

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

**zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über
die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an
die Vergütungssysteme von Instituten und
Versicherungsunternehmen (BT-
Drucksachen 17/1291, 17/1457)**

**sowie dem Antrag der Fraktion DIE LINKE
„Dem Vorbild Großbritanniens und
Frankreichs folgen – Boni-Steuer für die
Finanzbranche einführen“ (BT-Drucksache
17/452)**

**und dem Antrag der Fraktion der SPD
„Maßnahmebündel gegen Spekulationen auf
den Finanzmärkten und ungerechtfertigte
Banker-Boni“ (BT-Drucksache 17/526).**

I) Zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an die Vergütungssysteme von Instituten und Versicherungsunternehmen (BT-Drucksachen 17/1291, 17/1457)

1. Grundsätzliche Anmerkungen

Als eine der Ursachen der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise gilt die insbesondere bei den Finanzmarktakteuren verbreitete „irrwitzige Jagd nach dem schnellen Extragewinn“, bei der selbst minimale Standards für Bonitätsprüfung, Risiko- und Liquidationsvorsorge verletzt worden sind. Dieses unverantwortliche Renditerennen wiederum wurde durch fragwürdige Anreiz- und Vergütungssysteme im Finanzsektor beflügelt.

Der vorliegende Regierungsentwurf strebt eine Stärkung des Risikomanagements an, die auch auf internationale Verpflichtungen zurückgeht. Er ergänzt nach Aussage der Bundesregierung die gesetzlich geregelten (Mindest-) Anforderungen an das Risikomanagement von Instituten und Versicherungsunternehmen um angemessene und transparente Vergütungssysteme, die auf eine nachhaltige Entwicklung des jeweiligen Unternehmens ausgerichtet sind. Die näheren Einzelheiten sollen flexibel in zwei begleitenden Rechtsverordnungen des Bundesministeriums der Finanzen geregelt werden, das die Ermächtigung wiederum auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) übertragen kann.

Die Finanz- und Versicherungsaufsicht soll weiterhin durch den Regierungsentwurf befugt werden, im Falle der Unterschreitung oder drohender Unterschreitung bestimmter aufsichtsrechtlicher Anforderungen die Auszahlung variabler Vergütungsbestandteile zu untersagen oder auf einen bestimmten Anteil des Jahresergebnisses zu beschränken.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund befürwortet grundsätzlich die durch den Regierungsentwurf angestrebte Stärkung des Risikomanagements. Ein verbessertes Risikomanagement in der Finanz- und Versicherungswirtschaft ist unabdingbar, um weitere schwere Finanzkrisen zu verhindern.

Die vorgesehene Möglichkeit der BaFin, unter gewissen Voraussetzungen die Auszahlung variabler Vergütungen zu untersagen oder zu beschränken, ist aus

Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes ebenfalls grundsätzlich zu begrüßen. Da es um variable Vergütungen geht, deren Auszahlung ggfs. das Unternehmen in eine starke finanzielle Schieflage bringen kann, kann sich diese aufsichtsrechtliche Eingriffsmöglichkeit nur auf die entsprechenden Vergütungen der Geschäftsleitungen sowie derjenigen Mitarbeiter/innen unterhalb der Vorstandsebene beziehen, die im Gegensatz zum Vorstand nicht der direkten Überwachung des Aufsichtsrates unterliegen, aber dennoch hohe Risikopositionen schaffen können (sogen. „risk taker“).

Diese Regelung ist daher aufgrund des viel zu weit gefassten Kreises der in dem Gesetzentwurf einbezogenen Personen deutlich einzuschränken. Im Falle der Umsetzung und Anwendung durch die BaFin hätte die Regelung in der Entwurfsfassung einen Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Tarifautonomie zur Folge. Tarifverträge dürfen in Deutschland keiner „Tarifzensur“ durch staatliche Behörden unterworfen werden, da dies das gesamte System der tarifautonomen Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen in Frage stellen würde. Vor dem Hintergrund der absoluten und relativen Höhe, die variable Entgelte im Finanzdienstleistungsbereich für diejenigen Beschäftigten, die unter den Anwendungsbereich der Tarifverträge fallen, typischerweise erreichen, wäre ein solcher staatlicher Eingriff – selbst dann, wenn man ihn im Widerspruch zu Artikel 9 Absatz 3 GG für grundsätzlich zulässig halten würde - zur Erreichung des zugrunde liegenden Ziels völlig ungeeignet. Wenn etwa der gesamte angestellte Außendienst eines Versicherungsunternehmens auf ggf. unbestimmte Zeit auf tarifliche Bonuszahlungen verzichten müsste, unabhängig davon, wie erfolgreich und auch kundenorientiert der/die einzelne Mitarbeiter/in gewesen ist, hieße dies nichts anderes, als dass diese Gruppe durch finanzielle Einbußen für die riskanten Handlungen und Geschäfte anderer zahlen müsste. Aus all diesen Gründen ist sicherzustellen, dass die im Rahmen der Tarifautonomie vereinbarten Vergütungsregelungen in keiner Weise durch die Aufsichtsvorgaben berührt werden. Der Gesetzgeber ist unseres Erachtens verfassungsrechtlich verpflichtet, im Gesetz entsprechend klarzustellen, dass Tarifverträge und auf tarifvertraglicher Basis oder in deren Umsetzung getroffene betriebsverfassungsrechtliche Regelungen nicht der behördlichen Aufsicht unterworfen werden.

Gleichzeitig ist zu beachten, dass die geplante Stärkung der Finanz- und Versicherungsaufsicht insbesondere in der Ausgestaltung der Vorstandsvergütung weit in die aktienrechtlich verankerten Kompetenzen des (mitbestimmten) Aufsichtsrates eingreift und damit möglicherweise in Konkurrenz zu den erst im Sommer vergangenen Jahres durch das Gesetz zur Angemessenheit der Vorstandsvergütung (VorstAG) erweiterten Pflichten des Aufsichtsratsplenums tritt.

Darüber hinaus ist grundsätzlich zu hinterfragen, ob die von der Hauptversammlung beschlossene Aufsichtsratsvergütung sinnvollerweise in den Regierungsentwurf einbezogen wird. Es gibt hier keine „vertraglichen Vereinbarungen“, wie es der Entwurf fälschlich in § 81 b Absatz 1a Satz 2 VAG-E unterstellt. Wenn die Aufsichtsratsvergütung jedoch einbezogen werden soll, dann gibt es keinen erkennbaren sachlichen Grund, dass dies nur für den Bereich des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG), nicht jedoch für den Bereich des Kreditwesengesetzes (KWG) vorgesehen wird.

Daher fordert der Deutsche Gewerkschaftsbund, im weiteren Gesetzgebungsverfahren sowie bei der Ausgestaltung der Rechtsverordnungen die nachfolgend formulierten Punkte zu berücksichtigen. Außerdem fordert der DGB die Bundesregierung auf, sicher zustellen, dass der DGB in die Ausarbeitung der Rechtsverordnungen einbezogen wird.

2. Konkrete Hinweise für das weitere Gesetzgebungsverfahren und für die Ausarbeitung der kommenden Rechtsverordnungen

a) Vermeidung einer Tarifzensur

Der Wortlaut des Regierungsentwurfes und insbesondere die Formulierungen der beiden bereits im Dezember 2009 von der BaFin herausgegebenen Rundschreiben (Nr. 22/2009 und 23/2009) sowie der Referentenentwürfe der Rechtsverordnungen geben Anlass zur Sorge, dass sich die gestärkten Eingriffsrechte der BaFin auch auf tarifvertragliche Regelungen und Betriebsvereinbarungen beziehen könnten. Ein derartiger Eingriff in die grundgesetzlich geschützte Tarifautonomie wäre jedoch wie oben dargelegt

verfassungsrechtlich unvertretbar, im Übrigen weder angemessen noch sachlich geboten. Der DGB fordert den Gesetzgeber daher auf, im Regierungsentwurf bzw. in dessen Begründung unmissverständlich klarzustellen, dass keine Eingriffsrechte der BaFin in tarifvertragliche Regelungen zugelassen werden. Weiterhin ist ein Eingriff in Betriebsvereinbarungen abzulehnen.

Darüber hinaus hält der DGB es für sinnvoll und erforderlich, den Anwendungsbereich des Gesetzes auf Geschäftsleiter/innen und diejenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu begrenzen, die hohe Risikopositionen für das jeweilige Unternehmen begründen können. Auch die internationalen Standards, deren Umsetzung die Bundesregierung mit dem vorliegenden Entwurf anstrebt, beziehen sich ausschließlich auf die Mitarbeiter/innen, deren Tätigkeit sich wesentlich auf das Risikoprofil auswirkt oder auswirken kann. Durch eine solche Einschränkung würde sichergestellt, dass nur die Vergütungssysteme für jene mit einem signifikanten Einfluss auf die Unternehmenspolitik in die verstärkte Kontrolle der BaFin aufgenommen werden. Dies wäre im KWG und VAG gleichlautend zu regeln.

b) Nachrangigkeit gegenüber dem VorstAG

Der Geltungsbereich des Regierungsentwurfs umfasst alle Mitarbeiter/innen und Geschäftsleiter/innen im Geltungsbereich des KWG sowie des VAG.

Damit gelten die geplanten Veränderungen auch für diejenigen Vorstände, deren Vergütungsgrundsätze erst im Sommer vergangenen Jahres branchenübergreifend durch das Gesetz zur Angemessenheit der Vorstandsvergütung (VorstAG) geregelt worden sind. Ein zentraler Bestandteil des VorstAG war dabei die Stärkung der Verantwortung des gesamten Aufsichtsratsplenums in der Ausgestaltung einer angemessenen Vorstandsvergütung. Das hat der DGB ausdrücklich begrüßt. Die durch den vorliegenden Regierungsentwurf angestrebte Stärkung der Rechte der BaFin in Fragen der Vorstandsvergütung steht somit in deutlicher Konkurrenz zu den Zielsetzungen des VorstAG. Um eine solche Konkurrenz und mögliche Zweifel bei der Auslegung und Anwendung der im Wortlaut unterschiedlichen Vorgaben im Aktiengesetz und den branchenspezifischen Vorgaben (KWG, VAG sowie ergänzende Rechtsverordnungen) weitmöglichst auszuschließen, muss

sichergestellt werden, dass die neuen Vorgaben für Institute und Versicherungen sowie die beiden Rechtsverordnungen nachrangig zu den Regelungen des VorstAG gelten und nicht den Charakter eines (vorrangigen) Spezialgesetzes haben.

Weiterhin sollte sichergestellt werden, dass der gemäß den Referentenentwürfen der Rechtsverordnungen in bedeutenden Instituten und Versicherungen einzurichtende Vergütungsausschuss keinesfalls in die Kompetenzen des Aufsichtsratsplenums hinsichtlich der angemessenen Vorstandsvergütung eingreifen kann. Die Ausgestaltung der Vorstandsvergütung obliegt dem mitbestimmten Aufsichtsrat. Das gilt gleichermaßen für die im Rahmen der Tarifautonomie oder des Betriebsverfassungsgesetzes geschaffenen kollektiven Vereinbarungen. Denn einem arbeitgeberseitigem Gremium kommt insoweit keine Kompetenz zu, die im Rahmen der Tarifautonomie geschaffenen Regelungen oder darauf fußende Betriebsvereinbarungen inhaltlich zu bewerten.

Im Übrigen soll das in der Begründung der Referentenentwürfe der Rechtsverordnungen enthaltene Verständnis von Nachhaltigkeit bereits an dieser Stelle kritisch angesprochen werden. Es kann nicht angehen, dass dem Gebot der Nachhaltigkeit bei börsennotierten Aktiengesellschaften offenbar ausschließlich durch eine aktienbasierte Vergütungsform entsprochen werden kann. Dieser Begriff von Nachhaltigkeit ist viel zu eng, weil er die wichtigen Dimensionen einer sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit außer Acht lässt und damit auch die Handlungsmöglichkeiten und –spielräume des mitbestimmten Aufsichtsrates in Vergütungsfragen unnötig einschränkt.

c) Zur Aufsichtsratsvergütung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt grundsätzlich die Intention, dass auch die Vergütungssysteme der Aufsichtsratsmitglieder gemäß § 64 b VAG angemessen, transparent und auf eine nachhaltige Entwicklung des Versicherungsunternehmens ausgerichtet sein müssen. Gleichwohl ist grundsätzlich zu hinterfragen, ob die Aufsichtsratsvergütung sinnvollerweise in den Regierungsentwurf einbezogen wird. Schließlich wird die Aufsichtsratsvergütung von der Hauptversammlung beschlossen. Wenn die

Aufsichtsratsvergütung jedoch einbezogen werden soll, dann vermag es nicht zu überzeugen, dass dies nur für den Bereich des VAG, nicht jedoch für den Bereich des KWG vorgesehen wird.

Für die anstehende Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Finanzen wird für den Fall einer Einbeziehung der Aufsichtsratsvergütung auf die feste Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes hingewiesen, nach der bei Aufsichtsratsmitgliedern wegen ihrer Überwachungs- und Beratungsfunktion andere Kriterien für eine angemessene Vergütung zugrunde zu legen sind, als bei Vorständen oder anderen Mitarbeiter/innen.

Insbesondere die angemessene Wahrnehmung der Überwachungsfunktion setzt ein anderes Vergütungssystem als das des Vorstandes voraus. Außerdem ist jegliche Anreizorientierung in der Aufsichtsratsvergütung abzulehnen. Bei einem Unternehmen in der Krise beispielsweise steigt der Aufwand der Aufsichtsratsstätigkeit. Ein Malus in der Aufsichtsratsvergütung würde hier ggf. kontraproduktiv wirken. Daher sollte der Aufsichtsrat grundsätzlich nur feste Vergütungsbestandteile erhalten.

II. Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Dem Vorbild Großbritanniens und Frankreichs folgen – Boni-Steuer für die Finanzbranche einführen“ (BT-Drucksache 17/452)

Der Deutsche Gewerkschaftsbund spricht sich für eine nachhaltig und langfristig ausgerichtete Vergütung von Vorständen, Geschäftsführen und Mitarbeiter/innen, die hohe Risikopositionen begründen können, aus. Dazu gehört eine kritische Überprüfung der in den vergangenen Jahren dramatisch angestiegenen variablen Vergütungsbestandteile. Variable Vergütungsbestandteile werden stets Anreize zu einem einseitig an den Vergütungsparametern orientierten Verhalten geben. Aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes ist es daher grundsätzlich zu empfehlen, feste Vergütungsbestandteile zu stärken und variable Vergütungsbestandteile auf einen engen Rahmen zu begrenzen.

Zehn Monate nach dem Inkrafttreten des VorstAG zeigt sich in vielen mitbestimmten Aufsichtsräten ein – oftmals von der Arbeitnehmerseite ausgehendes – großes Engagement, die Vergütung auf eine nachhaltige Basis

zu stellen. Dazu gehört beispielsweise, die Gehälter der Vorstände teilweise auch an nicht-finanziellen Kennziffern wie der Mitarbeiterzufriedenheit bzw. der Kundenzufriedenheit zu orientieren.

Die Notwendigkeit eines Umsteuerns der Vorstandsvergütung zeigt sich auch darin, dass die noch nicht vom VorstAG erfassten durchschnittlichen Vorstandsvergütungen des besonders von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffenen Geschäftsjahres 2009 in den DAX 30 Unternehmen im Vergleich zum Vorjahr kaum zurückgegangen sind. Nach Angaben der Zeitung „Die Welt“ lag die durchschnittliche Vergütung der DAX Vorstände im Krisenjahr 2009 mit 2,288 Mio. Euro nur knapp hinter der des Geschäftsjahres 2008 mit 2,305 Mio. Euro.

Die vom Gesetzgeber gewollte Umstellung der Vorstandsvergütung auf eine nachhaltige Basis wird eine gewisse Zeit benötigen. Aus Sicht des DGB spricht vieles dafür, diesen Prozess durch steuerliche Anreize für eine nachhaltige Vergütungspolitik zu flankieren. Dazu gehört die von der SPD-Fraktion geforderte Begrenzung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von sehr hohen Vergütungen und Abfindungen (siehe Gliederungspunkt III dieser Stellungnahme). Der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE, eine Sondersteuer für variable Vergütungsbestandteile in der Finanzbranche einzuführen, würde ebenfalls einen Beitrag dazu leisten, Vergütungsexzesse zu verhindern. Eine etwaige Sondersteuer sollte auf Vorstände, Geschäftsführer und Mitarbeiter/innen, die hohe Risikopositionen begründen können, beschränkt werden.

III. Zum Antrag der Fraktion der SPD „Maßnahmebündel gegen Spekulationen auf den Finanzmärkten und ungerechtfertigte Banker-Boni“ (BT-Drucksache 17/526)

Der DGB begrüßt grundsätzlich das von der SPD geforderte Maßnahmenbündel gegen Spekulationen auf den Finanzmärkten.

Bekanntermaßen tritt der DGB mit aller Entschiedenheit für die Einführung einer Finanztransaktionssteuer als eine der wichtigen Lehren aus der gegenwärtigen Finanzkrise ein. Mit einer Steuer auf Finanztransaktionen würden kurzfristige Spekulationen eingedämmt. Finanzströme würden transparent. Und sie bringt dringend benötigtes Geld in die öffentlichen Kassen. Kleinsparer hingegen

würden von der Steuer – entgegen einiger öffentlich kolportierter Unterstellungen – gar nicht bzw. in denkbar geringstem Umfang betroffen sein.

Mit der Einführung einer Finanztransaktionssteuer muss im Übrigen nicht auf die internationale Ebene gewartet werden. Für den DGB steht außer Frage, dass die EU als eigenständiger Wirtschaftsraum problemlos eine allgemeine Finanztransaktionssteuer einführen kann, ohne dass dadurch der grenzüberschreitende Handel z.B. mit den USA ins Stocken geraten würde. Und: Regierung und Parlament in Berlin müssen wiederum auch keineswegs auf eine europäische Lösung warten. Sie können hier (wieder) beginnen, denn Steuern auf den Kapitalverkehr sind auch hierzulande nichts Neues. Deutschland hat seine Börsenumsatzsteuer erst im Jahr 1991 abgeschafft. Die aktuelle Finanzmarktkrise sollte Anlass genug dafür sein, diese wieder aufleben zu lassen und auszubauen.

Auch die Forderung, der Hinterziehung von Steuern und Steueroasen deutlich und wirksam entgegen zu treten, wird vom DGB geteilt. Hier braucht es einen neuen Anlauf seitens der Bundesregierung. Die Diskussionen rund um das in der letzten Legislaturperiode verabschiedete Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz hat das Thema zwar öffentlichkeitswirksam platziert, allerdings ist die konkrete Umsetzung des Gesetzes deutlich hinter den Erwartungen zurück geblieben. Eine Hauptursache hierfür ist die Verknüpfung der Anwendung des Instrumentariums, die das Gesetz zum Umgang mit Steueroasen offeriert, mit den Ländern, die auf der sogenannten „schwarzen OECD-Liste“ der kooperationsunwilligen Staaten stehen. Diese Liste ist derzeit leer, da die bislang dort aufgeführten Staaten grundsätzlich ihre Bereitschaft zur Anwendung von Artikel 26 des OECD Musterabkommens signalisiert haben. Aber selbst wenn es in der Folge dieser Zusicherung zu bilateralen Umsetzung in Doppelbesteuerungsabkommen käme, wäre die Wirkung gering. Denn unterhalb der Vereinbarung eines automatischen Informationsaustauschs bspw. durch grenzüberschreitende Kontrollmitteilungen, bleibt der Einsatz gegen Steueroasen und Steuerhinterziehung tendenziell wirkungslos.

Auch im Hinblick auf die Stärkung und Neuordnung der Finanzmarktaufsicht weist der DGB darauf hin, dass ein wesentlicher Pfeiler in diesem Zusammenhang ist, dass die nationalen und europäischen Aufsichtsgremien (wieder) eigene Bewertungen von Finanzmarktprodukten und Ländern vornehmen. Die im Rahmen von Basel II an private Ratingagenturen übertragene Bewertung von Finanzprodukten, die auch staatliche Behörden bzw. die Bundesbank zur Grundlage ihrer Aufsichtsübung gemacht haben,

hat gezeigt, dass dies ein Irrweg war. Die Bewertung von Finanzprodukten gehört in öffentlich-rechtliche Hände, die demokratisch kontrolliert im Auftrag von Staat und Gesellschaft die Sicherheit und Unbedenklichkeit von Finanzprodukten verantwortlich zu prüfen und zu entscheiden haben. Dasselbe gilt auf europäischer Ebene für die Bewertung von Staaten, wie spätestens der Fall Griechenland erneut deutlich gemacht hat.

Weiterhin begrüßt der Deutsche Gewerkschaftsbund die von der SPD-Fraktion aufgestellte Forderung nach einer Begrenzung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Vorstandsgehältern und Abfindungen als Betriebsausgaben. Es ist bedauerlich, dass dieser Punkt nicht bereits im vergangenen Jahr durch das Gesetz zur Angemessenheit der Vorstandsvergütung (VorstAG) umgesetzt worden ist.

Der DGB fordert den Gesetzgeber daher auf, sich dafür einzusetzen, dass die Gesamtbezüge eines Vorstandsmitglieds sowie seine Abfindungen pro Empfänger und Wirtschaftsjahr ab einer Höhe von einer Million Euro nur noch hälftig als Betriebsausgaben von der Körperschaftssteuer abgezogen werden können. Damit würden wirksame Anreize zur Vermeidung sehr hoher Vorstandsvergütung gesetzt. Diese Maßnahme sollte jedoch nicht auf den Bankenbereich begrenzt werden, sondern für Kapitalgesellschaften in allen Branchen gelten.