

Finanzausschuss
Wortprotokoll
133. Sitzung

Montag, den 15.04.2013, 13:00 Uhr
Sitzungsort: Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,
Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1/Schiffbauerdamm, Anhörungssaal 3.101

Vorsitz: Dr. Birgit Reinemund, MdB

ÖFFENTLICHES FACHGESPRÄCH

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Richtlinien 98/78/EG, 2002/87/EG, 2006/48/EG und 2009/138/EG hinsichtlich der zusätzlichen Beaufsichtigung der Finanzunternehmen eines Finanzkonglomerats.

BT-Drucksache 17/12602

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Einen wunderschönen guten Tag. Ich darf Sie herzlich zur 133. Sitzung des Finanzausschusses, zum öffentlichen Fachgespräch begrüßen. Ich begrüße die Experten, die dem Finanzausschuss heute ihren Sachverstand zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Richtlinien 98/78/EG, 2002/87/EG, 2006/48/EG und 2009/138/EG hinsichtlich der zusätzlichen Beaufsichtigung der Finanzunternehmen eines Finanzkonglomerats“ auf Drucksache 17/12602 zur Verfügung stellen. Soweit Sachverständige davon Gebrauch gemacht haben, dem Finanzausschuss vorab ihre schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, sind diese an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt worden. Die Stellungnahmen finden sich auch im Internetauftritt des Finanzausschusses wieder und werden Bestandteil des Protokolls zur heutigen Sitzung.

Ich begrüße die Kolleginnen und Kollegen des Finanzausschusses, soweit anwesend auch die der mitberatenden Ausschüsse sowie für die Bundesregierung Herrn PStS Koschyk und weitere Fachbeamte des BMF. Ich begrüße die Vertreter der Länder, die Vertreter der Medien und natürlich unsere Gäste auf den Tribünen.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden die bislang im Kreditwesengesetz und im Versicherungsaufsichtsgesetz enthaltenen Regelungen bezüglich der zusätzlichen Beaufsichtigung der Finanzunternehmen eines Finanzkonglomerats in einem neuen Finanzkonglomerate-Aufsichtsgesetz zusammengeführt und entsprechend den Vorgaben der Finanzkonglomerat-I-Richtlinie ergänzt. Das Vorgehen bedingt Änderungen im Kreditwesengesetz und im Versicherungsaufsichtsgesetz.

Auf einen Vortrag zum Ablauf des Fachgesprächs würde ich – vor dem Hintergrund, dass wir heute nur eine Stunde zur Verfügung haben und die Experten durchaus bekannte Gesichter sind – verzichten. Ich weise darauf hin, dass wir das übliche Verfahren wählen, also zwei Fragen an einen Sachverständigen oder jeweils eine Frage an zwei Sachverständige. Damit würde ich es für heute bewenden lassen.

Zum Fachgespräch wird ein Wortprotokoll erstellt. Das Fachgespräch wird zu diesem Zweck mitgeschnitten. Zur Erleichterung für diejenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen. Wie immer bitte ich Sie, die Mikrofone zu verwenden und sie am Schluss wieder abzuschalten, damit es zu keinen Störungen kommt. Wir beginnen mit der ersten Fragerunde. Für die Fraktion der CDU/CSU hat das Wort Herr Abg. Flosbach.

Abg. Klaus-Peter Flosbach (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine

Eingangsfragen gehen an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und an die Deutsche Bundesbank. Ich bitte beide um eine grundsätzliche Beurteilung zu diesem Gesetzentwurf.

Die BaFin bitte ich – da es sich um eine Eins-zu-eins-Umsetzung handelt –, besonders auf die Möglichkeit der Durchführung von Stresstests durch die Finanzaufsicht einzugehen. Halten Sie es für richtig, dass wir in diesem Punkt von der Richtlinie abweichen und damit ein schärferes Aufsichtsregime einführen?

An die Deutsche Bundesbank: Da es sich um ein eigenständiges Gesetz handelt, werden einige Teile aus dem Kreditwesengesetz und aus dem Versicherungsaufsichtsgesetz herausgelöst. Halten Sie es für richtig, dass wir ein eigenes Gesetz schaffen? Wie beurteilen Sie zusammengefasst den Gesetzentwurf?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Das Wort für die BaFin hat Herr Hufeld.

Sv Felix Hufeld (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank, Frau Vorsitzende und Herr Abg. Flosbach. Aus aufsichtlicher Sicht unterstützen wir die Initiative sehr. Wir sind der Auffassung, dass die Bündelung der Vorschriften im nationalen Recht – sei es im KWG¹, sei es im VAG² – in einer separaten Rechtsmaterie im Hinblick auf die aus deutscher Sicht gestiegene Bedeutung von systemischen Risiken sinnvoll und angesichts möglicher zukünftiger Entwicklungen bedeutend tragfähiger ist. Solche Risiken ergeben sich aus der Ansteckungsgefahr, die aus unterschiedlichen Finanztätigkeiten, der Wertpapier-, Versicherungs- oder Bankentätigkeit, in einem Konglomerat resultiert.

Zur Anwendung der Möglichkeit, Stresstests durchzuführen bzw. Prognoserechnungen – in der Sprache des FKAG³, wie auch in weiteren Richtlinien des europäischen Rechts, die in der Entwicklung sind, Stichwort Solvency II: Wir sehen das nicht als Verschärfung an, sondern als eine vollkommen logische, fast zwingende Schließung einer Lücke. Es wäre völlig abstrus, auf Einzelunternehmensebene bzw. auf Gruppenebene in der Lage zu sein, entsprechende Stresstests oder Prognoserechnungen abverlangen zu dürfen und dies auf Konglomeratsebene nicht tun zu können. In welchem Maße in den nächsten Jahren von dieser Ermächtigung im FKAG Gebrauch gemacht wird, wird die Praxis zeigen. Die Möglichkeit, diesen letzten Baustein in der Kette beteiligter Unternehmen – das liegt in der Logik von Konglomeraten – schließen zu können, halten wir für ausgesprochen sinnvoll.

¹ Kreditwesengesetz.

² Versicherungsaufsichtsgesetz.

³ Finanzkonglomerate-Aufsichtsgesetz.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Es folgt Herr Nießner für die deutsche Bundesbank.

Sv Stefan Nießner (Deutsche Bundesbank): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich schließe mich im Wesentlichen meinem Vorredner an. Auch die Deutsche Bundesbank begrüßt es, dass die Teile über die zusätzliche Beaufsichtigung der Finanzkonglomerate aus dem KWG und dem VAG herausgelöst und in einem eigenen Gesetz geregelt werden. Durch die vielfältigen Änderungen in den letzten Jahren sind beide Aufsichtsgesetze so komplex geworden, dass die Regelung dieser Materie in einem eigenen Gesetz sicherlich dazu beiträgt, diese Gesetze wieder zu entschlacken.

Zum Thema Stresstests bzw. Prognoserechnung möchte ich darauf hinweisen, dass die im September vergangenen Jahres veröffentlichten Core Principles for the supervision of financial conglomerates des Joint Forums diese gerade für Finanzkonglomerate fordern. Wir gehen also nicht über das hinaus, was international für die Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten gefordert wird. Insofern unterstützen wir die Regelung. Vielen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Nächster Fragesteller ist Herr Abg. Zöllmer für die Fraktion der SPD.

Abg. Manfred Zöllmer (SPD): Ganz herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Frage geht an die Deutsche Kreditwirtschaft und an den Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft. Da der Gesetzentwurf nicht so kontrovers ist, möchte ich Sie bitten, Ihre Position, insbesondere Ihre Kritikpunkte, dazu zu erläutern.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Für die Deutsche Kreditwirtschaft, Herr Engelhard, bitte.

Sv Michael Engelhard (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Vielen Dank, Herr Abg. Zöllmer. In der Tat haben wir zwei spezielle Kritikpunkte in unsere Stellungnahme aufgenommen. Grundsätzlich unterstützen wir den mit dem Gesetzesvorhaben verbundenen Ansatz, auch die angestrebte Eins-zu-eins-Umsetzung, wie der Gesetzentwurf sie in weiten Teilen vorsieht.

Der erste Punkt betrifft die Definition der Mutter- und Tochterunternehmen. Der Gesetzentwurf verweist auf die nationalen Regelungen des Handelsgesetzbuches. Diese sind aufgrund der zugrundeliegenden Richtlinie nicht deckungsgleich mit europäischen Vorgaben. Das führt bei den betroffenen Instituten – das sind nach unserer Kenntnis im kreditwirtschaftlichen Bereich zwei große Finanzkonglomerate – zu zusätzlichem Aufwand bei der Umsetzung, weil sie hier gegenüber der internationalen Rechnungslegung nach IFRS

(International Financial Reporting Standards/Internationale Rechnungslegungsvorschriften für Unternehmen) unterschiedliche Abgrenzungen nur für Zwecke der Finanzkonglomeratberichterstattung und Abgrenzung vollziehen müssen.

Der zweite Punkt betrifft das Thema Risikokonzentration, insbesondere den Bereich der Schwellenwerte, wo es eine kleine Abweichung gibt. Risikokonzentrationen sind zunächst mit dem Thema der Großkreditdefinition verbunden. Im vorgelegten Gesetzentwurf weicht die Bemessung der Schwellenwerte für bedeutende Risikokonzentrationen (§ 33 Nr. 1 FKAG-E: "10 Prozent der Eigenkapitalanforderung (...)") von den Regelungen für Großkredite ab.

Unsere Stellungnahme enthält einen kleinen Ausblick auf die noch ausstehende FkSolV⁴, auf die nachgelagerte Verordnung, die noch kommen soll. Hier muss – auch zukünftig – eine gewisse Flexibilität bei den Berechnungsmethoden beibehalten werden. Das lässt insgesamt – unter Verweis auf einen Bericht der EU-Kommission, der Ende letzten Jahres vorgelegt worden ist – den Schluss zu, dass aus der FiCoD I⁵ der Auftrag erging, dass die Kommission sich das Regelwerk noch einmal mit Blick auf notwendige Änderungen anschauen soll. Die Kommission selbst kam zu dem Schluss, dass beim aktuellen Regelwerk mit Blick auf die Basel III-Umsetzung (CRD IV, CRR) und Solvency II schon viele Gesetzesinitiativen auf dem Weg sind, die Finanzkonglomerate schlussendlich regulieren und auf die Mitglieder des Konglomerates eingehen. Zumindest im Jahr 2013 ist genug auf dem Weg, um eine ausreichende Regulierung zu haben. Insofern wäre unser Petition, erst einmal die bestehenden Regelungen wirken zu lassen und dann auf weitere Maßnahmen zu blicken. Vielen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Herr Dr. Wehling hat das Wort für den Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft.

Sv Dr. Axel Wehling (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Vielen Dank, Herr Abg. Zöllmer. Auch wir bewerten den Gesetzentwurf grundsätzlich positiv. Da es im Großen und Ganzen um die Umsetzung von ausgehandeltem EU-Recht geht, ist das auch keine Überraschung. Ich mag nicht verhehlen, dass man es bei sechs in Deutschland befindlichen Finanzkonglomeraten auch bei der bisherigen Verteilung auf KWG und VAG hätte belassen können. Aber nun haben wir ein Gesetz vor uns.

Unsere größte Sorge betrifft die notwendige Synchronisierung der Regelungen des FKAG mit

⁴ Finanzkonglomerate-Solvabilitäts-Verordnung.

⁵ Finanzkonglomerate-Richtlinie I

dem CRD IV-Umsetzungsgesetz, die nachträglich notwendig sein wird. Wir gehen davon aus, dass das vorliegende Gesetz zum 1. Juni diesen Jahres verabschiedet wird und dass das CRD IV-Umsetzungsgesetz erst Ende des Jahres oder Anfang nächsten Jahres in Kraft tritt. Hier gibt es gewisse Probleme mit den gewachsenen Strukturen in den Finanzkonglomeraten und ihrer Beaufsichtigung. Das hängt mit dem sehr technischen Umfeld der gemischten Finanzholdinggruppe zusammen, die mit dem vorliegenden Gesetz eingeführt wird. Dort werden nachträgliche Regulierungen im Zusammenhang mit dem CRD IV-Umsetzungsgesetz erfolgen müssen. Es gibt bei den vier durch Versicherungen dominierten Finanzkonglomeraten Fälle, bei denen nach dem vorliegenden Gesetz die Aufsicht über die im Moment als Finanzkonglomerat beaufsichtigte Gesellschaft für den Zwischenzeitraum zwischen Juni 2013 und Anfang 2014 für sechs bis sieben Monate zur gemischten Finanzholdinggruppe übergehen würde, um dann auf der Basis der entsprechenden Ermächtigungsgrundlage in der CRD IV wieder auf die ursprünglich beaufsichtigte Gesellschaft zurückverlagert zu werden. Die Regelung in § 10a Satz 6 KWG-Entwurf ermöglicht es der BaFin, eine andere, weiter oben in der Gruppe angesiedelte Gesellschaft der Aufsicht zu unterwerfen. Wir sehen auch, dass gleichzeitig die Möglichkeit nach unten von der gemischten Finanzholdinggesellschaft auf die Finanzkonglomeratsgesellschaft überzugehen, so wie wir es im Moment haben, dann erst unter dem CRD IV-Umsetzungsgesetz erfolgen soll. Wir bitten darum, die Zeitläufe an dieser Stelle zu synchronisieren und gegebenenfalls die Regelung des § 10a Absatz 1 Satz 4 KWG entsprechend dem CRD IV-Änderungsgesetz vorzuziehen, um diese Friktionen zwischen den beiden Rechts- oder Regulierungssystemen gar nicht erst aufkommen zu lassen. Wir halten es für nicht erforderlich, erst einmal die jetzige Finanzkonglomeratebeaufsichtigung mit den Systemen, die dafür erforderlich sind, auf eine andere Trägergesellschaft zu verlagern und das nach einem halben Jahr entsprechend zurück zu verlagern. Das sollte aus unserer Sicht vermieden werden.

Einen ähnlichen Tatbestand sehen wir in Bezug auf die Groß- und Millionenkreditverordnung, so wie sie jetzt aus unserer Sicht schon richtig im Regierungsentwurf zu CRD IV angelegt ist. Im ersten Schritt würden die Konglomerate im Versicherungsbereich ohne diese CRD IV-Änderung einer anderen Regelung unterliegen, als dies in einem halben Jahr der Fall sein würde. Insofern würden wir dafür plädieren, auch die Änderung aus § 22 Nummer 1 KWG-Änderungsgesetz nach dem CRD IV-Umsetzungsgesetz entsprechend vorzuziehen, um diesen Punkt dann zu vermeiden.

Einen zweiten Punkt, den wir haben, der uns sehr stark betrifft, ist die Frage der Aufteilung der Zuständigkeiten der Finanzkonglomerateaufsicht zwischen BaFin und Bundesbank. Hier ist es aus unserer Sicht eine Lehre aus der Finanzmarktkrise, die Aufsicht in einer Hand zu zentrieren. Dies soll ja dann auch bei der BaFin erfolgen. Insofern begrüßen wir – gerade

dadurch, dass vier von sechs Finanzkonglomeraten versicherungsgeführt oder versicherungsdominiert sind – die Ansiedlung bei der BaFin sehr. Das dürfte auch keinen überraschen. Die jüngst im Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht erfolgte Schärfung und Klarstellung der Zuständigkeiten und der Eingriffsbefugnisse werden aus unserer Sicht im vorliegenden Gesetzentwurf durch die sehr weiten Eingriffsrechte der Bundesbank, aber auch durch die Informationsrechte wieder verwischt. Die klaren Zuständigkeiten, die gerade vor einem Vierteljahr auseinanderdividiert wurden, werden hier wieder miteinander vermengt. Insofern würden wir uns sehr dafür einsetzen, diese Eingriffsrechte, aber auch insbesondere die Auskunftsrechte, bei der BaFin als zuständige Behörde, aber auch als zuständiger zentraler Ansprechpartner mit einer sehr klaren Rollenverteilung zu zentrieren. Der im Wege des Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht gefundene Weg, dass dann ein entsprechendes Informationsaustauschsystem mit der Bundesbank aufgebaut werden kann, reicht aus unserer Sicht vollständig aus. Hier sollte kein duales System der Informationsrechte aufgebaut werden. Vielen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Die nächsten Fragen stellt Herr Abg. Sänger für die Fraktion der FDP.

Abg. Björn Sänger (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich bitte ebenfalls um eine grundlegende Bewertung des vorliegenden Gesetzes. Die Frage geht an Herrn Prof. Dr. Gründl – den ich zudem bitte, kurz auf seinen Vorschlag zur Präzisierung der Eigenmittel einzugehen – und an den BVI. Danke.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Prof. Dr. Gründl, Sie haben das Wort.

Sv Prof. Dr. Helmut Gründl (Goethe-Universität Frankfurt): Frau Vorsitzende, vielen Dank. Zur grundlegenden Bewertung: Ich denke, es ist angemessen, dieses Finanzkonglomeratengesetz umzusetzen, gerade im Hinblick auf die Erfahrungen, die wir im letzten Jahrzehnt gemacht haben. In Finanzkonglomeraten gibt es viele Kapitaltransfermechanismen, die sich eben nicht auf die Bankenseite oder auf die Versicherungsseite beschränken, sondern die diese Sektoren überschreiten. Es ist in jedem Fall vernünftig, eine Aufsicht über ein gesamtes Finanzkonglomerat und außerdem eine Eigenmittelunterlegung für das Finanzkonglomerat zu bestimmen, die sämtliche Kapitaltransfermechanismen mit einbezieht.

Zu meinen eigenen Vorschlägen: Es scheint mir eine Inkonsistenz zu sein – vielleicht auch ein Versehen –, dass die Bundesbank über § 29 FKAG für die Versicherungsaufsicht zuständig sein sollte. In § 1 des Entwurfes ist zu lesen, dass die BaFin die zuständige Behörde ist. Ich befürchte, dass es durch § 29 FKAG zu einem Kompetenzgerangel kommen

könnte, bzw. dass die nötige Expertise bei der Bundesbank erst über die Jahre aufgebaut werden müsste, während sie bei der BaFin schon lange vorhanden ist.

Der zweite Punkt betrifft § 22 FKAG, die Eigenmittelunterlegung. Die dort enthaltene Rechtsverordnungsermächtigung finde ich zu lapidar. Es wäre schön, wenn der Gesetzgeber eine gewisse Leitlinie vorgeben würde. Der Kern des Problems liegt darin, den möglichen Kapitaltransfer zwischen den Konglomeratsunternehmen offen zu legen und die entsprechenden Risiken mit Eigenmitteln zu unterlegen. Es gibt ja viele dieser Kapitaltransfermechanismen. Ich denke, es wäre eine gute Idee, dieses Ziel im Gesetz zu benennen. Meine Idee wäre gewesen, zu sagen, dass die Eigenmittelbestimmung unter Berücksichtigung aller innerhalb des Finanzkonglomerats bestehenden Kapitaltransfermechanismen erfolgen sollte. Das ist sicherlich auch im Sinne der Richtlinie, wenn sie in der Begründung der Richtlinie nachlesen. Ich denke, hier könnte der Gesetzgeber ein Zeichen setzen.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Es folgt Frau Franke für den BVI.

Sve Christa Franke (BVI Bundesverband Investment und Asset Management e. V.): Vielen Dank. Wir begrüßen ebenfalls, dass es ein Finanzkonglomerate-Aufsichtsgesetz gibt. Das ist ein Titel, bei dem man weiß, dass in diesem Gesetz Finanzkonglomerate geregelt werden. Das trägt – gerade für Außenstehende – gewiss zur Transparenz der Gesetzgebungsverfahren bei. Wir begrüßen auch, dass in diesem Gesetz die Vorgaben für die darunterfallenden Branchen – hauptsächlich die der Kreditwirtschaft und der Versicherungswirtschaft – einheitlich definiert werden. Das schafft eine gewisse Rechtsklarheit im Sinne der Übersichtlichkeit. Unsere Branche ist mit sogenannten nachgeordneten Unternehmen Teil eines Konglomerats, was für uns zusätzliche Organisations- und Auskunftspflichten generiert. Zudem verstärken sich die Prüfungsanforderungen der BaFin, was insoweit auch in Ordnung ist. Da wir ein eher individuelles Mitglied dieser Finanzkonglomeratefamilie mit eigenen Spezialvorschriften sind, sind wir froh, dass im vorliegenden Kabinettsentwurf Rücksicht auf unsere Rahmenbedingungen hinsichtlich der Eigenmittel und des Risikomanagements genommen wurde und dass sich die Pflichten, die sich aus der Stellung als Teil eines Finanzkonglomerats ergeben, nach diesen Spezialvorschriften zu richten haben.

Wir haben ein Anliegen eher technischer Art: Im Gesetz ist eine Ermächtigungsgrundlage enthalten, bei der es zum Beispiel um Einzelheiten bezüglich Meldepflichten bei Transaktionen, beispielsweise bei Kapitalanlagen geht. Das betrifft uns ganz besonders. Die Verordnung soll mit den Spitzenverbänden der Kredit- und der Versicherungswirtschaft konsultiert werden. Da uns das auch betrifft, würden wir uns freuen, wenn wir in den

Konsultationsprozess eingebunden würden.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank, Frau Franke. Das Wort hat Herr Abg. Koch, für die Fraktion DIE LINKE.

Abg. Harald Koch (DIE LINKE.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine erste Frage geht an Herrn Prof. Dr. Gründl: Wie sollten aus Ihrer Sicht die Stresstests auf Konglomeratsebene ausgestaltet sein, mit denen die BaFin einen besseren Überblick über Gruppenrisiken erhalten soll? Sollte es verpflichtende Stresstests bzw. Prognoserechnungen geben oder gar keine? Was wäre stattdessen zielführend?

Die zweite Frage geht an den Vertreter der Bundesbank, Herrn Nießner: Wie stehen Sie zu der Forderung, den Anwendungsbereich der Richtlinie auf sogenannte Schattenbanken zu erweitern? Leider konnte sich die Europäische Kommission in Ihrem Prüfbericht nicht dazu durchringen. Sollte die Aufsicht zugleich auf Pensionsfonds erweitert werden? Danke schön.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Prof. Dr. Gründl hat das Wort.

Sv Prof. Dr. Helmut Gründl (Goethe-Universität Frankfurt): Herr Abg. Koch, vielen Dank für Ihre Frage. Aus ökonomischer Sicht würde ich mir vorstellen, dass derartige Stresstests auf der Basis einer Risikolandkarte des Finanzkonglomerats stattfinden. Die Idee wäre, sämtliche Kapitaltransfers bzw. sämtliche Mechanismen des Kapitaltransfers abzubilden, die mit eigenen Fremdkapitalverpflichtungen, Rückversicherungen, Finanzrückversicherungen und Captives⁶ vielfältig sein können. Es gäbe eine Verflechtung zwischen den Institutionen, die es ermöglicht, die Zeit, in der eine Ansteckung stattfinden könnte, mit einzubeziehen. Nehmen wir als Beispiel eine Ansteckung zwischen Bank- und Versicherungsbereich über Bankenbonds, die im Versicherungsunternehmen gehalten werden. Man hätte eine Abbildung dieser Kapitalmechanismen, die man dann entsprechend stressen kann. Das heißt, dass man an einer bestimmten Stelle ein adverses Ereignis auftauchen lässt, welches konkret die Staatsschuldenkrise, die Bankenbonds betrifft. Dadurch könnte ein Schock in der Versicherungsbranche ausgelöst werden, die ihrerseits entsprechend durch das Halten von Staatsanleihen betroffen ist. Auf diese Weise könnte der doppelte Impact abgebildet werden. Mein Vorschlag wäre also eine Risikolandkarte des Finanzkonglomerats.

⁶ „Ein Eigenversicherer oder Eigenversicherungsunternehmen (englisch Captive Insurance Company oder auch kurz Captive; von englisch captive für „gefangen“ oder „gefesselt“) ist ein firmeneigenes Versicherungsunternehmen, das dem Mutterunternehmen zur Absicherung firmeneigener Versicherungsrisiken im Rahmen der Selbstversicherung dient.“ Quelle: <http://de.wikipedia.org/wiki/Eigenversicherer>.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Es folgt Herr Nießner.

Sv Stefan Nießner (Deutsche Bundesbank): Zu den Themen der Schattenbanken und der Pensionsfonds: Vorgabe für die Gesetzesumsetzung war zunächst eine Eins-zu-eins-Umsetzung. Deshalb haben BaFin und Bundesbank zusammen mit dem BMF darauf verzichtet, den Anwendungsbereich zu erweitern. Bei Schattenbanken muss man berücksichtigen, dass diese als Finanzinstitute zum Teil schon erfasst sind. Sofern sie Teil der Gruppe sind, sind sie bei der Ermittlung der Eigenkapitalanforderung zu berücksichtigen. Soweit sie nicht als Finanzinstitute zu berücksichtigen sind, ist das Risiko aus Anlagen in Schattenbanken gleichwohl im Risikomanagement zu erfassen. Es ist nicht so, dass sie völlig außen vor gelassen sind. Bei Pensionsfonds muss man berücksichtigen, dass die Risiken im Wesentlichen von den Unternehmen getragen werden, die den Pensionsfonds beauftragen und nicht vom Pensionsfonds selbst. Von daher gibt es gute Gründe, davon Abstand zu nehmen, Pensionsfonds mit in die Konglomerate aufzunehmen. Vielen Dank.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Ich danke Ihnen. Nächste Fragestellerin ist Frau Abg. Paus für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. Lisa Paus (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an die Bundesbank und eine an die BaFin. Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft fand es kritisch, dass zukünftig – wenn das Gesetz so umgesetzt wird – auch die Bundesbank Auskünfte und Unterlagen von allen beaufsichtigten Unternehmen, die Teil des Finanzkonglomerates sind, einholen kann, also zukünftig auch von Versicherungsunternehmen. Könnten Sie vielleicht erklären, warum Sie das trotzdem für notwendig halten?

Die Frage an die BaFin: In § 7 FKAG wird die Zugehörigkeit einer Gruppe zur Finanzbranche definiert. Danach ist eine Gruppe Teil der Finanzbranche – und fällt damit potentiell unter das Gesetz –, wenn der Anteil der Bilanzsumme der Finanzunternehmen 40 Prozent der Bilanzsumme der Gruppe übersteigt. Wenn beispielsweise die Finanzunternehmen in meiner Gruppe eine Bilanzsumme von 50 Milliarden Euro haben und die Gruppe insgesamt eine Bilanzsumme von 100 Milliarden hat, dann wird das Gesetz angewendet. Wenn die Bilanzsumme der Finanzunternehmen 50 Milliarden beträgt, die Gruppe aber eine Bilanzsumme von 130 Milliarden hat, wird das Gesetz nicht angewendet, obwohl die Bilanzsumme meiner Finanzunternehmen identisch ist. Deswegen unsere Frage: Wäre es nicht sinnvoll, eine alternative, absolute Grenze einzuziehen, nach der das Gesetz anzuwenden ist – zum Beispiel, wenn die Bilanzsumme der Finanzunternehmen größer ist als x Euro?

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Es beginnt Herr Nießner für die Bundesbank.

Sv Stefan Nießner (Deutsche Bundesbank): Vielen Dank. Zur Beteiligung der Bundesbank an der Aufsicht über Finanzkonglomerate ist zu sagen, dass wir schon nach den bisherigen Regelungen in die Beaufsichtigung mit eingebunden sind. Nach dem KWG sind wir bereits in der Lage, uns zumindest aus dem Bankensektor relevante Informationen über Finanzkonglomerate zu besorgen, wenn wir der Auffassung sind, dass das nötig ist, um die Risiken des Finanzkonglomerates für die Bank zu beurteilen. Durch die einheitliche Regelung der Aufsicht über Finanzkonglomerate ist der Anwendungsbereich insofern erweitert worden, als dass wir das nun auch bei Versicherungsunternehmen machen können.

Ein Schwerpunkt wird für die Bundesbank sein, zu gucken, welche Auswirkungen die Beziehungen im Finanzkonglomerat auf die jeweils beaufsichtigten Banken haben. Da sehen wir unseren Schwerpunkt in der Beteiligung an der Aufsicht, die Risiken für Banken und den Bankensektor festzustellen und nicht darin, die Aufsicht über Finanzkonglomerate zu nutzen, um einen stärkeren Zugriff auf Versicherungsunternehmen zu bekommen. Man hätte das Auskunftsrecht im FKAG deutlich komplizierter stricken müssen, um zu erreichen, dass die Bundesbank nur bei Instituten des Banken- und Wertpapiersektors Auskünfte verlangen kann. Das Prüfungsrecht – das möchte ich ausdrücklich betonen – liegt ausschließlich bei der BaFin, die dort die Anordnung treffen kann, wer prüft. Es wird sicherlich so sein, dass man sich darauf beschränkt und dass die Bundesbank nur bei Banken Prüfungen durchführt und nicht bei Versicherungen. Von daher teile ich die Bedenken vom Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft nicht. Danke schön.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Für die BaFin hat das Wort Herr Hufeld.

Sv Felix Hufeld (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Gestatten Sie mir, kurz die mehrfach geäußerten Bedenken eines Kompetenzproblems zu reflektieren. Wir glauben, dass durch die Systematik des FKAGs klar gestellt ist, dass parallele Berichtswege nicht bestehen sollten. In puncto Auskunftersuchen hätten wir keine Einwände, wenn insofern eine Klarstellung in § 29 FKAG vorgenommen würde, die deutlich macht, dass die Bundesbank sich – was Auskunftersuchen angeht – an der BaFin orientieren kann. Im Übrigen darf ich darauf hinweisen, dass durch das kürzlich erlassene Gesetz zur Stärkung der Finanzstabilität und dem dabei geschaffenen Arbeitskreis eine analoge Situation eingetreten ist, nämlich dahingehend, dass erstmalig das sogenannte makroprudentielle Mandat der Bundesbank auf die Gesamtfinanzmarktsituation – damit auch auf die Versicherungen – erstreckt wurde. Es gibt eine klare Absprache und ein Einvernehmen

zwischen Bundesbank und BaFin, dass tunlichst nicht doppelt auf die Industrie zugegriffen werden soll, was zweifellos nicht sinnvoll wäre. Was das Prüfungsrecht anbelangt, stimme ich der Bundesbank ausdrücklich zu. Das Problem können auch wir im vorliegenden Gesetzentwurf nicht erkennen. Es ist vollkommen klargestellt, dass es eine separate Prüfungstätigkeit der Bundesbank insofern nicht geben kann.

Zu ihrer Frage die Definition in § 7 FKAG betreffend der Definition der Zugehörigkeit einer Gruppe zur Finanzbranche: Es geht um die Frage, wann es sich überhaupt um ein *Finanzkonglomerat* handelt – nicht generell um ein Konglomerat, das ist ja in viel komplexeren Vorschriften im weiteren Gesetzesentwurf niedergelegt. Ich fürchte, die trockene Antwort lautet, dass sich das deutsche Umsetzungsgesetz exakt an die europäische Richtlinie hält, die das so vorsieht, und dass das eins zu eins übernommen wurde. Ich weiß nicht, inwieweit nationale Spielräume für eine Differenzierung bestünden.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Für die Fraktion der CDU/CSU hat das Wort Herr Abg. Brinkhaus.

Abg. Ralph Brinkhaus (CDU/CSU): Ich würde gerne dem GDV die Möglichkeit geben, sich mit den Äußerungen von Bundesbank und BaFin auseinanderzusetzen.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Dr. Wehling hat das Wort für den GDV.

Sv Dr. Axel Wehling (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.): Vielen Dank, Herr Abg. Brinkhaus. Ich glaube, es ist zum Ausdruck gekommen, dass wir nach dem Gesetz zur Stärkung der Finanzaufsicht in Deutschland eine klarere Struktur haben. Wir begrüßen, dass es eine Übereinkunft zwischen BaFin und Bundesbank gibt, dass es für den gleichen Tatbestand nur eine Berichtslinie geben sollte und dass sich BaFin und Bundesbank im Zweifel abstimmen. Wir stellen uns weiterhin die Frage, was geschieht, wenn es in unterschiedlichen Berichtslinien zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedliche Berichtsformate zu vergleichbaren Tatbeständen geben sollte. Hiergegen wehren wir uns. Ich nehme von Bundesbank und BaFin den Konsens mit, dass es nur diese eine Berichtslinie geben sollte, so dass einer entsprechenden Festschreibung im vorliegenden Gesetz nichts entgegensteht. Man sollte dann die nötige Rechtssicherheit schaffen. Danke.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Für die Fraktion der SPD hat das Wort Herr Abg. Binding.

Abg. Lothar Binding (Heidelberg) (SPD): Ich würde gerne die BaFin zu einigen Begriffen befragen, die ich nicht ganz verstehe. Zum einen ist das der Begriff der

Finanzholdinggruppe. Da wir eine Gruppenbesteuerung haben, kenne ich das Wort Gruppe. Auch vom Begriff der Holding habe ich eine ungefähre Vorstellung. Den zusammengesetzten Begriff verstehe ich aber nicht.

Zum anderen verstehe ich die Definition des Finanzkonglomerats in § 1 Abs. 2 Nr.1 FKAG nicht. Danach ist ein Finanzkonglomerat eine Gruppe, an deren Spitze ein Unternehmen eines Finanzkonglomerats steht. Der Begriff scheint also mit sich selbst definiert zu werden.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Hufeld, können Sie das aufklären?

Sv Felix Hufeld (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Ich gebe mir Mühe. Zunächst glaube ich, dass Ihr Instinkt richtig ist. Er reflektiert die Tatsache, dass in der realen Welt – wenn man nicht nur die wenigen deutschen Finanzkonglomerate, sondern die breite europäische Welt betrachtet – eine Vielzahl von teilweise sehr komplexen Gestaltungsmöglichkeiten genutzt wird. Ein Finanzkonglomerat kann seinerseits aus einer Mehrzahl von Teilgruppen bestehen, beispielsweise einer Bankengruppe oder einer Versicherungsgruppe. Welches Unternehmen am besten dazu geeignet ist, als übergeordnetes Unternehmen im Sinne der Definition des Gesetzes zu agieren, kann aus Sicht des Konglomerats unterschiedlich beurteilt werden und wird in der Praxis auch unterschiedlich beurteilt. Es gibt gelegentlich Konglomerate, die eine sehr schlanke Holding haben, die nur diese Holdingfunktion ausübt. Es gibt aber auch Konglomerate, in denen eine Teilholding mit operativen teilunternehmerischen Funktionen agiert. Es kann auch eine Holdinggesellschaft geben, die selbst voll und ganz operativ tätig ist, sei es in Bankfragen, sei es in Versicherungs-, Rückversicherungs- oder sonstigen Fragen. Es könnte sich theoretisch sogar um eine Investmentgesellschaft handeln.

Um die Vielzahl von Fallgestaltungen aufzugreifen und keine Lücken zu hinterlassen, hat man diese etwas verwirrenden Möglichkeiten zugelassen. Im Übrigen wollte man eine Lücke in der Vorgängerrichtlinie schließen, indem man es ermöglicht, auch diese sogenannten gemischten Finanzholdings unter die Konglomeratsdefinition zu subsumieren. Ich fürchte, dass man mit der Vielgestaltigkeit leben muss, weil sie in der Natur der Konglomerate liegt.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank. Haben sich weitere Fragen bei der Union ergeben? Das ist nicht der Fall. Dann würde ich zu Herrn Abg. Sänger springen. Haben Sie eine Frage? Nein. Die Fraktion der FDP hat auch keine Frage. Dann hat Herr Abg. Koch das Wort.

Abg. Harald Koch (DIE LINKE.): Neuste Berichte zeigen, dass Journalisten intensiv

recherchieren – ich habe den Eindruck, sie tun das teilweise nachdrücklicher als beaufsichtigende Behörden – und feststellen, dass in der Finanzbranche sehr komplexe Gebilde entstanden sind. Dienen diese noch der realen Wirtschaft – wobei ich die Finanzwirtschaft auch zur Wirtschaft zähle? Für mich stellt sich die große Frage, ob die BaFin bzw. andere an der Aufsicht Beteiligte mit ihrem Personal überhaupt in der Lage sind, die im Gesetz vorgesehene Aufgabe wahrzunehmen.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herr Hufeld hat das Wort.

Sv Felix Hufeld (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Die kurze Antwort lautet: Ja, sind wir. Den Eindruck, dass Journalisten intensiver beaufsichtigen als die BaFin, möchte ich zurückweisen. Wir stellen des Öfteren fest, dass nicht alles, was im Wege einer journalistischen Recherche zu Tage gefördert wird, einer aufsichtlichen Prüfung standhält. Natürlich lesen auch wir Zeitungen und sind dankbar für alles, was in dieser Form ans Tageslicht kommt. Ich möchte einem Eindruck aber entgegentreten: Durch die Finanzkonglomeratsrichtlinie bzw. das FKAG wurde die Aufsicht über komplexe Strukturen nicht neu erfunden. Seit Jahr und Tag wird durch BaFin und Bundesbank über sehr komplexe Finanzgruppen ohne Konglomeratsperspektive – eine Deutsche Bank, eine Allianzgruppe – Aufsicht geführt. Was wir hier bündeln, ist „nur“ die relativ dünne zusätzliche Schicht, die durch den spezifischen Konglomeratscharakter hinzukommen kann. Das heißt nicht, dass die heute schon vorhandene Praxis auf Gruppen- bzw. Einzelunternehmensebene nicht im Blickfeld wäre. Ich würde sagen, dass der überragende Teil der Komplexität dieser Gruppen durch das vorhandene Instrumentarium adäquat abgedeckt und geprüft wird.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Vielen Dank, Herr Hufeld. Herr Nießner, möchten Sie ergänzen?

Sv Stefan Nießner (Deutsche Bundesbank): Ich möchte dahingehend ergänzen, dass Schwerpunkt der Aufsicht immer noch die sektorale Aufsicht nach dem KWG bzw. dem VAG ist und dass die Konglomeraterichtlinie schwerpunktmäßig sicherstellen soll, dass Eigenkapital, welches im Bankensektor genutzt wird, nicht gleichzeitig zur Unterlegung im Versicherungssektor genutzt werden kann bzw. umgekehrt – je nachdem, wie die Gruppe strukturiert ist. Man muss zusätzlich in den Blick nehmen, ob Risiken in den verschiedenen Sektoren entstanden sind. Dies kann aber auf keinen Fall die sektorale Aufsicht ersetzen. Danke.

Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund: Herzlichen Dank. Nächste Fragestellerin ist Frau Abg. Paus für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Dort gibt es keine Fragen mehr, bei der

Fraktion der SPD ebenfalls nicht. Dann darf ich mich bei unseren Experten bedanken, die alle Fragen vollumfänglich beantwortet haben. Herzlichen Dank, dass Sie bei uns waren. Bis zum nächsten Mal. Ich schließe die Sitzung.

Schluss der Sitzung: 13.45 Uhr

Dr. Birgit Reinemund, MdB

Vorsitzende