



Die neue Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)

Durch das Gesetz über die integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht vom 22. April 2002, wurde zum 1. Mai 2002 die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) gegründet. Unter dem Dach der neuen Anstalt sind die Aufgaben der ehemaligen Bundesaufsichtsämter für das Kreditwesen (BAKred), das Versicherungswesen (BAV) und den Wertpapierhandel (BAWe) zusammengeführt worden. Damit existiert in Deutschland eine staatliche Aufsicht über Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsinstitute und Versicherungsunternehmen, die sektorübergreifend den gesamten Finanzmarkt umfasst. Mit der Einrichtung der BaFin werden zentrale Aufgaben des Kundenschutzes und der Solvenzaufsicht gebündelt. Die neue Bundesanstalt wird daher einen wichtigen Beitrag zur Stabilität des Finanzplatzes Deutschland leisten und seine Wettbewerbsfähigkeit stärken.

Die BaFin ist eine rechtsfähige bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen. Sie hat ihre Dienstsitze in Bonn und Frankfurt am Main und beschäftigt rund 1.000 Mitarbeiter. Die BaFin beaufsichtigt etwa 2.700 Kreditinstitute, 800 Finanzdienstleistungsinstitute und über 700 Versicherungsunternehmen.

Gründe für die Schaffung der integrierten Finanzmarktaufsicht (Allfinanzaufsicht)

Ausschlaggebend für die Schaffung der BaFin waren die tiefgreifenden Veränderungen auf den Finanzmärkten, die im Hinblick auf die Sicherstellung der Stabilität des deutschen Finanzsystems eine Reaktion des Gesetzgebers erforderlich machten. Vor allem folgende Gründe bewogen den Gesetzgeber, die Allfinanzaufsicht zu errichten:

- Die Kunden von Banken, Finanzdienstleistungsinstituten und Versicherungen verlangen heutzutage in immer stärkerem Umfang Finanzprodukte aus einem Guss. Die Anbieter haben sich diesen Bedürfnissen angepasst und Allfinanzstrategien und Allfinanzprodukte entwickelt. Damit verschwimmen die ehemals klaren Trennlinien zwischen dem Kredit- und dem Finanzdienstleistungsgewerbe bzw. dem Versicherungsgeschäft immer mehr: So drängen Versicherungsunternehmen in die klassischen Märkte des Kreditgewerbes, indem sie ganzheitliche Finanzdienstleistungen - z.B. im Rahmen des Asset-Managements - anbieten. Umgekehrt stoßen Banken mit neuen Produktpaletten in die Kernbereiche vor, die ehemals exklusiv den Versicherungsunternehmen vorbehalten waren. Die Folge dieser Konvergenz ist ein verschärfter Wettbewerb der Anbieter um die gleichen Kunden mit ähnlichen oder sogar identischen Produkten. Dieser Wettbewerb wird durch die Nutzung elektronischer Vertriebskanäle über das Internet wegen der damit verbundenen Einsparpotentiale noch zusätzlich verschärft. Aus Sicht des Kunden ist dabei das Produkt entscheidend. Ob es von einer Bank oder einer Versicherung angeboten wird, spielt nur eine untergeordnete Rolle.
- Konsequenz dieser Entwicklungen ist eine verstärkt zu beobachtende sektorübergreifende Konzernbildung von Banken, Finanzdienstleistungsinstituten und Versicherungsunternehmen, denn Allfinanzkonzerne können breite Produktpaletten besonders effizient am Markt platzieren. Während früher meist nur lockere Beziehungen zwischen Banken und Versicherungen bestanden, haben sich mittlerweile mächtige Finanzkonglomerate in Deutschland herausgebildet, die weltweit tätig sind. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Gruppierungen Allianz/Dresdner Bank bzw. Münchner Rück/HypoVereinsbank, die gemessen an der Börsenkaptalisierung zu den größten Finanzkonglomeraten der Welt

gehören. Es ist zu erwarten, dass sich der Trend zur Bildung von Allfinanzkonzernen auch in der Zukunft fortsetzen wird.

Wegen dieser Entwicklungen war die ehemals praktizierte Teilung der Aufsichtskompetenzen zwischen BAKred, BAV und BAWe nicht mehr zeitgemäß; immer mehr Staaten haben in den letzten Jahren moderne Allfinanz-Aufsichtstrukturen etabliert. Die neue sektorübergreifende deutsche Allfinanzaufsicht wird aufgrund ihrer umfassenden Kompetenzen und ihrer vollständigen Marktübersicht in der Lage sein, zur Wahrung der Stabilität des Finanzplatzes Deutschland eine effektive Aufsicht durchzuführen. Damit lassen sich gleichzeitig auch Wettbewerbsverzerrungen vermeiden, die aufgrund von Regulierungsdifferenzen unter einer zersplitterten Aufsichtsstruktur leicht entstehen können.

Von wesentlicher Bedeutung ist darüber hinaus, dass in Deutschland nun eine zentrale Anlaufstelle für alle Marktteilnehmer existiert. Dies wird vor allem für ausländische Finanzunternehmen ein nicht zu unterschätzender Vorteil sein, wenn man bedenkt, dass sich diese Unternehmen in der Vergangenheit an mehrere Aufsichtsämter wenden mussten, wenn sie ihre Produkte in Deutschland anbieten wollten.

Aber auch der Informationsaustausch mit den Aufsichtsbehörden anderer Staaten wird sich mit der Gründung der Allfinanzaufsicht als zentraler Anlaufstelle in Deutschland leichter gestalten als bisher. Zudem wird der Stimme der neuen deutschen Allfinanzaufsicht im Rahmen internationaler Aufsichtsgremien mehr Gewicht zukommen. Damit lassen sich deutsche Interessen auf internationaler Ebene besser durchsetzen, wodurch der Stellenwert des Finanzplatzes Deutschland gestärkt wird. Bei der Durchführung der Aufsicht in Deutschland führt die neue Organisationsform zu Synergieeffekten. Durch die Zusammenführung aller ehemaligen Aufsichtsämter unter einem Dach lässt sich zum einen das Wissen und die Erfahrung der Aufseher insbesondere im Hinblick auf die zunehmende Produktkonvergenz und die Allfinanzkonzerne effizienter als bisher nutzen. Zum anderen entfällt die in der Vergangenheit häufig sehr aufwändige Koordination zwischen den einzelnen Aufsichtsämtern. Die Organisation der Finanzdienstleistungsaufsicht unter einem Dach wird allerdings nicht dazu führen, dass die BaFin die nach wie vor bestehenden branchenspezifischen Unterschiede zwischen dem Bank- und Versicherungsgeschäft unberücksichtigt lässt. Aufgrund dieser Unterschiede bildeten sich besondere Aufsichtspraktiken und Regelungen für Banken und Versicherungen heraus, die sich grundsätzlich bewährt haben. Vor diesem Hintergrund änderte der Gesetzgeber das der Aufsicht zugrundeliegende materielle Recht - also z.B. das Kreditwesengesetz (KWG), das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) und das Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) - im Zuge der Neuorganisation nicht.

Den branchenspezifischen Unterschieden wurde bei der Organisation der BaFin Rechnung getragen:

Für die Bankenaufsicht, die Versicherungsaufsicht und den Bereich Wertpapieraufsicht/Asset-Management sind getrennte Organisationseinheiten gebildet worden. Die angesichts der Entwicklungen auf den Finanzmärkten erforderlichen sektorübergreifenden Tätigkeiten werden von mehreren Querschnittsabteilungen wahrgenommen, die von den klassischen Aufsichtssäulen organisatorisch getrennt sind. Zu den Aufgaben dieser Abteilungen gehört z.B. die Aufsicht über Finanzkonglomerate, die Koordinierung der Arbeit in internationalen Aufsichtsgremien, aber auch die seit den Terroranschlägen in New York besonders wichtige sektorübergreifende Geldwäschebekämpfung.

Die neue Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ist als "single regulator" besser als jede andere Aufsichtsstruktur in der Lage, im Rahmen einer einheitlichen Aufsichtspraxis gleiche Regeln für gleiche Risiken zu entwickeln und damit aufsichtliche Wettbewerbsgleichheit zu gewährleisten. Darüber hinaus wird durch die Neuorganisation der Aufsicht die Rolle des Finanzplatzes Deutschland aber auch dessen Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich gestärkt.

Ziele der deutschen Allfinanzaufsicht

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfolgt im wesentlichen drei Aufsichtsziele: Übergeordnetes Ziel ist es, die Funktionsfähigkeit des gesamten Finanzsektors in Deutschland sicherzustellen. Hieraus lassen sich zwei weitere Ziele ableiten: zum einen die Solvenzsicherung bei Banken, Finanzdienstleistungsinstituten und Versicherungsunternehmen, die in der Vergangenheit vor allem vom BAKred und BAV wahrgenommen wurde, zum anderen der Schutz der Kunden und Anleger.

Organisation der Allfinanzaufsicht und Aufgaben der einzelnen Aufsichtsbereiche

Kernstück der BaFin sind die drei Aufsichtssäulen, in denen die Aufgaben der ehemaligen Aufsichtsämter aufgegangen sind, soweit es sich nicht um sektorübergreifende Aufgaben handelt, die den Querschnittsabteilungen zugeordnet sind. Die traditionellen Aufsichtssäulen werden jeweils von einem Ersten Direktor geleitet.

Die erste Säule: Bankenaufsicht

Der Säule "Bankenaufsicht" sind im Rahmen der Solvenzaufsicht über die Kreditinstitute alle aufsichtlichen Entscheidungskompetenzen zugewiesen. Ziel dieser Aufsicht ist es, im Interesse der Stabilität der Gesamtwirtschaft die Funktionsfähigkeit des Kreditgewerbes zu erhalten. Damit soll gleichzeitig der weitest mögliche Schutz der den Banken anvertrauten Kundengelder gewährleistet werden. Wesentliche Grundlage dieser Aufsicht ist das Kreditwesengesetz (KWG) und einige Spezialgesetze wie z.B. das Hypothekendarlehenbankengesetz und das Bausparkassengesetz. An der laufenden Aufsicht über Kreditinstitute wirkt wie bisher die Deutsche Bundesbank mit, deren Beteiligung in § 7 KWG geregelt ist.

Die Aufgaben der Säule "Bankenaufsicht" sind vielfältig, da das Betreiben von Bankgeschäften an die Erfüllung verschiedener gesetzlicher Voraussetzungen geknüpft ist. Hierzu gehören u.a. eine ausreichende Eigenkapitalausstattung, eine angemessene Organisation und mindestens zwei fachlich geeignete und zuverlässige Geschäftsleiter. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen wird aufsichtlich überwacht, damit sichergestellt ist, dass nur solche Unternehmen Bankleistungen erbringen, die solvent sind und von denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung zu erwarten ist.

Im Rahmen der laufenden Aufsicht überwachen die Mitarbeiter dieser Säule u.a., ob die Kreditinstitute über ausreichende Eigenmittel verfügen und sie liquide Mittel in ausreichender Höhe vorhalten. Im besonders bedeutenden Bereich des Kreditgeschäfts der Institute überprüft die BaFin, ob die Institute die gesetzliche Risikobegrenzungen (z.B. Großkreditgrenzen) einhalten und für die von ihnen eingegangenen Risiken ausreichend Vorsorge bilden.

Die zunehmende Komplexität der Bankgeschäfte erfordert von den Instituten geeignete Vorkehrungen, um die vielfältigen Risiken aus diesen Geschäften zu steuern und zu überwachen. Im Vordergrund der Aufsicht stehen deshalb die institutsinternen Risikocontrolling- und -managementsysteme. Zu diesem risikoorientierten Aufsichtsansatz gehört aber auch, dass der Bankaufseher sich laufend über die wirtschaftliche Situation des Instituts, seine Geschäftsstrategien und Geschäftsfelder sowie über geplante Projekte informiert und aufsichtliche Gesichtspunkte dieser Vorhaben beurteilt.

Zu den wesentlichen Informationsquellen der Mitarbeiter der Säule "Bankenaufsicht" zählen eine Vielzahl von Anzeigen und vor allem die von Wirtschaftsprüfern oder Prüfungsverbänden erstellten Prüfungsberichte zu den Jahresabschlüssen. Schließlich kann sich die BaFin über Sonderprüfungen einen vertieften Einblick in die wirtschaftliche Lage einer Bank verschaffen. Falls eine Gefahr für die

den Banken anvertrauten Kundengelder besteht, kann die BaFin Maßnahmen zur Gefahrenabwehr erlassen, die bis zu einem Entzug der Erlaubnis zum Betreiben von Bankgeschäften reichen. Unqualifizierte Geschäftsleiter kann die Anstalt aus ihrer Funktion entfernen. Die Säule "Bankenaufsicht" besteht aus vier Abteilungen und einer Gruppe. Die Abteilungen bzw. die Gruppe sind unterteilt in insgesamt 31 Referate.

Die zweite Säule: Versicherungsaufsicht

Die zweite Aufsichtssäule ist zuständig für die Aufsicht über Versicherungsunternehmen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG). Die beiden Hauptziele der Versicherungsaufsicht bestehen darin, die Belange der Versicherten ausreichend zu wahren und sicherzustellen, dass die künftigen Verpflichtungen des Versicherungsunternehmens jederzeit erfüllbar sind.

Versicherungsunternehmen dürfen das Versicherungsgeschäft nur betreiben, wenn sie über eine aufsichtsbehördliche Erlaubnis verfügen. Unternehmen, die in Deutschland zum Betrieb des Versicherungsgeschäfts zugelassen werden, müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllen. Der Erteilung der aufsichtsbehördlichen Erlaubnis geht eine umfassende Prüfung in rechtlicher und finanzieller Hinsicht voraus. So muss der BaFin der Geschäftsplan vorgelegt und Eigenmittel nachgewiesen werden. Die Geschäftsleiter müssen den Nachweis der Zuverlässigkeit und fachlichen Eignung erbringen. Die BaFin überwacht unter anderem, ob von den Versicherungsunternehmen in ausreichendem Umfang Rückstellungen gebildet werden, die Versicherungsunternehmen über genügend freie Finanzmittel verfügen und Rückversicherungen in angemessenem Maß nehmen, um gegen unerwartete Verluste gewappnet zu sein. Schließlich überprüfen die Mitarbeiter dieser Säule, ob die Jahresabschlüsse nach einheitlichen Grundsätzen richtig aufgestellt werden und diese die finanzielle Lage der Versicherungsunternehmen zutreffend wiedergeben. In Abständen werden auch "Örtliche Prüfungen" bei den Versicherungsunternehmen durchgeführt.

Auf der Grundlage des VAG verfügt die BaFin über verschiedene Mittel, um zur Vermeidung oder Beseitigung von Missständen oder Gefahren gegenüber Versicherungsunternehmen einzugreifen. Im schlimmsten Fall kann dies zum Widerruf der Erlaubnis führen.

Die Versicherungsaufsicht wird innerhalb der neuen Anstalt von sechs Abteilungen wahrgenommen, denen insgesamt 33 Referate zugeordnet sind.

Die dritte Säule: Wertpapieraufsicht/Asset-Management

Die dritte Säule "Wertpapieraufsicht/Asset-Management" ist vor allem dafür verantwortlich, die Funktionsfähigkeit der deutschen Märkte für Wertpapiere und Derivate nach dem Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) sicherzustellen. Darüber hinaus werden von dieser Säule weitere Aufgaben übernommen, die zuvor beim ehemaligen BAKred angesiedelt waren.

Nach dem WpHG ist das Ausnutzen von Insiderwissen oder die unbefugte Weitergabe von Insiderinformationen verboten, da ansonsten das Vertrauen der Marktteilnehmer in einen chancengleichen und fairen Wertpapierhandel untergraben wird. Die Mitarbeiter dieser Säule verfolgen diese Insidergeschäfte, indem sie das Handelsgeschehen anhand der gemäß § 9 WpHG gemeldeten Wertpapiergeschäfte im Hinblick auf auffällige Kursbewegungen oder Umsätze auswerten. Ergeben sich Anhaltspunkte für verbotene Insidergeschäfte, erstattet die BaFin eine Strafanzeige. Insiderdelikte können mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren geahndet werden.

Die Veröffentlichungspflichten nach dem WpHG tragen dazu bei, die Transparenz auf den Märkten zu verbessern, denn private und institutionelle Investoren benötigen für ihre Anlageentscheidungen aktuelle und zuverlässige Informationen. Börsennotierte Unternehmen sind daher zur unverzüglichen

chen Veröffentlichung von neuen Tatsachen verpflichtet, sofern diese Informationen den Börsenkurs erheblich beeinflussen können (Ad-hoc-Publizität). Darüber hinaus müssen die Inhaber bedeutender Beteiligungen an Aktiengesellschaften, deren Wertpapiere zum Amtlichen Handel oder Geregelter Markt zugelassen sind, ihren Stimmrechtsanteil veröffentlichen, wenn bestimmte Meldeschwellen tangiert werden. Bei Verstößen gegen diese Veröffentlichungspflichten kann die BaFin Bußgelder verhängen. Außerdem ist die BaFin Hinterlegungsstelle für Wertpapierverkaufsprospekte. Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute unterliegen beim Erbringen von Wertpapierdienstleistungen gegenüber Kunden bestimmten Verhaltensregeln, die dem Schutz der Anleger dienen und die jährlich von externen Prüfern im Auftrag der BaFin überprüft werden. Durch Informationen über die Eigenschaften und Risiken der angebotenen Produkte sowie der mit einer Anlage verbundenen Kosten kann der Anleger eine eigenverantwortliche Anlageentscheidung treffen. Schließlich müssen die Institute über eine angemessene Organisation verfügen und insbesondere geeignete interne Kontrollverfahren einrichten, damit Interessenkonflikte innerhalb der Institute möglichst vermieden werden.

Seit dem 1. Januar 2002 werden Unternehmensübernahmen auf der Grundlage des neuen Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetzes kontrolliert. Die staatliche Aufsicht sorgt für ein ordnungsgemäßes Übernahmeverfahren und überwacht die Veröffentlichungspflichten der Bieter. Die Referate der Abteilung "Asset-Management", die für die Aufsicht über Kapitalanlagegesellschaften und Finanzdienstleistungsinstitute sowie für die Vertriebsaufsicht ausländischer Investmentfonds nach dem Auslandsinvestment-Gesetz zuständig sind, waren vor der Gründung der BaFin beim BAKred angesiedelt. Wegen der Nähe dieser Aufgaben zur Wertpapieraufsicht wurden sie im Zuge der Neuorganisation der Aufsicht in die dritte Säule eingegliedert.

Die Säule "Wertpapieraufsicht/Asset-Management" setzt sich aus vier Abteilungen zusammen; einer Abteilung ist eine Gruppe angegliedert. Insgesamt ist diese Säule in 25 Referate unterteilt.

Querschnittsabteilungen

Die traditionellen Aufsichtssäulen werden durch drei Querschnittsabteilungen ergänzt, die sektorübergreifende Aufgaben übernehmen. Die Zusammenarbeit zwischen den traditionellen Aufsichtssäulen und den Querschnittsabteilungen garantiert, dass ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen sektorspezifischen Besonderheiten und den sektorübergreifenden Aspekten der Aufsicht besteht.

In der ersten Querschnittsabteilung "Finanzmarkt/Internationales" werden unter anderem sektorübergreifende Aufgaben im Hinblick auf Finanzmarktfragen, Finanzinstrumente und Finanzkonglomerate wahrgenommen. Durch die Beobachtung und Analyse sektorübergreifender Produkt- und Kapitalmarktentwicklungen und der bei den Finanzunternehmen für diese Zwecke implementierten Risikomanagementsysteme wird sichergestellt, dass relevante Neuerungen auf den Finanzmärkten zeitnah in die Aufsichtspraxis der BaFin einfließen. Darüber hinaus befasst sich diese Abteilung mit sektorübergreifenden Fragen der Rechnungslegung. Zudem werden koordinierende Aufgaben im Hinblick auf die Mitarbeit der BaFin in internationalen Aufsichtsgremien wahrgenommen. Die BaFin ist in einer Vielzahl von internationalen Gremien vertreten, so z.B. im Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht oder im CESR (Committee of European Securities Regulators). Darüber hinaus ist sie an der Ausarbeitung von einheitlichen Aufsichtsstandards auf EU-Ebene beteiligt. Schließlich werden auf der Basis von Verwaltungsabkommen (Memoranda of Understanding) vielfältige bilaterale Kontakte geknüpft, die der Verbesserung der Zusammenarbeit der Staaten in Aufsichtsfragen dienen. Die zweite Querschnittsabteilung befasst sich insbesondere mit Fragen der Einlagensicherung, des Anleger- und Verbraucherschutzes und der Altersvorsorge. Der Charakter dieser Abteilung als zentrale staatliche Anlaufstelle für Fragen des Kundenschutzes wird dadurch unterstrichen, dass ein Call-Center für Kundenbeschwerden eingerichtet wurde. In dieser Abteilung werden auch sektorübergreifende Rechts- und Gesetzgebungsfragen behandelt.

Die Geldwäschebekämpfung und die Verfolgung unerlaubter Finanzgeschäfte wird von der dritten Querschnittsabteilung wahrgenommen. Geldwäscheaktivitäten und das Betreiben unerlaubter Finanzgeschäfte lassen sich durch die Konzentration der mit Verfolgungsaufgaben betrauten Mitarbeiter wesentlich effizienter bekämpfen als früher.

Verwaltungsrat

Ein bedeutendes Organ der BaFin ist der Verwaltungsrat, der die Leitung der Anstalt überwacht und sie gleichzeitig bei der Erfüllung ihrer fachlichen Aufgaben berät. Außerdem entscheidet er über das Budget der BaFin, das die beaufsichtigten Unternehmen nunmehr vollständig finanzieren. Der Verwaltungsrat besteht aus 21 Mitgliedern; er setzt sich unter anderem zusammen aus Vertretern des Bundesfinanzministeriums und anderer Ministerien, Abgeordneten des deutschen Bundestages sowie Vertretern der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute und der Versicherungsunternehmen. Der Vorsitz dieses Organs obliegt dem Bundesfinanzministerium.

Fachbeirat

Bei der BaFin wird außerdem ein Fachbeirat eingerichtet, der sich aus Vertretern von Finanzunternehmen, Verbraucherschutzvereinigungen und der Wissenschaft zusammensetzt. Dieser Fachbeirat wird die wichtige Aufgabe übernehmen, die BaFin zu beraten und über einen konkreten Auftrag hinaus auch Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Aufsichtspraxis auszusprechen. Damit ist eine umfassende Beteiligung der Wirtschaft, der Verbraucherschutzvereinigungen und der Wissenschaft im Rahmen eines institutionalisierten Rahmens gegeben.

Leitung

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht wird von dem Präsidenten [Jochen Sanio](#) geleitet, dem als Vizepräsident [Karl-Burkhard Caspari](#) zur Seite steht.

Quelle: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht