

Bayerisches Finanz Zentrum
Von-der-Tann-Str. 13
80539 München
27.5.2009

Gesetz zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht

Stellungnahme für den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
Prof. Dr. Wolfgang Gerke
Präsident Bayerisches Finanz Zentrum

Zusammenfassung der Thesen

1. Nationales und internationales Recht

Der Gesetzentwurf ist eine wichtige nationale Reaktion auf das weltweite Versagen der Aufsichtsbehörden in der Zeit vor der Finanzkrise. Er darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Hauptarbeit noch zu leisten ist, denn die größten Verluste haben die Finanzinstitutionen dort eingefahren, wo sie die deutsche Aufsicht über im Ausland aktive Zweckgesellschaften unterlaufen haben. Wichtiger als dieses Gesetz bleibt deshalb die internationale Vernetzung und Kontrolle der nationalen Aufsichtsbehörden. Auf dem beschwerlichen Weg zu dieser internationalen Vereinbarung stellt das Gesetz einen sinnvollen Zwischenschritt dar. Jetzt präventiv selbst zu handeln ist besser als auf einen europäischen und internationalen Konsens zu warten. Dies gilt selbst auf die Gefahr hin, dass Deutschland aufgrund neuer EU-Normen schon in Kürze Anpassungen in seinem Regelwerk vornehmen muss.

2. Bürokratiekosten und Ausstattung der BaFin

Mit knapp 1,5 Mio. Euro angenommenen Bürokratiekosten sollte der Gesetzentwurf zu einer sehr günstigen Kosten-Nutzen-Relation führen.

Das Gegenteil ist der Fall. Mit nicht einmal 0,5 Mio. € zusätzlichen Mitteln für die BaFin wird die Aufsicht nicht in die Lage versetzt, die ihr zgedachten wichtigen neuen Kontrollfunktionen zu erfüllen.

Soll beispielsweise die fachliche Prüfung der Mitglieder der Kontrollorgane mehr als ein formaler Akt sein, benötigt die Aufsicht bereits hierfür mehr Mittel für qualifiziertes Personal.

3. Finanzierung der BaFin

Die BaFin übernimmt immer mehr Aufgaben im Sinne des Allgemeinwohls. Diese könnten später auch noch in Richtung eines neutralen Verbraucherschutzes ausgebaut werden. In dieser Situation ist es erforderlich, die BaFin personell zu verstärken, wobei qualitative gegenüber quantitativen Aspekten den Vorrang haben sollten.

Die neutrale, im Interesse des Allgemeinwohls ausgeübte Aufsichtsfunktion der BaFin rechtfertigt einen Übergang zur Gemeinschaftsfinanzierung der Aufsicht durch Staat und Finanzwirtschaft.

4. Mindestanforderung an Mitglieder der Kontrollorgane

Die Kontrollorgane zahlreicher Finanzinstitutionen haben die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt. Hierfür gibt es mehrere Ursachen. So haben die Wirtschaftsprüfer ihnen keine ausreichenden Warnsignale übermittelt, und die Geschäftsleiter haben unterstützt durch zu optimistische Rating Einstufungen eine zu optimistische Unternehmenslage vermittelt. Einzelne Mitglieder von

Kontrollorganen waren den ihnen gestellten Aufgaben aber nicht gewachsen.

Banken und Versicherungen stellen sehr spezielle Unternehmen mit eigenem rechtlichen Regelwerk und eigenen Regeln der Rechnungslegung dar. Man kann von den Mitgliedern der Kontrollorgane in mehreren Tausend Banken und Versicherungen kaum erwarten, dass sie die Details von Basel II und den Solvency Regeln der Versicherungswirtschaft bis hin zu den Besonderheiten bei der Bilanzierung von Derivaten und Eventualverbindlichkeiten beherrschen. Sie können ihren Kontrollaufgaben aber nur gerecht werden, wenn sie über Branchengrundkenntnisse verfügen.

Komplexität und Spezialität der Finanzwirtschaft rechtfertigen die vorgesehenen Sonderregelungen für die Anforderungen an die Mitglieder der Kontrollorgane in Banken und Versicherungen. Es ist nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre unverzichtbar, dass die BaFin die Erfüllung von qualitativen Mindestanforderungen auch bei den Mitgliedern der Kontrollorgane überprüft.

Wer der Aufsicht diese umfangreichen zusätzlichen Aufgaben überträgt, muss aber auch dafür sorgen, dass sie ausreichend mit Personal ausgestattet wird.

5. Arbeitnehmervertreter in den Kontrollorganen

Die Praxis der Kontrollorgane zeigt, dass Arbeitnehmervertreter in den Gremien aufgrund ihrer Branchenkenntnisse keine systematisch schlechteren Kontrollfähigkeiten aufweisen als die übrigen Mitglieder der Kontrollorgane. Eine Sonderregelung für die Qualifikation von Arbeitnehmervertretern würde diskriminierenden Charakter haben und sollte vermieden werden, ohne Arbeitnehmervertreter auszuschließen.

6. Intensivkurs der BaFin für Mitglieder der Kontrollorgane

Statt der Diskriminierung einzelner Kandidaten wird generell empfohlen, dass die BaFin Mitgliedern der Kontrollorgane mit zu geringer Branchenkenntnis oder Kontrollerfahrung einen Intensivkurs zur Vermittlung der wichtigsten Fähigkeiten zur Institutskontrolle vermittelt. Erfahrungen zeigen zum Beispiel, dass nicht alle Kontrollmitglieder ihre Kontrollbefugnisse, Kontrollaufgaben und Kontrollmöglichkeiten kennen und ausschöpfen.

Die Kosten für die Teilnahme am Intensivkurs sollten von dem jeweils zu kontrollierenden Unternehmen getragen werden.

7. Differenzierte Regelung der Anzahl der Kontrollmandate

Zur effizienten Kontrolle ist es begrüßenswert, die Zahl der Mandate von Mitgliedern zu begrenzen. Dieser Grundsatz sollte aber nicht als Spezialrecht im KWG und VAG erfolgen sondern generell gelten.

Sollte der Gesetzgeber trotz dieser Bedenken für Finanzinstitute eine Sonderregelung bei der Festlegung der Anzahl der Kontrollmandate erlassen, so kann dies nicht pauschal erfolgen, sondern muss von der Komplexität des zu überwachenden Unternehmens abhängig gemacht werden. Eine kleine Pensionskasse verursacht wesentlich weniger Kontrollaufwand als eine große Landesbank. Der Gesetzentwurf verhindert durch die undifferenzierte Begrenzung der Zahl der Kontrollmandate, dass kleinen Finanzinstitute ausreichend qualifizierte Mitglieder für die Kontrollorgane zur Verfügung stehen.

8. Ehemalige Vorsitzende der Geschäftsleitung

Ehemalige Vorsitzende der Geschäftsleitung eines Finanzinstitutes sollten drei Jahre lang nicht den Vorsitz in Kontrollgremien des Unternehmens übernehmen dürfen. Aktuelle Geschäftsereignisse sind

immer auch die Folge vergangener Managemententscheidungen. Ehemalige Vorsitzende der Geschäftsführung können deshalb Kontrollfunktionen nicht ohne Interessenkonflikte ausüben.

Ein Ausschluss ehemaliger Geschäftsleiter vom Vorsitz in Kontrollgremien ist wichtiger als die Begrenzung des Kontrollorgans auf zwei ehemalige Geschäftsleiter. Nach einer Frist von drei Jahren könnte man hier großzügiger verfahren. So lässt sich die Sachkenntnis ehemaliger Geschäftsleiter weiterhin einbinden.

9. Sonderauflagen zur Eigenkapitalausstattung

Es ist Aufgabe der Finanzwirtschaft, Risiken einzugehen, zu verarbeiten, zu platzieren und durch ausreichendes Eigenkapital abzudecken. Die Finanzkrise hat gezeigt, dass Banken und Versicherungen in den USA und in Deutschland für den Stressfall zu wenig Eigenkapitalvorsorge getroffen haben. Es ist deshalb richtig, dass der Gesetzgeber der Prävention und damit der ausreichenden Eigenkapitalausstattung große Bedeutung beimisst. Er stellt mit dem vorliegenden Gesetzentwurf aber hohe Anforderungen an die Qualität und Prognosesicherheit der Aufsicht, denn er belässt ihr bei der Festlegung höherer Eigenmittelkennziffern für Einzelfälle erhebliche Ermessensspielräume. Dies gilt sowohl für die Bekämpfung von Missständen in der Geschäftsorganisation wie für das Verbot von Entnahmen und Ausschüttungen von Gewinnen, wenn diese nicht vollständig aus dem erwarteten Jahresüberschuss abgedeckt sind. Je nach Handhabung kann dies bei der Aufsicht zu mehr Willkür oder zur Prävention mit Augenmaß führen. Außerdem steigt das Potential für unterschiedliche Gesetzesinterpretationen. Es wird empfohlen, diese Sonderregelungen langfristig auf EU Ebene zu harmonisieren.