

20.09.01**Empfehlungen
der Ausschüsse**Fz - ln - Wizu **Punkt 39** der 767. Sitzung des Bundesrates am 27. September 2001

**Entwurf eines Gesetzes über die integrierte
Finanzdienstleistungsaufsicht**

Der federführende **Finanzausschuss**,
der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten** und
der **Wirtschaftsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des
Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Fz 1. Zu Artikel 2 Nr. 9, 46 und 49

Artikel 2 ist wie folgt zu ändern:

a) In Nummer 9 ist § 7 Abs. 1 und 2 wie folgt zu fassen:

„(1) Die Bundesanstalt und die Deutsche Bundesbank arbeiten nach Maßgabe dieses Gesetzes zusammen. Unbeschadet weiterer gesetzlicher Maßgaben umfasst die Zusammenarbeit die laufende Überwachung der Institute, die durch die Deutsche Bundesbank gemäß Absatz 2 erfolgt. Die laufende Überwachung im Sinne des Absatzes 1 Satz 2 beinhaltet insbesondere die Auswertung und Bewertung der von den Instituten eingereichten Unterlagen, insbesondere der Prüfungsberichte nach § 26 und Jahresabschlussunterlagen, sowie sonstiger Erkenntnisse der Bundesanstalt

Ausgeliefert am 21. SEP. 2001

...

und der Deutschen Bundesbank und die Durchführung und Bewertung von Prüfungen bei den Instituten einschließlich der bankgeschäftlichen Prüfungen zur Beurteilung der angemessene Eigenkapitalausstattung und Risikosteuerungsverfahren der Institute und das Bewerten von Prüfungsfeststellungen.

- Fz 2. (2) Die Landeszentralbanken üben die laufende Überwachung der Institute nach den Richtlinien aus, die die Bundesanstalt im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank aufstellt. Die laufende Überwachung umfasst bei Sparkassen, Kreditgenossenschaften, Regionalbanken und sonstigen Kreditbanken, Zweigstellen ausländischer Banken, Realkreditinstituten, Bausparkassen, Banken der Länder mit Sonderaufgaben, Kapitalanlagegesellschaften, Kreditinstituten im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4, 8 und 10, Finanzdienstleistungsinstituten im Sinne des § 1 Abs. 1a Satz 2 Nr. 1 bis 7 und Wohnungsunternehmen mit Spareinrichtung auch den Erlass von Verwaltungsakten, soweit diese nicht nach § 35, § 36, §§ 46a, b und 47 sowie den §§ 56 und 60 durch die Bundesanstalt erfolgen. Die Bundesanstalt geht bei ihren aufsichtsrechtlichen Maßnahmen von den Feststellungen und Entscheidungen der Deutschen Bundesbank aus.“

- b) In Nummer 46 sind in § 44 Abs. 1 und 2 jeweils der Satz 2 wie folgt zu fassen:

„Die Bundesanstalt und die Deutsche Bundesbank können, ohne besonderen Anlass und in gegenseitiger Abstimmung, bei den Instituten Prüfungen vornehmen, wobei die Prüfungen grundsätzlich durch die Landeszentralbanken durchgeführt werden.“

- c) In Nummer 49 Buchst. b Doppelbuchst. aa ist § 44c Abs. 2 Satz 1 wie folgt zu fassen:

„Soweit dies zur Feststellung der Art oder des Umfangs der Geschäfte oder Tätigkeiten erforderlich ist, können die Bundesanstalt und die Deutsche Bundesbank in gegenseitiger Abstimmung Prüfungen in Räumen des Unternehmens vornehmen, wobei die Prüfungen grundsätzlich durch die Landeszentralbanken durchgeführt werden.“

Begründung:

Zu Buchstabe a

Eine feste Zuweisung der laufenden Überwachung an die Landeszentralbanken (LZBen) sichert eine kompetente Bankenaufsicht vor Ort im Interesse der vielgliedrigen Kreditwirtschaft und der Vielzahl der Finanzplätze und berücksichtigt die regionale Struktur des deutschen Finanzplatzes. Durch die Übertragung der Kompetenz, zumindest für alle nicht systemrelevanten, regionalen Kreditinstitute alle Verwaltungsakte mit Ausnahme der einschneidenden Maßnahmen wie z.B. Abberufung des Geschäftsführers oder Erlaubnisaufhebung erlassen zu können, wird die Effizienz der Aufsicht gestärkt, werden Synergieeffekte genutzt und das Kosten-/Nutzen-Verhältnis der Aufsicht wesentlich verbessert. Die Landeszentralbanken sind damit für den Großteil der 2900 Kreditinstitute zuständig. Vor allem im Hinblick auf die sich ändernden Anforderungen an die Bankenaufsicht im Rahmen der Überarbeitung der Basler Eigenkapitalvorschriften und der steigenden Anzahl von Verwaltungsakten ist es aus Effizienzgründen geboten, den vor Ort prüfenden LZBen eigene Befugnisse zum Erlass von Hoheitsakten zuzuweisen. Die Zuweisung einer eigener Entscheidungskompetenz an die LZBen entspricht der Forderung des Bundesrates in der Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Bundesbankgesetzes (Drs. 400/01 (Beschluss)).

Darüber hinaus wird der Begriff der laufenden Überwachung konkretisiert, um den Aufgabenbereich der Landeszentralbanken klarer zu definieren.

Die Richtlinien der Bundesanstalt sind im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank zu erlassen, um die Berücksichtigung der Erfahrung und Kompetenz der Bundesbank und seiner Landeszentralbanken ausreichend sicherzustellen.

Zu Buchstabe b

Aufgrund der Zuständigkeiten der Bundesbank und der Sachnähe der Landeszentralbanken im Rahmen der Bankenaufsicht sollten auch Sonderprüfungen in Abstimmung mit der Bundesanstalt durch die Bundesbank initiiert werden können. Die Prüfung sollte aufgrund der Erfahrungen aus der laufenden Überwachung grundsätzlich den LZBen vorbehalten bleiben.

Zu Buchstabe c

Aufgrund der Zuständigkeiten der Bundesbank und der Sachnähe der Landeszentralbanken im Rahmen der Bankenaufsicht sollten auch Sonderprüfungen in Abstimmung mit der Bundesanstalt durch die Bundesbank initiiert werden können. Die Prüfung sollte aufgrund der Erfahrungen aus der laufenden Überwachung grundsätzlich den LZBen vorbehalten bleiben.

Zum Gesetzentwurf allgemein

- Fz
In
3. Der Bundesrat sieht im Gesetzentwurf der Bundesregierung über die integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht erheblichen Nachbesserungsbedarf. Der Gesetzentwurf kann die Ziele, die Effizienz der Aufsicht zu stärken, Synergieeffekte zu nutzen und das Kosten-/Nutzen-Verhältnis der Aufsicht zu verbessern, in weiten Teilen nicht erreichen.
- Fz
In
Wi
4. Der Bundesrat ist der Meinung, dass aufgrund der fortschreitenden Veränderung und Weiterentwicklung der Finanzmärkte und der wachsenden Anforderungen an eine effektive und effiziente Aufsicht, Regelungsbedarf für die Weiterentwicklung der Finanzmarktaufsicht besteht. Nicht zuletzt wird die Überarbeitung der Basler Eigenkapitalvereinbarung ("Basel II") die Anforderungen an die Bankenaufsicht grundlegend verändern. Das aufsichtliche Überprüfungsverfahren wird sich in diesem Zusammenhang hin zu einer qualitativen Vor-Ort-Aufsicht weiterentwickeln. Der ständige Dialog zwischen Banken und Aufsichtsbehörden wird sich intensivieren. Die Ausgestaltung der Finanzmarktaufsicht muss sich an der dezentralen Struktur der deutschen Kreditwirtschaft und der mittelständisch geprägten Unternehmenslandschaft orientieren. Diesen Entwicklungen und Gegebenheiten wird im Gesetzentwurf nicht in ausreichender Weise Rechnung getragen.
- Fz
In
5. Der Bundesrat ist darüber hinaus der Auffassung, dass der vorliegende Gesetzentwurf zusammen mit der Bundesbankstrukturreform behandelt werden muss. Die interne Aufgabenverteilung zwischen Bundesbankzentrale und Landeszentralbanken kann nicht ohne die Festlegung der Struktur der Bundesbank erfolgen.

Im einzelnen kritisiert der Bundesrat folgende Punkte des Gesetzentwurfs:

- Wi 6. - Der Bundesrat hält es für erforderlich, dass die Selbständigkeit der drei unterschiedlichen Aufsichtsbereiche gewahrt wird. Der Gesetzentwurf schreibt dies nicht in der notwendigen Deutlichkeit fest. Zwar ist vorgesehen, dass jeder Bereich von einem Ersten Direktor geleitet wird, die Gesamtverantwortung für die Aufgabenerfüllung liegt jedoch bei einem Präsidenten und einem Vizepräsidenten.
- Fz
In
Wi 7. - Die Kompetenz der Landeszentralbanken (LZBen) wird im Rahmen der Bankenaufsicht nicht effizient genug genutzt. Eine bloße Regelzuständigkeit der LZBen im Rahmen der laufenden Überwachung ermöglicht es ohne weiteres, den Aufgabenbereich der LZBen einzuschränken. Sämtliche Hoheitsakte und Allgemeinverfügungen sind ausschließlich der Bundesanstalt vorbehalten. Dies kann zu massiven strukturellen Auswirkungen zu Lasten der regionalen Kreditwirtschaft führen. Es bleibt bei den kritisierten Doppelarbeiten, da die notwendige bankaufsichtliche Überwachung vor Ort nicht gleichzeitig mit hoheitlichen Rechten ausgestattet ist. Der Bundesrat verweist auf seine Stellungnahme zum Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (Drs. 400/01 (Beschluss)) und fordert eine maßgebliche Mitwirkung der LZBen an der Bankenaufsicht mit Befugnissen zu Aufsichtsmaßnahmen und Entscheidungskompetenzen für regionale Kreditinstitute.
- Die Rolle der Bundesbank im Rahmen der Bankenaufsicht darf nicht geschwächt werden. Die Bundesbank muss gleichberechtigt beim Erlass der Richtlinien für die Bankenaufsicht beteiligt werden.
- Wi 8. - Die Kosten der Bundesanstalt – einschließlich der bankenaufsichtlichen Tätigkeit der Bundesbank – sollen künftig zu 100 % auf die beaufsichtigten Unternehmen umgelegt werden. Dies bedeutet erhebliche Zusatzkosten für die beaufsichtigten Unternehmen (bislang tragen die beaufsichtigten Unternehmen nach dem KWG, dem VAG oder dem WpHG nur 90 % der Kosten). Der Entwurf berücksichtigt zudem nicht, dass eine Finanzmarktaufsicht vornehmlich in öffentlichem Interesse liegt und

deshalb zumindest teilweise auch aus öffentlichen Mitteln finanziert werden sollte.

Fz
In
Wi

9. - Die Beibehaltung einer Kostenbeteiligung des Bundes wäre sachgerecht, weil sie eine Kontrolle durch den Haushaltsausschuss des Bundestags gewährleistet und dadurch den Druck zu einer sparsamen Haushaltsführung sicherstellt. Dies ist vor dem Hintergrund des zu erwartenden Kostenanstiegs in der Finanzmarktaufsicht von Bedeutung. Insbesondere sind Mehrkosten aus dem Personalmehrbedarf im Zusammenhang mit Basel II und für außertarifliche Bezahlungen zu erwarten. Hinzu kommen die bankaufsichtlichen Kosten der Bundesbank, die diese bislang selbst trägt und die in Zukunft umgelegt werden sollen.

In

10. - Die geplanten außertariflichen Vergütungsmöglichkeiten für Angestellte der Bundesanstalt führen zu einer ungerechtfertigten Privilegierung von Angestellten gegenüber Beamten. Die Befugnis der Bundesanstalt, eigenständig außertarifliche Vergütungen zu gewähren, hat erhebliche Bedeutung bei der Personalgewinnung, da Bewerber aufgrund der Aussicht auf einen Gehaltszuschlag faktisch eine Beschäftigung im Angestelltenverhältnis bevorzugen könnten. Strukturelle Bevorzugungen von Angestellten begründen die erhebliche Gefahr einer vermehrten Einstellung von Angestellten und einer schleichenden Verdrängung der Beamten aus einem der Kernbereiche der hoheitlichen Tätigkeit, der Finanzmarktaufsicht. Ein derart einseitiges Abstellen des Gesetzentwurfs auf Angestellte steht im Widerspruch zum Funktionsvorbehalt nach Art. 33 Abs. 4 GG, wonach für hoheitliche Aufgaben in der Regel Beamte heranzuziehen sind.