

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

**zum Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Stärkung
der deutschen Finanzaufsicht**

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

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5400
Fax: +49 30 2020-6400

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

Ansprechpartner:
Dr. Axel Wehling, LL.M.
Mitglied der Hauptgeschäftsführung

E-Mail: a.wehling@gdv.de

www.gdv.de

Inhaltsübersicht

I. Einleitung

II. Kernanliegen

1. Keine zweite Versicherungsstatistik bei der Deutschen Bundesbank
2. Sicherung der Fachkunde im Verwaltungsrat
3. Makroaufsicht
4. Herausgabe von Warnungen
5. Verbraucherbeirat

I. Einleitung

Die deutschen Versicherer unterstützen Maßnahmen zur Stärkung der Aufsicht und der Finanzmarktstabilität. Eine starke Aufsicht und Finanzmarktstabilität ist eine wesentliche Voraussetzung für das langfristige Geschäftsmodell der Versicherer.

Die deutschen Versicherer haben sich in der aktuellen Finanzmarktkrise als robust und ihr Geschäftsmodell als verlässlich herausgestellt. Doppelte Zuständigkeiten wie im Bankenbereich zwischen der BaFin und der Deutschen Bundesbank bestehen nicht. Die Eigenständigkeit der Versicherungsaufsicht wird zu recht nicht angetastet.

Eine zusätzliche makroprudenzielle Aufsicht auf nationaler Ebene ist grundsätzlich zu begrüßen. Voraussetzung ist jedoch, dass Überschneidungen und bürokratische Belastungen vermieden werden. Aus diesem Grunde ist die Ausweitung der Mitteilungspflichten der Versicherungsunternehmen gegenüber der Deutschen Bundesbank abzulehnen. Vielmehr sind die zusätzlichen statistischen Anforderungen auf das Notwendige zu beschränken. Bereits unter Solvency II werden die Versicherungsunternehmen mit einer ganz erheblichen Ausweitung der Berichtspflichten konfrontiert. Ein zusätzlicher Berichtsweg gegenüber der Deutschen Bundesbank ist weder notwendig noch sinnvoll. Soweit erforderlich, sollte die Deutsche Bundesbank im Versicherungsbereich Daten ausschließlich von der BaFin erheben lassen.

Auch die Neuregelung hinsichtlich der Mitgliedschaft im Verwaltungsrat ist abzulehnen. Da die beaufsichtigten Branchen die Finanzierung der BaFin zu 100 % tragen, ist das vorgesehene Vorschlags- und Anhörungsrecht nicht ausreichend. Über eine Einbeziehung der Beaufsichtigten in den Verwaltungsrat ist im Dialog mit den betroffenen Branchen – wie in der Vergangenheit – eine Weiterentwicklung möglich, ohne in die Aufsicht einzugreifen. Die Fach- und Rechtsaufsicht obliegt ohnehin dem Bundesministerium der Finanzen.

1. Keine zweite Versicherungsstatistik bei der Deutschen Bundesbank

- Sicherstellung eines einheitlicher und überschneidungsfreier Meldewege für Daten der Versicherungswirtschaft
- Begrenzung der Datenanforderungen der Deutschen Bundesbank im Versicherungsbereich auf ein notwendiges Maß
- Keine automatische Übermittlung von Daten zu einzelnen Versicherungsunternehmen von der BaFin an die Deutsche Bundesbank

Die deutschen Versicherer unterstützen Maßnahmen zur Stärkung der Aufsicht und der Finanzmarktstabilität. Eine starke Aufsicht und Finanzmarktstabilität ist eine wesentliche Voraussetzung für das langfristige Geschäftsmodell der Versicherer.

Die deutschen Versicherer begrüßen es, dass die Eigenständigkeit der Versicherungsaufsicht nicht angetastet wird.

Mit dem jetzt vorgelegten Regierungsentwurf würden der Deutschen Bundesbank jedoch im Bereich der Versicherungen weitreichende Kompetenzen übertragen. Die Deutsche Bundesbank soll ermächtigt werden:

- auf Daten, die bei der BaFin gespeichert sind, in einem automatisierten Verfahren zuzugreifen (§ 4 (2) FSG-E) und
- darüber hinaus gehende Wirtschafts- und Handelsdaten direkt bei den einzelnen Versicherungsunternehmen anzufordern (§ 5 FSG-E).

Diese Kompetenzen sind zur Erfüllung der Aufgaben im Bereich der makroprudenziellen Aufsicht so nicht erforderlich. Die Etablierung eines weiteren Meldewege für die Versicherungsunternehmen ist abzulehnen.

Eine Gegenüberstellung des Datenaustausches nach aktuellem Stand und gemäß Regierungsentwurf macht deutlich, dass der zu erwartende Erkenntnisgewinn bei der Deutschen Bundesbank durch die Etablierung eines weiteren Meldewege in keinem Verhältnis zu den zusätzlichen Mitteilungsspflichten für Versicherungsunternehmen stehen würde.

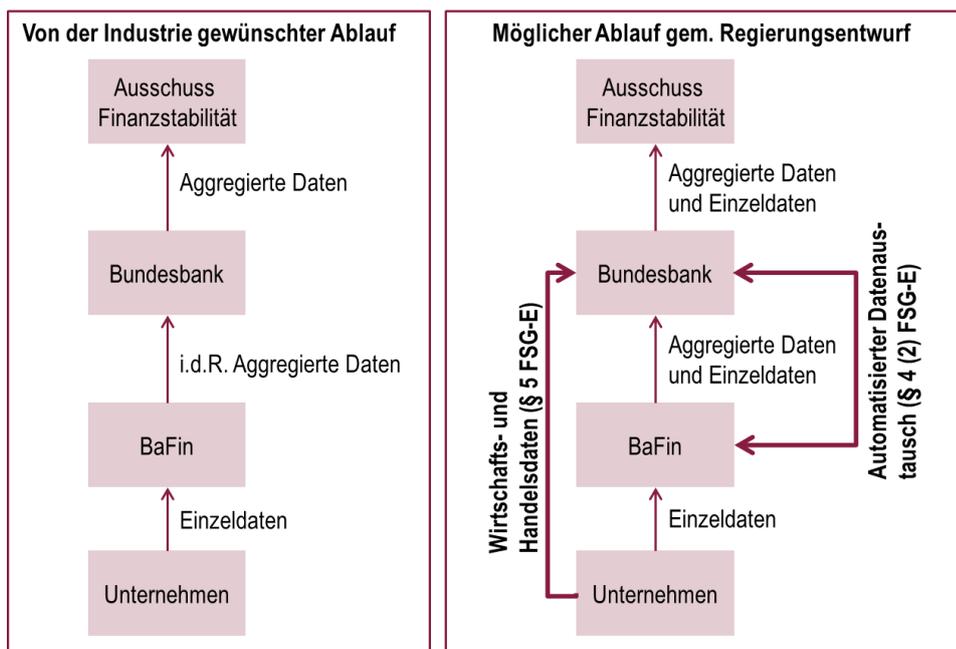


Abbildung 1: Gegenüberstellung Meldeweg
Quelle: GDV (2012)

Für die Etablierung einer makroprudenziellen Aufsicht ist es gerade nicht notwendig, dass die Deutsche Bundesbank eine eigenständige umfassende Versicherungsstatistik aufbaut. Vielmehr ist es ausreichend, wenn Daten zur Versicherungswirtschaft wie bisher von der BaFin als der zuständigen Aufsichtsbehörde gesammelt und von dort an die Deutsche Bundesbank weitergegeben werden.

Überdies benötigt die Deutsche Bundesbank für die makroprudenzielle Analyse zur Versicherungswirtschaft in aller Regel nur aggregierte Daten, da – anders als dies im Bankensektor der Fall ist – den einzelnen Versicherungsunternehmen kaum eine systemische Relevanz für die Stabilität des Finanzsystems insgesamt zukommt.

Aktuell werden die Datenanforderungen im Bereich der Versicherungsaufsicht mit der Einführung des neuen europäischen Aufsichtsrahmens für die Versicherer (Solvency II) erheblich ausgebaut. Es ist kaum vorstellbar, dass die Deutsche Bundesbank für Zwecke der makroprudenziellen Aufsicht im Versicherungsbereich in großem Umfang Daten benötigt, die über den Datenbedarf der BaFin im Bereich der Aufsicht hinausgehen.

Der Aufbau einer eigenen umfassenden Versicherungsstatistik durch die Deutsche Bundesbank birgt zusätzlich einen erheblich bürokratischen Aufwand für die Versicherungsunternehmen. Neben den nach Solvency II erweiterten Berichtspflichten kämen zusätzliche Berichtspflichten sowie ein weiterer neuer Meldeweg hinzu. Bereits die Erweiterung der Berichtspflichten unter Solvency II bringt die Versicherungsunternehmen an den Rand des Verkraftbaren und führt zu erheblichen Kosten. Eine weitere Berichtssystematik, die von dem derzeitigen handelsrechtlichen und aufsichtsrechtlichen Berichtswesen abweicht, ist wirtschaftlich schlicht nicht zu rechtfertigen.

In diesem Zusammenhang ist es auch unverständlich, warum die Bundesregierung einerseits in den Verhandlungen zu Solvency II (Omnibus II) für eine deutliche Verringerung der Berichtspflichten gegenüber den Aufsichtsbehörden eintritt, andererseits aber ein so nicht notwendiger zusätzlicher Berichtsweg gegenüber der Deutschen Bundesbank geschaffen werden soll.

Konkret schlagen wir daher folgende Änderungen vor:

– **Mitteilungspflichten; Verordnungsermächtigung (§ 5 FSG-E)**

Es sollte ein einheitlicher Berichtsweg für Versicherungsunternehmen beibehalten werden. Sämtliche Daten zur Versicherungswirtschaft werden von der BaFin erhoben und von dort an die Deutsche Bundesbank weitergegeben. Darüber hinaus ist der Begriff der Wirtschafts- und Handelsdaten unbestimmt, wenn überhaupt sollte auf aufsichtsrechtliche Daten und Bilanzdaten Bezug genommen werden.

Die Formulierung in § 5 Absatz 1 FSG-E ist insofern zu konkretisieren.

„Finanzielle Kapitalgesellschaften ... haben ~~der Deutschen Bundesbank~~ auf Anforderung diejenigen ~~Wirtschafts- und Handelsdaten~~ Daten mitzuteilen, die die Deutsche Bundesbank benötigt, um ihre in diesem Gesetz genannten Aufgaben zu erfüllen.“ (S.1). ... „Die Deutsche Bundesbank fordert die Daten bei der zuständigen Aufsichtsbehörde an ~~nur an, soweit sie diese nicht durch einen Informationsaustausch mit anderen Behörden erlangen kann.~~ ...“. (S. 5)

Auf diesem Wege wäre für alle betroffenen Unternehmen ein einheitlicher Berichtsweg gegenüber der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörde gewährleistet. Parallelerhebungen der Deutschen Bundesbank im Bereich der makroprudenziellen Aufsicht zu dem „normalen“ Berichtsweg gegenüber der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörde sollten ausgeschlossen werden.

In § 5 Absatz 2 Satz 1 muss es dementsprechend „anfordern“ statt „erheben“ heißen“.

– **Mitteilungspflichten, Rechtsverordnung (§ 5 FSG-E)**

Der aktuelle Stand handelsrechtlicher und aufsichtsrechtlicher Berichtsanforderungen vermittelt bereits ein umfassendes Bild der wirtschaftlichen Situation von Versicherungsunternehmen. Im Rahmen von Solvency II wird der Bedarf an zu berichtenden Inhalten deutlich ausgeweitet. Vor diesem Hintergrund eröffnet sich die Frage, welche

zusätzlichen Wirtschafts- und Handelsdaten die Deutsche Bundesbank für Zwecke der makroprudenziellen Aufsicht benötigt.

Die Aufzählung in § 5 Absatz 1 Satz 2, 3 und 4 erscheint überzogen und steht im Widerspruch zu Absatz 2. Diese Formulierungen sollten gestrichen werden. Anstelle dessen sollte im Rahmen der Rechtsverordnung nach § 5 Absatz 2 eine Konkretisierung der anzufordernden Daten erfolgen.

– **Zusammenarbeit der Deutschen Bundesbank mit der Bundesanstalt (§ 4 (2) FSG-E)**

Die im Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht vorgesehene Regelung für einen automatisierten Datenaustausch im Bereich der aufsichtsrechtlichen Meldungen (§ 4 Absatz 2 FSG-E) ist so nicht erforderlich. Ein automatisierter Datenaustausch im Bereich der Bankenaufsicht macht Sinn, da BaFin und Deutsche Bundesbank hier auf eine enge Zusammenarbeit angewiesen sind. Dieser Sachverhalt ist aber in § 7 Absatz 4 und 5 des Kreditwesengesetzes bereits geregelt.

Eine Übertragung dieser Regelung auf den Versicherungsbereich ist für Zwecke der makroprudenziellen Aufsicht nicht erforderlich, sie wäre daher unverhältnismäßig. Zudem bestehen auch Bedenken hinsichtlich der Einhaltung des Datenschutzes. Die Deutsche Bundesbank benötigt für die Zwecke der makroprudenziellen Aufsicht keinesfalls einen Zugriff auf sämtliche Einzeldaten der Versicherungsunternehmen. Zudem ist im Hinblick auf die makroprudenzielle Aufsicht in § 4 Absatz 1 FSG-E bereits alles Notwendige geregelt.

Mit den Regelungen nach § 4 Absatz 2 FSG-E droht eine Verwischung der bisher klaren Kompetenzen in der Versicherungsaufsicht. Die Versicherungsaufsicht ist allein Sache der BaFin; eine Beteiligung der Deutschen Bundesbank an den aufsichtsrechtlichen Meldedaten der deutschen Versicherungsunternehmen, wie sie bei der BaFin vorliegen, ist abzulehnen.

§ 4 Absatz 2 FSG-E sollte daher gestrichen werden.

2. Sicherung der Fachkunde im Verwaltungsrat (§ 7 Absatz 3 FinDAG)

Der Regierungsentwurf sieht vor, dass künftig keine feste Anzahl der drei beaufsichtigten Branchen im Verwaltungsrat der BaFin vertreten ist. Stattdessen wird allgemein auf die notwendige Expertise in den beaufsichtigten Branchen verwiesen, ohne jedoch von bestimmten Mitgliedern eine

spezifische Expertise zu verlangen. Neu hinzugekommen ist zwar, dass die Verbände durch Benennung einer „Person mit beruflicher Erfahrung oder besonderen Kenntnissen“ ein Mitglied im Verwaltungsrat vorschlagen können.

Damit ist jedoch zum einen nicht hinreichend sichergestellt, dass alle drei beaufsichtigten Branchen auch wirklich im Verwaltungsrat vertreten sind. Denn theoretisch könnten nur die Vorschläge aus einer Branche angenommen, während die Vorschläge aus den anderen Branchen abgelehnt werden. Externe umfassende Sach- und Fachkunde ist außerhalb des Bereichs der Vertreter der Verbände des jeweiligen Verbandes nicht vorhanden. Durch die Vertreter der Verbände im Verwaltungsrat werden die im Verwaltungsrat vertretenen Parlamentarier auf für sie wichtige Aspekte aufmerksam gemacht, die ihnen von der Aufsichtsseite so nicht unterbreitet werden würden.

Die Einbeziehung der Beaufsichtigten, insbesondere durch die Branchenverbände, in die Gestaltung der Finanzaufsicht ist aus Sicht der Versicherungswirtschaft jedoch zwingend erforderlich. Die Vertreter der Verbände im Verwaltungsrat haben wegen ihrer Kenntnis der Aufsichtsbereiche in Verwaltungsrat und Haushaltskontroll- und Prüfungsausschuss seit Gründung der BaFin maßgeblich zur Fortentwicklung und Stärkung der BaFin beigetragen. Auch die jüngste Besoldungsreform ist auf die nachhaltige Argumentation der Verbände zurückzuführen. Die Verbände haben auch die Reorganisation der IT der BaFin und den Aufbau einer zeitgemäßen Governance der BaFin angestoßen und begleitet.

Im Verwaltungsrat wird insbesondere über eine effiziente Verwendung des Budgets der BaFin beraten. Um eine angemessene Kontrolle des BaFin-Haushaltes zu gewährleisten, ist es erforderlich, dass die die BaFin finanzierenden Branchen im Verwaltungsrat vertreten sind. Nur auf diesem Weg kann sichergestellt werden, dass Beratungen im Verwaltungsrat eine vollumfängliche Sicht der Finanzwirtschaft widerspiegeln. Der in den rund 10 Jahren seit Gründung der BaFin überproportional gestiegene Haushalt und Personalbestand zeigen, dass die Beaufsichtigten ihrer Verantwortung im Verwaltungsrat nachgekommen sind.

Die vorgesehene Anhörungsmöglichkeit für die Verbände der Kredit- und Versicherungswirtschaft in § 7 Absatz 5 Gesetzentwurf ist keine hinreichende Kompensation für die geplante Änderung von § 7 Absatz 3 FinDAG, falls kein Vertreter der jeweiligen Verbände im Verwaltungsrat vertreten sein sollte. Denn durch die Anhörung allein ist noch nicht sichergestellt, dass die Expertise der Versicherungswirtschaft auch wirklich im Verwaltungsrat der BaFin vertreten vorhanden ist.

Bedenklich ist in diesem Zusammenhang auch weiterhin, dass die Stellvertreterregelung für die Mitglieder des Verwaltungsrats künftig nicht mehr

für die beaufsichtigten Branchenvertreter gelten soll, vgl. die vorgesehene Anpassung von § 7 Absatz 5 S. 2 FinDAG. Es gibt keinen sachlichen Grund, warum bei Verhinderung eines Branchenvertreters kein Stellvertreter teilnehmen soll, zumal alle anderen Mitglieder des Verwaltungsrats einen Stellvertreter benennen dürfen. Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass diese Sonderregelung mit Blick auf die persönliche Expertise getroffen werden soll. Die Verbände sind jedoch in der Lage, Personen als Stellvertreter zu benennen, die ebenfalls über die persönliche Expertise in den geforderten Bereichen verfügen. Im Übrigen ist die Abgrenzung zwischen der persönlichen Expertise der Branchenvertreter und der Fachexpertise der anderen Verwaltungsratsmitglieder nicht nachvollziehbar. Aus unserer Sicht kommt es allein auf die persönliche fachliche Expertise an, die sowohl Verwaltungsratsmitglieder als auch deren Stellvertreter haben müssen. Wieso Branchenvertretern weniger Expertise im Hinblick auf die Stellvertreterregelung zugesprochen wird, ist nicht nachvollziehbar.

Die Einbindung der Beaufsichtigten hat keine Auswirkung auf die operative Tätigkeit der BaFin. Die Fach- und Rechtsaufsicht obliegt allein dem Bundesministerium der Finanzen. Entgegen dem erweckten Eindruck entscheidet der Verwaltungsrat nicht über die operative Aufsicht. Die Vertreter der Verbände im Verwaltungsrat haben auch nur die Minderheit der Stimmrechte. Dass die Vertretung die Unabhängigkeit der BaFin gefährden könnte, lässt sich an keinem Beispiel verifizieren. Es ist eine unbewiesene Behauptung. Das materielle Aufsichtsrecht wird durch den Bundestag beschlossen. Die Wahrung der Unabhängigkeit der BaFin ist somit vollumfänglich sichergestellt. Auch in anderen Ländern (z. B. Frankreich) werden die betroffenen Wirtschaftszweige über verwaltungsratsähnliche Strukturen eingebunden, um deren Spezifika adäquat zu berücksichtigen.

3. Stärkung der Makroaufsicht

Der Regierungsentwurf sieht die Einrichtung eines Ausschusses für Finanzstabilität vor, um die makroprudenzielle Aufsicht zu stärken. § 2 Absatz 3 Nr. 3 des Gesetzentwurfes regelt, dass auch drei Vertreter der BaFin Mitglieder dieses Ausschusses sein sollen. Dieses ist zu begrüßen, da auf diese Weise die wertvollen praktischen Erfahrungen der BaFin Eingang in die Beratungen des Ausschusses finden. Bei der Besetzung durch die BaFin muss allerdings sichergestellt sein, dass alle drei von der BaFin beaufsichtigten Bereiche (Banken, Versicherungen, Wertpapierhäuser) in diesem Ausschuss vertreten sind. Nur so kann gewährleistet werden, dass die unterschiedlichen Sichtweisen der drei Branchen Berücksichtigung finden und die Sichtweise einer Branche nicht unreflektiert auf eine andere übertragen wird.

Der Regierungsentwurf stellt dies jedoch nicht ausreichend sicher.

4. Herausgabe von Warnungen

Der Regierungsentwurf sieht in § 2 Absatz 2 Nr. 3 FSG-E vor, dass der Ausschuss für Finanzstabilität u. a. Warnungen des ESRB bewerten soll. Das begrüßen wir ausdrücklich, da auf diese Weise klar und eindeutig geregelt ist, welches Gremium die vom ESRB herausgegebenen Warnungen und Empfehlungen bewertet und Folgemaßnahmen vorschlägt. Diese Regelung gewährleistet somit ein hohes Maß an Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen.

In Bezug auf Warnungen gemäß § 2 Absatz 2 Nr. 5 FSG-E ist jedoch bedenklich, dass auch im Regierungsentwurf jegliche Gefahr für die Finanzstabilität für die Herausgabe einer Warnung genügen soll. Warnungen des ESRB sind hingegen an die Voraussetzung geknüpft, dass eine „ernsthafte Bedrohung“ für die Finanzstabilität vorliegt. Die hier geregelten Warnungen können jedoch unabhängig vom ESRB ausgesprochen werden. Aus unserer Sicht sollte deshalb eine Warnung durch den Ausschuss für Finanzstabilität nur dann herausgegeben werden dürfen, wenn eine signifikante Gefahr für die Finanzstabilität vorliegt. Nur auf diese Weise kann ein Gleichlauf mit ESRB-Warnungen hergestellt werden.

Zudem bleibt § 3 Absatz 5 FSG-E hinter den rechtsstaatlichen Standards zurück, die z. B. gemäß § 83b Absatz 7 VAG gelten. Danach muss die BaFin die Öffentlichkeit informieren, wenn ein von ihr öffentlich geäußerter Verdacht über unerlaubt betriebene Versicherungsgeschäfte sich später als falsch herausstellt. Eine solche Regelung halten wir im Rahmen von § 3 FSG-E ebenfalls für dringend geboten. Andernfalls besteht die Gefahr, dass einmal ausgesprochene Warnungen trotz Änderung des Sachverhalts in ungerechtfertigter Weise bestehen bleiben. Verschärft wird dieses Problem, wenn der Ausschuss für Finanzstabilität Warnungen bereits bei Vorliegen einer einfachen Gefahr herausgeben darf.

Der Regierungsentwurf berücksichtigt diesen Gesichtspunkt jedoch nicht.

5. Verbraucherbeirat

Die BaFin nimmt bereits heute schon Aufgaben zum kollektiven Schutz der Versicherungsnehmer wahr. Kollektiver Verbraucherschutz ist im Versicherungsaufsichtsrecht auf nationaler und europäischer Ebene verankert. Im Regierungsentwurf § 8a FinDAG wird die Einrichtung eines Verbraucherbeirats vorgesehen. Fachbeirat und Versicherungsbeirat der BaFin sind bereits heute mit Verbraucherschützern, Wissenschaftlern und

Vertretern der beaufsichtigten Finanzdienstleister besetzt. Es stellt sich daher die Frage, warum es zur Förderung des kollektiven Verbraucherschutzes der zusätzlichen Einrichtung eines Verbraucherbeirates bedarf. Das bisherige System der gemischten Beiräte hat sich aus Sicht der Versicherungsaufsicht bewährt und sollte nicht in Frage gestellt werden. Andernfalls wäre es erforderlich, die Anzahl der Verbraucherschutz-Sitze in Fach- und Versicherungsbeirat zu verringern.

Berlin, den 03.09.2012