

Länderrisiken als Gegenstand der Kreditaufsicht

1. *Einleitung*

»Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen«¹ hat Akzentverschiebungen hinnehmen müssen, nämlich u. a.

- verminderten parlamentarischen Einfluß,
- Gewichtsverlagerungen zugunsten der Regierung,
- schwindende Bedeutung der Bundesländer und
- eine Stärkung der Notenbank.

Diese allgemeinen Erkenntnisse standen im Hintergrund der Bearbeitung des speziellen Auftrags, den ich für die heutige Tagung übernommen habe: Die Wirksamkeit der Kreditaufsicht gegenüber Länderrisiken. Besondere Aufmerksamkeit ist wegen der erwähnten Tendenzen den rechtsstaatlichen Problemen zu widmen. So ist etwa zu fragen, ob die für die Wahrnehmung der Kreditaufsicht notwendige Maßstababbildung vom Gesetzgeber zur Exekutive abgewandert ist. Auch ist zu untersuchen, ob das Aufsichtsinstrumentarium der Bedeutung der Auslandsbeziehungen entspricht. Der Schwerpunkt unserer Betrachtung wird beim einfachen Gesetzesrecht bzw. beim internationalen Recht liegen.

Eingangs soll zu seiner Vermeidung ein berufstypischer Fehler des Juristen benannt werden: die Bewertung festgestellter Regelungslücken als pathologisch. Aufsichtsrechtlich nicht erfaßte und nicht erfaßbare Länderrisiken können durchaus Ausdruck einer dem freiheitlichen Staat angemessenen Entscheidung sein, nämlich der Entscheidung, das entsprechende Risikomanagement den Geschäftsbanken zu überlassen.

2. *Der Begriff des Länderrisikos*

Unter Länderrisiko ist die Gefahr zu verstehen, daß Auslands- bzw. Fremdwährungsschulden nicht form- und/oder fristgerecht bedient werden, weil die wirtschaftliche und/oder politische Entwicklung eines Lan-

¹ So das Tagungsthema der Vereinbarung der deutschen Staatsrechtslehrer 1977 in Basel; vgl. die Referate von *Tomuschat, Reiner Schmidt*, *VVDStRL* 36 (1978), S. 7 ff.

des den Transfer verhindert.² Die wirtschaftliche Situation des individuellen Kreditnehmers wird also vom Begriff des Länderrisikos nicht erfaßt. Ist ein ausländischer Staat selbst Schuldner, spricht man vom »sovereign risk«, Bonitäts- und Länderrisiko treffen zusammen. Auch dieses »sovereign risk« fällt unter den Begriff des Länderrisikos.

Länderrisiken, die auch Auslandsrisiken genannt werden, entstehen durch Vergabe von Krediten an ausländische Kreditnehmer vom Inland aus bzw. durch die Aktivitäten von Bankauslandsniederlassungen.

3. *Länderrisikoanalyse der Geschäftsbanken*

Das für das Länderrisiko typische Zusammentreffen von politischen und ökonomischen Gesichtspunkten bringt für die Banken Bewertungsprobleme mit sich, denen sie kaum gewachsen sind. Umso erstaunlicher ist es, daß das Geschäftsvolumen im Auslandskreditgeschäft bis zum Beginn der achtziger Jahre jährlich Zuwächse zwischen 20 % und 30 % zu verzeichnen hatte. Erst langsam und auf Drängen der Bankenaufsicht wurden Ende der siebziger Jahre die Verfahren zur Länderrisikoanalyse verbessert. Zur Illustration dessen, was hier geschehen ist, soll das jüngst veröffentlichte Analysesystem der NORD/LB³ skizziert werden. Deren Länderrating-System basiert auf 28 Indikatoren, die je zur Hälfte auf ökonomische bzw. politisch/soziale Komponenten ausgerichtet sind. Sie sollen die wesentlichen Risikofaktoren des jeweiligen Landes erfassen und eine Rangfolge der Länder je nach dem ermittelten Risikopotential zulassen. Es liegt auf der Hand, daß politische und soziale Indikatoren wie das Kultur- und Wertesystem, die Sozialstruktur, die Innenpolitik, die Außenpolitik oder ökonomische Indikatoren wie Binnenwirtschaft, Außenwirtschaft und Verschuldung bzw. Währung, selbst wenn sie noch mehr ausdifferenziert werden, kaum mehr als eine Checkliste für die Einschätzung der jeweiligen Risikoposition eines Landes darstellen können.

Auch die vergleichsweise professionelle und auf Heranziehung externen Sachverständs beruhende Risikoanalyse wie die der NORD/LB läßt meines Erachtens nur eine sehr beschränkte Prognose über das jeweilige Länderrisiko zu. Immerhin ist zu erwarten, daß durch das Indikatorensystem das Risikobewußtsein geschärft wird und daß durch die Ermittlungen vor

2 Vgl. *Zeitler*, Internationales Bankgeschäft als Problem der Bankenaufsicht, 1984, S. 47 ff.

3 Vgl. *Claussen*, Erfahrungen mit der Länderrisikoanalyse, Die Bank, 1986, S. 501 ff.

Ort, durch Gespräche mit Vertretern der Notenbanken, der Banken, der Regierungsbehörden und anderen günstige Nebeneffekte erzielt werden. Die Qualität der Länderrisikoerschätzung durch die Geschäftsbanken steht im Komplementärverhältnis zum staatlichen Aufsichtsbedarf. Dieser ist umso geringer, je plausibler die Risiken durch die Marktteilnehmer selbst erfaßt werden.

4. Ziele der Bankenaufsicht

Einer unzureichenden Länderrisikoanalyse der Geschäftsbanken, die teilweise in der Natur der Sache begründet liegt, kann in der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht durch staatlich angeordnete Verbote eines Eingehens solcher Risiken begegnet werden. Risikobereitschaft, ja Konkursfähigkeit ist Teil eines freiheitlichen Systems. Sie sind durch den Staat nur insoweit einschränkbar, als das Gemeinwohl in Gefahr gerät. Wo der Staat die Grenze für die Tolerierbarkeit im Bankenbereich grundsätzlich zieht, läßt sich vor allem daraus ersehen, welches Ziel sein Kreditaufsichtssystem verfolgt und wie dieses Ziel instrumentalisiert wird. Rechtlicher Handlungsbedarf für die Bewältigung von Länderrisiken würde erst dann entstehen, wenn das Aufsichtsziel des Kreditwesengesetzes (KWG) in Gefahr geriete.

Schutzgut der Bankenaufsicht ist ein geordnetes System der Kreditversorgung, während der Kunden- bzw. der Einlegerschutz keine selbständige Bedeutung hat. Umreißt man das Ziel der Bankenaufsicht schlagwortartig mit »Funktionssicherung durch Risikomanagement«,⁴ dann geht es vor allem um das Ausfallrisiko bei Kreditvergabe und das Zinsänderungsrisiko bei der Fristentransformation angesichts einer relativ niedrigen Eigenkapitalquote. Schon das KWG von 1934 stellte primär auf den Kreditapparat als ganzen ab; das KWG von 1961 knüpfte hieran und dessen zweite Novelle spricht in ihrer amtlichen Begründung ausdrücklich davon, daß alle gesetzgeberischen Möglichkeiten auszuschöpfen sind, »um zu große Risiken im Bereich der Kreditwirtschaft abzubauen«⁵ Die dritte KWG-Novelle schließlich hält eine Ergänzung des Bankenaufsichtsrechts für erforderlich, um der veränderten Risikosituation der Kreditinstitute aus dem Wachstum, der Verflechtung und der Internationalisierung der

4 Vgl. *Follak*, Kreditwesenaufsicht: Funktionssicherung durch Risikomanagement, Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 1986, S. 39 ff.

5 Amtl. Begr. BT-Dr. 7/3657, II Bes. Teil 1 zu § 2 a.

Finanzmärkte sowie den zunehmenden Bonitäts- und Liquiditätsrisiken im Bankgewerbe gerecht zu werden.⁶

Aus dieser Zielrichtung der Kreditaufsicht folgt, daß weder primär der Einleger geschützt werden soll noch das jeweilige Kreditinstitut. Auf die Länderrisiken bezogen heißt dies u. a., daß bestimmte Länder oder Ländergruppen vom internationalen Kreditverkehr nicht ausgenommen werden dürfen, selbst wenn einzelnen Kreditinstituten erhebliche Risiken drohen.

5. *Das spezielle nationale Instrumentarium zur Überwachung von Länderrisiken*

Das Thema Länderrisiko wurde erstmals offiziell mit einem Schreiben des Bundesaufsichtsamts an das Institut der Wirtschaftsprüfer vom 18. Januar 1980⁷ angesprochen. Dort werden die Vorschriften des KWG für unzureichend gehalten, weil dessen Begrenzungs- und Streuungsregelungen nur auf einzelne Kreditnehmer, unabhängig wo diese ansässig sind, bezogen seien. Im Bereich des Länderrisikos nicht vertretbare Risiken zu vermeiden, liege allein in der eigenen geschäftspolitischen Verantwortung der Kreditinstitute. Diese allein hält das Bundesaufsichtsamt aber offensichtlich nicht für ausreichend und fordert deshalb das Institut der Wirtschaftsprüfer auf, den Umfang der von der Bank eingegangenen Länderrisiken und die Art ihrer Überwachung darzustellen und zu erläutern. In einem weiteren Schreiben an mehr als 40 Bankkonzerne vom 27. September 1982⁸ bittet das Bundesaufsichtsamt darum, das konsolidierte Kreditvolumen nach Ländern aufzuschlüsseln. Ein vorläufiger Abschluß der Entwicklung ist mit der Länderrisikoverordnung vom 19. Dezember 1985⁹ erreicht, nach der Kreditinstitute mit einem Kreditvolumen von mehr als 100 Mio. Deutsche Mark an Kreditnehmer mit Sitz außerhalb der Bundesrepublik über diese Geschäfte nähere Angaben zu machen haben.

Mehr ist an *speziellen* nationalen Instrumenten zur Bewältigung der Länderrisiken nicht auffindbar; es muß deshalb untersucht werden, inwieweit andere *allgemeinere* nationale Reglementierungen grenzüberschreitende

6 BT-Dr. 10/1441 I Allg. Teil 1.

7 Abgedruckt in *Consbruch, Möller, Bähre, Schneider*, KWG, Textsammlung, Stand 1. 3. 1986, Nr. 13.2.

8 Abgedruckt bei *Consbruch, Möller, Bähre, Schneider*, a.a.O., Nr. 4.186 b).

9 BGBl. I S. 2497.

Sachverhalte zu erfassen vermögen. Als Ansatzpunkte kommen vor allem in Betracht der Grundsatz I, der näher erläutert, was als angemessenes haftendes Eigenkapital der Kreditinstitute bzw. der Kreditinstitutsguppen (§ 10 a KWG) angesehen werden kann, die Großkreditregelung der § 13 bzw. 13 a KWG, der Begriff des Kreditnehmers nach § 19 KWG, die Unterlagen zur Bonitätsbeurteilung nach § 18 KWG und die Wertberichtigungsanordnung.¹⁰

Von den genannten Möglichkeiten nationaler Regelungen des grenzüberschreitenden Kreditgeschäfts soll nur der in Theorie und Praxis am meisten favorisierte Gedanke einer länderrisikoadäquaten Gestaltung des Grundsatzes I, der bekanntlich nur eine Ausleihung des achtzehnfachen Eigenkapitals gestattet, erörtert werden. Dabei wird daran gedacht, risikodifferenzierende Anrechnungsquoten nach Länderklassen einzuführen oder einen eigenen Grundsatz zu entwickeln, der das Volumen grenzüberschreitender Kredite eigenkapitalbezogen limitiert und dabei länderrisikospezifische Anrechnungsquoten vorsieht.¹¹ Diese Modifikation des Grundsatzes I setzt voraus, daß das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen eine Länderrangliste aufstellt bzw. die Länder in Risikoklassen einordnet, mit anderen Worten, ein Länderrating einführt. Eine solche Regelung könnte durchaus im Sinne eines wirksamen Risikomanagements durch Bankenaufsicht liegen. Nach strengen rechtsstaatlichen Ansprüchen könnte es allerdings bedenklich erscheinen, daß mit dem »angemessenen haftenden Eigenkapital« in § 10 bzw. 10 a KWG derart weitreichende Regelungen getroffen werden – weitreichend sowohl der Sache nach, wie unter dem Gesichtspunkt nationaler Grenzen gesehen.

Rechtstechnisch betrachtet ist das angemessene Eigenkapital ein unbestimmter Rechtsbegriff, dessen Anwendung durch die Verwaltung einer vollen gerichtlichen Überprüfung unterliegt. Die gesetzlich vorgesehene Konkretisierung durch Grundsätze, deren Genese wiederum gesetzlich abgesichert ist, nämlich durch das Erfordernis einer Aufstellung durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, das notwendige Einvernehmen der Bundesbank, die Anhörung der Spitzenverbände und die Veröffentlichung im Bundesanzeiger (§ 10 I S. 2, 3 KWG), bringen zusätzliche rechtsstaatliche Absicherungen, die das im Wirtschaftsverwaltungsrecht Übliche und das nach dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot Erforder-

10 Schreiben des Bundesaufsichtsamts v. 15. März 1983, abgedruckt in *Consbruch, Möller, Bähre, Schneider*, a.a.O., Nr. 17.43.

11 Näheres bei *Baxmann*, Ansatzpunkte zur bankaufsichtlichen Reglementierung von Länderrisiken, *ZfgK* 1986, S. 516 ff.

derliche sogar überschreiten. Nicht im nationalen, sondern im internationalen Bankenaufsichtsrecht liegen deshalb die Hauptprobleme einer Länderrisikoerfassung.

6. Internationales Bankenaufsichtsrecht

Internationales Bankenaufsichtsrecht kann verstanden werden als völkerrechtliche Materie, als nationales Grenzrecht oder als die Summe staatlicher Normsetzungen mit internationalem Regelungsgegenstand.¹² Zu fragen ist, ob und inwieweit unter diesen rechtlichen Gesichtspunkten Länderrisiken mit staatlichen Aufsichtsnormen erfaßt werden können, wobei nur das Hauptproblem behandelt werden kann, nämlich die Kreditengagements der Auslandsfilialen und der ausländischen Tochterinstitute.

Auslandsfilialen unterliegen voll den nationalen deutschen Aufsichtsnormen. Beim Ansatz der Eigenkapital- und Liquiditätsrelationen sind sie mit zu berücksichtigen; sie erscheinen im Monatsausweis nach § 25 KWG und dem Jahresabschluß nach § 26 KWG. Allerdings scheidet eine Prüfung vor Ort nach § 44 Ziffer 1 KWG als hoheitliches Tätigwerden auf fremden Territorium ohne Genehmigung durch den Gaststaat aus. Wenn bisher im Ausland geprüft wurde wie in London und New York, dann geschah dies aufgrund von nicht publizierten bilateralen Verwaltungsabkommen.

Rechtlich weit schwieriger ist bzw. war die Behandlung von *Tochtergesellschaften*, insbesondere der hundertprozentigen Töchter in Luxemburg. Streng genommen liegt hier aus der Sicht der Mutter rechtlich kein Länderrisiko, weil die Tochter Gläubigerin ist und weil keine Fremdwährungsschuld entsteht. Die Verlagerung von Bankgeschäften ins Ausland gehört aber wegen der faktischen Einstandspflichten und wegen abgegebener Patronatserklärungen der Mütter zum Themenkreis des Länderrisikos. Die Wirksamkeit der innerstaatlichen Bankenaufsicht würde leerlaufen, könnten die Auslandstöchter aufsichtsrechtlich nicht einbezogen werden. Der Weg, den der Gesetzgeber mit der Novellierung des KWG zum 1. Januar 1985¹³ gefunden hat, wurde durch zwei formlose Vereinbarungen zwischen dem Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen und den Banken vorbereitet; 1978 durch die »Vereinbarung über die Berichterstattung ausländischer Tochterbanken deutscher Kreditinstitute«. ¹⁴ Da-

¹² Bauer, Das Recht der internationalen Bankenaufsicht, 1985, S. 57 ff.

¹³ BGBl. I S. 2414.

¹⁴ Abgedruckt in *Consbruch, Möller, Bähre, Schneider*, a.a.O., Nr. 13.11.

nach sollten deutsche Kreditinstitute mit Mehrheitsbesitz an ausländischen Banken dem Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen und der Deutschen Bundesbank die Jahresberichte der Wirtschaftsprüfung über die ausländischen Töchter und detaillierte Informationen über deren Kreditgeschäft, im Einzelfall sogar über Einzelengagements vorlegen.

Die zweite freiwillige Vereinbarung aus dem Jahr 1981,¹⁵ unterschrieben von privaten Banken, der Deutschen Genossenschaftsbank und der Bank für Gemeinwirtschaft sah die vierteljährliche Vorlage konsolidierter Bilanzen vor, wobei die Töchter einzubeziehen waren, an denen das Kreditinstitut mit Hundertprozent bzw. nahe Hundertprozent beteiligt war. Außerdem sollte das Kreditinstitut Auskunft darüber geben, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß bei konsolidierter Betrachtung der Großkreditrahmen des § 13 Abs. 4 KWG überschritten wird.

Die Fragwürdigkeit der Regelung einer so wichtigen Materie durch freiwillige Vereinbarungen, die kaum als Recht, bestenfalls als »soft law« zu bezeichnen sind und damit in den Bereich der sozialen Normen gehören, liegt auf der Hand. Auslandsgeschäfte, Normalität des Bankgeschäfts heute, bei manchen Banken sogar Schwerpunkt von deren Tätigkeit, können aufsichtsrechtlich nicht extra legem behandelt werden, will sich rechtsstaatliche Bankenaufsicht nicht selbst aufgeben.

Die letzte KWG-Novelle schuf hier eine verfassungsrechtlich dringend gebotene Abhilfe: Der neue § 10 a KWG legt fest, daß gruppenangehörige Kreditinstitute insgesamt über ein angemessenes haftendes Eigenkapital verfügen müssen. Zur Berechnung wird das Quotenkonsolidierungsverfahren eingeführt, das ab Beteiligungen von 40 % an in- und ausländischen Kreditinstituten gilt. § 13 a KWG normiert eine Konsolidierungspflicht auch für die Großkreditvorschriften wobei allerdings eine Beteiligungsgrenze von 50 %, die von manchen Kritikern für zu hoch gehalten wird, eingeführt wurde. Nach § 12 a und § 4 der Überleitungsvorschriften sind bestehende und neuerworbene Beteiligungen an ausländischen Banken, die den Konsolidierungsvorschriften unterliegen, dem Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen anzuzeigen.

Die Neuregelung, die das Länderrisikoproblem damit nicht unmittelbar anspricht, ist ein wichtiger Schritt auch zu dessen Bewältigung speziell und zur Internationalisierung des Bankenaufsichtsrechts generell. Der Lösungsansatz, die Erweiterung des inländischen Pflichtenkreises, um eine indirekte Kontrolle der im internationalen Geschäft akkumulierten Risiken zu ermöglichen, begegnet keinen grundsätzlichen völkerrechtli-

15 Abgedruckt in *Consbruch, Möller, Bähre, Schneider*, a.a.O., Nr. 4.186 a).

chen Bedenken. In der Morris-Rothmans-Entscheidung des Kammergerichts vom 1. Juli 1983 wurde zu Recht festgestellt, daß die Erstreckung eines innerstaatlichen Hoheitsaktes auf einen Auslandssachverhalt völkerrechtlich zulässig sei, wenn »sich der den Inlandsbezug ergebende Sachverhalt nicht sinnvoll ohne Einbeziehung des Auslandssachverhalts regeln«¹⁶ lasse. Man kann diesen Satz auch abwandeln: Solange die Tätigkeit des ausländischen Tochterinstituts durch die aufsichtliche Überwachung des Mutterinstituts gewährleistet ist, wäre die unmittelbare Normierung von Verhaltenspflichten durch ausländische Beteiligungsbanken völkerrechtswidrig.

7. Gesamtwürdigung

Wirft man einen Blick auf die Gesamtheit der Versuche einer Internationalisierung der Bankenaufsicht im Rahmen der BIZ, auf das Basler Konkordat aus dem Jahr 1975 in seiner revidierten Fassung von 1983, auf die Tätigkeit des Cooke-Ausschusses, der wegen des Informationsaustausches über nationale bankaufsichtliche Vorschriften besondere Wichtigkeit gewonnen hat, auf die Aktivitäten der EG, nämlich vor allem auf die siebente Richtlinie des Rates vom 13. Juni 1983 über den konsolidierten Abschluß¹⁷ und auf die Richtlinie des Rates vom 30. Juni 1983 über die Beaufsichtigung der Kreditinstitute,¹⁸ auf die noch nicht erwähnten Bestimmungen des KWG, § 9 KWG nämlich, der den Informationsaustausch zwischen den Bankenaufsichtsbehörden erleichtert und den § 44 a KWG, der grenzüberschreitende Auskünfte ermöglicht, nimmt man dies alles zusammen, diese Mischung aus Empfehlungen, unverbindlichen Richtlinien und verbindlichen Regeln, dann ergibt sich ein vielfältiges Bild; es ist durchaus ansehnlich. Die Internationalisierung des Bankenaufsichtsrechts ist behutsam vorangetrieben worden, der Komplexität der Materie gemäß. Formlose Vereinbarungen dürfen allerdings nur zur Vorbereitung gesetzlicher Regelungen, nicht als deren Ersatz dienen und sind allenfalls für Übergangszeiten hinnehmbar.

Das Fehlen zusätzlicher Regelungen zur Bewältigung von Länderrisiken ist kein Schaden; zunächst sollte erprobt werden, wie sich das aufsichtsrechtliche Risikomanagement mit dem neuen KWG bewältigen läßt. Schließlich wäre auch denkbar, daß die Länderrisikoanalyse der Ge-

16 WuW 1984, OLG 3051, 3057.

17 ABl. L 193/1.

18 ABl. L 193/18.

schäftsbanken noch an Qualität gewinnt. Vielleicht ist dann ein Inter-agency Country Exposure Review Committee (ICERC), eine Länderrisiko-beurteilungsinstanz der Bankenaufsichtsbehörden wie in den USA ver-zichtbar. Vielleicht könnten dann auch die ursprünglichen Vorstellungen der Deutschen Bundesbank, ein zusätzliches Liquiditätssteuerungsinstru-ment zur Bewältigung von Länderrisiken in die Hand zu bekommen, end-gültig begraben werden.