

# Informationsaustausch zwischen Banken- und Wertpapieraufsichtsbehörden

(April 1990)

## I. Einleitung

Bei zwei Treffen in Basel, in den Jahren 1988 und 1989, diskutierten die Banken- und Wertpapieraufsichtsbehörden der Länder der Zehnergruppe die Einschränkungen des Rechts der Finanzaufsichtsorgane, aufsichtliche Informationen<sup>1</sup> an andere Aufsichtsorgane im In- und Ausland weiterzugeben. Man vermerkte, dass in einer Reihe von Ländern die Gesetzgebung (oder administrative Regelungen) Bestimmungen enthalten, die die Weitergabe von Informationen an andere Aufsichtsgremien erschweren und so die effiziente Beaufsichtigung von sowohl im Bank- als auch im Wertpapiergeschäft tätigen Finanzkonzernen und Instituten gefährden. Wie zu erwarten, sind die Umstände in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich, aber es gibt - zum Teil dank der jahrelangen Arbeit des Basler Ausschusses - vergleichsweise nur noch wenig Einschränkungen bei grenzüberschreitenden Informationen zwischen Bankenaufsichtsbehörden. Natürlich gelten die Einschränkungen nicht in gleichem Masse für jene nationalen Systeme, in denen Universalbanken üblich sind und das gleiche Aufsichtsorgan für alle Aspekte der Geschäftstätigkeit eines Bankenkonzerns zuständig ist.

Die Teilnehmer an den Basler Sitzungen sind der Ansicht, dass angesichts der heutigen Situation im Finanzbereich für Aufsichtsbehörden die Notwendigkeit besteht, nicht nur die zur Beaufsichtigung von Finanzinstituten benötigten Informationen über finanzielle Tatbestände austauschen zu dürfen, sondern auch unter bestimmten Umständen:

- ihre Kollegen im Ausland konsultieren zu dürfen, wenn sie Besorgnis über ein international tätiges Finanzkonglomerat oder -institut hegen oder wenn sie glauben, dass dem anderen Aufsichtsorgan Informationen dienlich sind;
- sich darauf verlassen zu können, dass ihre ausländischen Kollegen ihnen bedeutsame aufsichtliche Informationen, die vielleicht nicht zu ihrer Kenntnis gelangt sind, mitteilen dürfen.

Der Zweck dieser Ausarbeitung ist es, im Licht der Erfahrungen der Aufsichtsinstanzen der Zehnergruppe mögliche Wege für eine Erleichterung des aufsichtlichen Informationsflusses zwischen Banken- und Wertpapieraufsichtsbehörden zu prüfen. Angesichts ihrer Autoren konzentriert sie sich zwar auf diese besonderen Informationsflüsse, die aufgegriffenen Fragen sind jedoch auch für den Austausch mit den Aufsichtsorganen anderer Sektoren (namentlich Versicherungen) von Bedeutung. In diesem Zusammenhang wäre anzumerken, dass die Zweite Bankrechtskoordinierungsrichtlinie der EG die in der Ersten Richtlinie enthaltenen Bestimmungen über den Informationsaustausch zwischen Bankenaufsichtsbehörden auf den Informationsaustausch zwischen allen tatsächlich im Finanzsektor tätigen Aufsichtsbehörden ausdehnt. Ferner wäre zu vermerken, dass unter der Ägide der International Organisation of Securities Commissions (IOSCO) und bilateral unter deren Mitgliedern weitere Fortschritte gemacht werden, um den Informationsaustausch zwischen den Wertpapieraufsichtsbehörden zu verbessern.

---

<sup>1</sup> Aufsichtliche Informationen im Sinne dieses Textes wäre in der Regel auf statistisches Material über die Bonität der Institute, wie deren Eigenmittel, Liquidität und Engagement in verschiedenen Risikobereichen, beschränkt. Sie würde jedoch auch nichtstatistisches Material umfassen, z.B. Eindrücke über Ruf und Fähigkeit der Geschäftsleitung oder Berichte über die Effizienz interner Melde- und Kontrollverfahren. Es dürfte durchaus auch gute Gründe dafür geben, noch weitere Arten von Informationen, z.B. Informationen über die Finanzaktivitäten von Kunden, an andere Aufsichtsorgane weiterzugeben, aber dies ist nicht der Schwerpunkt dieser Ausarbeitung.

## **II. Allgemeine Kriterien für den Austausch grenzüberschreitender Informationen zwischen Banken- und Wertpapieraufsichtsbehörden**

### **a) Verwendung der erhaltenen Informationen**

Der in diesem Bericht in Betracht gezogene Informationsaustausch zielt auf eine Verbesserung der aufsichtlichen Effizienz, und so versteht es sich von selbst, dass die in diesem Rahmen erhaltenen Informationen ausschliesslich im Zusammenhang mit der Aufsicht über Finanzinstitute verwendet werden sollten. Namentlich sollten Regierungsstellen oder Behörden, die für aufsichtliche Aufgaben nicht zuständig oder nicht damit befasst sind, keinen Zugang zu solchen Informationen haben. Nötigenfalls kann das heissen, dass in irgendeiner Form eine interne Schranke zwischen verschiedenen Abteilungen oder Dienststellen von Empfängerinstitutionen, in denen ein Teil eine aufsichtliche Funktion ausübt und ein anderer Teil für etwas anderes zuständig ist, zu schaffen wäre.

Im gleichen Sinne versteht es sich, dass die in diesem Rahmen gelieferten Informationen einen rein aufsichtlichen Charakter hätten und auf Fragen im Zusammenhang mit der Bonität der Institute beschränkt wären (s. Fussnote auf der vorangehenden Seite). Unter den derzeitigen für einige Aufsichtsbehörden geltenden Regelungen dürfen allgemeine oder konsolidierte Informationen herausgegeben werden, nicht jedoch spezifische statistische Informationen in bezug auf die Solvenz oder Liquidität einzelner Institute. Die Weitergabe von unveröffentlichten Informationen spezifischer Art durch diese Aufsichtsorgane erfordert besondere Sorgfalt, wenn ihre vertrauliche Behandlung durch den Empfänger nicht absolut gewährleistet ist. Sie können spezifische Informationen nur weitergeben, wenn ein erheblicher Anlass zur Sorge besteht oder wenn die Institute, auf die sich die Information bezieht, ihre Zustimmung dazu gegeben haben. Könnte andererseits die Aufsichtsbehörde, die keine spezifische Information weitergeben darf, versichern, das Geschäft sei einwandfrei, oder nachprüfen, dass kein Grund zur Besorgnis besteht, dann wäre das schon eine gewisse Beruhigung. Eine solche Lösung befriedigt jedoch vielleicht nicht völlig.

Aus praktischen und aus rechtlichen Gründen sollte sich die Aufsichtsbehörde, die die Information weitergibt, vergewissern, dass diese Information vom Empfänger auch wirklich benötigt wird. Einige Aufsichtsbehörden müssen von Fall zu Fall beurteilen, ob es nötig und wünschenswert ist, unveröffentlichte Informationen weiterzugeben. Die Empfänger können der anderen Behörde behilflich sein, indem sie angeben, welche Art Informationen sie wünschen und warum. Es kann gelegentlich vorkommen, dass eine Aufsichtsbehörde um Informationen gebeten wird, die ihr im Rahmen ihrer normalen Tätigkeit nicht zur Verfügung stehen. In solchen Fällen wird es für die beiden Aufsichtsbehörden angezeigt sein, die Sache zu besprechen, um zu sehen, ob sich eine pragmatische Lösung finden lässt. Die Möglichkeit, Informationen weiterzugeben, muss jedoch letzten Endes eine Ermessensfrage bleiben. Eine Aufsichtsbehörde kann aus guten Gründen die Weitergabe von Informationen verweigern, z.B. wenn dies dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen oder eine laufende Untersuchung stören würde.

### **b) Vertraulichkeit der erhaltenen Informationen**

Eine allen Rechtsordnungen gemeinsame Voraussetzung für den Austausch aufsichtlicher Informationen ist, dass ihre vertrauliche Behandlung vom Empfänger so weit als irgend möglich zu gewährleisten ist. In einigen Fällen wird ein gewisser Massstab der Vertraulichkeit genau angegeben, z.B. nicht weniger streng als der, welcher in dem Organ, das die Information liefert, gilt. Es wäre sehr zu wünschen, dem Empfänger keine gesetzliche Verpflichtung aufzuerlegen, die von anderen Aufsichtsbehörden im Rahmen der Aufsichtstätigkeit erhaltenen Informationen bekanntzugeben. Beispielsweise sollte das Gesetz nicht vorschreiben, dass solche Informationen vor Gericht bekanntzugeben sind, es sei denn, die ausländische Aufsichtsbehörde, von der sie stammen, hat ihre Zustimmung dazu gegeben. In den meisten Ländern wird es einige Ausnahmen von diesem Grundsatz geben, aber im Idealfall sollten sie eng begrenzt sein, z.B. auf strafrechtliche Verfahren. In den Ländern, in denen die Freiheit der Information gesetzlich geregelt ist, sollte die empfangende Aufsichtsbehörde darauf achten, dass die auskunftgebende Behörde sich über die Auswirkungen im klaren ist und so im voraus ihr zweckmässige scheinende Vorsichtsmassnahmen ergreifen kann.

Für eine Reihe von Aufsichtsbehörden ergeben sich Schwierigkeiten bei der Weitergabe von Informationen an Selbstüberwachungsorgane. Teilweise mag das mit dem rechtlichen Status des Empfängers zusammenhängen. Ein gewichtigeres Hindernis scheint jedoch in der Unsicherheit zu liegen, ob die Information vertraulich bleibt, oder dass Interessenkonflikte auftreten könnten, wenn ein am Markt

tätiges Mitglied eines solchen Organs unveröffentlichte Informationen über einen Konkurrenten erhält. In der Praxis jedoch sind die Beschäftigten der Selbstüberwachungsorgane Regeln unterworfen, die gewährleisten, dass Informationen, um die sie nachsuchen, vertraulich behandelt werden. Die Sorge um die Vertraulichkeit wird von den Selbstüberwachungsorganen durchaus geteilt.

### **c) Gegenseitigkeit**

In einer Anzahl von Ländern besteht eine durch Gesetz oder administrative Regelung festgelegte Bedingung, dass ein Informationsaustausch nur auf der Basis der Gegenseitigkeit stattfinden darf. Solange der Begriff "Information" eher weit definiert wird, dürfte es in der Praxis nicht viele Fälle geben, in denen eine Aufsichtsbehörde Informationen nicht weitergeben kann, weil der potentielle Empfänger keinerlei Information im Gegenzug liefern kann. Sollten die Informationen jedoch ähnlicher Art oder Qualität sein, so ist es leicht vorstellbar, dass es zu Unsicherheiten kommt. Beispielsweise kann eine Bankenaufsichtsbehörde vielleicht nur Auskünfte über *Institute*, aber nicht über deren *Kunden* geben, während ein Wertpapieraufsichtsorgan beides liefern kann. Die Forderung nach einer strikten Reziprozität würde einen Informationsaustausch unmöglich machen.

Sollen die Informationen einigermaßen frei fließen, so muss der Begriff der Gegenseitigkeit eher grosszügig interpretiert werden. Es wird empfohlen, die Möglichkeit eines wechselseitigen Informationsflusses zu akzeptieren, ohne auf strikter Reziprozität hinsichtlich der Art der auszutauschenden Informationen zu beharren. Überdies sollte das Fehlen gegenseitiger Vorkehrungen eine Aufsichtsbehörde nicht per definitionem daran hindern, Informationen weiterzugeben, wenn sie beispielsweise erfährt, dass ein unter einer anderen Rechtsordnung tätiges Institut unzulässige Geschäfte betreibt.

### **d) Vorgehen aufgrund erhaltener Informationen**

Einige Aufsichtsbehörden haben gelegentlich Bedenken, eine Information weiterzugeben, die seitens des Empfängers sofortige Massnahmen auslösen könnte. Solche Massnahmen können in der Forderung nach besonderen Garantien oder zusätzlichem Kapital vom Mutterinstitut, nach der Umbesetzung der Geschäftsleitung, nach Umwandlung einer Zweigniederlassung in eine Tochtergesellschaft oder im Extremfall in der Schliessung des Unternehmens bestehen. Da für den Informationsaustausch eine Vertrauensbasis erforderlich ist, ist es unerlässlich, dass der Empfänger keine entscheidenden Massnahmen ergreift, ohne sich mit der informierenden Behörde zu besprechen (es sei denn, letztere erklärt dies als nicht nötig). Die hätte den Vorteil, dass das Vorgehen beider Aufsichtsbehörden koordiniert werden könnte.

## **III. Informationsfluss von einer Bankenaufsichtsbehörde zu einer ausländischen Wertpapieraufsichtsbehörde**

Die Situation, in der ein Informationsfluss dieser Art wünschenswert ist, entsteht hauptsächlich dann, wenn eine Bank in einem fremden Land im Wertpapiergeschäft tätig wird, mit oder ohne physische Präsenz; in diesem Fall wird das Wertpapieraufsichtsorgan des Gastlandes über die Solvenz der Bank insgesamt auf dem laufenden gehalten werden wollen. Es besteht jedoch auch ein Informationsbedürfnis, wenn eine Wertpapierfirma in einem anderen Land ein Bankgeschäft betreibt, und die Wertpapieraufsichtsbehörde die gesamten Aktivitäten der Unternehmensgruppe überwachen will.

Während die Bankenaufsichtsbehörden in vielen Fällen Informationen ohne Einschränkungen an ausländische Bankenaufsichtsbehörden weitergeben können, gibt es häufig Hindernisse für die Weitergabe von Informationen an ausländische Wertpapieraufsichtsorgane, vor allem dann, wenn es Selbstüberwachungsorgane sind. Diese Situation kann eine effiziente Aufsicht erschweren. Als vorübergehender Notbehelf könnte die in Frage kommende ausländische Bankenaufsichtsbehörde als Übermittlungsstelle eingeschaltet werden, sofern letztere die Zusicherung erhält, dass die Informationen vertraulich behandelt und nur für aufsichtliche Zwecke verwendet werden. Dies könnte den Fall einschliessen, dass die Bankenaufsichtsbehörde die ausländische Bankenaufsichtsbehörde benachrichtigt, wenn sich die Position der Mutterbank grundlegend verändert, und ihr die Entscheidung überlässt, ob die zuständige Wertpapieraufsichtsbehörde gewarnt werden sollte.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Zustimmung der Bank zur Weitergabe von Informationen an eine ausländische Wertpapieraufsichtsbehörde zu erhalten. Wenn es nicht gesetzlich verboten ist, haben die Banken in der Regel nichts gegen einen solchen Vorschlag einzuwenden, da es oft bedeutet, dass doppelte Meldungen vermieden werden können. Auf jeden Fall scheint es angebracht, sämtliche Möglichkeiten zu prüfen, um die Weitergabe notwendiger Informationen zu gewährleisten. Es wird eingeräumt, dass gesetzliche Vorschriften über die vertrauliche Behandlung es unmöglich machen können, eine ausländische Bankenaufsichtsbehörde als Übermittlungsstelle einzuschalten. Gesetzliche Vorschriften können auch besondere Vorkehrungen im Fall von Selbstüberwachungsorganen nötig machen, aber selbst hier dürften pragmatische Wege zur Übermittlung von Informationen zur Verfügung stehen, zumindest wenn erheblicher Grund zur Sorge besteht.

#### **IV. Informationsfluss von einem Wertpapieraufsichtsorgan an eine ausländische Bankenaufsichtsbehörde**

Es gibt eine ganze Reihe von Umständen, unter denen ein Bedürfnis nach einem Informationsfluss dieser Art besteht, namentlich wenn eine Bankenaufsichtsbehörde die konsolidierten Aktivitäten eines Bankenkonzerns, der im Ausland im Wertpapiergeschäft tätig ist (mit oder ohne physische Präsenz), überprüfen will oder wenn eine Wertpapierfirma eine ausländische Niederlassung mit einer Banklizenz betreibt und die Bankenaufsichtsbehörde die Solvenz des Mutterinstituts nachprüfen will.

Die Zwänge, denen Wertpapieraufsichtsbehörden bei der Weitergabe von Informationen unterworfen sind, scheinen mindestens ebenso einengend wie jene der Bankenaufsichtsbehörden. Einige Länder haben den bilateralen Informationsaustausch zwischen ihren Wertpapieraufsichtsbehörden und ausländischen Aufsichtsbehörden durch eine zwischenstaatliche Vereinbarung mittels Memoranden geregelt. Solche Vorkehrungen können für die Beteiligten von Nutzen sein, aber sie auf eine multilaterale Basis zu stellen, könnte sich als umständlich erweisen. Wie schon in Absatz III erwähnt, könnte als vorübergehende Lösung eine andere Aufsichtsbehörde als Übermittlungsstelle unter den genannten Bedingungen eingeschaltet werden, oder dann aber die Zustimmung des betroffenen Instituts zur Weitergabe der Informationen über seine Tätigkeit eingeholt werden.

#### **V. Schlussbemerkungen**

Dieser Bericht gibt eine Übersicht über eine Reihe von Beschränkungen, die den Informationsaustausch zwischen verschiedenen Aufsichtsbehörden hemmen. Es wurden praktische Möglichkeiten zur Überwindung einiger dieser Hindernisse vorgeschlagen, aber dennoch bleiben in einigen Ländern ernstliche Hemmnisse bestehen.

In den Sitzungen der Jahre 1988 und 1989 in Basel fand die Ansicht breite Zustimmung, dass zum jetzigen Zeitpunkt ein elementarer Rahmen für die multilaterale Zusammenarbeit von Aufsichtsbehörden notwendig ist, so dass diese untereinander die besonderen Umstände einzelner Institutionen besprechen und den Austausch unveröffentlichter Informationen regeln können. Dies könnte Änderungen nationaler Bestimmungen und Regelungen bedeuten, damit Aufsichtsbehörden, unter Vorbehalt der in Abschnitt II dieses Papiers genannten Bedingungen, für die Beaufsichtigung von Finanzinstituten relevante Informationen an andere Aufsichtsbehörden weitergeben können.