

12. Januar 2005

Grundsätze für die Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)

I. Grundlagen

Die folgenden Grundsätze treffen Bestimmungen über die Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht durch das BMF und die Zusammenarbeit im internationalen Bereich. Die Grundsätze stellen einen – nicht abschließenden – Katalog von Informationspflichten der BaFin gegenüber dem BMF auf. Die Informationspflichten sind Grundlage der Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht.

Die BaFin ist eine rechtlich selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts. Als Bestandteil der Bundesverwaltung untersteht sie gemäß § 2 FinDAG der Rechts- und Fachaufsicht des BMF, das für die Tätigkeit der BaFin die politische Verantwortung trägt. Gegenstand der Rechts- und Fachaufsicht sind Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns der BaFin.

Die BaFin übt die Banken-, Versicherungs- und Wertpapieraufsicht nach den einschlägigen Aufsichtsgesetzen zur Wahrung von Funktionsfähigkeit, Stabilität und Integrität des Finanzsystems aus und schafft damit Vertrauen für alle Marktteilnehmer. Sie bekämpft gesetzeswidriges Handeln im Finanzbereich und setzt Verhaltensstandards zur Sicherung des Vertrauens in die Finanzmärkte durch. Sie nimmt ihre Aufgaben unabhängig wahr. Die Überprüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit des Handelns der BaFin im Rahmen der Aufsicht durch das BMF bleibt hiervon unberührt. Soweit erforderlich, wendet das BMF die ihm zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel an.

II. Aufgaben nach dem Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG)

Neben der Rechts- und Fachaufsicht (dazu unten IV.) weist das FinDAG dem BMF folgende Aufgaben zu:

- Teilnahme an den Sitzungen des Forums für Finanzmarktaufsicht (§ 3);
- Erlass und Änderung der Satzung der BaFin (§ 5 Abs. 3);
- die Genehmigung der Geschäftsordnung der BaFin und deren Änderung (§ 6 Abs. 2);

- die Entsendung des Vorsitzenden, dessen Stellvertreter und zwei weiteren Mitgliedern des Verwaltungsrats (§ 7 Abs. 3);
- die Bestellung der Mitglieder des Verwaltungsrats (§ 7 Abs. 5);
- die Bestellung der Mitglieder des Fachbeirats (§ 8 Abs. 2);
- die Wahrung der Aufgaben als oberste Dienstbehörde für den Präsidenten, den Vizepräsidenten und die Ersten Direktoren (§ 9 Abs. 3);
- die Zustimmung zur Entlastung des Präsidenten nach Ende des Haushaltsjahrs (§ 12 Abs. 3);
- die Befassung mit den Ergebnissen von Prüfungen des Bundesrechnungshofes (§ 12 Abs. 5);
- der Erlass einer Rechtsverordnung zur Erhebung von Gebühren und Umlage (§ 14 Abs. 2, § 16).

1. Verwaltungsrat

a) Sitzungsablauf

BMF und BaFin bereiten die Sitzungen des Verwaltungsrats gemeinsam vor und nach. Die Sekretariatsarbeiten (darunter: Versendung von Einladungen, Anfertigen der Niederschrift, Bestellung von Mitgliedern) werden von der BaFin wahrgenommen.

b) Haushaltsplan und Rechnungslegung

Die BaFin leitet dem BMF die Unterlagen für die Haushaltspläne und die Jahresrechnungen nebst zugehörigen Prüfungsberichten vor Versendung an die Mitglieder des Verwaltungsrats rechtzeitig zur Prüfung zu.

2. Fachbeirat und andere Beiräte der BaFin

Die BaFin hat das Sekretariat des Fachbeirats inne und unterrichtet das BMF rechtzeitig über alle wesentlichen Angelegenheiten des Fachbeirats, insbesondere vorab über die Themen der Sitzungen. Das BMF wird zu den Sitzungen eingeladen. Bei den übrigen Beiräten (Versicherungsbeirat, Wertpapierrat, Übernahmebeirat) unterrichtet die BaFin das BMF vorab über die Themen der Sitzungen.

3. Forum für Finanzmarktaufsicht

Das Forum für Finanzdienstleistungsaufsicht stimmt die Zusammenarbeit zwischen BaFin und Deutscher Bundesbank bei der Aufsicht ab und berät außerdem Fragen der

Allfinanzaufsicht, die für die Stabilität des Finanzsystems von Bedeutung sind. Die BaFin stellt dem BMF Unterlagen zur Vorbereitung der Sitzungen zur Verfügung.

III. Informationspflichten der BaFin

Bei der Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht stützt sich das BMF auf allgemein zugängliche Informationen und außerdem auf Erkenntnisquellen, die der BaFin zur Verfügung stehen. Das BMF kann sich jederzeit über die Erkenntnisse der BaFin oder deren Handeln berichten lassen und die Übersendung von Unterlagen anfordern. Die bestehenden Vorschriften zur Verschwiegenheitspflicht sind zu beachten.

1. Schriftliche Berichte

Die BaFin übersendet dem BMF Berichte über interne organisatorische Angelegenheiten, wesentliche Ereignisse bei der Ausübung der Finanzdienstleistungsaufsicht und bedeutende Themen im Zusammenhang mit Aktivitäten auf internationaler Ebene.

- Über interne Erlasse betreffend die Organisation und das Personal der BaFin wird das BMF zeitnah unterrichtet. Über anderweitige Vereinbarungen – darunter auch solche, welche öffentlich bekannt gegeben werden – berichtet die BaFin frühzeitig. Dazu zählen zum Beispiel Bekanntgaben zu Zielvereinbarungen oder zum Leitbild.
- Die BaFin berichtet dem BMF regelmäßig und bei besonderem Anlass jeweils gesondert über beabsichtigte und bereits eingeleitete aufsichtsrechtliche Maßnahmen von wesentlicher Bedeutung bei Ausübung der Aufsicht nach den einschlägigen Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzen. Wesentliche Bedeutung haben grundsätzlich bemerkenswerte Ereignisse bei den systemrelevanten Instituten sowie nennenswerte Entwicklungen auf den wichtigen Finanzmärkten. Darüber hinaus können einschneidende Ereignisse bei kleineren Instituten oder auf lokalen Märkten in Einzelfällen von wesentlicher Bedeutung sein. Anhand der Berichte verschafft sich das BMF einen Eindruck von der Anwendung und Vollstreckung der Aufsichtsvorschriften.
- Die BaFin berichtet dem BMF regelmäßig über die Kontakte mit ausländischen Aufsichtsbehörden sowie zeitnah über den Abschluss von Vereinbarungen mit ausländischen Aufsichtsbehörden zur Zusammenarbeit (Memoranda of

Understanding). In Fällen mit besonderer außenpolitischer Bedeutung setzt die BaFin das Ministerium zu einem frühen Zeitpunkt vorab in Kenntnis.

- Die BaFin berichtet über die Beratungstätigkeit im Zusammenhang mit dem Aufbau und der Unterstützung ausländischer Aufsichtssysteme (§ 4 Abs. 1 Satz 2 FinDAG).
- Die BaFin unterrichtet das BMF zeitnah, ggf. durch Übersendung von Sitzungsunterlagen und Protokollen, über die Themen und die Ergebnisse der Besprechungen in den einschlägigen europäischen Aufsichtsgremien (insbesondere Angelegenheiten von CESR, CEBS und CEIOPS) und anderen internationalen Gruppen, in welchen die BaFin mitwirkt. Bei den Themen, die im Hinblick auf die deutsche Interessenlage von besonderer Bedeutung sind, gibt die BaFin regelmäßig Informationen über die Diskussionsprozesse und Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene ab. Zeichnen sich bei diesen Themen Probleme ab, unterrichtet die BaFin unverzüglich.

2. Mitteilungen aus besonderem Anlass

Die BaFin unterrichtet das BMF unverzüglich bei Erkenntnissen über mögliche Gefahren für beaufsichtigte Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsinstitute, Investmentfonds oder Versicherungsunternehmen mit systemweiter Bedeutung, über drohende Störungen bei den regulierten Börsen und Wertpapiermärkten oder aber bei sich anbahnenden anderweitigen Schieflagen im Finanzdienstleistungsbereich. Bei Ereignissen, die nicht als Gefahren anzusehen sind, aber gleichwohl im Interesse der Öffentlichkeit stehen, teilt die BaFin aktuelle Erkenntnisse dem BMF mit, soweit diese für die Tätigkeit des Ministeriums von Belang sind.

3. Bundesrechnungshof (BRH) und andere Prüfungsinstanzen

Die BaFin unterrichtet das BMF unverzüglich über Prüfungen und Auskunftersuchen des BRH noch vor Beginn der Prüfungen. Nach Beendigung einer Prüfung wird das Ergebnis zusammengefasst mitgeteilt. Entsprechendes gilt für Prüfungen, die andere Behörden veranlassen oder durchführen.

4. Fachgespräche und Treffen zu ausgewählten Themen

Ergänzend zu den schriftlichen Berichten finden Treffen zwischen dem BMF und der BaFin zum Austausch zusätzlicher Informationen zu ausgewählten Themen in einem

flexiblen Turnus statt. Je nach Themenschwerpunkt können die Fachgespräche auch als „Workshops“ durchgeführt werden. Der Kreis der Teilnehmer auf beiden Seiten kann je nach Fachgebiet, Brisanz und personeller Verfügbarkeit wechseln. Zu den Themen dieser Fachgespräche zählen

- krisenhafte Entwicklungen bei beaufsichtigten Unternehmen mit systemweiter Bedeutung;
- gravierende aufsichtliche Maßnahmen gegenüber den beaufsichtigten Unternehmen;
- gravierende aufsichtliche Maßnahmen der Marktaufsicht;
- bedeutsame Themen und Entwicklungen der Geldwäschebekämpfung und der Bekämpfung anderer Formen der Finanzkriminalität;
- bedeutsame Themen der Aufsicht über Finanzkonglomerate;
- bedeutsame Themen aus den Querschnittsabteilungen;
- bedeutsame Entwicklungen im Finanzdienstleistungsbereich;
- andere Ereignisse, die im Brennpunkt der Öffentlichkeit stehen;
- andere, vom BMF oder der BaFin auf die Tagesordnung gesetzte Themen.

5. Austausch von Fachwissen

Die BaFin informiert das BMF über die Ergebnisse ihrer Untersuchungen zu Finanzmarktthemen, welche für das Ministerium von grundsätzlichem Interesse sind. Dazu zählen insbesondere:

- Untersuchungen zur Entwicklung der Finanzmärkte,
- Untersuchungen zur Finanzstabilität,
- Ausarbeitungen zum Einsatz neuer Finanzinstrumente,
- Grundsatzvermerke zu Aufsichtsstrategien,
- Statistische/ökonomische Analysen,
- Grundsatzvermerke zu bedeutsamen juristischen Fragestellungen.

IV. Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht

1. Erlaubnisvorbehalte

a) Erlass von Rechtsverordnungen und anderen bedeutenden Allgemeinverfügungen

Rechtsverordnungen auf Grund der einschlägigen Aufsichtsgesetze, welche die BaFin zu erlassen ermächtigt ist, werden dem BMF vorab zur Kenntnis vorgelegt. Sofern es sich um umfangreichere Texte handelt oder die Inhalte überwiegend technischer Art

sind, erläutert die BaFin die wesentlichen Gesichtspunkte in einer Zusammenfassung. Bei der Ausarbeitung neuer Rechtsverordnungen oder bei Änderungen und Ergänzungen bestehender Rechtsverordnungen der BaFin wird das BMF frühzeitig über die geplanten Schritte unterrichtet. Entwürfe, welche die BaFin an das Finanzgewerbe zur Stellungnahme verschickt, erhält das BMF vorab. Zur Anhörungen des Finanzgewerbes und anderweitigen wesentlichen Besprechungen über die Entwürfe wird das BMF eingeladen. Protokolle über die Ergebnisse der Anhörungen und Besprechungen leitet die BaFin dem BMF zeitnah zu. Bei Rundschreiben und Allgemeinverfügungen, welche im Hinblick auf die materiellen Regelungen und Auswirkungen mit Rechtsverordnungen vergleichbar sind, wird entsprechend verfahren.

b) Rundschreiben zu einzelnen Regelungspunkten

Über andere Verlautbarungen und Mitteilungen der BaFin, welche im Hinblick auf den Regelungsgehalt und die Auswirkungen auf die beaufsichtigten Institute und Unternehmen nicht auf einer Stufe mit Rechtsverordnungen stehen, wird das BMF vor der Veröffentlichung informiert. Äußert das BMF innerhalb von 5 Arbeitstagen nach Eingang des Verlautbarungs-/Mitteilungstextes keine Bedenken, kann von einer Zustimmung ausgegangen werden.

c) Änderung der Verwaltungspraxis

Beabsichtigt die BaFin ihre Verwaltungspraxis bei der Anwendung besonders bedeutender Aufsichtsvorschriften zu ändern, teilt sie dies dem BMF mit und informiert dieses über die Gründe und Auswirkungen des geplanten Vorgehens. Äußert das zuständige Fachreferat des BMF innerhalb von 10 Arbeitstagen nach Eingang des Verlautbarungs-/Mitteilungstextes keine Bedenken, kann von einer Zustimmung ausgegangen werden.

2. Dienstaufsichtsbeschwerden gegen Bedienstete der BaFin

Das BMF entscheidet über Dienstaufsichtsbeschwerden gegen den Präsidenten, den Vizepräsidenten und die Ersten Direktoren der BaFin sowie Aufsichtsbeschwerden über die

Institution. Hingegen werden Dienstaufsichtsbeschwerden gegen andere Bedienstete der BaFin vom Präsidenten der BaFin entschieden.

3. Erlasse im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen

Erlasse, die die Organisation, Verhaltensregeln oder andere Vorkehrungen im Bereich der Bundesfinanzverwaltung betreffen, finden auf die BaFin, unter besonderer Berücksichtigung ihrer Dienstherrenfähigkeit, grundsätzlich Anwendung.

4. Pressearbeit der BaFin

a) Jahresbericht

Damit sich das BMF über den Inhalt des Jahresberichts frühzeitig Kenntnis verschaffen kann, wird dieser dem BMF rechtzeitig vor der Jahrespressekonferenz der BaFin versandt, auf der die BaFin den Bericht der Öffentlichkeit vorstellt. Passagen des Jahresberichts, die von politischer Bedeutung sind, werden vor der Drucklegung mit dem BMF abgestimmt.

b) Auskünfte an die Presse, Interviews, andere Publikationen

Interviews und vorhandene Redetexte des Präsidenten, des Vizepräsidenten und der Ersten Direktoren der BaFin zu Themen von finanzmarktpolitischer Relevanz werden dem BMF vor ihrem Erscheinen bzw. vor einer Berichterstattung in der Presse zur Kenntnis gebracht, soweit das zeitlich möglich ist. Statements zu politischen Angelegenheiten, insbesondere im parlamentarischen Raum, welche die Gesetzgebungszuständigkeit der Bundesregierung betreffen, stimmt die BaFin mit dem BMF ab.

5. Aussagen vor Gerichten

Das BMF entscheidet über die Erteilung von Aussagegenehmigungen für den Präsidenten, den Vizepräsidenten und die Ersten Direktoren der BaFin. Das BMF wird über die Aussagegenehmigungen in Kenntnis gesetzt, die der Präsident der BaFin den Bediensteten seiner Behörde erteilt oder versagt.

6. Anfragen aus dem parlamentarischen Raum

Das BMF ist zuständig für die Beantwortung von Anfragen aus dem parlamentarischen Raum zu laufenden Gesetzgebungsvorhaben oder allgemeinen Fragen der Finanzmarktpolitik. Empfängt die BaFin solche Anfragen, leitet sie diese an das BMF weiter. Die BaFin teilt dem jeweiligen Abgeordneten mit, dass sie Äußerungen zu laufenden Gesetzgebungsverfahren nicht abgeben kann.

Anfragen zur Anwendung und Interpretation der bestehenden Aufsichtsvorschriften beantwortet die BaFin. Die BaFin übermittelt dem BMF den Schriftwechsel. In allen Fällen übersendet die BaFin Kopien ihrer Antwortschreiben an das BMF.