

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Abteilung
Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

- zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht“ (17/10040) anlässlich der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 10. September 2012

Berlin, 24.08.2012



Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Abteilung Wirtschafts-,
Finanz- und Steuerpolitik

Verantwortlich:
Claus Matecki

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Fragen an:
Raoul Didier
Tel.: 0 30/2 40 60-308
Fax: 0 30/2 40 60-218
E-Mail: Raoul.Didier@dgb.de

1. Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfes

- A. Zur Stärkung der Zusammenarbeit in Fragen der Finanzmarktstabilität sieht der Gesetzentwurf vor, einen Ausschuss für Finanzstabilität zu errichten. Diesem sollen Vertreter der Bundesbank, des Bundesfinanzministeriums, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) sowie ein Vertreter der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) (dieser aber ohne Stimmrecht) angehören.

Die Deutsche Bundesbank wird beauftragt die für die Finanzstabilität maßgeblichen Sachverhalte laufend zu analysieren, um Gefahren für die Finanzstabilität zu erkennen und entsprechende Vorschläge zum Umgang mit diesen Gefahren zu erarbeiten. Der Ausschuss für Finanzstabilität soll dann auf dieser Expertise aufbauend die Stabilität des Finanzsystems erörtern. Der Ausschuss wird ermächtigt, frühzeitig vor Gefahren für die Finanzstabilität zu warnen und notwendige Empfehlungen an die jeweils zuständigen nationalen Stellen auszusprechen. Diese Stellen können neben den im Ausschuss vertretenen Institutionen z.B. die Börsenaufsichtsbehörden sein. Durch den Ausschuss soll zu Fragen der Finanzstabilität ein strukturierter und transparenter Dialog zwischen den für die Beaufsichtigung und Regulierung zuständigen Institutionen geschaffen werden. Die Arbeit des Ausschusses knüpft an den bereits bestehenden und nun aufzulösenden 'Ständigen Ausschuss für Finanzmarktstabilität' an. Die für ihre Analyse notwendigen Informationen soll die Bundesbank von der BaFin erhalten. Soweit diese nicht vorliegen, wird die Bundesbank ermächtigt die notwendigen Informationen selbst zu erheben. Gleichzeitig wird sie verpflichtet, die gewonnenen Erkenntnisse der BaFin mitzuteilen. Die BaFin hat ihrerseits dann umgekehrt im Rahmen ihrer laufenden Aufsichtstätigkeit die Erkenntnisse der Bundesbank zu berücksichtigen.

Zudem soll sichergestellt werden, dass auch bei schwierigen Fragen im Rahmen der laufenden Beaufsichtigung der Finanzwirtschaft stets die notwendige einheitliche Sichtweise von BaFin und Bundesbank erreicht und mit weiteren Maßnahmen die Zusammenarbeit beider Institutionen im Rahmen der laufenden Überwachung der Banken, Versicherungen und Wertpapierunternehmen verbessert wird.

- B. Um der BaFin die Gewinnung von qualifiziertem Personal zu erleichtern, soll der Personalgewinnungszuschlag nach § 43 des Bundesbesoldungsgesetzes an die Besonderheiten der BaFin angepasst und den Beschäftigten zudem eine Stellenzulage im Sinne des § 42 BBesG gewährt werden.
- C. Bei ihrer Aufsichtstätigkeit soll die BaFin künftig Verbraucherfragen stärker berücksichtigen. Jedoch sollen ihre Hauptaufgaben (Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Kredit- und Versicherungswirtschaft und der Wertpapiermärkte) dabei nicht beeinträchtigt werden. Dementsprechend soll sie auch künftig ausschließlich im öffentlichen Interesse tätig sein und insofern lediglich das 'kollektive Verbraucherinteresse' wahren. So sieht der Gesetzesentwurf ein Beschwerdeverfahren für Verbraucher und andere Kunden von beaufsichtigten Unternehmen sowie für Verbraucherschutzorganisationen vor. Mit einem Verbraucherbeirat wird ein Gremium zur Beratung der BaFin bei Verbraucherfragen errichtet. Diese Maßnahmen haben in erster Linie zum Ziel, Erkenntnisse von Verbrauchern und Verbraucherschutzorganisationen sowie anderen Institutionen und Persönlichkeiten im Bereich des Verbraucherschutzes für die eigentliche Aufsichtstätigkeit besser nutzbar zu machen. Entsprechend haben Beschwerdeführer bspw. kein subjektives Recht gegenüber der Aufsicht, dass diese Maßnahmen veranlasst oder eine Beschwerde schlichtet oder über sie entscheidet.
- D. Zur Stärkung der Unabhängigkeit der BaFin, sieht der Entwurf vor, dass anstelle der bisherigen zehn Vertreter der beaufsichtigten Branchen künftig sechs „Persönlichkeiten mit Fachexpertise“ im Verwaltungsrat vertreten sein sollen.

2. Zur geplanten Schaffung eines Gesetzes zur Überwachung der Finanzstabilität (FinStabG-E)

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt die Initiative der Bundesregierung, Gefahren für die Finanzstabilität besser und zügiger zu identifizieren sowie die Zusammenarbeit der verschiedenen Institutionen der Finanzmarktaufsicht und des Bundesfinanzministeriums zu intensivieren und die dabei geltenden Verantwortlichkeiten klarer auszugestalten. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass die Erkenntnisse, die die Beschäftigten der Deutschen Bundesbank und der BaFin im Rahmen ihrer täglichen und gewissenhaften Arbeit gewinnen, auch zügig und abgestimmt den verantwortlichen

Handelnden an der Spitze der Aufsicht führenden Institutionen, der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag als Grundlage für ihr Handeln zugeführt werden können. Damit stellt sich die Politik stärker der ihr zukommenden Verantwortung, da es nunmehr kaum noch dem Zufall überlassen ist, dass wichtige Informationen ohne Berücksichtigung bleiben. Insofern werden nicht zuletzt auch wichtige Konsequenzen aus dem Desaster der Hypo Real Estate gezogen, wenn auch erst vier Jahre danach.

Zu § 1: Es ist richtig und wichtig, dass die Aufgabe der Deutschen Bundesbank mittels Berichts- und Hinweispflichten zur Wahrung der Finanzstabilität beizutragen, explizit gesetzlich fixiert wird. Allerdings sollte diese Aufgabenzuweisung parallel und mit der gleichen Wertigkeit der bereits zugewiesenen Aufgaben auch im Bundesbankgesetz vorgenommen werden. Das ist deshalb wichtig, damit die Bundesbank nicht in einen Entscheidungskonflikt darüber gerät, die Stabilität des Finanzsystems zu riskieren, um das mit Vorrang versehene Ziel der Preisstabilität nicht zu gefährden. Je nach Konstellation der politisch-ökonomischen Verhältnisse ist ein solcher Zielkonflikt keineswegs nur eine theoretische Frage.

Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems müssen ursächlich auch keineswegs aus einem Fehlverhalten innerhalb der Finanzdienstleistungsbranche herrühren, sondern haben in aller Regel eher ihre Ursache in einer ungleichgewichtigen Entwicklung verschiedener in Frage kommender volkswirtschaftlicher Faktoren. Ein Fehlverhalten innerhalb der von Bundesbank und BaFin zu beaufsichtigenden Branchen hat meist eher den Charakter des Auslösers einer die Finanzstabilität bedrohenden Situation. Für eine korrekte Gefährdungsanalyse und die damit verbundenen Schlussfolgerungen ist es aber unerlässlich genau zwischen Ursachen und Auslösern einer Krisensituation zu unterscheiden.

Aus diesem Grund plädiert der DGB dafür, das anstehende Gesetzgebungsverfahren zum Anlass zu nehmen, das Gesetz über die Deutsche Bundesbank dahingehend zu ändern, dass die Aufgaben der Bundesbank so erweitert werden, dass ihr Wirken nicht mehr nur vorrangig auf die Stabilität des Preisniveaus zielt. Mit gleicher Bedeutung sollte ihr auch die Aufgabe zukommen im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch auf einen hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum hinzuwirken. Nur in dieser umfänglichen Ausrichtung ist gewährleistet, dass die Bundesbank ihrem Auftrag aus § 1 Abs. 1 FinStabG-E gerecht werden kann, die für die Finanzstabilität maßgeblichen Sachverhalte zu analysieren, Gefahren zu identifizieren und die richtigen Warnungen und Empfehlungen abzugeben.

Zu § 2: Der neu zu bildende „Ausschuss für Finanzstabilität“ verspricht bei ernsthafter und gewissenhafter Aufgabenwahrnehmung gegenüber dem „Ständigen Ausschuss für Finanzmarktstabilität“ ein Fortschritt werden zu können. Anlass für diese Hoffnung bietet etwa die Maßgabe, dass der „Ausschuss für Finanzstabilität“ gehalten ist häufiger zusammenzutreten und zu beraten als seine Vorläufereinrichtung. Allerdings sollte die Aufgabenbeschreibung des Ausschusses so weit wie möglich weniger vage als im vorliegenden Gesetzentwurf formuliert sein. So hat sich bspw. im Verlaufe der Finanzkrise national wie international und über die politischen Lager hinweg eine einvernehmliche Sichtweise darüber entwickelt, dass alles getan werden muss, einzelne Kreditinstitute künftig daran zu hindern, ein das Finanzsystem bedrohendes Potential aufbauen zu können. Entsprechend sollte es auch die konkrete Aufgabe des Ausschusses sein, Vorschläge zur Erreichung und dauerhaften Einhaltung dieses Ziels zu entwickeln.

Einsichtig ist, dass die Beratungen des Ausschusses, zumal in akuten Krisensituationen, zunächst vertraulich stattfinden müssen. Allerdings sollte es der demokratischen Öffentlichkeit und der Wissenschaft möglich sein, mit angemessener Frist die Beratungen des Ausschusses nachvollziehen zu können und sich nicht mit der allgemeinen Berichterstattung über die Arbeit des Ausschusses dauerhaft zufrieden geben zu müssen. Insofern bedarf der Gesetzentwurf im weiteren Verfahren noch einer Nachbesserung, um dem berechtigten und in zunehmendem Maße geäußerten Wunsch nach Transparenz und Nachvollziehbarkeit wichtiger finanzpolitischer Entscheidungen nachzukommen. Der DGB schlägt daher vor, die Beratungsprotokolle des Ausschusses sowie beratene Dokumente nach einem Ablauf von zwei Jahren zu veröffentlichen sofern diese keine Rückschlüsse auf zu Recht zu schützende Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einzelner Unternehmen zulassen. Sofern solche Rückschlüsse möglich sind, sollten die entsprechenden Passagen unkenntlich gemacht, spätestens aber nach Ablauf von sechs Jahren der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Zu § 3: § 3 FinStabG-E sieht vor, dass der Ausschuss bestimmten Adressaten Warnungen und Empfehlungen mitteilen kann, zu denen sich die Adressaten rückäußern müssen. Adressaten i.d.S. können die Bundesregierung, die BaFin oder andere öffentliche Stellen im Inland sein. Vor dem Hintergrund, dass auch die Landesregierungen, sowohl mit Blick auf ihre Beteiligungen an Landesbanken als auch hinsichtlich ihrer Zuständigkeiten für die Börsenaufsichten, eine gewichtige Verantwortung für die Finanzstabilität tragen, sollten auch diese in den Adressatenkreis mit aufgenommen werden.

3. Zur Änderung des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (FinDAG)

Sowohl die Einführung eines Beschwerdeverfahrens für Verbraucher und Kunden als auch die Schaffung eines Verbraucherbeirats bei der BaFin sind als Verbesserungen des Verbraucherschutzes und der Aufsichtstätigkeit zu begrüßen. Hinsichtlich des Beschwerdeverfahrens lehnt es der DGB jedoch ab, die Institute darüber entscheiden zu lassen, inwieweit eine Stellungnahme gegenüber der BaFin zu einem Beschwerdefall, dem Beschwerdeführer zur Kenntnis gegeben werden darf. Dem Beschwerdeführer muss in jedem Fall Gelegenheit gegeben sein, die Reaktion des Instituts auf seine Richtigkeit hin prüfen zu können. Anderenfalls bestünde für die Institute die Möglichkeit Beschwerden durch nicht nachprüfbare Behauptungen abzuwehren.

Weiterhin bleibt zu beanstanden, dass die Kontrolle der angebotenen Finanzprodukte durch die Aufsicht nach wie vor vollständig fehlt und relevante Aspekte des Vertriebs keine Berücksichtigung finden. Die Kontrolle der Produktseite durch die Bankenaufsicht muss durch ein transparentes Zulassungsverfahren für Finanzprodukte – einen „Finanz-TÜV“ - sichergestellt werden. In einem solchen präventiven Verfahren können sowohl die volkswirtschaftliche Verträglichkeit, als auch Belange des strukturellen und vorbeugenden Verbraucherschutzes Berücksichtigung finden. Eine solche bei der BaFin angesiedelte Kontrollinstanz sollte Finanzprodukte auf Mindestanforderungen hin prüfen und von deren Einhaltung die Zulassung für den Vertrieb an End-Verbraucher abhängig machen.

Die systematische Einbeziehung von Aspekten des Vertriebs von Finanzprodukten in die Analyse und das Handeln der Aufsicht ist von außerordentlicher Bedeutung. Fehlberatung und einseitig interessengeleitete Beratung durch Fehlanreize im Vertrieb durch die Methoden der Vertriebssteuerung und Vertriebsführung gilt es kritisch zu bewerten, um eine strukturelle Benachteiligung von Verbrauchern vorzubeugen. Hier ist es erforderlich den „Top-down-Ansatz“ der Bankenaufsicht durch einen „Bottom-up-Ansatz“ zu ergänzen. Das Fachwissen der Beschäftigten, ihr Know-how und ihre Erfahrungen mit dem Vertriebsdruck durch das Management sind bei der Aufsichtstätigkeit zu berücksichtigen.

Aus diesem Grunde und weil die Alters- und Lebensstandardsicherung abhängig Beschäftigter zu den zentralen gewerkschaftlichen Aufgaben zählen, fordern die Gewerkschaften bei der Besetzung des geplanten Verbraucherbeirats eine Berücksichtigung. Der DGB bietet deshalb eine Mitarbeit in dem einzusetzenden Verbraucherbeirat an.

Zu den Änderungen im Vergütungssystem der BaFin enthält sich der DGB einer Stellungnahme und verweist wegen der tarifpolitischen Zuständigkeit auf die entsprechende Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di).

4. Zur Änderung der FinDAGKostV

So sehr zentrale Gegenparteien für eine sicherere Abwicklung von Finanztransaktionen dienlich sein können, so sehr ist aber auch eine Gefährdung der Finanzstabilität gegeben, wenn diese selbst ins Straucheln geraten. Zumal für die Zukunft eher noch von einer wachsenden Bedeutung dieser zentralen Kontrahenten auszugehen ist, ist eine besonders intensive Beaufsichtigung dieser Art von Finanzdienstleistung unumgänglich. Damit ist aber zugleich auch nicht zu rechtfertigen, dass ausgerechnet diese, womöglich systemrelevanten Institutionen, nicht zur Finanzierung der Finanzaufsicht beitragen sollen. Entsprechend sollten diese Finanzmarktteilnehmer nicht nur wegen sonstiger Wertpapierdienstleistungen sondern auch aus ihrer Eigenschaft als zentrale Kontrahenten heraus in die Beitragspflicht zur Finanzierung der BaFin miteinbezogen werden.