

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände Postfach 12 03 15 10593 Berlin

19. Mai 2009

Herrn
Eduard Oswald, MdB
Vorsitzender des Finanzausschusses
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

per Email: finanzausschuss@bundestag.de

Bearbeitet von
Dr. Dörte Diemert (DST)
Timm Fuchs (DStGB)
Matthias Wohltmann (DLT)

Telefon + 49 221/3771-2 39
Telefax +49 221/3771-1 60

E-Mail:
doerte.diemert@staedtetag.de
tim.fuchs@dstg.de
matthias.wohltmann@landkreistag.de

Aktenzeichen
20.80.02 D

Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht“ – Drucksache 16/12783

Sehr geehrter Herr Oswald,

für die Einladung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zur öffentlichen Anhörung zu dem o. g. Gesetzentwurf am Mittwoch, den 27. Mai 2009, bedanken wir uns sehr herzlich.

Für die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände wird an der öffentlichen Anhörung

Herr Matthias Wohltmann,
Beigeordneter des Deutschen Landkreistages,


als Sprecher teilnehmen.

Von der Übersendung einer neuen schriftlichen Stellungnahme aus Anlass der öffentlichen Anhörung sehen wir ab; wir verweisen insoweit auf unsere im Vorfeld abgegebene Stellungnahme vom 29. April 2009, die wir zu Ihrer Information erneut beifügen.

Mit freundlichen Grüßen



Matthias Wohltmann
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Helmut Dedy
Stellvertretender Hauptgeschäftsführer
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes



Monika Kuban
Ständige Stellvertreterin des Hauptgeschäftsführers
des Deutschen Städtetages

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände Postfach 12 03 15 10593 Berlin

Datum: 29.04.2009

Herrn
Eduard Oswald, MdB
Vorsitzender des Finanzausschusses
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bearbeitet von:
Matthias Wohltmann (DLT)
Timm Fuchs (DStGB)

Telefon (0 30) 59 00 97 - 322
Telefax (0 30) 59 00 97 - 430

E-Mail:
Matthias.Wohltmann@landkreistag.de
timm.fuchs@dstgb.de

Nachrichtlich:
Bundesministerium der Finanzen
zuständige Landesministerien

Az: I / 950-50-4/1

Gesetz zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht

Sehr geehrter Herr Oswald,

das Bundeskabinett hat am 25. März 2009 den Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht vorgelegt. Das Gesetz soll bereits im August dieses Jahres in Kraft treten.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt es, dass die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Finanzkrise schnell und entschieden handelt, um die Finanzmarkt- und Versicherungsaufsicht zu stärken. Allerdings haben wir die Befürchtung, dass der Gesetzentwurf mit Blick auf die Situation und die systemnotwendigen Elemente der kommunalen Sparkassen sowie die Kommunalversicherer über dieses Ziel hinauschießt und im Ergebnis sogar kontraproduktiv wirkt.

I. Fachliche Eignung der Mitglieder von Kontrollgremien

Der Gesetzentwurf sieht unter anderem eine Verschärfung der qualitativen Anforderungen an die Mitglieder der Kontrollorgane von Kreditinstituten und Versicherungen vor. Grundsätzlich halten wir die damit zum Ausdruck kommende Intention der Bundesregierung für richtig, vor dem Hintergrund der Finanzkrise ein besonderes Augenmerk auf die fachliche Eignung der Mitglieder dieser Organe zu werfen. Wir haben indes die Befürchtung, dass die im Gesetzentwurf hierzu vorgesehenen Regelungen so weitgehend sind, dass sie auch derzeit gut funktionierende Kontrollstrukturen beschädigen. Dies trifft etwa auf die kommunalen Sparkassen und die Kommunalversicherer zu.

Die Erfahrungen der Finanzkrise zeigen gerade, dass rein nach fachlicher Qualifikation besetzte Gremien keine effektivere Kontrolle ausüben. Uns ist kein Fall bekannt, in dem die Zusammensetzung des Verwaltungsrates einer Sparkasse bzw. eines Aufsichtsrates eines Versicherungsunternehmens ursächlich für eine krisenhafte Entwicklung gewesen wäre. Die negativen Erfahrungen mit den Rating-Agenturen zeigen dagegen, dass reines Fachwissen nicht vor Fehleinschätzungen und –entscheidungen

schützt. Insofern trifft die in dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Gleichung „je größer das Expertenwissen im Kontrollorgan, desto geringer die Risiken für das Institut“ nicht zu.

Sowohl im Bereich der kommunalen Sparkassen als auch im Bereich der Kommunalversicherer hat sich im Gegenteil die Vertretung der kommunalen Mandatsträger – also von Oberbürgermeistern, Landräten und Bürgermeistern – in den Kontrollgremien neben Fachexperten der Finanz- bzw. Versicherungswirtschaft bewährt. Es hat sich gezeigt, dass bei Beaufsichtigung der für die Wahrnehmung des operativen Geschäfts der Sparkassen und der Kommunalversicherer verantwortlichen Vorstände die kommunalen Vertreter eine wertvolle Ergänzung zu den Fachexperten darstellen. Die kommunalen Vertreter bringen insbesondere neben ihren Kenntnissen aus ihren Berufen – als Unternehmer, Handwerker, Dienstleister oder Arbeitnehmer – besondere Kenntnisse der örtlichen Strukturen und Marktgebiete sowie Lebenserfahrung und gesunden Menschenverstand mit. Dadurch erhöht sich die Qualität der Beaufsichtigung der im operativen Sparkassen- bzw. Versicherungsgeschäft handelnden Vorstände.

II. Besondere öffentliche Anforderungen

Sowohl bei den kommunalen Sparkassen als auch mit Blick auf die Kommunalversicherer ist zudem besonders darauf hinzuweisen, dass die Präsenz der kommunalen Vertreter in den Verwaltungs- bzw. Aufsichtsräten bereits dem spezifischen Auftrag dieser Institutionen und ihrer besonderen kommunalen Anbindung geschuldet ist und ein zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben unverzichtbares Systemelement darstellt.

Der Gesetzentwurf trägt jedoch den besonderen Strukturen der Sparkassen und Kommunalversicherer, für die Bund, Länder und Kommunen etwa bei den Sparkassen erst kürzlich noch im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung um § 40 KWG einmütig und mit Nachdruck gefochten haben, nicht Rechnung. Getragen werden etwa die besonderen Strukturen der Sparkassen durch den spezifischen öffentlichen Auftrag des Instituts, seine öffentlich-rechtliche Verfasstheit sowie die direkt mit dem kommunalen Träger verbundene Geltung des Regionalprinzips. Alle drei Elemente sind direkt auf die Trägerkommune zurückführbar und bedingen eine enge Bindung an die die Sparkasse tragende Kommune, die auch dem Aspekt der demokratischen Legitimation gerecht werden muss.

Die kommunalen Mitglieder dieser Aufsichtsgremien haben dabei insbesondere darüber zu wachen, dass die Institute ihrem spezifischen, vom öffentlichen Interesse geprägten Auftrag gerecht werden. Dieser wird im Bereich der kommunalen Sparkassen durch Sparkassengesetze konkretisiert und bringt zum Ausdruck, dass alle gesellschaftlichen Gruppen – unabhängig von der Höhe des Einkommens oder Vermögens – sowie der wirtschaftliche Mittelstand flächendeckend in allen Regionen Deutschland mit modernen finanzwirtschaftlichen Leistungen versorgt werden.

Für die Kommunalversicherer gilt, dass es bei den Mitgliedern von Kontrollgremien ganz entscheidend darauf ankommt, die jeweilige Branche zu kennen, für die das Unternehmen Versicherungsschutz bietet. Schadensfälle bei Kommunalversicherungen resultieren auch aus Fehlern in Verwaltungsabläufen. Die Kenntnis dieser Verwaltungsabläufe ist für die Ausrichtung des Versicherers wesentlich. Eine wirksame Kontrolle kann deshalb nur ausgeübt werden, wenn die Mitglieder des Kontrollgremiums über ein ausgeprägtes Verständnis für die kommunale Verwaltung und die damit verbundenen Risiken verfügen.

Der dem Entwurf zugrunde liegende Fachexperten-Ansatz bei der Besetzung von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen hat allerdings zur Folge, dass weder Eigentümer- bzw. Trägervertreter, noch die Vertreter der Arbeitnehmer Mitglieder von Kontrollorganen sein können. Hierdurch werden gut funktionierende und gerade im Bereich der kommunalen Sparkassen und der Kommunalversicherer eben auch systemnotwendige Kontrollstrukturen unnötig beschädigt.

III. Weitere Rechtsprobleme

Bundesrechtliche Regelungen, die das Organisationsrecht dieser öffentlich-rechtlichen Institute betreffen, werfen zudem auch zahlreiche schwierige Rechtsfragen auf. Dies betrifft zum einen formell die Reichweite der Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlass aufsichtsrechtlicher Vorschriften bei Instituten, die lediglich regional tätig sind. Es berührt zum anderen materiell aber auch die Frage der Reichweite des Organisationsrechts der Träger kommunaler Anstalten vor dem Hintergrund des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz. Dies gerade vor dem Hintergrund, dass es bereits spezifische landesgesetzliche Regelungen, beispielsweise in den Sparkassengesetzen, gibt, die ebenfalls Anforderungen an die fachliche Eignung von kommunalen Mitgliedern in den Aufsichts- und Kontrollorganen stellen.

Diese Problematik betrifft im Übrigen nicht allein die kommunalen Mitglieder von Kontrollgremien. Auch die Arbeitnehmervertreter sind kraft gesetzlicher Regelungen, die keine Qualifikationsanforderungen vorsehen, Mitglied in Aufsichtsräten kraft gesetzlicher Regelungen.

IV. Empfehlung

Um die vorgenannten Problemstellungen zu vermeiden, sollte im Gesetzentwurf eine Klarstellung eingefügt werden. Diese sollte sicherstellen, dass die Qualifikation der Oberbürgermeister, Landräte und Bürgermeister und sonstigen kommunalen Vertreter für die Tätigkeit in Kontrollorganen der Sparkassen und Kommunalversicherer ausreichend ist, soweit sie die spezialgesetzlichen Anforderungen, wie sie etwa in den Sparkassengesetzen der Länder ausgeführt sind, erfüllen. Die Klarstellung bezieht sich insbesondere auf die Regelungen in § 36 Abs. 2 KWG-E und die Änderung des § 7a Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG).

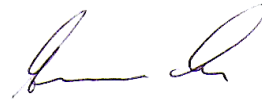
Diese Klarstellung ist zudem erforderlich, weil es ansonsten zu schwierigen Auslegungsfragen kommen wird. Weder der Gesetzeswortlaut der vorgenannten Normen, noch die im Gesetzentwurf enthaltene Begründung trifft insoweit eine klare Regelung. Vielmehr müsste die BaFin (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) für jeden Einzelfall anhand des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entscheiden, ob für das jeweilige Kontrollgremium bestimmte kommunale Mitglieder fachlich geeignet sind. Dies ist mit Blick auf die skizzierte Funktion dieser Mitglieder in den Kontrollgremien verfehlt und erzeugt zudem einen unverhältnismäßigen Aufwand, sowohl bei der BaFin als auch bei den betroffenen Personen.

Wie bitten Sie, unseren Bedenken im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens Rechnung zu tragen.

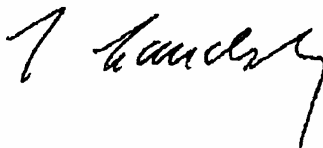
Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Städtetages



Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Landkreistages



Dr. Gerd Landsberg
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes