

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 16/7078 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Aufsichtsstruktur der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Aufsichtsstrukturmodernisierungsgesetz)

A. Problem

Mit der derzeitigen Organisationsstruktur der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) stellt sich die Frage, ob die Leitungsebene den Anforderungen an eine Allfinanzaufsicht in einem globalisierten Finanzmarkt bestmöglich nachkommen kann. Die Fülle an inneren Aufgaben, die durch den Präsidenten der BaFin wahrgenommen werden müssen, lasse nicht genug Raum für die Vertretung der Behörde nach außen.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Führungsstruktur der BaFin auf eine breitere Basis zu stellen. Dem Präsidenten sollen vier Exekutivdirektoren an die Seite gestellt werden. Seine Rolle könne so von inneren Aufgaben entlastet werden. Die Konzentration des Präsidenten auf die Vertretung der BaFin nach außen und die Vertretung Deutschlands in internationalen Organisationen wäre möglich. Hierzu soll das Direktorium als Kollegialmodell organisiert, aber die Stellung des Präsidenten mit einer Richtlinienkompetenz hervorgehoben werden. Die Besoldung der Mitglieder des neuen Direktoriums sei der großen Verantwortung für die jeweiligen Geschäftsbereiche anzupassen.

Der Finanzausschuss empfiehlt über den Gesetzentwurf hinaus insbesondere folgende Änderungen:

- Neben den Exekutivdirektoren für Banken-, Versicherungs- und Wertpapieraufsicht soll der auch säulenübergreifend arbeitende Exekutivdirektor neben der Inneren Verwaltung die Zuständigkeit für Querschnittsaufgaben statt für Grundsatzfragen erhalten, um sein Aufgabengebiet besser von den übergreifenden Aufgaben des Präsidenten abzugrenzen.
- Unbeschadet der Berichtspflichten der Exekutivdirektoren über ihre eigenen Geschäftsbereiche gegenüber dem Verwaltungsrat wird klargestellt, dass auch der Präsident selbst berichtspflichtig über die Geschäftsführung der BaFin ist.

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Die BaFin wird vollständig über eine Umlage und über Gebühren finanziert. Die Anwendung dieses Gesetzes hat daher keine Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte.

Es entstehen keine sonstigen Kosten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/7078 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. In Artikel 1 Nr. 2 wird in § 6 Abs. 4 die Angabe „Grundsatzfragen/Innere Verwaltung“ durch die Angabe „Querschnittsaufgaben/Innere Verwaltung“ ersetzt.

2. Artikel 1 Nr. 3 wird wie folgt gefasst:

„3. § 7 Abs. 1 Satz 3 wird durch folgende Sätze ersetzt:

„Der Präsident oder die Präsidentin hat den Verwaltungsrat regelmäßig über die Geschäftsführung der Bundesanstalt zu unterrichten. Die Exekutivdirektoren und Exekutivdirektorinnen haben über ihre Aufgabengebiete zu berichten.““

Berlin, den 13. Februar 2008

Der Finanzausschuss

Eduard Oswald
Vorsitzender

Leo Dautzenberg
Berichtersteller“

Nina Hauer
Berichterstatteerin

Frank Schäffler
Berichtersteller

Bericht der Abgeordneten Leo Dautzenberg, Nina Hauer und Frank Schäffler

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 16/7078** in seiner 126. Sitzung am 15. November 2007 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung und dem Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

Der Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 78. Sitzung am 12. Dezember 2007 unter Hinzuziehung folgender Sachverständiger beraten:

- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Vizepräsident Karl-Burkhard Caspari;
- Zentraler Kreditausschuss, Joachim Massenber;
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, Dr. Jörg von Fürstenwerth;
- Bundesverband Investment und Asset Management, Dr. Wolfgang Mansfeld;
- Dr. Marcus Geschwandtner;
- Prof. Dr. Stephan Paul.

In seiner 79. Sitzung am 16. Januar 2008 sowie seiner 81. Sitzung am 23. Januar 2008 hat der Finanzausschuss den Gesetzentwurf erneut beraten und die Beratung in seiner 83. Sitzung am 13. Februar 2008 abgeschlossen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die BaFin wurde zum 1. Mai 2002 aus dem Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, dem Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel und dem Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen als Allfinanzaufsicht gebildet. Die Präsidialstruktur spiegelte den Gedanken einer integrierten Finanzaufsicht wieder. Dem Präsidenten obliegt hierbei die Entscheidung über die strategische Ausrichtung sowie die Organisations-, Finanz- und Personalhoheit über alle drei Säulen (Banken-, Versicherungs- und Wertpapieraufsicht).

Die immer stärkere Einbindung des Präsidenten der BaFin in wichtige internationale Gremien wie die IOSCO oder das Financial Stability Forum würden, so der Grundgedanke des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, zunehmend der effizienten und alleinverantwortlichen Führung der Behörde nach innen widersprechen. Daher sei die Präsidialführung durch ein Kollegialmodell in Form eines fünfköpfigen Direktoriums zu ersetzen. Der Präsident solle mit vier Exekutivdirektoren – ein Direktor für jede Säule sowie ein Direktor für die Innere Verwaltung und Grundsatzfragen – das neu zu schaffende Direktorium bilden. Einer der Exekutivdirektoren werde die Position des Vizepräsidenten einnehmen. Damit entspreche die Führung der BaFin der international üblichen Struktur.

Neben der Ressortverantwortung würden die Exekutivdirektoren die Organisations-, Finanz- und Personalhoheit über ihren Bereich erhalten. Die strategische Ausrichtung sowie die gerichtliche und außergerichtliche Vertretung der BaFin – hier insbesondere die Vertretung der deutschen Interessen in den internationalen Gremien – verblieben hingegen

beim Präsidenten. Das Direktorium würde Entscheidungen mit einfacher Mehrheit fassen, lediglich bei Stimmengleichheit gäbe die Stimme des Präsidenten den Ausschlag. Damit stelle das Direktorium ein Kollegialorgan mit Richtlinienkompetenz für den Präsidenten dar. Das Organisationsstatut und die Geschäftsordnung würden einstimmig beschlossen werden.

Um hierfür kompetentes Fachpersonal gewinnen zu können, strebt der Gesetzentwurf an, die Besoldungsgruppe der Direktoriumsmitglieder von B 6 auf B 8 anzuheben.

III. Stellungnahmen des mitberatenden Ausschusses

Der **Haushaltsausschuss** hat den Gesetzentwurf am 13. Februar 2008 in seiner 62. Sitzung beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., den Gesetzentwurf in der Fassung der von den Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD vorgelegten Änderungsanträge anzunehmen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE., den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/7078 in der vom Ausschuss geänderten Fassung anzunehmen.

Die **Fraktionen der CDU/CSU und SPD** betonten, mit der Ablösung der Präsidial- durch eine Direktoriumsstruktur werde der Gedanke der Allfinanzaufsicht in der Leitungsstruktur der BaFin konsequent weiterentwickelt. Aufgrund der hochdynamischen Kapitalmärkte sei es notwendig, die drei Säulen der Aufsicht noch weiter ineinander zu integrieren und dies in der Führungsstruktur zu spiegeln. Dies stärke die interne, nationale und internationale Stellung des Präsidenten, indem zum einen die sektorale Eigenverantwortlichkeit der Exekutivdirektoren und die kollegiale Führungsstruktur im Direktorium ausreichend Raum für die Konzentration auf das Wesentliche ließen. Zum andern betone das größere Gewicht der Stimme des Präsidenten bei Mehrheitsentscheidungen die Stellung des Präsidenten im Direktorium. Und schließlich weise die Zuständigkeit des Präsidenten für die strategische Ausrichtung der Allfinanzaufsicht dem Präsidenten eine Richtlinienkompetenz zu. Ferner müsse das Direktorium der immer komplexer werdenden Führung der Institution nach innen Rechnung tragen, damit neue Aufgaben durch Nutzung von Synergieeffekten statt durch schlichten Personalaufbau gemeistert werden können. Dies werde mit Einrichtung eines dafür zuständigen Exekutivdirektors neben den drei Säulen der Aufsicht sichergestellt.

Die **Fraktion der FDP** kritisierte, der Gesetzentwurf greife allein mit der Reform der Leitungsstruktur der BaFin zu kurz. Er werde der vorliegenden Mängelliste des vom Bundesministerium der Finanzen beauftragten Gutachtens in

keiner Weise gerecht. Fragen wie die Haftung für Aufsichtsversagen der BaFin und die Finanzierung aufsichtsfremder Leistungen bedürften ebenfalls dringend der Lösung. Außerdem zeigten die letzten Jahre, dass die BaFin Krisen zu spät erkenne. Dies mache strukturelle Veränderungen der Aufsicht nötig. Damit stelle dieses Gesetz nicht das Ende, sondern allenfalls den Anfang einer wichtigen Diskussion dar.

Die **Fraktion DIE LINKE**. bemängelte, der Gesetzentwurf gehe die Verbesserung der Finanzdienstleistungsaufsicht nicht an, obwohl dies – wie insbesondere durch die US-Hypothekenkrise deutlich geworden – dringend notwendig wäre. Die Verzögerung bei der Aufgabenneuverteilung zwischen Deutscher Bundesbank und BaFin sei als Gerangel um Kontrollkompetenzen zwischen den beiden Institutionen wahrgenommen worden und habe zur Schwächung der Finanzmarktaufsicht geführt, statt beispielsweise die dringend gebotene Regulierung von Zweckgesellschaften wie bei der IKB Deutsche Industriebank AG oder bei der Sachsen LB anzugehen. Da aber die Details der aktuellen Einigung zwischen Deutscher Bundesbank und BaFin dem Finanzausschuss nicht vorliegen, sei eine sachkundige Bewertung der aktuellen Situation nicht möglich.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** lehnte den Gesetzentwurf ab, da die Bundesregierung damit die formale Leitungsstruktur der BaFin festlege, bevor die politischen Ziele für eine effektive und Verbraucherschutzorientierte Allfinanzaufsicht feststehen. Diese Reihenfolge sei, wie auch der vom Ausschuss durchgeführten Anhörung zu entnehmen war, widersinnig. Außerdem lägen die Fehler im Aufsichtssystem nicht in der Führungsstruktur der BaFin, sondern in der Aufgabenverteilung zwischen Deutscher Bundesbank und BaFin sowie im materiellen Aufsichtsrecht. Darüber hinaus würde die Leitungsstruktur in Form eines Direktoriums den Präsidenten nicht, wie von den Koalitionsfraktionen betont, entlasten, aber schwächen. Die US-Hypothekenkrise habe gezeigt, wie wichtig ein zentraler Ansprechpartner bei der BaFin ist. So stelle die Stärkung der Führung der einzelnen Säulen einen Rückschritt nach Schaffung einer Allfinanzaufsicht dar. Ferner zeige eine Reihe von Fällen, dass die BaFin systematisch hinter anderen Aufsichtsbehörden bei Fragen des Insiderhandels, der Geldwäsche und insbesondere des Verbraucherschutzes zurückbleibt. Daher sei eine Analyse der deutschen Aufsicht im Vergleich zur Vorgehensweise anderer Länder nötig, um den richtigen Ansatz der Allfinanzaufsicht weiterzuentwickeln, statt die Bereiche erneut zu trennen. Richtig wäre lediglich, die Besoldung der Direktoren anzuheben, um nicht zu weit hinter den Gehältern, die im Finanzmarktbereich gezahlt werden, zurückbleiben zu müssen.

Wegen der zweimaligen Verschiebung der abschließenden Beratung des Gesetzentwurfs im Finanzausschuss erinnerte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ferner daran, dass der Umbau der Führungsstruktur der BaFin als unstrittiger Teil des Umbaus der Finanzmarktaufsicht losgelöst von der Klärung anderer Fragen vorgezogen verabschiedet werden sollte. Sie halte dies nicht für richtig. Aber die zweimalige Verschiebung des Abschlusses habe in einer kritischen Phase der Finanzmarktaufsicht zu Verunsicherung bei internationalen Finanzmarktakteuren geführt und die deutsche Aufsichtsstruktur geschädigt. Die Koalitionsfraktionen wiesen hingegen eine Gefährdung der Finanzmarktaufsicht zu-

rück und betonten die volle Handlungsfähigkeit der BaFin selbst und der Aufsichtsstruktur. Die Medien hätten entsprechend berichtet. Ferner könne die Zusammenarbeit von Deutscher Bundesbank und BaFin im Bereich der Bankenaufsicht aufgrund der Herstellung des Einvernehmens zwischen den beiden Institutionen nun auf dem Verordnungswege geregelt werden. Weitere Gesetzgebung sei nicht notwendig. Die Deutsche Bundesbank werde für die Prüfung und die BaFin für den ordnungspolitischen Bereich zuständig sein. Außerdem werde eine Kategorisierung der zu beaufsichtigenden Institute nach deren Risiko vorgenommen, um die Aufsichtsintensität festzulegen. Es stehe lediglich noch der Genehmigungsvorbehalt des Vorstandes der Deutschen Bundesbank aus.

Zu der im Gesetzentwurf vorgesehenen Aufgabenverteilung zwischen den Exekutivdirektoren führten die Koalitionsfraktionen in der abschließenden Beratung im Finanzausschuss aus, eine schärfere begriffliche Abgrenzung der Aufgaben der Exekutivdirektoren gegenüber den Aufgaben des Präsidenten sei notwendig, um bei der strategischen Ausrichtung der BaFin den Charakter der Allfinanzaufsicht hervorzuheben. Die Anhörung habe diesen Eindruck bestätigt. Ein Änderungsantrag, der die Bezeichnung der Geschäftsbeiräte in § 6 Abs. 4 FinDAG entsprechend ändert, wurde von den Koalitionsfraktionen eingebracht.

Außerdem hätten die Bedenken der Sachverständigen zur Berichtspflicht des Direktoriums gegenüber dem Verwaltungsrat deutlich gemacht, dass die Formulierung des § 7 Abs. 1 Satz 3 FinDAG einer Klarstellung bedarf. Unbeschadet der Berichtspflichten der Exekutivdirektoren über ihre eigenen Bereiche sei es auch Aufgabe des Präsidenten selbst, den Verwaltungsrat über die Geschäftsführung der BaFin zu unterrichten. Beide Änderungsanträge wurden mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 6 Abs. 4 FinDAG)

Neben den Säulen Bankenaufsicht, Versicherungsaufsicht und Wertpapieraufsicht wurden in der BaFin Organisationseinheiten eingerichtet, die säulenübergreifende Themenbereiche behandeln. Die Ersetzung des Begriffs „Grundsatzfragen“ durch den Begriff „Querschnittsaufgaben“ findet seinen Grund darin, eine schärfere begriffliche Abgrenzung der den Exekutivdirektoren oder Exekutivdirektorinnen zugewiesenen Aufgaben von den übergreifenden Aufgaben des Präsidenten oder der Präsidentin, die BaFin strategisch als Allfinanzaufsicht auszurichten, zu erreichen.

Die künftigen Bereiche der Exekutivdirektoren oder Exekutivdirektorinnen werden demnach wie folgt benannt:

- Querschnittsaufgaben/Innere Verwaltung,
- Bankenaufsicht,
- Versicherungsaufsicht,
- Wertpapieraufsicht.

Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 7 Abs. 1 Satz 3 FinDAG)

Mit der Formulierung wird klargestellt, dass es unbeschadet der Berichtspflichten der Exekutivdirektoren oder Exekutivdirektorinnen über ihre eigenen Bereiche Aufgabe des Präsidenten oder der Präsidentin ist, gegenüber dem Verwaltungsrat über die Geschäftsführung der BaFin zu berichten.

Berlin, den 13. Februar 2008

Leo Dautzenberg
Berichtersteller

Nina Hauer
Berichterstellerin

Frank Schäffler
Berichtersteller

