

DER VORSTAND

per E-Mail an finanzausschuss@bundestag.de

Herrn
Eduard Oswald MdB
Vorsitzender des Finanzausschusses
Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Wilhelm-Epstein-Straße 14
60431 Frankfurt am Main

Telefon: 069 9566-1
Telefax: 069 562686

www.bundesbank.de

29. Juni 2007

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Investmentgesetzes und anderer Vorschriften

Ihr Schreiben PA 7 – 16/5576; 16/661 vom 20. Juni 2007

Sehr geehrter Herr Oswald,

für die Gelegenheit, uns zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Investmentgesetzes und zur Anpassung anderer Vorschriften (Investmentänderungsgesetz) im Rahmen der Anhörung im Finanzausschuss zu äußern, bedanken wir uns.

Wir begrüßen das Anliegen des Gesetzes, die Wettbewerbsfähigkeit der Kapitalanlagegesellschaften (KAGs) zu stärken und bürokratische Regelungen zu überprüfen.

Der Gesetzesentwurf geht allerdings bei seinem Ansatz zur Neuordnung der Beaufsichtigung von KAG davon aus, dass es in diesem Bereich durch die europarechtlich nicht vorgegebene Kreditinstitutseigenschaft der KAGs eine unnötige Doppelaufsicht durch die BaFin und die Deutsche Bundesbank gebe. Die Zuständigkeiten bei der Beaufsichtigung der KAGs sind aber gegenwärtig eindeutig und überschneidungsfrei geregelt: die Deutsche Bundesbank führt entsprechend der Regelung in § 7 KWG die laufende Überwachung der KAGs im Bereich der Solvenzaufsicht durch, die BaFin ist für die hoheitlichen Maßnahmen im Bereich der Solvenzaufsicht sowie für die Marktaufsicht zuständig. Mit dem vom Gesetz verfolgten Ansatz würde erstmals die Deutsche Bundesbank aus der Solvenzaufsicht über einen Sektor der Banken- und Wertpapierbranche herausgenommen.

Die Deutsche Bundesbank spricht sich daher dafür aus, ihre Einbeziehung in die Aufsicht über die KAGs nicht aufzugeben – am besten über die Beibehaltung der Kreditinstitutseigenschaft dieser Unternehmen (siehe Vorschlag unter I.). Dies ist die (rechts-)technisch einfachste Lösung, die auch für die Institute keinen bürokratischen Mehraufwand bedeutet, da sie die Daten ohnehin für die BaFin aufbereiten müssen und nur an die Deutsche Bundesbank versenden müssen. Bei Aufgabe der Kreditinstitutseigenschaft sollte die Einbeziehung der Deutschen Bundesbank in die Aufsicht der KAGs über eine entsprechende Verankerung im geänderten Investmentgesetz gewährleistet werden; hierbei wären anders als bei Vorschlag I zwar mehrere Vorschriften zu ändern, es entstünde aber ebenfalls kein bürokratischer Mehraufwand (siehe Vorschlag unter I a.).

Die vorgeschlagene Regelung in § 18 InvG, die dem Informationsbedürfnis der Deutschen Bundesbank Rechnung tragen soll, stößt dagegen auf erhebliche Bedenken. Durch den indirekten Informationsfluss über die BaFin würde diese zum einen zu einer „Informationsdurchlaufstelle“ für die Bundesbank, was unter Effizienzgesichtspunkten als problematisch erscheint. Zum anderen haben sich in der Vergangenheit Konflikte zwischen BaFin und der Bundesbank im Bereich des Informationsaustauschs über Versicherungsunternehmen ergeben, da die Deutsche Bundesbank nicht in die Aufsicht über Versicherungsunternehmen eingebunden ist. Diese Konflikte könnten sich auch bei den KAGs ergeben, zumal die Regelung durch die unbestimmten Rechtsbegriffe in § 18 InvG („zwingend benötigt“, „auf andere Weise nicht beschaffen“) weite Interpretationsspielräume bietet. Es widerspräche zudem dem Grundsatz, dass Informationen nicht doppelt erhoben werden und damit auch den Entbürokratisierungsbestrebungen, wenn die Bundesbank selbst Daten beschaffen müsste, die bereits bei der BaFin vorhanden sind. Sollte dennoch der Empfehlung der Deutschen Bundesbank unter I oder I a nicht gefolgt werden, sollten wenigstens die absehbaren Umsetzungsprobleme bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung zum Informationsaustausch durch eine konkretere Fassung des neuen § 18 InvG vermieden werden (siehe unter II.).

Im Einzelnen möchten wir unsere Stellungnahme wie folgt begründen:

I.

Die Deutsche Bundesbank spricht sich dafür aus, es bei der Kreditinstitutseigenschaft der Kapitalanlagegesellschaften zu belassen und die betroffenen Unternehmen über eine Ausnahmeregelung in § 2 KWG im vorgesehenen Umfang von materiellen Regelungen des Bankenaufsichtsrechts, also insbesondere der §§ 10 ff. KWG zu befreien. Durch diese Regelung wäre auch sichergestellt, dass die Bundesbank und ihre Hauptverwaltungen vor Ort die für sie notwendigen Informationen über die KAGs und deren Fonds aus erster Hand erhielten.

Die Einbindung der Deutschen Bundesbank in die Solvenzaufsicht über KAGs ist weiterhin essentiell, da sie die Effektivität der Überwachung der KAGs erhöht und die unverzichtbare Grundlage für ein wirksames Krisenmanagement darstellt. Dies wird künftig noch bedeutsa-

mer, da die KAGs wichtige Akteure an den Finanzmärkten sind und die von ihnen verwalteten Sondervermögen erheblichen Einfluss auf die Stabilität des Finanzsystems haben. Abgesehen von dem direkten Einfluss der KAGs auf die Märkte sind die systemischen Implikationen von KAGs auf den Bankensektor sehr bedeutsam, da nahezu alle großen KAGs in Deutschland Töchter von Kreditinstituten sind und damit das Reputationsrisiko der Kreditinstitute unmittelbar berührt ist. Gerade aus Gründen der Reputation waren die hinter den offenen Immobilienfonds stehenden Kreditinstitute in der Immobilienfondskrise 2005/2006 gezwungen, in erheblichem Umfang Anteile zu übernehmen bzw. Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Deutsche Bundesbank kann Ihrem Auftrag zur Analyse und Sicherung der Finanzstabilität nur dann voll entsprechen, wenn sie über die Einbindung an der Aufsicht direkten Zugang zu allen relevanten Informationen erhält.

Nicht nur bei der Bewältigung der Krise der offenen Immobilienfonds hat die Deutsche Bundesbank bisher mit ihren Analysen und Stresstests wichtige Beiträge zur Einschätzung der Finanzstabilität geleistet. Diese Analysen könnten künftig so nicht mehr erbracht werden, wenn der Deutschen Bundesbank lediglich Teilinformationen aus zweiter Hand und möglicherweise verspätet zur Verfügung stünden. Zudem müsste in diesen Fällen jeweils geprüft werden, ob eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Übermittlung derartiger Daten an die Bundesbank gegeben wäre. Unmöglich gemacht würden auch die von der Deutschen Bundesbank aufgrund ihrer Mitwirkung an der Aufsicht über KAGs in enger Abstimmung mit der BaFin vorgenommene Auswertung wichtiger Fondsberichte. Dies hat in der Krise der Immobilienfonds 2005/2006 zu einem zeitnahen Verständnis der Entwicklungen und Risiken in diesem Segment beigetragen.

Unseres Erachtens sollte durch die Gesetzesänderung die hohe Qualität der Beaufsichtigung dieses zunehmend wichtiger werdenden Finanzmarktsegments nicht geschmälert werden, nicht zuletzt auch deshalb, weil es sich bei den Investmentfonds um ein bedeutendes Retailprodukt für die private Altersvorsorge in Deutschland handelt. Auch von daher wäre die vollständige Herausnahme der Deutschen Bundesbank aus dem Aufsichtsprozess über die KAGs ein Rückschritt gegenüber geltendem Recht.

Mit der vorgeschlagenen Änderung würde gleichzeitig auch der enorme gesetzgeberische Aufwand im Zusammenhang mit der Aufhebung der Kreditinstitutseigenschaft der Kapitalanlagegesellschaften entfallen, der zu einer weitgehenden Übernahme bzw. Wiederholung einer Vielzahl von Bestimmungen aus dem KWG im geänderten InvG geführt hat.

I a.

Sollte es dennoch zum Wegfall der Kreditinstitutseigenschaft der KAGs kommen, sollte die Deutsche Bundesbank durch entsprechende Regelungen im neuen InvG im notwendigen Umfang an der Beaufsichtigung der KAGs beteiligt bleiben, um den Bedürfnissen im Hinblick auf ihre Verantwortung für die Systemstabilität gerecht zu werden. Hierzu wären entsprechende Ergänzungen in folgenden Bestimmungen des InvG erforderlich:

1. In § 5 Abs. 1 Satz 1 müsste nach dem Wort „Bundesanstalt“ ergänzend „und die Deutsche Bundesbank“ eingefügt werden.

Begründung: Durch die Nennung der Bundesbank als Teil der Aufsicht über die KAGs, Investmentaktiengesellschaften und Depotbanken wird der Bundesbank der notwendige Zugang zu den Informationen über KAGs und deren Fonds aus erster Hand ermöglicht.

2. In § 12 Abs. 1 Satz 1 ist die Streichung „und der Deutschen Bundesbank“ rückgängig zu machen. Ebenso in Abs. 4 Satz 1 und Satz 3.

Begründung: Durch die Anzeige der KAG zur Errichtung einer Zweigniederlassung in einem anderen EU bzw. EWR-Staat erhält die Bundesbank Einblick in die ausländische Verflechtung der inländischen KAG.

3. Gleiches gilt für die Streichung „und die Deutsche Bundesbank“ in § 13 Abs. 2 Satz 1 sowie Abs. 4 Satz 2.

Begründung: Hier geht es um wichtige Informationen über die Errichtung bzw. geschäftspolitische Änderung von Zweigniederlassungen ausländischer Gesellschaften im Inland.

4. In § 19c ist nach dem Wort „Bundesanstalt“ „und der Deutschen Bundesbank“ zu ergänzen.

Begründung: Die Vorschrift beinhaltet die wesentlichen Anzeigepflichten der KAGs (u. a. über das Absenken der Eigenmittel, Beteiligungserwerb etc.), die für die Beurteilung der Finanzmarktstabilität unerlässlich sind.

5. § 19d sollte formuliert werden: „Für den von der Kapitalanlagegesellschaft vorzulegenden Jahresabschluss, Lagebericht und Prüfungsbericht findet § 26 des Kreditwesengesetzes Anwendung.“

Begründung: Die neue Vorschrift sieht vor, dass für die von den KAGs vorzulegenden Jahresabschluss, Lagebericht und Prüfungsbericht § 26 KWG mit der Maßgabe Anwendung findet, dass die dort geregelten Pflichten gegenüber der Deutschen Bundesbank nicht gelten. Gerade die Informationen aus der Auswertung dieser Berichte bilden eine unerlässliche Grundlage für die Aufgabenerfüllung der Bundesbank.

6. In den §§ 19 i, h und j muss ergänzend vorgesehen werden, dass die BaFin die Bundesbank über die angeordneten Gefahren abwehrenden Maßnahmen unverzüglich informiert, da die im KWG vorgesehenen generellen gegenseitigen Informationspflichten im Bereich des InvG-E nicht mehr greifen können.

Begründung: Diese Informationen sind Teil des Krisenmanagements.

7. In § 20 Abs. 3 Satz 4 wäre die Streichung der Wörter „und der Deutschen Bundesbank“ rückgängig zu machen.

Begründung: Die Prüfberichte der Depotbanken bilden eine wichtige Quelle zur Beurteilung der ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Depotbankfunktionen, denen im Kontext der Fondsprodukte eine wichtige Rolle zukommt.

8. In § 37 Abs. 2 Satz 3 ist die Streichung des Kommas nach dem Wort „Bundesanstalt“ rückgängig zu machen und die Worte „der Deutschen Bundesbank“ wieder einzufügen.

Begründung: Die unverzügliche Anzeige der KAG, dass sie beschlossen hat, die Rücknahme von Anteilen auszusetzen, gibt Aufschluss über einen möglichen Krisenbeginn, der sich auf die gesamte Fondsbranche ausweiten kann. Die Bundesbank ist daher hier ebenfalls einzubinden, um ggf. zur Krisenbewältigung beitragen zu können.

9. In § 43a Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Satz 5 ist nach dem Wort „Bundesanstalt“ „und der Deutschen Bundesbank“ hinzuzufügen.

Begründung: Die Anzeige der KAG, dass sie ein neues Sondervermögen aufgelegt hat, zusammen mit ergänzenden Unterlagen darüber, berührt unmittelbar die finanzielle Basis der KAG und bildet für die finanzstabilitätspolitische Beurteilung eine unerlässliche Grundlage.

10. In § 44 Abs. 3 Satz 3 und Abs. 5 Satz 4 ist die Streichung der Wörter „und der Deutschen Bundesbank“ rückgängig zu machen.

Begründung: Hierbei handelt es sich um wichtige Angaben, die sich aus der Übertragung des Sondervermögens auf eine andere KAG ergeben sowie die Übersendung des Jahresberichts des Abschlussprüfers hinsichtlich des Sondervermögens.

11. In § 54 Abs. 4 ist die Streichung der Wörter „und der Deutschen Bundesbank“ rückgängig zu machen.

Begründung: Die Unterschreitung des Wertes der Sicherheitsleistung unter den Sicherungswert unter Darlegung des Sachverhalts ist zur Beurteilung möglicher aufkommender systemischer Risiken von großer Bedeutung.

12. § 128 Abs. 1 Satz 1 Streichung der Wörter „der Deutschen Bundesbank sowie“ zurücknehmen.

Begründung: Die Anzeige der KAG, dass sie Anteile an einem Sondervermögen in einem anderen EU bzw. EWR-Staat vertreiben will, bildet eine wichtige Grundlage zur Beurteilung der ausländischen Verflechtung der KAG.

II.

Sollte entgegen den genannten Bedenken einem der beiden Vorschläge der Deutschen Bundesbank nicht entsprochen werden, sollten wenigstens absehbare Schwierigkeiten bei der Anwendung eines geänderten § 18 InvG vermieden werden, um dem in der Gesetzesbegründung anerkannten Interesse der Notenbank an Informationen über KAGs zur Sicherstellung der Finanzmarktstabilität entgegen zu kommen. Im Interesse der Rechtsklarheit sollte § 18 InvG dann im Einzelnen durch Verweis auf die entsprechenden Informationstatbestände klar festlegen, welche aufsichtlichen Informationen die Bundesanstalt nach dem InvG der Deutschen Bundesbank zu übermitteln hat. Dies liegt im Interesse aller Aufsichts beteiligten. Im Bereich der Versicherungsaufsicht hat sich die BaFin im Hinblick auf die fehlenden Zuständigkeiten der Bundesbank bislang zur Ablehnung der Übermittlung von aufsichtlichen Daten an die Bundesbank verpflichtet gesehen, obwohl § 84 VAG grundsätzlich die Möglichkeit der Übermittlung von Daten an die Deutsche Bundesbank vorsieht. Die Deutsche Bundesbank ist daher gezwungen, sich hilfswise einen Teil der von ihr benötigten Daten über den Versicherungssektor bei den Verbänden der Versicherungswirtschaft zu besorgen. Inso weit ist zu befürchten, dass die Deutsche Bundesbank bei Wegfall der eigenen aufsichtlichen Zuständigkeit für die Beaufsichtigung der KAGs zukünftig auch in diesem Bereich nicht mehr vollumfänglich die benötigten Informationen von der BaFin erhalten wird.

Aus den guten Gründen wäre deshalb die „Lösung über § 18 InvG“ eindeutig nachrangig gegenüber den vorgenannten Empfehlungen der Bundesbank.

Vorschlag zu § 18 InvG

§ 18

Informationsaustausch mit der Deutschen Bundesbank

(1) Die Bundesanstalt und die ~~hat der~~ Deutschen Bundesbank haben einander im Anwendungsbereich dieses Gesetzes Beobachtungen und Feststellungen mitzuteilen, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Hierzu gehört insbesondere, dass die Bundesanstalt der Deutschen Bundesbank die Informationen, Meldungen und Unterlagen gem. §§ 12 Abs. 1, 13 Abs. 2 und 4, 19c, 19d, 20 Abs. 3, 37 Abs. 2, 43a Abs. 1 und Abs. 3, 44 Abs. 3 und Abs. 5, 54 Abs. 4 sowie 128 Abs. 1 zur Verfügung stellt zu stellen, die die Bundesanstalt auf Grundlage dieses Gesetzes erlangt hat und die die Bundesbank für die Erfüllung ihrer Aufgabe, die Stabilität des Finanzsystems in der Bundesrepublik Deutschland sicherzustellen, zwingend benötigt und die sie sich auf andere Weise nicht beschaffen kann. Die Bundesanstalt und die Deutsche Bundesbank regeln einvernehmlich die Einzelheiten der Weiterleitung dieser Informationen und Unterlagen.

~~(2) Die Bundesanstalt und die Deutsche Bundesbank haben einander Beobachtungen und Feststellungen mitzuteilen, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind.~~ Die Deutsche Bundesbank ~~darf~~ hat insoweit der Bundesanstalt auch die Angaben zur Verfügung zu stellen, die ~~sie jene~~ aufgrund statistischer Erhebungen nach § 18 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank erlangt. Sie hat vor Anordnung einer solchen Erhebung die Bundesanstalt zu hören; § 18 Satz 5 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank gilt entsprechend.

~~(23) Die Zusammenarbeit~~ Der Informationsaustausch nach Absatz 1 ~~und die Mitteilungen nach Absatz 2 schließen~~ schließt die Übermittlung der zur Erfüllung der Aufgaben der empfangenden Stelle erforderlichen personenbezogenen Daten ein. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben dürfen die Bundesanstalt und die Deutsche Bundesbank vereinbaren, dass gegenseitig die bei der anderen Stelle jeweils gespeicherten Daten im automatisierten Verfahren abgerufen werden dürfen. Im Übrigen gilt § 7 Absätze 4 und 5 des Gesetzes über das Kreditwesen entsprechend.“

Mit freundlichen Grüßen

gez. Prof. Dr. Axel A. Weber

gez. Prof. Dr. Franz-Christoph Zeitler