

## **Stellungnahme**

**des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft**

**Öffentliches Fachgespräch des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages 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“ - Drucksache 17/12602**

**Gesamtverband der Deutschen  
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin  
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin  
Tel.: +49 30 2020-5000  
Fax: +49 30 2020-6000

51, rue Montoyer  
B - 1000 Brüssel  
Tel.: +32 2 28247-30  
Fax: +32 2 28247-39

Ansprechpartner:  
**Dr. Axel Wehling**  
**Mitglied der Hauptgeschäftsführung**

E-Mail: [a.wehling@gdv.de](mailto:a.wehling@gdv.de)

[www.gdv.de](http://www.gdv.de)

Von den derzeit sechs Unternehmensgruppen in Deutschland, die als Finanzkonglomerat einer zusätzlichen Beaufsichtigung durch die BaFin unterzogen werden, haben allein vier ein Versicherungsunternehmen bzw. eine Holding mit bedeutenden Versicherungsbeteiligungen an der Spitze. Deshalb hat die zusätzliche Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten eine erhebliche Bedeutung für die deutsche Versicherungswirtschaft.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die deutsche Versicherungswirtschaft grundsätzlich die im Zuge der Umsetzung der Richtlinie 2011/89/EU (FICOD I) angestrebte Zusammenführung der Aufsichtsvorschriften für Finanzkonglomerate in einem Finanzkonglomerate-Aufsichtsgesetz (FKAG-E). Dies trägt der europäischen Konzeption Rechnung, die Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten außerhalb der sektoralen Vorschriften für Banken und Versicherungen zentral in einer gesonderten Richtlinie zu regeln. Darüber hinaus erhalten dadurch sowohl das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) als auch das Kreditwesengesetz (KWG) eine übersichtlichere und stärker an ihren Regelungszielen ausgerichtete Struktur.

- Gleichwohl müssen die bisherigen Unterschiede zwischen Banken und Versicherungen, die einem Konglomerat angehören, auch in einem einheitlichen Regelwerk gewahrt bleiben. Vor diesem Hintergrund sind insbesondere die vorgesehenen Eingriffsbefugnisse der Deutschen Bundesbank gegenüber den der zusätzlichen Beaufsichtigung unterliegenden Versicherungsunternehmen abzulehnen. Im Versicherungsbereich hat sich die BaFin seit Einführung der zusätzlichen Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten als zentrale Ansprechpartnerin und kompetente Aufsichtsinstanz etabliert. Das Konzept der Aufsicht aus einer Hand hat sich gerade in der Finanzmarktkrise nachhaltig bewährt.
- Mit der Einbeziehung von gemischten Finanzholding-Gesellschaften wird ein Regelungsbereich der CRD IV-Richtlinie antizipiert, ohne dass die notwendigen Begleitregelungen ebenfalls vorzeitig umgesetzt werden. Dies kann in der Übergangszeit zu erheblichen Problemen in der Steuerung von Finanzkonglomeraten bis hin zur Notwendigkeit von Umstrukturierungen führen. Außerdem bedeutet die Behandlung von Versicherungsbeteiligungen als Millionenkredit eine aus wirtschaftlicher Perspektive nicht gerechtfertigte Belastung, welche den Zusammenhalt von Finanzkonglomeraten in Frage stellen kann. Daher sind hier dringend ergänzende Regelungen erforderlich, wie sie die CRD IV-Richtlinie vorsieht.
- Die in der Begründung des Gesetzentwurfs hervorgehobene Aufrechterhaltung von Aufsichtsstandards, die über die Vorgaben der Richtlinie hinausgehen, sollte kritisch hinterfragt werden. Die Richtlinie 2002/87/EG stellt ein in sich geschlossenes Regelwerk für die Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten dar. Daher besteht beispielsweise keine Notwendigkeit, an der in der Richtlinie nicht geforderten Beaufsichtigung von Untergruppen oder an Korrekturposten zum Eigenkapital festzuhalten. Die europäische Wettbewerbssituation sollte für deutsche Finanzkonglomerate nicht national verschärft werden.

## **I. Einleitung**

Auf europäischer Ebene ist am 9. Dezember 2011 die Änderungsrichtlinie 2011/89/EU zur Anpassung der Finanzkonglomerate-Richtlinie (2002/87/EG), der Versicherungsgruppen-Richtlinie (98/78/EG), der Kapitaladäquanz-Richtlinie (2006/48/EG) sowie der Solvency II-Richtlinie (2009/138/EG) in Kraft getreten. Die deutsche Versicherungswirtschaft unterstützt eine Reihe der mit der Änderungsrichtlinie vollzogenen Anpassungen bei der Aufsicht über Finanzkonglomerate. Zu nennen sind hier unter anderem die erhöhte Flexibilität bei der möglichen Freistellung kleiner Gruppen von der zusätzlichen Beaufsichtigung, die mögliche Nicht-einbeziehung von Minderheitsbeteiligungen, die Einbeziehung von Rückversicherern als regulierte Unternehmen sowie die Streichung der Buchwertmethode bei der Ermittlung der Finanzkonglomerate-Solvabilität. Kritisch zu sehen ist dagegen insbesondere die Einbeziehung von gemischten Finanzholding-Gesellschaften in die sektorale Gruppenaufsicht. Durch diese Maßnahme werden keine ersichtlichen Aufsichtslücken geschlossen, wohl aber die Gefahr einer Doppelbeaufsichtigung erhöht. Daher kommt einer sachgerechten Anwendung der im Gesetzentwurf umgesetzten Freistellungsmöglichkeiten eine wichtige Bedeutung zu.

## **II. Kernpunkte zu den Gesetzgebungsvorschlägen**

### **1. Artikel 1, § 29 FKAG-E – Eingriffsbefugnisse der Bundesbank**

Die Vorschrift ermöglicht es der Bundesbank, Auskünfte und Unterlagen von den beaufsichtigten Unternehmen eines Finanzkonglomerats einzufordern. Zudem kann die Befugnis zur Durchführung von Vorort-Prüfungen auf die Bundesbank delegiert werden. Durch die Zusammenführung der Aufsichtsvorschriften in einem Gesetz wird nunmehr nicht mehr danach differenziert, ob das beaufsichtigte Unternehmen der Versicherungs- oder der Bankenbranche angehört.

Die Eingriffsbefugnisse der Bundesbank sind jedoch nachdrücklich abzulehnen, soweit sie sich auf beaufsichtigte Versicherungsunternehmen erstrecken. § 83 VAG, der ausweislich der Begründung in § 29 FKAG-E umgesetzt werden soll, sieht ausdrücklich und aus guten Gründen keine Eingriffsbefugnisse der Bundesbank gegenüber beaufsichtigten Versicherungsunternehmen und keine Delegationsmöglichkeiten der BaFin vor.

Zum einen fehlt es der Bundesbank im Gegensatz zur BaFin an der erforderlichen Expertise und Erfahrung im Versicherungsbereich, um die zugeordneten Kontroll- und Informationsrechte zielgerichtet ausüben zu können. Zudem verfolgt die Bundesbank bei der Regulierung von Banken eine grundsätzlich unterschiedliche Aufsichtsphilosophie. Dieses Defizit kann in der Praxis dazu führen, dass die ohnehin begrenzten Ressourcen der Unternehmen für die Beantwortung von ineffizienten und nicht zielführenden Auskunftersuchen gebunden werden. Zum anderen besteht die Gefahr, dass sich die Prüfungsanordnungen der BaFin und der Bundesbank widersprechen. Die Vorschrift sieht keine Regelung vor, wie solche Konflikte gelöst werden können. Unklare Kompetenzen und ungelöste Zuständigkeitsfragen können aber weder im Sinne der Aufsicht noch der Unternehmen sein.

§ 1 Absatz 1 FKAG-E stellt klar, dass die BaFin die für die zusätzliche Beaufsichtigung zuständige Behörde ist. Im Versicherungsbereich hat sich die BaFin seit Einführung der zusätzlichen Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten als zentrale Ansprechpartnerin und kompetente Aufsichtsinstanz etabliert. Das Konzept der Aufsicht aus einer Hand hat sich gerade in der Finanzmarktkrise nachhaltig bewährt. Diese klare Rollenverteilung muss insbesondere bei der Regelung von konkreten Eingriffsbefugnissen und entsprechenden Duldungspflichten der Unternehmen gewahrt bleiben.

## **2. Artikel 2, § 10a Abs. 3a KWG-E - Übergeordnetes Unternehmen einer gemischten Finanzholding-Gruppe**

Die zentrale inhaltliche Neuausrichtung der Richtlinie 2011/89/EU besteht darin, dass die sektoralen Aufsichtsvorgaben nunmehr den Begriff der gemischten Finanzholding-Gesellschaften definieren und in den jeweiligen Regelungsbereich miteinbeziehen. Ungeachtet der Frage, ob die gleichzeitige Anwendbarkeit der Finanzkonglomerataufsicht sowie der Banken- und Versicherungsgruppenaufsicht tatsächlich geeignet ist, vermeintliche Aufsichtslücken zu schließen, resultiert daraus durch die zeitversetzte Umsetzung der CRD IV-Richtlinie ein signifikantes Problem für die aufsichtsrechtliche Steuerung der durch die vorgezogene Einbeziehung von gemischten Finanzholding-Gesellschaften entstehenden Bankengruppen.

Während die CRD IV-Richtlinie die Möglichkeit vorsieht, dass auch andere Holding-Gesellschaften bzw. gruppenzugehörige Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen zum übergeordneten Unternehmen der Grup-

pe bestimmt werden können, sind nach dem vorgelegten Gesetzentwurf zu § 10a Kreditwesengesetz (KWG) nur Kreditinstitute oder die gemischte Finanzholding-Gesellschaft selbst für die Erfüllung der aufsichtsrechtlichen Vorgaben zuständig. Wird die tatsächliche Steuerung der Gruppe jedoch auf einer anderen Ebene angesiedelt, sind diese Unternehmen weder rechtlich noch von den vorhandenen Ressourcen her in der Lage, die Erfüllung der aufsichtsrechtlichen Anforderungen sicherzustellen.

Die Unternehmen wären in diesen Fällen daher gezwungen, kostenintensive und den ökonomischen Gegebenheiten nicht entsprechende Umstrukturierungen vorzunehmen, um den Vorgaben des KWG gerecht zu werden. Dies kann nicht im Interesse der Aufsicht sein. Aus aufsichtsrechtlicher Perspektive muss sichergestellt sein, dass die Risiken der Gruppe adäquat abgedeckt werden. Welches konkrete Unternehmen der Gruppe letztendlich dafür in die Pflicht genommen wird, sollte nicht von formalen Bedingungen abhängen. Stattdessen sollten im KWG die notwendigen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass diejenigen Unternehmen herangezogen werden können, die rechtlich und tatsächlich die Steuerungsfunktion für die Gruppe ausüben.

### **3. Änderung der Großkredit- und Millionenkreditverordnung - Ausnahmen für Versicherungsbeteiligungen im Finanzkonglomerat**

Die phasenverschobene nationale Umsetzung der Richtlinie 2011/89/EU und der CRD IV-Richtlinie kann sich darüber hinaus zu einer aus ökonomischer Sicht nicht gerechtfertigten Belastung für die gesamte Gruppe auswirken. Diese Belastung entsteht dadurch, dass die Versicherungsbeteiligungen einer gemischten Finanzholding-Gruppe nach dem Verständnis des KWG als Millionenkredit und damit als besonderes Risiko betrachtet werden.

Unter dem CRD IV-Aufsichtsregime ist dies unproblematisch, da berücksichtigt wird, dass die Gruppe bereits insgesamt bzw. auf konsolidierter Basis als Finanzkonglomerat ausreichend beaufsichtigt wird. Diese sinnvolle und vernünftige Lösung wird im Gesetzentwurf der Bundesregierung aber nicht übernommen.

Stattdessen müsste für diese Risiken Eigenkapital vorgehalten oder die Versicherungsbeteiligung veräußert werden. Dies hätte zur Folge, dass das Geschäftsmodell und die Finanzausstattung des gesamten Konglo-

merats gefährdet werden, obwohl in der aufsichtsrechtlichen Gesamtwürdigung der Gruppe keine Gefahrenlage existiert. Daher ist es zwingend erforderlich, dass die entsprechenden Ausnahmeregelungen in der CRD IV-Richtlinie ebenfalls umgesetzt oder hilfsweise sachgerechte Übergangsregelungen bis zu ihrer vollständigen Umsetzung aufgenommen werden.

#### **4. Artikel 1, § 1 Absatz 2 FKAG-E – Untergruppen**

Die Neuregelung sollte klarstellen, dass innerhalb Deutschlands keine Aufsicht über Untergruppen eines Finanzkonglomerats stattfindet. Diese ist nur gerechtfertigt, wenn die Aufsicht über das übergeordnete Unternehmen der Untergruppe von einer anderen Behörde als die Aufsicht über das übergeordnete Unternehmen der (Ober-)Gruppe ausgeübt wird, was aber innerhalb Deutschlands nicht der Fall ist. Der Aufwand, auf unterer Ebene in einer Gruppe einen konsolidierten Abschluss zu erstellen, wäre unverhältnismäßig.

#### **5. Artikel 1, § 20 FKAG-E – Festsetzung von Korrekturposten**

In § 20 FKAG-E wird die aktuell in § 104q Absatz 5 VAG geregelte Befugnis übernommen, Korrekturposten auf die Eigenmittel des Finanzkonglomerats festzusetzen. Diese Vorschrift stellt ebenfalls eine überschießende Umsetzung der Richtlinie 2002/87/EG dar und sollte daher gestrichen werden. Sie ist mangels einer belastbaren Definition der Voraussetzungen, unter denen von einer Gefährdung der Solvabilität auszugehen ist, unbestimmt und unklar und kann sich in Krisensituationen prozyklisch auswirken.

#### **6. Inkrafttreten bzw. Übergangsvorschriften**

Unklar ist schließlich noch der Zeitpunkt des Inkrafttretens. Hier sollte klargestellt werden, dass der vorliegende Gesetzentwurf nicht vor Inkrafttreten der CRR bzw. vor Umsetzung der CRD IV in Deutschland in Kraft tritt. Dies gilt insbesondere für Art. 2 des Gesetzentwurfs. Anderenfalls stellt sich die Frage, ob für eine Zwischenzeit bis zum Inkrafttreten der CRR bzw. bis zur Umsetzung der CRD IV sog. gemischte Finanzholding-

Gruppen entstehen und ob für diese gemischten Finanzholding-Gruppen die derzeit geltenden Vorschriften anwendbar sind.

Diese Beaufsichtigung gemischter Finanzholding-Gruppen auf der Grundlage der Bankenrichtlinie 2006/48/EG für eine Zwischenzeit bis zum Inkrafttreten der CRR bzw. bis zur Umsetzung der CRD IV sollte vermieden werden; sie ist weder ökonomisch oder organisatorisch noch aus aufsichtsrechtlichen Gründen erforderlich und sinnvoll. Sofern dies nicht möglich ist, sollte der Gesetzentwurf zumindest um adäquate Übergangsvorschriften ergänzt werden.

Berlin, den 11. April 2013