach Ansicht des Ausschusses sind Absprachen und Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Aufsichtsbehörden in allen Fällen erforderlich, in denen Unsicherheit über die genaue Verantwortlichkeit der Aufsichtsbehörden herrscht.

1. Zulassung ausländischer Bankniederlassungen im Inland

Wenn ein ausländisches Finanzinstitut um die Genehmigung zur Errichtung einer Bankniederlassung ersucht, sollte sich die Aufsichtsbehörde des Gastlandes über den Status dieser Niederlassung und die Bonität des Mutterinstituts Gewissheit verschaffen. Ebenfalls zu berücksichtigen sind die allgemeine wirtschaftliche Lage im Sitzland des Mutterinstituts und der Zweck, der mit der Errichtung der neuen Bankniederlassung verfolgt wird. Der Ausschuss vertritt den Standpunkt, dass sich die Aufsichtsbehörde des Gastlandes im Rahmen dieses Verfahrens immer mit der Aufsichtsbehörde des Landes, in dem das Mutterinstitut seinen Sitz hat, in Verbindung setzen sollte.

¹ Die in diesem Papier festgehaltenen Grundsätze wurden später in die Ergänzung des Konkordats übernommen (s. *Informationsaustausch zwischen Bankenaufsichtsbehörden*, April 1990).

Diese Kontaktaufnahme zwischen der Aufsichtsbehörde des Gast- und der des Mutterlandes legt das Fundament für die künftige Zusammenarbeit bei der Aufsicht über die neue Niederlassung. Unter den Mitgliedern des Ausschusses ist diese Zusammenarbeit schon gut entwickelt, und der Ausschuss hofft, dass die zunehmende Beteiligung anderer Aufsichtsbehörden an seiner Arbeit auch die Grundlage für eine engere diesbezügliche Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden in aller Welt geschaffen hat. Durch den Kontakt mit der Aufsichtsbehörde des Mutterinstituts kann sich die Aufsichtsbehörde des Gastlandes bestätigen lassen, dass die Aufsichtsbehörde des Mutterinstituts die Errichtung der neuen Niederlassung in aller Form genehmigt hat (oder, wenn dies im betreffenden Land nicht nötig ist, dass sie keinen Einwand dagegen hat); sie kann ausserdem feststellen, bis zu welchem Grad das Mutterinstitut beaufsichtigt wird und inwieweit sich diese Aufsicht auch auf die neue Niederlassung erstreckt. Bei ihren Entscheidungen sollte die Aufsichtsbehörde des Gastlandes die Bestätigung der Aufsichtsbehörde des Mutterlandes einholen, dass entweder die Rechnungsabschlüsse der neuen Niederlassung für Aufsichtszwecke mit denjenigen des Mutterinstituts konsolidiert werden oder dass zumindest sämtliche wichtigen Informationen über die Tätigkeit der Auslandsniederlassung dem Mutterinstitut und nötigenfalls auch dessen Aufsichtsbehörde zur Verfügung stehen. Der Ausschuss räumt ein, dass einige Zulassungsanträge für neue Auslandsniederlassungen die Aufsichtsbehörde des Gastlandes vor besondere Probleme stellen können. Diese Probleme werden zwar am besten von Fall zu Fall gelöst, wobei die zuständigen Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten; nach Ansicht des Ausschusses gibt es jedoch darüber hinaus eine Reihe allgemeiner Erwägungen, die die Aufsichtsbehörde des Gastlandes erfahrungsgemäss im Rahmen ihres Rechtssystems berücksichtigen sollte, wenn sie mit den nachstehend beschriebenen besonderen Umständen konfrontiert ist.

a) Die Muttergesellschaft ist eine Bank mit Sitz in einem Land, in dem keine oder nur eine unzulängliche Bankenaufsicht besteht oder in dem ihr von ihrer Aufsichtsbehörde eine spezielle Befreiung von der Aufsicht gewährt worden ist.

Besteht für die Muttergesellschaft keine Aufsicht oder ist sie von der Aufsicht speziell befreit worden, sollten die Mitgliedsländer nach Ansicht des Ausschusses den Zuzug solcher Banken abwehren oder, wenn gesetzlich möglich, überhaupt verbieten. Wird die Aufsicht über die Muttergesellschaft als unzulänglich angesehen, stehen der Aufsichtsbehörde des Gastlandes meist mehrere Möglichkeiten offen. Sie kann z.B. jegliche Zulassung als Bank verweigern, oder sie kann die Zulassung mit angemessenen Auflagen bezüglich der Geschäftsführung der ausländischen Bankniederlassung verbinden. So kann sie etwa deren Unabhängigkeit von der Mutterbank verlangen, z.B. indem die volle Autonomie der Geschäftsleitung sichergestellt wird oder indem eine bestimmte Kapitalausstattung oder die Einhaltung anderer Forderungen der Aufsicht vorgeschrieben werden.

b) Die Muttergesellschaft ist in ihrem Sitzland nicht als Bank zugelassen und untersteht dort somit keiner Bankenaufsicht.

Mit einem Problem dieser Art kann sich die Aufsichtsbehörde eines Gastlandes aus mehreren Gründen konfrontiert sehen. Zum Beispiel kann die Muttergesellschaft ein Industrie- oder Handelsunternehmen oder eine Holding sein, die Eigentümer können eine oder mehrere Privatpersonen sein, oder es kann sich um ein Institut handeln, das im Mutterland nicht als Bank gilt, wohl aber im Gastland.

Immer wenn das Mutterinstitut von der Behörde des Mutterlandes nicht als Bank beaufsichtigt wird und die Behörde des Gastlandes die Behörde des Mutterlandes nicht überzeugen kann, die Aufsicht über das Mutterinstitut zu übernehmen, stehen der Behörde des Gastlandes zwei Möglichkeiten offen: Sie kann die Zulassung einfach verweigern, oder sie kann darauf bestehen, dass gewisse Auflagen erfüllt werden. Beispielsweise könnte verlangt werden, dass der Antragsteller und seine Aktionäre von untadeligem Ruf und erstklassiger Bonität sein müssen, dass für den Erwerb einer Mehrheitsbeteiligung oder erheblichen Beteiligung durch eine Nichtbank die Genehmigung der Gastlandbehörde eingeholt werden muss, oder dass die neue Niederlassung die Form einer rechtlich selbständigen Tochtergesellschaft mit ähnlichen Auflagen für ihre Tätigkeit wie unter a) aufgeführt haben muss.

c) Es ist nicht klar, welche Behörde in erster Linie für die Aufsicht über die Muttergesellschaft zuständig ist.

Eine solche Unklarheit kann entstehen, wenn eine Bank ihren Sitz in einem bestimmten Land hat, aber ausschliesslich oder grösstenteils ausserhalb dieses Landes tätig ist. Wenn die Aufsichtsbehörde des Sitzlandes ihre Banken weltweit auf konsolidierter Basis überwacht oder auch nur regelmässig und angemessen über die Tätigkeit der Banken informiert wird, die ausschliesslich oder vorwiegend in anderen Ländern tätig sind, dürfte eine solche Situation kein allzu grosses Problem für die Behörden der Gastländer darstellen. Besteht aber keine Aufsicht über die Muttergesellschaft, die für die Behörde des Gastlandes zufriedenstellend ist, dann sollte der Zulassungsantrag wie unter a) ausgeführt behandelt werden.

d) Der Zulassungsantrag wird für eine Konsortialbank oder ein Joint Venture gestellt.

Geht ein Antrag auf Errichtung einer Konsortialbank ein, muss die Aufsichtsbehörde des vorgesehenen Sitzlandes die Bonität aller Aktionärsbanken oder sonstigen Aktionäre prüfen, insbesondere ihre Eigenkapitalausstattung und die Qualität ihrer Geschäftsleitung. Dazu muss sie mit den jeweiligen Aufsichtsbehörden der Aktionärsbanken Verbindung aufnehmen. Falls eine der Aktionärsbanken eine dominierende Stellung im Joint Venture innehat, arbeitet die Aufsichtsbehörde von dessen Sitzland vielleicht hauptsächlich mit dieser als Mutterinstitut und deren Aufsichtsbehörde als der zuständigen Aufsicht zusammen. Einige Länder erachten ferner die Abgabe von Patronatserklärungen durch die Aktionärsbanken als nützliche zusätzliche Sicherheitsmassnahme.

e) Das antragstellende Institut ist nicht das eigentliche Mutterinstitut, sondern steht auf einer Zwischenstufe.

Bei der Beurteilung solcher Zulassungsanträge stellt sich für die Behörde des Gastlandes das Problem, ob sie nur mit dem Institut auf der Zwischenstufe und seiner Aufsichtsbehörde oder auch mit dem eigentlichen Mutterinstitut und dessen Aufsichtsbehörde verhandeln soll. Nach Ansicht des Ausschusses ist es im allgemeinen vorzuziehen, dass die Aufsichtsbehörde des Gastlandes sowohl mit dem antragstellenden Institut als auch dessen Muttergesellschaft sowie mit den beiden zuständigen Bankenaufsichtsbehörden verhandelt. Ist entweder die Muttergesellschaft oder die Zwischengesellschaft keine Bank (z.B. eine Holding ohne Bankstatus), gelten die Erwägungen von Abschnitt b).

f) Im Kreis der effektiven Eigentümer der Bank treten Änderungen ein.

Auf zweierlei Weise können Änderungen im Kreis der effektiven Eigentümer einer Bank die Aufsichtsbehörde eines Gastlandes bei der Zulassung von Auslandsniederlassungen vor Probleme stellen: zum einen dann, wenn diese Änderungen mit Änderungen der Nationalität oder des Wohnsitzlandes der Eigentümer verbunden sind, so dass eine vormals inländische Bank zu einer ausländischen wird, zum anderen dann, wenn die Eigentumsänderung bei einer schon ausländischen Bank erfolgt. In beiden Fällen sollte die Aufsichtsbehörde des Gastlandes nach Ansicht des Ausschusses, soweit sie dies auf der Basis ihrer schon vorhandenen Kenntnis des betreffenden Instituts als angemessen erachtet, nach ihren üblichen Beurteilungsverfahren für Zulassungsanträge vorgehen. Dazu gehört auch, dass sie mit der Aufsichtsbehörde des Mutterlandes Kontakt aufnimmt. Eine weitere prüfenswerte Möglichkeit besteht darin, dass für den Erwerb einer beherrschenden oder erheblichen Beteiligung an einer Bank die Zustimmung der Aufsichtsbehörde eingeholt werden muss.

2. Genehmigung der Errichtung von Auslandsniederlassungen

Verfahren für die Genehmigung der Errichtung von Auslandsniederlassungen gibt es in etwa der Hälfte der im Ausschuss vertretenen Länder. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass sich die für die Muttergesellschaft zuständige Aufsichtsbehörde im Rahmen solcher Verfahren unbedingt davon überzeugen muss, dass sie regelmässig Informationen über die Geschäfte und die Lage solcher Auslandsniederlassungen erhält und dass diese Niederlassungen einer angemessenen Aufsicht durch die Behörden des Gastlandes unterstehen. In einigen der Länder, die solche Verfahren kennen, ist dies schon der Fall. Die Aufsichtsbehörde der Muttergesellschaft müsste dabei sowohl prüfen, dass im

Gastland eine angemessene Bankenaufsicht existiert, als auch dass keine gesetzlichen Regelungen dieses Landes die Übermittlung angemessener Informationen an sie selbst behindern.

Sofern eine Aufsicht auf der Basis konsolidierter Rechnungsabschlüsse erfolgt, kann sich die Aufsichtsbehörde der Muttergesellschaft eher über die Solidität der Geschäftstätigkeit der Auslandsniederlassungen ihrer Banken vergewissern. In mehreren Mitgliedsländern besteht jedoch noch keine volle Konsolidierung. Darüber hinaus kann eine konsolidierte Aufsicht durch die Mutterbehörde eine angemessene Beaufsichtigung derjenigen Teile der Geschäftstätigkeit der Auslandsniederlassungen, für die die Aufsichtsbehörde des Gastlandes als verantwortlich gilt, nicht ersetzen. Der Ausschuss ist daher der Ansicht, dass Genehmigungsverfahren für die Errichtung von Auslandsniederlassungen eine nützliche zusätzliche Sicherheitsmassnahme gegen das Risiko sein können, dass Auslandsniederlassungen von Banken unbeaufsichtigt bleiben.

In den Mitgliedsländern, wo es derzeit noch keine voll ausgebauten Genehmigungsverfahren für die Errichtung von Auslandsniederlassungen gibt und deren Einführung Hindernisse entgegenstehen, sollten die Banken nach Ansicht des Ausschusses ihrer Aufsichtsbehörde melden müssen, wenn sie eine Niederlassung im Ausland errichten wollen. Zwar dürfte die Aufsichtsbehörde in der Praxis von der antragstellenden Bank oder von der Aufsichtsbehörde des betreffenden Gastlandes (die dafür verantwortlich ist, mit der Aufsichtsbehörde des Mutterinstituts Verbindung aufzunehmen) erfahren, dass ein Zulassungsantrag gestellt wurde, ein formelles Meldeverfahren würde jedoch die Gefahr beseitigen, dass dies doch unterbleibt. Sobald ausserdem der Aufsichtsbehörde der Mutterbank angezeigt worden ist, dass die Bank beabsichtigt, eine neue Auslandsniederlassung zu errichten, kann sie sich vergewissern, dass die Voraussetzungen sowohl für eine angemessene Beaufsichtigung der neuen Niederlassung als auch für die Sicherstellung des nötigen Informationsflusses vorhanden sind.