

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V. |
Schellingstraße 4 | 10785 Berlin

per Mail: finanzausschuss@bundestag.de

Kontakt: Dr. Holger Mielk
Telefon: +49 30 2021- 2300
Fax: +49 30 2021- 19 2300
E-Mail: dr.mielk@bvr.de
Unsere Zeichen: Mie/Bö

AZ DK: BAFin
AZ BVR: BAFin

**Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht“ – Drucksache 17/10040 –
hier: Stellungnahme der Deutschen Kreditwirtschaft**

23. August 2012

Sehr geehrte Frau Dr. Reinemund,
sehr geehrte Damen und Herren,

Anlage
Stellungnahme der Deutschen Kreditwirtschaft zum „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht“

namens der in der Deutschen Kreditwirtschaft zusammengeschlossenen Spitzenverbände des Kreditgewerbes dürfen wir uns für die Einladung zur Teilnahme an der öffentlichen Anhörung zum oben genannten Gesetzentwurf der Bundesregierung bedanken. Die uns eingeräumte Möglichkeit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme nehmen wir gerne wahr und übermitteln Ihnen unsere Anmerkungen und Überlegungen zu dem Gesetzentwurf in der beigefügten Anlage.

Mit freundlichen Grüßen
für Die Deutsche Kreditwirtschaft
Bundesverband der Deutschen
Volksbanken und Raiffeisenbanken


Gerhard Hofmann

i.V. 
Dr. Holger Mielk

Federführer:
Bundesverband der Deutschen
Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V.
Schellingstraße 4 | 10785 Berlin
Telefon: +49 30 2021-0
Telefax: +49 30 2021-1900
www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

Stellungnahme

zum „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht“

Kontakt:

Dr. Holger Mielk

Telefon: +49 30 2021-2300

E-Mail: dr.mielk@bvr.de

Berlin, 23. August 2012

Federführer:

Bundesverband der Deutschen Volksban-
ken und Raiffeisenbanken e. V.

Schellingstraße 4 | 10785 Berlin

Telefon: +49 30 2021-0

Telefax: +49 30 2021-1900

www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht“

1. Art. 1 – Gesetz über die Überwachung der Finanzstabilität (Finanzstabilitätsgesetz - FSG)

a) § 2 - Ausschuss für Finanzstabilität

Die vorgesehene Ablösung des Forums für Finanzmarktaufsicht durch den Ausschuss für Finanzmarktstabilität erscheint grundsätzlich sachgerecht. Die Zusammensetzung des Ausschusses (§ 2 Abs. 3 FSG) wirft im Hinblick auf dessen Aufgabenkreises die folgenden Fragen auf.

Sowohl die als Ausschussmitglied vorgesehene Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) mit drei Vertretern als auch die als beratenes Mitglied mit einem Vertreter vorgesehene Finanzmarktstabilisierungsanstalt (FMSA) unterstehen der Rechts- und Fachaufsicht des ebenfalls im Ausschuss vertretenen Bundesministeriums der Finanzen (§ 2 FinDAG, § 3a Satz 3 FMStFG). Ob sich BaFin und FMSA im Ausschuss für die Aussprache einer Empfehlung gegenüber dem aufsichtsführenden Ministerium oder das Ministerium für die Aussprache einer Empfehlung gegenüber einem von ihm Beaufsichtigten ausspricht, erscheint zweifelhaft. Um eine offene Diskussion und Meinungsbildung im Ausschuss zu fördern, sollte daher nach dem Vorbild des Artikels 7 Abs. 1 der Verordnung 1092/2010/EG im Gesetz klargestellt werden, dass die Mitglieder des Ausschusses unparteiisch und einzig und allein zur Wahrung der Finanzmarktstabilität handeln und insoweit auch keine Weisungen annehmen.

b) § 3 – Warnungen und Empfehlungen

Es wäre zu begrüßen, wenn der Ausschuss vor der Aussprache von Warnungen und Empfehlungen auch die Marktteilnehmer konsultieren würde. Diese können – so zutreffend der 29. Erwägungsgrund der Verordnung 1092/2010/EG – wertvolle Beiträge zum Verständnis der Entwicklungen liefern, die das Finanzsystem beeinflussen.

§ 3 Abs. 5 FSG wiederum sieht die Möglichkeit zur Veröffentlichung von Warnungen und Empfehlungen vor. Wir regen an, diese Möglichkeit explizit auf die Fälle zu beschränken, in denen Adressaten keine Bereitschaft zeigen, den Warnungen oder Empfehlungen des Ausschusses zu folgen. Darüber hinaus sollte, ähnlich wie in Art. 18 der Verordnung 1092/2010/EG für das ESRB, ein qualifiziertes Mehrheitsvotum im Ausschuss erforderlich sein, um diese Maßnahme ergreifen zu können.

c) § 5 – Meldepflichten

Die in § 5 FSG vorgesehenen Kompetenzen zugunsten der Deutschen Bundesbank in Richtung auf eine Erweiterung der Anzeige- und Meldepflichten von Unternehmen werden von uns in der vorgelegten Form abgelehnt.

Soweit die in § 5 Abs. 2 geregelte Verordnungsermächtigung zugunsten des Bundesministeriums der Finanzen – BMF – eine Korrekturfunktion übernehmen soll, um übermäßigen Informationsanforderungen

Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht“

der Deutschen Bundesbank Einhalt zu gebieten, ist die konkrete Ausgestaltung der Regelung jedoch kaum geeignet diesen Zweck zu erfüllen. Diesbezüglich Zweifel löst bereits die weitgehende Konturenlosigkeit der Verordnungsermächtigung in § 5 Abs. 2 FSG aus. Entscheidendes Hindernis für die Funktionalität der Konstruktion ist jedoch die Notwendigkeit zur Herstellung des Einvernehmens zwischen BMF und Deutscher Bundesbank beim Erlass der Rechtsverordnung. Damit wird der Deutschen Bundesbank letztlich ein Vetorecht beim Erlass der Rechtsverordnung eingeräumt. Da Abs. 1 gleichzeitig ein Datenanforderungsrecht zugunsten der Deutschen Bundesbank statuiert, läuft das Korrektivmodell des § 5 Abs. 2 FSG damit leer. § 5 FSG stellt in seiner jetzigen Form einen Freibrief für eine nahezu unbegrenzten Datenbeschaffung für die Deutsche Bundesbank dar. Die hierdurch den betroffenen Kreditinstituten entstehenden Kosten werden voraussichtlich erheblich sein, zumal keineswegs auszuschließen ist, dass parallele Datenanforderungen auch noch vom ESRB oder anderen internationalen Institutionen gegenüber den Instituten geltend gemacht werden. Damit Abs. 2 überhaupt eine begrenzende Wirkung entfalten kann, muss dem BMF als dem Ordnungsdelegatar die Möglichkeit zur Letztentscheidung eingeräumt werden, indem anstelle der Herstellung des Einvernehmens der Erlass der Rechtsverordnung im Benehmen mit der Deutschen Bundesbank ausreicht. Mit Blick auf die potenziell erheblichen Auswirkungen der Rechtsverordnung auf die betroffenen Wirtschaftsunternehmen sollte deren Interessenvertretern gleichzeitig ein Anhörungsrecht vor Erlass der Rechtsverordnung eingeräumt werden.

2. Art. 2 – Änderung des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (FinDAG)

a) Ziff. 3: § 4c FinDAG (neu) – Vorlage und Auskunftspflicht der BaFin

Sachgerecht erscheint, dass bei der Aktenvorlage nach § 99 VwGO an die Stelle des BMF als der obersten Aufsichtsbehörde nunmehr die BaFin treten soll. Nach der Entwurfsbegründung habe die Regelung insbesondere praktische Bedeutung in Verfahren gegen die BaFin nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG). Zu bedauern ist, dass darauf verzichtet wurde eine Regelung zur Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen IFG und Bankenaufsicht in das Gesetz mit aufzunehmen. Institute und insbesondere ausländische oder EU-Aufsichtsbehörden müssen aufgrund der derzeitigen Rechtslage befürchten, dass Informationen an Dritte herausgegeben werden. Dies beeinträchtigt die für eine effiziente Aufsicht zwingend erforderliche vertrauensvolle Kooperation spürbar. Hier bleibt der Gesetzgeber unverändert gefordert, den Zugang zu Informationen der Aufsicht sachgerecht zu regeln.

b) Ziff. 4 Buchstabe a in Verbindung mit Ziff. 5 Buchstaben a und b: § 5 Abs. 3 S. 3 Nr. 3 in Verbindung mit § 7 Abs. 3 S. 1 Nr. 2, Abs. 5 S. 4 und 5 FinDAG (neu) – Änderung der Mandatsverteilung im Verwaltungsrat der BaFin

Die vorgeschlagenen Änderungen zu § 5 Abs. 3 S. 3 Nr. 3 in Verbindung mit § 7 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 Buchstabe e Abs. 5 S. 4 und 5 FinDAG (neu) führen zu einer grundlegenden Neuverteilung der Mandate im Verwaltungsrat der BaFin. Die bisher insgesamt 10 Mandate zugunsten von Vertretern der Kreditinstitute, der Versicherungsunternehmen und der Kapitalanlagegesellschaften sollen zukünftig auf 6 Mandate reduziert und mit „Persönlichkeiten mit Fachexpertise im Bereich der Finanz- und Versicherungsindustrie“, wie es ausdrücklich im Allgemeinen Teil der Begründung unter II.5 heißt, ersetzt werden. Da gleichzeitig den Verbänden der Kredit- und Versicherungswirtschaft zukünftig nur noch ein Vorschlagsrecht für 3 Mitglieder gem. § 7 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 Buchstabe f und im Übrigen ein Anhörungsrecht zugestanden werden soll (§ 5 Abs. 3 S. 3 Nr. 3 FinDAG (neu)) und das ausschließliche Bestellungsrecht dem Bundesministerium

Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht“

der Finanzen zugewiesen wird, werden den bisherigen Repräsentanten der beaufsichtigten Wirtschaftszweige ihre Mandate im Verwaltungsrat der BaFin de facto zukünftig entzogen. Zur Begründung verweist der Gesetzesentwurf auf die Absicht, die Unabhängigkeit der Bundesanstalt zu stärken (zu Art. 2 Ziff. 5, S. 23 des Gesetzesentwurfs).

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung wird von uns mit allem Nachdruck zurückgewiesen. Weder trägt die Begründung die jetzt vorgeschlagenen Konsequenzen, noch vermag das angebotene Alternativszenario zu überzeugen.

Soweit der Gesetzesentwurf auf das Grundprinzip der Unabhängigkeit jeder Finanzaufsicht von den beaufsichtigten Unternehmen rekurriert, wird dies von uns nachhaltig unterstützt. Auch wir teilen die Auffassung, dass generell jede Struktur, die dazu führt, dass beaufsichtigte Unternehmen irgendwie gearteten Einfluss auf die operative Aufsichtstätigkeit des Aufsichtsorgans nehmen können, nicht zu akzeptieren ist. Dieser Fall ist jedoch in dem hier in Rede stehenden Szenario der Besetzung von Verwaltungsratsmandaten durch Vertreter der finanzwirtschaftlichen Spitzenverbände auch nicht gegeben. Der Verwaltungsrat der BaFin nimmt keinerlei Einfluss auf das operative Geschäft der Finanzaufsicht der BaFin. Er ist vielmehr ein reines Aufsichtsorgan, welches sich insbesondere haushaltsrechtlichen Aufgaben widmet. Diese Sichtweise wurde auch so noch ausdrücklich im ursprünglichen Referentenentwurf des BMF vertreten, ist dann aber aus der Begründung des Gesetzesentwurfes gestrichen worden, ohne dass sich deshalb die Tatsache als solche geändert hat. Insofern nimmt der Verwaltungsrat der BaFin die ausschließliche Funktion eines Kontrollorgans mit Fokus auf die ordnungsgemäße Mittelverwendung der BaFin wahr; eine „Aufgabenkritik“ ist hiermit nicht verbunden. Maßgeblichen Einfluss auf die operative Tätigkeit der BaFin können die Vertreter der beaufsichtigten Unternehmen im Verwaltungsrat im Übrigen bereits deshalb nicht ausüben, weil es dem Bundesministerium der Finanzen stets möglich bleibt, im Wege einzelfallbezogener Weisungen die Aufsichtstätigkeit der BaFin zu steuern.

Angesichts des Umstandes, dass das Mittelaufkommen der BaFin zu 100 % von den beaufsichtigten Unternehmen finanziert wird, ist das Mitwirken von Vertretern der Beaufsichtigten keineswegs ein Zeichen für eine zu vermeidende Einflussnahmemöglichkeit auf die operative Tätigkeit der Finanzaufsicht, sondern lediglich eine sachgerechte Beteiligung an einer angemessenen Kostenkontrolle. Eine adäquate Motivation zur Wahrnehmung der Aufgabe der Kostenkontrolle setzt notwendigerweise voraus, dass gleichzeitig auch eine Finanzierungsverantwortung besteht. Werden diese beiden Aufgaben bzw. Verantwortlichkeiten künstlich getrennt, wird die Motivation zu angemessener Kostenkontrolle auf Dauer erlahmen und schlussendlich eliminiert. Dieser Sachverhalt erscheint weder aus Sicht der Finanzierungsverantwortlichen, noch unter ordnungspolitischen Aspekten akzeptabel.

Neben diesen abstrakten Aspekten sprechen aber auch die tatsächlichen Erfahrungen aus 10 Jahren BaFin gegen die Annahme, dass die Mitwirkung von Vertretern der beaufsichtigten Adressen im Verwaltungsrat der BaFin die Unabhängigkeit der Behörde bei ihrer operativen Tätigkeit in Zweifel zieht. Tatsächlich lässt sich für die gesamte Zeit der Existenz der BaFin nicht ein einziger Beschluss des Verwaltungsrates finden, welcher allein durch die Stimmen der Vertreter der Beaufsichtigten gegen die Stimmen der Vertreter der Exekutive und der Legislative zustande gekommen wäre.

Schlussendlich erscheint es kaum konsequent, aus der schlichten Repräsentanz von Vertretern der beaufsichtigten Institutionen im Verwaltungsrat eine Gefahr für die Unabhängigkeit der operativen Tätigkeit der Finanzaufsicht herleiten zu wollen, gleichzeitig aber eine Vollfinanzierung der Finanzaufsicht durch die

Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht“

beaufsichtigten Institutionen für gänzlich unproblematisch zu erachten. Tatsächlich wird man bei konsequenter Argumentation zu dem Ergebnis gelangen müssen, dass entweder beide genannten Aspekte ein Gefährdungspotenzial bergen oder keiner. Die einseitige Betrachtungsweise, die der Gesetzesentwurf propagiert, ist jedenfalls nicht überzeugend.

Auch das angebotene Alternativszenario ist nicht in der Lage die skizzierte Problematik zu beseitigen. Abgesehen von der nicht weiter zu vertiefenden Frage, ob die nunmehr ins Auge gefassten „Persönlichkeiten mit Fachexpertise im Bereich der Finanz- und Versicherungsindustrie“ (so ausdrücklich im Allgemeinen Teil der Begründung zu II Nr. 5, S. 13) ein größeres Maß an Unabhängigkeit besitzen, stellt sich die Frage, woher die Motivation dieser Personen kommen sollte, für eine angemessene Kostenkontrolle im Bereich des Haushaltes der BaFin Sorge zu tragen, wenn sie keinerlei Finanzierungsverantwortung trifft.

Ebenso wenig überzeugend ist, warum nunmehr „Personen mit beruflicher Erfahrung oder besonderen Kenntnissen insbesondere auf dem Gebiet des Kredit-, Finanzdienstleistungs-, Zahlungsdienste-, Investment-, Wagniskapitalbeteiligungs-, Versicherungs-, Wertpapier- oder Bilanzwesens“ (§ 7 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit e FinDAG (neu)) in das Gremium einziehen sollen und damit letztlich Personen gesucht werden, die eine Expertise genau in dem Bereich aufweisen, der von den bisherigen Mitgliedern bereits abgedeckt wird. Noch weniger verständlich wird das skizzierte Anforderungsprofil, wenn man gleichzeitig zur Kenntnis nimmt, dass die entsprechenden Kompetenzen mit Blick auf die im Verwaltungsrat der BaFin vornehmlich wahrzunehmende Aufgabe gar nicht benötigt werden. Schließlich müssen sich die Mitglieder des Verwaltungsrates insbesondere mit haushaltsrechtlichen Aufgaben beschäftigen. Warum hierzu die „Perspektive der Praxis und Wissenschaft“ erforderlich ist, bleibt letztlich schleierhaft. Schließlich geht es bei der Arbeit des Verwaltungsrates der BaFin nicht um die Beantwortung fachlicher Fragestellungen in einem engen juristischen Sinne sondern vornehmlich, wie bereits wiederholt betont, um die Wahrnehmung einer angemessenen Kostenkontrolle. Hierzu bedarf es keiner wissenschaftlichen Betrachtung, sondern einer rein tatsächlichen Bewertung, inwieweit bestimmte Aufwände sachgerecht und nachvollziehbar sind.

Das im Gesetzesentwurf formulierte Anforderungsprofil für die neuen Mitglieder des Verwaltungsrates entspricht eher dem Anforderungsprofil für Mitglieder des Fachbeirates der BaFin, dessen Aufgabenstellung sich gerade auf die fachliche Beratung der BaFin konzentriert. Für diese Tätigkeit ist entsprechende fachliche Expertise erforderlich, nicht jedoch für die Tätigkeit im Verwaltungsrat der BaFin.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Gesetzesentwurf keine überzeugenden Argumente dafür liefert, das bisher bewährte und ohne konkret benannte Defizite funktionierende System zu verändern. Aus diesem Grunde plädieren wir für die Erhaltung der bewährten Strukturen.

Sollte der Gesetzgeber jedoch an den vorgeschlagenen Änderungen zu § 5 Abs. 3 S. 3 Nr. 3 in Verbindung mit § 7 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 Buchstabe e FinDAG (neu) und die damit verfolgte Absicht, das Mitwirkungsrecht der Kreditwirtschaft im Verwaltungsrat der BaFin deutlich einzuschränken, festhalten, wäre es nur sachgerecht, das im Jahre 2002 eingeführte Modell der Vollfinanzierung der BaFin durch die beaufsichtigten Unternehmen im Lichte dieses Gesetzesentwurfs aufzuheben. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die eingeräumten Mitwirkungsrechte im Verwaltungsrat seinerzeit der Finanzwirtschaft als Pendant zur gleichzeitig eingeführten Vollfinanzierung der BaFin zugestanden worden waren. Dieser damaligen Vereinbarung würde nunmehr nachträglich die Grundlage entzogen. Im Übrigen wird

Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht“

auf den 10-Punkte-Plan der Koalitionsfraktionen verwiesen, der explizit feststellt, dass neue Strukturen im Verwaltungsrat möglicherweise eine Neuordnung der Finanzierung der BaFin bedingen. Vor diesem Hintergrund halten wir die Forderung, die Finanzierung der BaFin künftig durch eine volle Kostentragung der Ausgaben durch den Bundeshaushalt sicherzustellen, für angemessen und in der Sache konsequent.

c) Ziff. 6: § 8a FinDAG (neu) – Verbraucherbeirat

In § 8a FinDAG (neu) ist zukünftig die Einrichtung eines Verbraucherbeirates bei der BaFin vorgesehen. Gegen die Einrichtung dieses weiteren Beirates bestehen keine grundsätzlichen Bedenken. Allerdings erscheint die in § 8a Abs. 2 FinDAG (neu) vorgesehene personelle Zusammensetzung des Verbraucherbeirates alles andere als ausgewogen. Ein Meinungspluralismus ist bei der derzeit vorgeschlagenen Struktur nicht zu erwarten. Da das Gremium eine Beratungsfunktion für die BaFin wahrnehmen soll, kann dies effizient nur gelingen, wenn im Vorfeld der Erarbeitung von Ratschlägen oder Hinweisen auch ein echter Diskurs stattgefunden hat. Dementsprechend sollte die Zusammensetzung des Verbraucherbeirates differenzierter ausgestaltet werden und sich an der diesbezüglich angemesseneren, weil deutlich differenzierteren Struktur des § 8 Abs. 2 FinDAG orientieren.

Will man dagegen mit Blick auf die Aufgabenformulierung in § 8a Abs. 1 S. 2 FinDAG (neu) mit dem neuen Verbraucherbeirat ein Gremium einrichten, welches sich ausschließlich auf die Artikulation von Verbraucherinteressen gegenüber der Leitung der BaFin konzentrieren soll, gibt es keinerlei Anlass mehr, den Vertretern von Verbraucherschutzorganisationen oder des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz eine Mitwirkung im Fachbeirat der BaFin zu ermöglichen. In diesem Falle sollte eine klare Trennung nach entsprechenden Sparten vorgesehen werden. Insoweit bedürfte es dann auch einer konsequenten Korrektur des § 8 Abs. 2 FinDAG.


Dr. Holger Mielk