

Mindestanforderungen für die Beaufsichtigung internationaler Bankkonzerne und ihrer grenzüberschreitenden Niederlassungen

(Juli 1992)

I. Einleitung

Im Jahre 1975 erhielt der Basler Ausschuss die Zustimmung der Notenbankgouverneure der Zehnergruppe zur Erarbeitung eines Dokuments, in welchem die Grundsätze für die Beaufsichtigung der ausländischen Niederlassungen von Banken niedergelegt wurden. Diese Vorkehrungen, die 1983 überarbeitet wurden und nun besser als „das Konkordat“ bekannt sind, erhielten die Form empfohlener Richtlinien bezüglich der geeignetsten Verhaltensweisen, und die Mitglieder des Ausschusses verpflichteten sich, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln auf ihre Verwirklichung hinzuwirken. Später, im April 1990, wurden in einer Ergänzung des Konkordats einige praktische Aspekte dieser Grundsätze näher ausgeführt.

Angesichts jüngster Entwicklungen hat der Ausschuss die Vorkehrungen für die Koordinierung der Aufsicht über international tätige Banken überprüft. Zwar werden die Grundsätze des Konkordats und seiner Ergänzung nach wie vor als solide angesehen, doch räumen die Mitglieder des Ausschusses nun ein, dass stärkere Bemühungen erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass diese Grundsätze in der Praxis angewendet werden können. Dementsprechend sind einige dieser Grundsätze als Mindestanforderungen neu formuliert worden; sie werden im folgenden dargelegt, und die Aufsichtsbehörden der Zehnergruppe erwarten voneinander ihre Einhaltung.

Die im Basler Ausschuss vertretenen Aufsichtsbehörden werden die nötigen Schritte ergreifen, um sicherzustellen, dass ihre eigenen Aufsichtsregelungen so bald als möglich den Anforderungen entsprechen. Überdies wird der Ausschuss die Erfahrungen der Mitglieder bei ihrer Verwirklichung verfolgen, um gegebenenfalls festzustellen, welche weiteren Verfeinerungen im Rahmen seiner laufenden Bemühungen zur verstärkten Zusammenarbeit bei der Beaufsichtigung internationaler Banken notwendig sind. Der Ausschuss stellt dieses Papier den Bankenaufsichtsbehörden in der ganzen Welt zur Verfügung und ersucht sie dringend, sich den im Ausschuss vertretenen Behörden bei der Einhaltung der Mindestanforderungen anzuschließen.

Der Ausschuss hat ferner die Ergänzung des Konkordats vom April 1990, über den „*Informationsaustausch zwischen Bankenaufsichtsbehörden*“, überprüft; diese bietet praktische Richtlinien für ständige Kontakte und eine fortlaufende Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden. Der Ausschuss ist zum Schluss gekommen, dass Art und Ausmass des zwischen Aufsichtsbehörden möglichen Informationsaustauschs weiterhin vorwiegend auf einer Fall-zu-Fall-Basis bestimmt werden müssen und sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht in sinnvoller Weise in Mindestanforderungen kleiden lassen. Gleichwohl glaubt der Ausschuss, in Einklang mit der Ergänzung vom April 1990, dass sich die Aufsichtsbehörden mit Entschiedenheit verpflichten sollten, auf bestmöglicher Basis mit den Aufsichtsbehörden anderer Länder in allen aufsichtlichen Fragen, die internationale Banken betreffen, zusammenzuarbeiten, namentlich auch bei der Untersuchung von urkundlich belegten Anschuldigungen wegen Betrugs, krimineller Tätigkeit oder Verletzungen von Bankgesetzen. Überdies werden sich sowohl der Ausschuss als auch seine Mitglieder weiterhin um den Abbau von Hindernissen eines Informationsaustauschs zwischen Aufsichtsbehörden bemühen.

II. Mindestanforderungen für die Aufsicht

Bankkonzerne sind in zunehmendem Masse komplexe Organisationen und können mehrstufige Eigentumsverhältnisse beinhalten. In einigen Fällen ist die konsolidierende Aufsichtsbehörde des Mutterlands des Bankkonzerns gleichzeitig auch die direkt für die Beaufsichtigung der Haupt- und Tochterbanken verantwortliche Behörde. In anderen Fällen jedoch ist eine Behörde für die konsolidierte Aufsicht über den Bankkonzern als Ganzes (die Mutterland-Aufsichtsbehörde des *Bankkonzerns*) zuständig, und verschiedene Behörden sind zuständig für die konsolidierte Aufsicht über die einzelnen Banken (und die Töchter dieser Banken), die dem Konzern gehören oder von ihm kontrolliert werden (die Mutterland-Aufsichtsbehörde der *Bank*). Dies kann beispielsweise dann geschehen, wenn eine in einem Land zugelassene Tochterbank, die eine Niederlassung in einem zweiten

Land eröffnen möchte, ihrerseits im Eigentum eines Bankkonzerns steht, dessen Mutterland für die konsolidierte Aufsicht ein drittes Land ist. Die Behörde eines Gastlandes muss sich dieser Unterscheidungen zwischen unmittelbaren und übergeordneten Mutterland-Behörden bewusst sein. Wenn nichts anderes präzisiert wird, schliesst der Ausdruck „Mutterland-Behörde“ beide Arten der Aufsichtsbehörde ein.

Die folgenden vier Mindestanforderungen sind von den einzelnen Aufsichtsbehörden bei ihrer eigenen Beurteilung ihrer Beziehungen zu den Aufsichtsbehörden anderer Länder anzuwenden. Insbesondere obliegt es der Behörde eines Gastlandes, in deren Zuständigkeitsbereich eine Bank oder ein Bankkonzern expandieren möchte, zu beurteilen, ob die Aufsichtsbehörde¹ des Mutterlands der Bank oder des Bankkonzerns in der Lage ist, diesen Mindestanforderungen zu entsprechen. Bei dieser Beurteilung sollte die Behörde des Gastlands die gesetzlichen Befugnisse der anderen Behörde, frühere Erfahrungen in den gegenseitigen Beziehungen und das Spektrum der administrativen Praxis der anderen Behörde überprüfen. Einige Behörden werden zunächst gesetzliche oder administrative Änderungen vornehmen müssen, um diesen neuen Anforderungen zu entsprechen; in Fällen, in denen eine Behörde eine oder mehrere dieser Anforderungen nicht erfüllt, sollte daher das Ausmass berücksichtigt werden, in welchem sich diese Behörde aktiv darum bemüht, die nötigen Voraussetzungen zu schaffen, um allen Aspekten dieser Mindestanforderungen gerecht zu werden.

1. Alle internationalen Bankkonzerne und internationalen Banken sollten im Mutterland durch eine Behörde beaufsichtigt werden, die fähig ist, eine konsolidierte Beaufsichtigung vorzunehmen.

Als eine Bedingung für die Gründung und den Betrieb grenzüberschreitender Bankniederlassungen sollte sich die Behörde eines Gastlands vergewissern, dass die betreffende Bank und - wenn sie nicht identisch sind - der Bankkonzern der Zuständigkeit einer Aufsichtsbehörde untersteht, die über die praktische Befähigung zur Durchführung einer konsolidierten Aufsicht verfügt. Um dieser Mindestanforderung zu entsprechen, sollte die Mutterland-Aufsichtsbehörde a) konsolidierte Finanz- und aufsichtsrelevante Informationen über die weltweiten Geschäfte der Bank oder des Bankkonzerns erhalten, die Verlässlichkeit dieser Informationen zu ihrer eigenen Zufriedenheit mittels Prüfungen vor Ort oder anderer Mittel bestätigen lassen und die Informationen auswerten, soweit sie die Sicherheit und Solidität der Bank oder des Bankkonzerns tangieren, b) in der Lage sein, Firmenzusammenschlüsse oder -strukturen zu verhindern, die entweder die Bemühungen um Aufrechterhaltung konsolidierter Finanzinformationen unterlaufen oder auf andere Weise eine wirksame Beaufsichtigung der Bank oder des Bankkonzerns verhindern, und c) in der Lage sein, die Bank oder den Bankkonzern daran zu hindern, ausländische Niederlassungen in bestimmten Rechtshoheitsgebieten zu gründen.

2. Die Gründung einer grenzüberschreitenden Bankniederlassung sollte im voraus von der Aufsichtsbehörde des Gastlandes und der Aufsichtsbehörde des Mutterlandes der Bank und, wenn sie nicht identisch sind, des Bankkonzerns gebilligt werden.

Die Zustimmung der Behörde eines Gastlands zur Gründung einer grenzüberschreitenden Bankniederlassung in ihrem Land sollte nur in Betracht gezogen werden, wenn die zuständigen Mutterland-Behörden zuvor ihre Zustimmung zur Auslandsexpansion der Bank oder des Bankkonzerns gegeben haben. Die Zustimmung der Behörde des Mutterlands sollte immer unter der Bedingung erteilt werden, dass im folgenden auch die Behörde des Gastlands ihre Zustimmung gibt. Beim Fehlen der Zustimmung sowohl der Behörde des Gastlands als auch der Behörde des Mutterlands der Bank und, wenn sie nicht identisch sind, der Behörde des Mutterlands des Bankkonzerns, wird eine grenzüberschreitende Expansion nicht gestattet. Es sollte zum normalen Verfahren gehören, dass die Behörde eines Gastlands sich vergewissert, dass die Zustimmung von der direkt für das Institut, das eine Niederlassung gründen will, zuständigen Aufsichtsbehörde erteilt worden ist; diese Behörde sollte sich ihrerseits vergewissern, dass die Zustimmung von der etwaigen übergeordneten Aufsichtsbehörde, deren konsolidierter Aufsicht das Institut als Teil eines Bankkonzerns untersteht, erteilt worden ist.

¹ In einigen Ländern teilen sich zwei oder mehr Behörden in die aufsichtliche Zuständigkeit. Der Ausdruck „Behörde“ wird in dem Sinne verwendet, dass alle zuständigen Behörden eines Landes damit gemeint sind.

Obgleich Sicherheit und Solidität einer Bank nach ihrer gesamten Verfassung zu beurteilen sind, sollten die Aufsichtsbehörden von Mutter- und Gastland, wenn sie Anträge für eine Expansion nach aussen bzw. innen prüfen, zumindest Gewicht legen auf a) die Kapitalstärke der Bank und des Bankkonzerns und b) die Angemessenheit der Organisation und Arbeitsverfahren der Bank und des Bankkonzerns für ein wirksames Risikomanagement, auf lokaler bzw. konsolidierter Basis. Bei der Beurteilung dieser beiden Kriterien sollte die Behörde des Gastlandes dem Ausmass der Unterstützung, die das Mutterinstitut der geplanten Niederlassung geben kann, besondere Aufmerksamkeit schenken.

Die geschäftlichen Aktivitäten bedeutender internationaler Bankkonzerne durchbrechen immer mehr die traditionellen Aufsichtskategorien. Einzelne Aktivitäten oder Produkte können zentral oder dezentral geführt werden, ohne dass Unternehmensform oder Standort des Hauptsitzes einer Bank oder eines Konzerns eine besondere Rolle spielen. Bevor sie ihre Zustimmung zur Gründung einer grenzüberschreitenden Niederlassung geben, sollten daher sowohl die Behörde des Gastlandes als auch die Behörden des Mutterlandes der Bank bzw. des Bankkonzerns die im Konkordat empfohlene Verteilung der aufsichtlichen Zuständigkeiten daraufhin prüfen, ob ihre Anwendung bei der geplanten Niederlassung zweckmässig ist.

Kommt wegen der ins Auge gefassten Aktivitäten der Niederlassung oder wegen des Standorts und Aufbaus der Geschäftsleitung der Bank oder des Bankkonzerns eine der Aufsichtsbehörden zum Schluss, dass die im Konkordat vorgeschlagene Aufteilung der aufsichtlichen Zuständigkeiten nicht zweckmässig ist, dann ist diese Behörde dafür verantwortlich, Konsultationen mit der anderen Behörde einzuleiten, so dass beide eine klare Absprache darüber erreichen, welche Behörde am besten in der Lage ist, die primäre Verantwortung entweder generell oder hinsichtlich bestimmter Aktivitäten zu übernehmen. Eine ähnliche Prüfung ist von allen Behörden vorzunehmen, wenn bei der Tätigkeit oder der Struktur der Bank oder des Bankkonzerns eine erhebliche Änderung eintritt.

Bleibt jede der beiden Behörden untätig, so gilt dies als Einverständnis mit der im Konkordat niedergelegten Aufteilung der Verantwortlichkeiten. Somit ist jede der betroffenen Behörden dafür verantwortlich, bewusst zu wählen zwischen der Annahme ihrer Verantwortlichkeiten gemäss dem Konkordat oder der Einleitung von Gesprächen über eine andere Aufteilung der aufsichtlichen Zuständigkeiten im konkreten Fall.

3. Die Aufsichtsbehörden sollten das Recht haben, bei den Auslandsniederlassungen der Banken oder Bankkonzerne, für die sie die Mutterland-Aufsichtsbehörde sind, Informationen einzuholen.

Als eine Voraussetzung dafür, dass eine Aufsichtsbehörde, ob jene des Gast- und des Mutterlands, ihre Zustimmung zur Gründung einer grenzüberschreitenden Bankniederlassung erteilt, sollte sie sich mit der anderen Behörde darüber einigen, dass sie beide gegenseitig bei den Auslandsniederlassungen der in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet zugelassenen oder lizenzierten Banken oder Bankkonzerne im nötigen Ausmass Informationen erheben dürfen, sei es durch Prüfungen vor Ort oder mittels anderen für die Empfängerin zufriedenstellenden Verfahren. So sollte die Zustimmung der Behörde des prospektiven Gastlands zu einer Niederlassung in ihrem Gebiet in der Regel davon abhängig gemacht werden, dass eine solche Vereinbarung mit der Behörde des Mutterlands der ausländischen Bank oder des Bankkonzerns besteht, dass also jede Behörde von den Auslandsniederlassungen ihrer Banken und Bankkonzerne Informationen einholen darf. Ebenso sollte die Zustimmung der Behörde des Mutterlands für die Expansion ins Ausland in der Regel davon abhängig gemacht werden, dass eine solche Vereinbarung mit der Behörde des Gastlandes besteht. Mittels solcher bilateraler Abmachungen sollten alle Mutterland-Behörden imstande sein, ihre Möglichkeiten zur Prüfung der Finanzlage der Auslandsniederlassungen ihrer Banken und Bankkonzerne zu verbessern.

4. Wenn die Behörde eines Gastlandes feststellt, dass irgendeine der vorgenannten Mindestanforderungen nicht zu ihrer Zufriedenheit erfüllt ist, könnte diese Behörde die Einschränkungen auferlegen, die entsprechend diesen Mindestanforderungen notwendig sind, um ihren Vorbehalten zu genügen, einschliesslich eines Verbots der Gründung von Bankniederlassungen.

Wenn die Behörde eines Gastlandes erwägt, ob sie die Gründung einer Bankniederlassung einer ausländischen Bank oder eines Bankkonzerns bewilligen soll, oder wenn sie ein sonstiges Projekt einer ausländischen Bank oder eines Bankkonzerns prüft, zu dem ihre Zustimmung erforderlich ist,

sollte sie folgendes feststellen: Untersteht die Bank oder der Bankkonzern der konsolidierten Beaufsichtigung durch eine Behörde, die über die nötigen Voraussetzungen verfügt, um diesen Mindestanforderungen zu entsprechen, oder die aktiv darauf hinarbeitet, sie sich zu verschaffen? Ist die Bank oder der Bankkonzern in einem Rechtshoheitsgebiet zugelassen (oder hat sie ihren Sitz dort), mit dessen Behörde eine Vereinbarung über die gegenseitige Erhebung von Informationen bei Auslandsniederlassungen besteht? Ist die Zustimmung zur Auslandsexpansion von den zuständigen Mutterland-Behörden erteilt worden? Wird die Bank und, wenn sie nicht identisch sind, der Bankkonzern von einer Mutterland-Behörde beaufsichtigt, welche die konkreten Voraussetzungen besitzt, eine konsolidierte Aufsicht auszuüben?

Sind diese Mindestanforderungen hinsichtlich einer bestimmten Bank oder eines Bankkonzerns nicht erfüllt, und sind die zuständigen Mutterland-Behörden nicht willens oder imstande, auf die Erfüllung dieser Anforderungen hinzuwirken, sollte die Behörde des Gastlandes die Gründung von Auslandsniederlassungen dieser Bank oder dieses Konzerns in ihrem Hoheitsgebiet verhindern. Die Gastland-Behörde kann aber auch, nach ihrem alleinigen Ermessen, die Gründung von Niederlassungen einer solchen Bank oder eines Konzerns unter dem Vorbehalt jener aufsichtlichen Einschränkungen des Umfangs und der Art der Tätigkeiten der Niederlassung gestatten, die sie angesichts ihrer Vorbehalte für nötig und zweckmässig hält, vorausgesetzt dass sie dabei auch die Verantwortung dafür übernimmt, eine angemessene Aufsicht über die lokalen Niederlassungen der Bank oder des Bankkonzerns auf „dezentraler“ konsolidierter Basis auszuüben.

Wenn also eine Bank oder ein Bankkonzern nicht der Aufsicht und aufsichtlichen Zusammenarbeit jener Qualität untersteht, die von diesen Mindestanforderungen verlangt wird, und die zuständige Aufsichtsbehörde nicht aktiv darauf hinarbeitet, sich die nötigen Voraussetzungen zu verschaffen, wird es dieser Bank oder diesem Bankkonzern nur gestattet, mit ihren Geschäften in Hoheitsgebiete zu expandieren, deren Behörden diese Mindestanforderungen einhalten, wenn die Behörde des Gastlands selbst die Verantwortung dafür übernimmt, eine diesen Mindestanforderungen entsprechende Aufsicht über die lokalen Niederlassungen der Bank oder des Bankkonzerns auszuüben.