



Forderungen zur Herstellung von Integrität in der Finanzwirtschaft

Dieses Papier stellt Positionen der AG Finanzmarkt von Transparency Deutschland dar. Es verdichtet die Gesamtproblematik zu wenigen Kernforderungen.

Seit Ausbruch der globalen Finanzkrise von 2008 ist die internationale Finanzmarktarchitektur auf dem Prüfstand. Die Krise der Finanzmärkte ist nicht überwunden. Und die Reformdiskussion ist in keiner Weise abgeschlossen; es gibt auch fünf Jahre nach dem Ausbruch der schwersten Finanzmarktkrise seit 100 Jahren keine durchgreifende Reform der Finanzmarktarchitektur mit verbindlichen Maßnahmen für Politik, Marktaufsicht und Finanzinstitute.

Die Glaubwürdigkeit von Banken als ein wichtiger Faktor für stabile Waren- und Kapitalmärkte ist immer noch völlig unzureichend. Die Medien berichten weiterhin über Milliardenverluste, verursacht durch Mitarbeiter in den Handelsräumen von Banken unter Umgehung von Handelslimits und komplexen Risikomanagementsystemen, über die Manipulation von Referenzzinssätzen durch Banken sowie über zahlreiche Ermittlungsverfahren gegen Banken wegen Beihilfe zur Steuerhinterziehung, Geldwäsche sowie systematischer Umgehung von Regeln der Bankenaufsicht. Die Bedingungen für integriertes Verhalten scheinen schlecht zu sein.

Hinzukommt die immer komplexere Verflechtung der Finanzinstitutionen untereinander ohne einen für den „Normalbürger“ wahrnehmbaren Rückbezug auf Entwicklungen und Bedarf in der Realwirtschaft. Die daraus resultierende Intransparenz auf den Finanzmärkten verhindert neues Vertrauen der Menschen in das Bankensystem und in die Handlungsfähigkeit der Regierungen und Aufsichtsbehörden. Bei vielen Bürgern entsteht vielmehr der Eindruck, dass die Finanzlobby erfolgreich die Umsetzung schärferer Regularien hintertreibt. Dass Banken sich wieder in die Mitte der Gesellschaft bewegen müssen, ist mehr als nur eine Forderung nach Reformen der Finanzmarktarchitektur.

Es stellt sich in der Reformdebatte auch die Frage, ob neben verschärften Anforderungen an Eigenkapitalausstattung und bankbetriebliche Abläufe nicht auch Anforderungen an den Nachweis einer nachhaltigen Führungskultur gestellt werden müssen. Schließlich haben vor der Krise von 2008 nachweislich Menschen als Verantwortungsträger und Experten versagt: Vorstände und Aufsichtsräte, Risikomanager, Strukturierer und Aufseher. Waren diese alle nur gierig und blind für Risiken, die dann schlagend wurden? Oder hat nicht auch die Komplexität der Finanzmarktstrukturen Menschen und Risikomodelle überfordert? Die derzeitige Reformdiskussion adressiert diesen Aspekt des Nachweises einer nachhaltigen Führungskultur nicht.

Transparency fühlt sich als Organisation der Korruptionsbekämpfung der Schaffung transparenter Strukturen, insbesondere auch in den Finanzmärkten, verpflichtet. Aus diesem Grund fordert Transparency die Einbindung von Mechanismen zur Steigerung von Transparenz und Rechenschaftspflicht in den Reformprozess der Finanzmärkte auf allerhöchster Ebene (EU, G20, Financial Stability Board, BIZ). Die meisten „Too Big to Fail“-Banken sind weltweit vernetzte Institutionen, daher meint Transparency, dass die beste Lösung für diese Fragen einheitliche und allgemeinverbindliche Regeln auf globaler Ebene wären. Nichtsdestoweniger rechtfertigt die Dringlichkeit der Problematik im gebotenen Rahmen auch sofortiges Handeln auf nationaler Ebene.

In der allgemeinen Debatte um die Schaffung eines Regelwerks für die Finanzmärkte agieren zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen, wie z.B. "Finance Watch", deren Arbeit Transparency in Deutschland unterstützen und ggf. ergänzen will.

Dieses Positionspapier ist ein lebendiges Dokument und soll mindestens jährlich überprüft und ggf. angepasst bzw. fortgeschrieben werden.

Verabschiedet auf der Vorstandssitzung in Leipzig am 15.01.2013.

1. Erhöhte Transparenz der Internationalen Finanzströme

Transparency fordert die Regierung und Aufsichtsbehörden zur Umsetzung umfassender "Kenne deinen Kunden"-Verpflichtungen für Banken und Finanzdienstleister auf, um sicherzustellen, dass diese nicht wissentlich oder unwissentlich in die Geldwäsche von Einkommen aus Korruption, Steuerhinterziehung und organisiertem Verbrechen verwickelt sind. Wir begrüßen die Verschärfung der *Financial Action Task Force (FATF) Standards* in diesem Bereich und fordern deren zügige und effektive Umsetzung auf der nationalen Ebene. Transparency fordert zur Ratifizierung der *OECD Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters* auf und ermutigt diese zum automatischen Informationsaustausch von Steuerdaten. Um die Konvention zu einem wirkungsvollen Instrument zu machen, bedarf es deren Unterzeichnung durch bisher nicht-kooperative Länder und Offshore-Finanzplätze.

Transparency Deutschland:

- begrüßt die Umsetzung der Regeln zur verbesserten Transparenz der „wirtschaftlich Berechtigten“ gemäß den Empfehlungen 24 und 25 der FATF und unterstützt die Forderung des Bundes Deutscher Kriminalbeamter (BDK) zur Schaffung einer zentralen Geldwäscheaufsicht;
- fordert die Aufnahme des Tatbestandes der einfachen Steuerhinterziehung in den Katalog der Vortaten der Anti-Geldwäsche-Gesetze und ersucht die Bundesregierung sich auch bei ihren internationalen Partnern dafür einzusetzen. Diese Forderung ist darin begründet, dass jeder Bestochene immer auch seine „Einkünfte aus Bestechlichkeit“ steuerlich verbergen muss.
- spricht sich gegen ein bilaterales Steuerabkommen mit der Schweiz aus, fordert den automatischen Informationsaustausch zwischen Deutschland und der Schweiz und den Rückzug aus allen nicht-kooperativen Ländern der „schwarzen und grauen Liste“ der OECD und fordert die Bundesregierung auf, gemeinsam mit anderen G20-Staaten die Schweizer Regierung zur Unterzeichnung des OECD-Abkommens zu bewegen.

2. Transparenz der Lobbying-Aktivitäten der Finanzindustrie

Lobbying ist ein legitimes Mittel zur Wahrung der Interessen von Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Eine Beratung mit Augenmaß und Mitarbeit an Gesetzesvorlagen und Ausführungsbestimmungen durch Finanzinstitutionen, Anwaltskanzleien, Zivilgesellschaftsvertreter und andere Spezialisten ist grundsätzlich zu begrüßen. Jedoch ist der öffentliche Eindruck - u.a. beim Europäischen Parlament, was zur Gründung von Finance Watch führte - entstanden, dass einige Finanzinstitutionen maßgeblichen Einfluss auf Reformbemühungen nehmen, ohne hinreichend an die dringend erforderliche und gesamtgesellschaftlich wünschenswerte Verbesserung von Transparenz und Stabilität des Finanzmarktes zu denken.

Transparency Deutschland:

- fordert alle Finanzinstitutionen auf, in jährlichen Geschäfts- und/oder Nachhaltigkeitsberichten aufzuführen, an welcher Stelle, mit welchem Ziel und mit welchem finanziellen Aufwand Lobby-Arbeit geleistet wurde.

3. Transparenz und Rechenschaftspflicht der Aufsichtsbehörden

Die Finanzkrise führte zu einem weitreichenden Verlust öffentlichen Vertrauens in die Kompetenz und Handlungsfähigkeit der Finanzaufsichtsbehörden, welchen in diesem Zusammenhang auch eine zu große Nähe zu den von ihnen zu überwachenden Institutionen nachgesagt wurde.

Transparency Deutschland:

- fordert die Bundesregierung auf, in Zusammenarbeit mit dem *Financial Stability Board (FSB)* sowie dem *Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)* Maßnahmen zu ergreifen, um die Rechenschaftspflicht und Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden zu stärken. Hierzu zählen insbesondere auch Regeln zur Verhinderung von Interessenkonflikten (z.B. konsequente Anwendung der Karenzzeiten bei Übernahme von Positionen in der Privatwirtschaft durch öffentliche Bedienstete in verantwortlicher Stellung);
- fordert eine ausreichende Mittelausstattung der Aufsichtsbehörden zur angemessenen Durchführung ihrer Aufgaben. Hierzu gehört insbesondere auch eine adäquate Aus- und Weiterbildung des Personals.
- begrüßt die Initiative der Bundesregierung, Vertreterinnen und Vertreter der zu regulierenden Branchen in der BaFin durch unabhängige Experten zu ersetzen¹.

4. Verstärkte Offenlegungspflicht für Finanzinstitutionen und Einbindung der Zivilgesellschaft

Es ist weder vernünftig noch erstrebenswert, die (gesellschaftliche) "Kontrolle" von Finanzinstitutionen einzig und alleine staatlichen Behörden zu überlassen. Unvernünftig, da die Komplexität von globalen Finanzinstitutionen und deren Verflechtungen unvermeidlicherweise bei weitem die begrenzten Ressourcen der beauftragten Behörden übersteigen. Nicht erstrebenswert, da die Behörden im Vorfeld der Finanzkrise eher durch Passivität und Behördenmentalität aufgefallen sind. Je mehr kompetente und engagierte Stakeholder in die unabhängige Überwachung der Finanzindustrie eingebunden werden können, desto besser. Solche Stakeholder sind zum Beispiel Einzelaktionäre bzw. institutionelle Investoren, aber auch zivilgesellschaftliche Organisationen. Dazu bedarf es einer verstärkten, öffentlichen Information durch die Finanzinstitutionen.

Transparency Deutschland:

- fordert, die Offenlegungspflicht für Banken und andere systemrelevante Finanzinstitutionen hinsichtlich der Kernpunkte ihres Risikoprofils zu verstärken und zu vereinheitlichen. Ferner sollten sich Finanzinstitutionen verpflichten, jährlich über ihre Maßnahmen zur Verbesserung der Compliance und des Risikomanagements zu berichten;
- regt an, Whistleblower-Systeme in Finanzinstitutionen verbindlich vorzugeben und den Schutz von Whistleblowern zu regeln. Dazu bedarf es zuvor eines angemessenen gesetzlichen Rahmens, der verlässliche Regeln für Unternehmen, Geschäftsleitungen, Compliance-Beauftragte und Mitarbeiter/innen enthält - schon seit einiger Zeit eine wesentliche Forderung von Transparency.

¹http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Finanzmarktregulierung/2012-05-02-Finanzaufsicht.htm

5. Corporate Culture

Eine Ursache für die Finanzkrise war neben der mangelnden gesellschaftlichen Orientierung der Verantwortungsträger auch eine falsche Incentivierung der Mitarbeiter/innen von Finanzinstitutionen. Personalstrategien, die hier Abhilfe schaffen können, gelten bisher als "weiche" Vorgaben.

Transparency ist der Auffassung, dass zur Förderung von Integrität in der Finanzwirtschaft die Beseitigung von Anreizen und Strukturen, die exzessive Risikoübernahmen belohnen, unabdingbar ist. Da Risiken letztendlich implizit oder explizit öffentlich gedeckt sind („Too Big to Fail“-Problematik), haben Stakeholder ein Interesse an der Ausrichtung von Personalstrategien und -programmen nicht nur an wirtschaftlicher Nachhaltigkeit, sondern auch an gesellschaftlicher Verantwortung.

Transparency Deutschland:

- ist überzeugt, dass es zur Stärkung der nachhaltigen Führungskultur von Finanzinstitutionen von Nöten ist, ein entsprechendes Personalmanagement durch entsprechende Kriterien und deren externer Verifizierung zu einer "harten" Vorgabe zu machen;
- fordert die Genehmigungspflicht des Entlohnungssystems durch die BaFin – „Bafin-Testat“ – anhand unter Anhörung der Öffentlichkeit festzulegender Kriterien.

6. Transparenz im Privatkundengeschäft

Ein besonders inakzeptabler Aspekt der Finanzkrise war die Schädigung von Tausenden von Privatkunden, denen Bankberater/-innen komplexe, hochriskante und zum Erreichen ihrer Anlageziele ungeeignete Finanzprodukte vermittelt hatten. Transparency erwartet eine substantielle Stärkung des Verbraucherschutzes im Privatkundengeschäft der Finanzdienstleister mit verschärfter Rechenschaftspflicht der Anbieter.

Transparency Deutschland, als Mitunterzeichner der Finanzmarktkampagne der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv):

- regt die Offenlegung der gesamten Wertschöpfungskette des Privatkundengeschäftes an: Risikoklassifizierung des Kunden und der ihm angebotenen Produkte, Übersicht über selbst- und fremdproduzierte Produkte, Controllingregeln und Bonifizierung der Berater.
- fordert die Aufnahme des Verbraucherschutzes in den Aufgabenbereich der Finanzaufsichtsbehörden. Die Finanzaufsicht soll sich aktiv um den Verbraucherschutz kümmern. Aufsichtsbehörden müssen komplexe, mit besonderen Risiken verbundene Finanzprodukte vom Publikumsverkauf ausschließen bzw. besonders kennzeichnen können;
- fordert ein formalisiertes Beschwerderecht für Verbraucherorganisationen, um auf signifikante Verletzungen von Verbraucherinteressen aufmerksam machen zu können. Die Kontrollbehörden sind dann verpflichtet, entweder Maßnahmen gegen den Missstand zu ergreifen, oder darzulegen, warum sie dies nicht tun;
- Die Finanzaufsicht muss auch kontrollieren, ob beim Verkaufsgespräch mit dem Verbraucher fair umgegangen wird. Dies setzt auch einen fairen Umgang mit den Mitarbeiter/-innen in den Finanzinstituten voraus. Die Kundenberater müssen vor dem Interessenkonflikt zwischen Vertriebsvorgaben und verbrauchergerechter Anlageberatung geschützt werden.