

Stiftungsprofessur für Versicherung
und Regulierung

International Center for Insurance
Regulation

Prof. Dr. Helmut Gründl
Managing Director

Telefon +49 (0)69 798 33690
Fax +49 (0)69 798 33691
E-Mail gruendl@finance.uni-frankfurt.de
Web www.icir.de

Frankfurt/M., 10.04.2013

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinie 2011/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Richtlinien 98/87/EG, 2002/87/EG, 2006/48/EG und 2009/138/EG hinsichtlich der zusätzlichen Beaufsichtigung der Finanzunternehmen eines Finanzkonglomerats (Finanzkonglomerate-Aufsichtsgesetz – FKAG)

Mittels des Gesetzes zur zusätzlichen Aufsicht über beaufsichtigte Unternehmen eines Finanzkonglomerats sollen Regelungslücken geschlossen werden, die im Laufe des vergangenen Jahrzehnts im Rahmen der Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten zutage getreten sind. Diese Lücken betreffen insbesondere die Gefahr, dass relevante Risiken innerhalb eines Finanzkonglomerats übersehen werden, insbesondere Risiken, die sich aus der „Ansteckung“ einzelner Finanzkonglomerats-Unternehmen ergeben.

Die Richtlinie und der vorliegende Gesetzentwurf haben zum Ziel, diese Lücken durch ein Bündel von Maßnahmen zu schließen:

1. durch eine verbesserte Zusammenarbeit der deutschen und europäischen Aufsichtsbehörden (§§ 3 – 5 FKAG-E)
2. durch eine möglichst präzise Festlegung, unter welchen Bedingungen ein Finanzkonglomerat vorliegt und als solches zusätzlich beaufsichtigt werden soll (§§ 6 – 16 FKAG-E)
3. durch eine risikoadäquate Bestimmung einer angemessenen Eigenmittelunterlegung auf Konglomeratsebene (§§ 17 – 22 FKAG-E)
4. durch spezielle Vorschriften zu den Risikokonzentrationen und konglomeratsinternen Transaktionen, zu besonderen organisatorischen Pflichten und Reglementierungen sowie Berichtspflichten (§§ 23 – 30 FKAG-E)

In der vorliegenden Stellungnahme soll auf eine Inkonsistenz zwischen Punkt 1 und Punkt 4 hingewiesen sowie ein Vorschlag zur Präzisierung der Eigenmittelvorschriften (Punkt 3) unterbreitet werden.

Inkonsistenz zwischen § 1 und § 29 FKAG-E

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ist (neben den Landesaufsichtsbehörden) die zuständige Aufsichtsbehörde für die Beaufsichtigung von Versicherungsunternehmen. Sie wird in § 1 Absatz 1 FKAG-E als Aufsichtsbehörde für die zusätzliche Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten genannt. Insofern erscheint es inkonsistent und unnötig, wenn über § 29 FKAG-E der Deutschen Bundesbank Auskunfts- und Prüfungsbefugnisse für den Versicherungsbereich übertragen werden sollen. Diese Übertragung von Kontrollrechten kann zu Kompetenzgerangel zwischen Bundesanstalt und Bundesbank führen und erscheint im Hinblick auf die bei der Bundesanstalt bereits vorhandene, bei der Bundesbank aber erst aufzubauende diesbezügliche Aufsichtsexpertise ineffizient. Die Ineffizienz führte in der Konsequenz bei den Versicherungsunternehmen zu erhöhten Kosten, die letztlich von den Versicherungsnehmern getragen würden.

Präzisierung der Eigenmittelbestimmung in § 22 FKAG-E

Aus ökonomischer Sicht wäre es sinnvoll, Eigenmittelanforderungen auf Finanzkonglomeratsebene festzulegen mit dem Ziel, dass das Insolvenzrisiko des Finanzkonglomerats eine bestimmte vorgegebene Höhe nicht übersteigt. In die Berechnung der Eigenmittelanforderungen sind grundsätzlich sämtliche Kapitaltransfermechanismen einzu beziehen, insbesondere Eigen- und Fremdkapitalverflechtungen, Gewinnabführungs- und Verlustübernahmeverträge, Captives oder Rückversicherungsarrangements innerhalb des Finanzkonglomerats.

Aufgrund der noch zu erfolgenden gesetzlichen Umsetzung von Solvency II im Versicherungsbereich und der Capital Requirement Directive (CRD IV) im Bankenbereich sind die künftigen Regelungen für die Kapitalanforderungen in diesen Sektoren noch nicht vollständig klar. Dies macht es ohne Frage sinnvoll, die Ausgestaltung der Bestimmungen über die angemessene Eigenmittelausstattung über eine Rechtsverordnung zu regeln, die sich über die Zeit auf einfache Weise an die sich ändernden Anforderungen anpassen lässt.

Gleichwohl sollte der Gesetzgeber in § 22 eine inhaltliche Leitlinie für eine derartige Rechtsverordnung vorgeben. Insofern erscheint es im Sinne der Richtlinie 2011/89/EU gemäß Begründung (8) (L 326/114) angezeigt, bereits im Gesetzestext deutlich zu machen, dass die Eigenmittelbestimmung unter Berücksichtigung aller innerhalb des Finanzkonglomerats bestehenden Kapitaltransfermechanismen zu erfolgen habe.

Diese Gesetzesvorschrift kann dann die Grundlage dafür sein, im Versicherungsbereich die Berechnungsgrundlagen interner Risikosteuerungsmodelle für die Abbildung der Kapitaltransfermechanismen heran- und in die Eigenmittelberechnung einzubeziehen. Interne Risikosteuerungsmodelle werden unter Solvency II in der Regel die Grundlage der Eigenmittelbestimmung großer Versicherungsunternehmen sein, die sich zumeist auch in Finanzkonglomeraten wiederfinden. Im Bankenbereich sollten die Informationen über Kapitaltransfermechanismen insbesondere über den sog. „Internal Capital Assessment Process (ICAAP)“ vorliegen. Es sollte damit in den kommenden Jahren möglich sein, das Insolvenzrisiko auf Finanzkonglomeratsebene quantitativ abzuschätzen und über die Eigenmittelunterlegung sowie die weiteren Vorschriften des Finanzkonglomerate-Aufsichtsgesetzes zu steuern.