



Grundsätze für die Beaufsichtigung der ausländischen Niederlassungen von Banken

(Mai 1983)

I. Einleitende Bemerkungen

In diesem Bericht¹ werden einige Grundsätze dargelegt, die nach Meinung des Ausschusses bei der Beaufsichtigung der ausländischen Niederlassungen von Banken durch die Behörden des Mutterlandes und des Gastlandes beachtet werden sollten. Er tritt an die Stelle des „Konkordats“ von 1975 und enthält eine Neuformulierung einiger seiner Bestimmungen, um vor allem der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Gouverneure in der Folgezeit den Grundsatz akzeptiert haben, dass sich die Bankenaufsichtsbehörden nur dann vollständig von der Solidität einzelner Banken überzeugen können, wenn sie mittels des Verfahrens der Konsolidierung die Gesamtheit des weltweiten Geschäfts einer jeden Bank prüfen können.

Der Bericht befasst sich ausschliesslich mit den Zuständigkeiten der Bankenaufsichtsbehörden für die Überwachung der vernünftigen Führung und Solidität der Geschäfte der ausländischen Niederlassungen von Banken. Er bezieht sich in keiner Weise auf die Aufgaben der Zentralbanken als Kreditgeber in letzter Instanz für diese Niederlassungen.

Die in dem Bericht dargelegten Grundsätze sind nicht unbedingt in den Gesetzen der im Ausschuss vertretenen Länder niedergelegt. Es handelt sich vielmehr um empfohlene Richtlinien bezüglich der geeignetsten Verhaltensweisen in diesem Bereich, und alle Mitgliedsländer haben sich bereit erklärt, im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten auf ihre Durchführung hinzuwirken.

Eine angemessene Beaufsichtigung der ausländischen Niederlassungen von Banken verlangt nicht nur eine geeignete Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Aufsichtsbehörden des Mutterlandes und des Gastlandes, sondern auch Kontakte und eine Zusammenarbeit zwischen ihnen. Eines der Hauptziele des Ausschusses war und ist die Förderung einer solchen Zusammenarbeit unter seinen Mitgliedsländern und auch mit anderen

Ländern. Der Ausschuss fühlt sich durch das entsprechende Vorgehen anderer Gruppen von Aufsichtsbehörden ermutigt, und er hofft, seine Beziehungen zu diesen anderen Gruppen intensivieren und neue Kontakte herstellen zu können. Er empfiehlt nachdrücklich die in diesem Bericht dargelegten Prinzipien, da sie für alle, die für die Beaufsichtigung von Banken mit internationalem Geschäft verantwortlich sind, allgemein gültig sind, und hofft, dass sie schrittweise auf weltweiter Ebene von den Aufsichtsbehörden akzeptiert und in Kraft gesetzt werden.

Sofern sich Situationen ergeben, die offenbar nicht unter die in diesem Bericht dargelegten Grundsätze fallen, sollten die Behörden des Mutterlandes und des Gastlandes gemeinsam nach Wegen suchen, die eine angemessene Beaufsichtigung der ausländischen Niederlassungen von Banken gewährleisten.

II. Arten von ausländischen Bankniederlassungen

International tätige Banken können über folgende Arten von ausländischen Bankniederlassungen operieren:

1. **Zweigniederlassungen:** Sie haben keinen gesonderten Rechtsstatus und sind somit feste Bestandteile der ausländischen Mutterbank;

¹ Dieser Bericht ist unter dem Namen „Basler Konkordat“ bekannt.

2. **Tochtergesellschaften:** Sie sind rechtlich selbständige Institute, die sich zu 100 % oder mehrheitlich im Besitz einer Bank befinden, die in einem anderen Land als dem der Tochtergesellschaft gegründet wurde;
3. **Gemeinschaftsunternehmen oder Konsortien:** Sie sind rechtlich selbständige Banken, die in dem Land gegründet wurden, in dem ihr Hauptgeschäft abgewickelt wird, und von zwei oder mehr Mutterinstituten, die zumeist ausländische Unternehmen sind, aber nicht sämtlich Banken zu sein brauchen, kontrolliert werden. Aufgrund der Beteiligungsstruktur kann ein Mutterinstitut die effektive Kontrolle ausüben, während die anderen Minderheitsbeteiligungen halten; die meisten Gemeinschaftsunternehmen befinden sich jedoch im Besitz von Minderheitsaktionären.

Ferner können internationale Bankengruppen auch so zusammengesetzt sein, dass eine Holdinggesellschaft, die selbst keine Bank ist, an der Spitze steht. Bei einer solchen Holdinggesellschaft kann es sich um ein Industrie- oder Handelsunternehmen oder um eine Gesellschaft handeln, deren Aktiva mehrheitlich aus Bankaktien bestehen. Solche Gruppierungen können auch zwischengeschaltete Nichtbank-Holdinggesellschaften oder andere Nichtbanken miteinschliessen.

Banken können ausserdem Minderheitsbeteiligungen an ausländischen Banken oder Nichtbanken halten, die keine Gemeinschaftsunternehmen sind und die als Teile ihres gesamten ausländischen Bankgeschäfts angesehen werden können. In diesem Bericht wird nicht darauf eingegangen, wie solche Beteiligungen zweckmässigerweise beaufsichtigt werden sollten, sie sollten jedoch von den zuständigen Bankenaufsichtsbehörden berücksichtigt werden.

III. Allgemeine Grundsätze der Beaufsichtigung der ausländischen Niederlassungen von Banken

Hauptvoraussetzung für die Beaufsichtigung des internationalen Geschäfts der Banken ist eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Gastlandes und des Mutterlandes. Für die Beaufsichtigung der ausländischen Niederlassungen von Banken gibt es zwei Grundprinzipien, die für eine solche Zusammenarbeit massgebend sind und die Konsultationen und Kontakte zwischen den betreffenden Behörden des Gastlandes und des Mutterlandes verlangen: erstens sollte keine ausländische Bankniederlassung der Beaufsichtigung entgehen und zweitens sollte diese Beaufsichtigung ausreichend sein. Bei der Verwirklichung dieser Grundsätze sollten die Behörden des Gastlandes sicherstellen, dass die Behörden des Mutterlandes unverzüglich über etwaige ernstliche Probleme, die sich bei der ausländischen Niederlassung einer Mutterbank ergeben, informiert werden. Analog sollten die Behörden des Mutterlandes die Behörden des Gastlandes informieren, wenn sich bei einer Mutterbank Probleme ergeben, die sich auch auf die ausländische Niederlassung der Mutterbank auswirken dürften.

Wenn diese Grundsätze akzeptiert werden, sind damit Lücken und Unzulänglichkeiten der Beaufsichtigung der ausländischen Niederlassungen von Banken nicht automatisch ausgeschlossen. Sie können aus verschiedenen Gründen entstehen. Erstens **sollte zwar davon ausgegangen werden, dass die Behörden des Gastlandes in der Lage sind**, alle in ihrem Hoheitsgebiet tätigen ausländischen Bankniederlassungen angemessen zu beaufsichtigen, doch muss dies nicht immer der Fall sein. Probleme können sich zum Beispiel ergeben, wenn eine ausländische Niederlassung zwar von der Bankenaufsichtsbehörde ihres Mutterlandes, nicht dagegen von der ihres Gastlandes als Bank eingestuft wird. In diesen Fällen muss die Behörde des Mutterlandes prüfen, ob die Behörde des Gastlandes in der Lage ist, eine angemessene Beaufsichtigung durchzuführen, und die Behörde des Gastlandes sollte die Behörde des Mutterlandes informieren, falls sie dazu nicht in der Lage ist.

In Fällen, in denen die Beaufsichtigung durch die Behörde des Gastlandes unzureichend ist, sollte die Behörde des Mutterlandes ihre Aufsicht, soweit dies möglich ist, auf die betreffende ausländische Niederlassung ausdehnen, oder sie sollte bereit sein, der Mutterbank nahezulegen, die betreffende Niederlassung nicht weiterzuführen.

Zweitens können sich Probleme ergeben, wenn die Behörde des Gastlandes der Meinung ist, dass die Beaufsichtigung der Mutterinstitute von in ihrem Hoheitsgebiet tätigen ausländischen Bankniederlassungen unzureichend oder gar keine Beaufsichtigung gegeben ist. In solchen Fällen sollte die Behörde des Gastlandes die Tätigkeit solcher ausländischen Niederlassungen in ihrem Hoheitsgebiet

möglichst verhindern oder, falls sie dazu in der Lage ist, verbieten. Alternativ könnte die Behörde des Gastlandes bestimmte Auflagen für die Führung der Geschäfte solcher Niederlassungen vorschreiben.

Drittens können sich Lücken in der Bankenaufsicht aus den strukturellen Besonderheiten internationaler Bankengruppen ergeben. Zum Beispiel kann die Existenz von Holdinggesellschaften entweder an der Spitze oder in der Mitte solcher Gruppen ein Hindernis für eine angemessene Beaufsichtigung darstellen. Besondere Aufsichtsprobleme können sich ferner ergeben, wenn solche Holdinggesellschaften zwar selbst keine Banken sind, aber wesentliche Verbindlichkeiten gegenüber dem internationalen Banksystem haben. Stehen Holdinggesellschaften an der Spitze von Gruppen, zu denen getrennt gegründete, in verschiedenen Ländern tätige Banken gehören, so sollten die für die Beaufsichtigung dieser Banken zuständigen Behörden versuchen, ihre Beaufsichtigung dieser Banken zu koordinieren, wobei die Gesamtstruktur der betreffenden Gruppe zu berücksichtigen ist. Ist eine Bank die Muttergesellschaft einer Gruppe, zu der zwischengeschaltete Holdinggesellschaften gehören, so sollte die Behörde des Mutterlandes sicherstellen, dass diese Holdinggesellschaften und ihre Tochtergesellschaften angemessen beaufsichtigt werden. Alternativ sollte es die Behörde des Mutterlandes der Mutterbank nicht erlauben, solche zwischengeschalteten Holdinggesellschaften zu betreiben.

Umfassen Gruppen sowohl Banken als auch Nichtbanken, so sollten sich die Bankaufsichtsbehörden und die für die Beaufsichtigung der Nichtbanken zuständigen Behörden möglichst miteinander in Verbindung setzen, insbesondere wenn das Nichtbankgeschäft finanziellen Charakter hat. Die Bankaufsichtsbehörden sollten bei ihrer Gesamtbeaufsichtigung von Bankengruppen das Nichtbankgeschäft dieser Gruppen berücksichtigen; und wenn dieses Nichtbankgeschäft nicht angemessen beaufsichtigt werden kann, sollten sich die Bankenaufsichtsbehörden bemühen, die aus dem Nichtbankgeschäft solcher Gruppen für das Bankgeschäft entstehenden Risiken möglichst auf ein Minimum zu begrenzen.

Die Durchführung des zweiten Grundprinzips, nämlich dass die Beaufsichtigung aller ausländischen Bankniederlassungen ausreichend sein sollte, verlangt die positive Beteiligung sowohl der Behörden des Gastlandes als auch der des Mutterlandes. Die Behörden des Gastlandes sind für die in ihrem Hoheitsgebiet tätigen ausländischen Bankniederlassungen als Einzelinstitute verantwortlich, während die Behörden des Mutterlandes für sie als Bestandteile grösserer Bankengruppen zuständig sind, für die Beaufsichtigung von deren weltweit konsolidierten Geschäft sie die allgemeine Verantwortung tragen. Diese Zuständigkeiten der Behörden des Gastlandes und des Mutterlandes ergänzen und überschneiden sich.

Der Grundsatz der konsolidierten Beaufsichtigung besteht darin, dass die Mutterbanken und die Aufsichtsbehörden des Mutterlandes die Risiken - auch in Hinsicht auf Risikokonzentrationen und Qualität der Aktiva - der Banken oder Bankengruppen, für die sie zuständig sind, sowie die Angemessenheit ihres Eigenkapitals auf der Grundlage der Gesamtheit ihrer Geschäfte, gleichgültig, wo diese abgewickelt werden, überwachen. Dieser Grundsatz impliziert keine Beeinträchtigung der Aufgaben der Behörden des Gastlandes bei der Beaufsichtigung der in ihrem Hoheitsgebiet tätigen ausländischen Bankniederlassungen, wenn auch anerkannt wird, dass die volle Verwirklichung des Konsolidierungsprinzips durchaus zu einer gewissen Erweiterung der Zuständigkeiten der Behörden des Mutterlandes führen kann. Die Konsolidierung ist nur eines von mehreren Verfahren (wenn auch ein wichtiges), die den Aufsichtsbehörden zur Verfügung stehen, und es sollte nicht so angewandt werden, dass die Beaufsichtigung einzelner Bankniederlassungen durch die Behörden des Mutterlandes und des Gastlandes auf nicht konsolidierter Basis ausgeschlossen wird. Die Verwirklichung des Prinzips der konsolidierten Beaufsichtigung setzt ferner voraus, dass die Mutterbanken und die Behörden des Mutterlandes Zugang zu allen für die Geschäfte ihrer ausländischen Bankniederlassungen relevanten Informationen haben, obwohl die geltenden Bestimmungen über das Bankgeheimnis in einigen Ländern eine umfassende Beaufsichtigung durch die Behörden des Mutterlandes behindern könnten.

IV. Aspekte der Beaufsichtigung der ausländischen Niederlassungen von Banken

Die Beaufsichtigung der ausländischen Niederlassungen von Banken wird in diesem Bericht von drei verschiedenen Gesichtspunkten aus untersucht: Solvenz, Liquidität sowie Devisengeschäfte und -positionen. Diese Aspekte überschneiden sich bis zu einem gewissen Grad. Zum Beispiel können

Fragen der Liquidität und der Solvenz ineinander übergreifen. Ferner ergeben sich bei der Überwachung der Devisengeschäfte und -positionen der Banken Fragen der Liquidität und der Solvenz.

1. Solvenz

Die Verteilung der Zuständigkeiten für die Überwachung der Solvenz der ausländischen Niederlassungen von Banken hängt von der Art der betreffenden Niederlassung ab.

Bei Zweigniederlassungen ist die Solvenz von der Mutterbank als Ganzes nicht zu trennen. Während es eine allgemeine Verantwortung der Behörde des Gastlandes für die Überwachung der finanziellen Solidität ausländischer Zweigniederlassungen gibt, ist die Überwachung der Solvenz deshalb vor allem eine Angelegenheit der Aufsichtsbehörde des Mutterlandes. Das „Dotationskapital“, das die Behörden bestimmter Gastländer für in ihren Ländern tätige ausländische Zweigniederlassungen vorschreiben, steht diesem Grundsatz nicht entgegen. Diese Vorschriften bestehen erstens, um ausländische Zweigniederlassungen, die in diesen Ländern ihre Geschäftstätigkeit aufnehmen, zu verpflichten, dort bestimmte Mindestinvestitionen vorzunehmen und zu halten, und zweitens, um zu ausgeglicheneren Wettbewerbsbedingungen zwischen ausländischen Zweigniederlassungen und einheimischen Banken beizutragen.

Bei Tochtergesellschaften ist die Überwachung der Solvenz eine gemeinsame Aufgabe der Behörden des Gastlandes und des Mutterlandes. Die Behörden des Gastlandes sind für die Überwachung der Solvenz aller in ihrem Hoheitsgebiet tätigen ausländischen Tochtergesellschaften verantwortlich. Sie gehen an die Aufgabe der Beaufsichtigung von Tochtergesellschaften unter dem Gesichtspunkt heran, dass diese Niederlassungen getrennte Unternehmen sind, die rechtlich im Gastland gegründet wurden. Gleichzeitig müssen die Behörden des Mutterlandes im Rahmen der konsolidierten Beaufsichtigung der Mutterbank beurteilen, ob die Solvenz des Mutterinstituts durch die Geschäfte ihrer ausländischen Tochtergesellschaften berührt wird. Die Beaufsichtigung durch die Behörde des Mutterlandes auf konsolidierter Basis ist aus zwei Gründen notwendig: zum einen, weil die Solvenz der Mutterbanken ohne Berücksichtigung all ihrer ausländischen Niederlassungen nicht angemessen beurteilt werden kann, und zum anderen, weil die Mutterbanken der Situation ihrer ausländischen Tochtergesellschaften nicht indifferent gegenüberstehen können.

Bei Gemeinschaftsunternehmen sollte die Verantwortung für die Überwachung der Solvenz im Normalfall aus praktischen Gründen vor allem bei den Behörden des Gründungslandes liegen. Banken, die Aktionäre von Konsortialbanken sind, kann die Situation ihrer Gemeinschaftsunternehmen jedoch nicht gleichgültig sein, und sie können Verpflichtungen gegenüber diesen Niederlassungen haben, die durchaus über ihre Verpflichtungen aufgrund ihrer Beteiligungen hinausgehen können und die sich z.B. aus Patronatserklärungen ergeben. Alle diese Verpflichtungen müssen von den Behörden der Mutterländer der beteiligten Banken bei der Überwachung von deren Solvenz berücksichtigt werden. Je nach der Beteiligungsstruktur an Gemeinschaftsunternehmen, und insbesondere wenn eine Bank der beherrschende Aktionär ist, kann sich auch eine Situation ergeben, in der die Überwachung ihrer Solvenz gemeinsam von den Behörden im Gründungsland und den Behörden der Mutterländer der beteiligten Banken durchgeführt werden sollte.

2. Liquidität

Hinweise auf die Überwachung der Liquidität in diesem Abschnitt beziehen sich nicht auf die Aufgaben der Zentralbanken als Kreditgeber in letzter Instanz, sondern auf die Verantwortung der Aufsichtsbehörden für die Überwachung der Kontrollsysteme und -verfahren ihrer Banken, die diese in die Lage versetzen, ihren Verpflichtungen, gegebenenfalls einschliesslich der ihrer ausländischen Niederlassungen, bei Fälligkeit nachzukommen.

Die Verteilung der Zuständigkeiten für die Überwachung der Liquidität der ausländischen Niederlassungen von Banken zwischen den Behörden des Mutterlandes und des Gastlandes hängt wie auch bei der Solvenz von der Art der betreffenden Niederlassung ab. Die Behörde des Gastlandes ist für die Überwachung der Liquidität der Niederlassungen der ausländischen Bank in ihrem Land verantwortlich; die Behörde des Mutterlandes ist für die Überwachung der Liquidität der Bankgruppe als Ganzes zuständig.

Bei Zweigniederlassungen sollte zunächst davon ausgegangen werden, dass die Verantwortung für die Überwachung der Liquidität vor allem bei der Behörde des Gastlandes liegt. Wegen der Bedeutung und Anwendung der örtlichen Usancen und Vorschriften sind die Behörden des Gastlandes

häufig am besten in der Lage, die Liquidität, insbesondere in Landeswährung, zu überwachen. Gleichzeitig ist die Liquidität aller ausländischen Zweigniederlassungen immer auch für die Behörden des Mutterlandes von Belang, da die Liquidität einer Zweigniederlassung häufig unmittelbar von der Mutterbank kontrolliert wird und nicht isoliert von der Liquidität der Bank insgesamt gesehen werden kann, von der sie ein Teil ist. Die Behörden des Mutterlandes müssen die Kontrollsysteme der Mutterbanken kennen und die Tatsache berücksichtigen, dass die ausländischen Zweigniederlassungen die Mittel der Mutterbanken in Anspruch nehmen können. Die Behörden des Gastlandes und des Mutterlandes sollten sich immer gegenseitig konsultieren, wenn es in bestimmten Fällen irgendwelche Zweifel darüber gibt, wo die Zuständigkeit für die Überwachung der Liquidität von ausländischen Zweigniederlassungen liegen sollte.

Bei Tochtergesellschaften sollte die Hauptverantwortung für die Überwachung der Liquidität bei der Behörde des Gastlandes liegen. Die Behörden des Mutterlandes sollten alle Bereitschafts- oder sonstigen Kreditlinien, die Mutterbanken diesen Niederlassungen eingeräumt haben, berücksichtigen, sowie alle anderen Verpflichtungen, die sie z.B. aufgrund von Patronatserklärungen eingegangen sind. Die Behörden des Gastlandes sollten die Behörden des Mutterlandes über die Bedeutung informieren, die sie solchen Kreditlinien und Verpflichtungen beimessen, um zu gewährleisten, dass sie bei der Beaufsichtigung der Mutterbank voll berücksichtigt werden. Hat die Behörde des Gastlandes bei der Überwachung der Liquidität, insbesondere der Fremdwährungsliquidität, von Tochtergesellschaften ausländischer Banken Schwierigkeiten, so wird erwartet, dass sie die Behörden des Mutterlandes informiert, und es müssen geeignete Vorkehrungen getroffen werden, um eine angemessene Überwachung zu gewährleisten.

Bei Gemeinschaftsunternehmen sollte die Hauptverantwortung für die Überwachung der Liquidität bei den Behörden im Gründungsland liegen. Die Behörden der Mutterländer der Aktionäre von Gemeinschaftsunternehmen sollten alle Bereitschafts- oder sonstigen Kreditlinien, die die beteiligten Banken diesen Niederlassungen eingeräumt haben, berücksichtigen sowie alle anderen Verpflichtungen, die sie z.B. aufgrund von Patronatserklärungen eingegangen sind. Die Behörden im Gründungsland der Gemeinschaftsunternehmen sollten die Behörden der Mutterländer der beteiligten Banken über die Bedeutung informieren, die sie solchen Kreditlinien und Verpflichtungen beimessen, um zu gewährleisten, dass sie bei der Beaufsichtigung der beteiligten Banken voll berücksichtigt werden.

Im Rahmen der konsolidierten Beaufsichtigung tragen die Behörden des Mutterlandes eine allgemeine Verantwortung für die Überwachung der Liquiditätskontrollsysteme, die die von ihnen beaufsichtigten Bankengruppen anwenden, und sie müssen sicherstellen, dass diese Systeme und die Gesamliquiditätsposition dieser Gruppen angemessen sind. Es wird jedoch anerkannt, dass die volle Konsolidierung als Verfahren für die Überwachung der Liquidität nicht immer durchführbar ist, weil die örtlichen Regelungen und Marktsituationen unterschiedlich sind und weil sich Komplikationen aus der Tatsache ergeben, dass die Banken in verschiedenen Zeitzonen und mit verschiedenen Währungen arbeiten. Die Behörden des Mutterlandes sollten die Behörden des Gastlandes konsultieren, um sicherzustellen, dass letzteren die Gesamtsysteme bekannt sind, in denen die ausländischen Niederlassungen arbeiten. Die Behörden des Gastlandes sind verpflichtet zu gewährleisten, dass die Behörde des Mutterlandes unverzüglich über jeden ernstlichen Liquiditätsengpass einer ausländischen Niederlassung einer Mutterbank informiert wird.

3. Devisengeschäfte und -positionen

Die Beaufsichtigung der Devisengeschäfte und -positionen der Banken ist eine gemeinsame Aufgabe der Behörden des Mutterlandes und des Gastlandes. Besonders wichtig ist, dass die Mutterbanken über Systeme für die Überwachung des gesamten Devisenengagements ihrer Gruppe verfügen und dass die Behörden des Mutterlandes diese Systeme überwachen. Die Behörden des Gastlandes sollten in der Lage sein, das Devisenengagement von ausländischen Niederlassungen in ihrem Hoheitsgebiet zu überwachen, und sie sollten sich über die Art und das Ausmass der Beaufsichtigung dieser Niederlassungen durch die Behörden des Mutterlandes informieren.

