



Finanzgruppe

Deutscher Sparkassen- und Giroverband

Stellungnahme

an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur
Anpassung von Gesetzen auf dem Gebiet des Finanzmarktes
(Bundestag-Drs. 18/1305) – betreffend die Änderung von
§ 25c und § 25d KWG ¹ –

15. Mai 2014

Kontakt:

Herr Dr. Florian Engelhardt

Telefon 030/20225-5361

E-Mail florian.engelhardt@dsgv.de

Frau Maren Wollbrügge

Telefon 030/20225-5363

E-Mail maren.wollbruegge@dsgv.de

¹ Zu weiteren Punkten des Regierungsentwurfes nehmen wir im Rahmen der Deutschen Kreditwirtschaft Stellung.

I. Vorbemerkungen

Mit dem vorliegenden Regierungsentwurf werden unter anderem diejenigen KWG-Vorschriften geändert, mit denen der deutsche Gesetzgeber im Rahmen des **CRD IV-Umsetzungsgesetzes** zum 1. Januar 2014 die **Höchstanzahl von Aufsichtsmandaten** im Vergleich zu der bis Ende 2013 geltenden Rechtslage beschränkt hat (insb. § 25c und § 25d KWG). Grundsätzlich dürfen danach Mandatsträger in CRR-Instituten branchenunabhängig nur 4 Aufsichtsmandate wahrnehmen; Vorstandsmitglieder von CRR-Instituten dürfen nur 2 Aufsichtsmandate innehaben. Die Intention, die Qualität der innerorganisatorischen Aufsicht zu stärken und damit eine gute Corporate Governance in CRR-Instituten sicherzustellen, ist aus unserer Sicht begrüßenswert. Allerdings gehen die **Beschränkungen des CRD IV-Umsetzungsgesetzes deutlich über die europäischen Vorgaben hinaus und berücksichtigen die Besonderheiten kreditwirtschaftlicher Verbundgruppen nicht hinreichend**. Damit stellen sie die Sparkassen-Finanzgruppe als dezentral organisierte Verbundgruppe vor erhebliche Probleme.

Zunächst sollen daher kurz die Merkmale der Verbundorganisation der Sparkassen-Finanzgruppe sowie die erforderliche Mandatswahrnehmung innerhalb dieses Verbundes dargestellt und zugleich erläutert werden, warum diese im vorliegenden Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung finden sollten:

- Die Sparkassen-Finanzgruppe ist eine **dezentral strukturierte Verbundorganisation**. In der Sparkassen-Finanzgruppe mit ihrem **Allfinanzansatz** werden den kommunal getragenen, regional verankerten sowie rechtlich und wirtschaftlich selbständigen Sparkassen vor Ort einzelne Produkte wie das Bausparen, Versicherungen, Investmentfonds und das Leasinggeschäft sowie Dienstleistungen u.a. im Back-Office, beispielsweise im IT-Bereich und Verlagswesen, von den Verbundunternehmen zur Verfügung gestellt. Bei diesen handelt es sich ebenfalls um rechtlich und wirtschaftlich selbständige Unternehmen. Diese für die **Verbundzusammenarbeit** der Sparkassen zentralen Beteiligungen (z.B. Öffentliche Versicherer, Deutscher Sparkassenverlag, zentraler IT-Dienstleister) gehören zum **Vermögen der regionalen Sparkassenverbände**. Weitere Beteiligungen werden von mehreren Sparkassen selbst gehalten, ohne dass diese eine Instituts- oder Finanzholding-Gruppe bilden. Dementsprechend verwalten und beaufsichtigen die Verbände ihre Beteiligungen selbst bzw. gemeinsam durch den Deutschen Sparkassen- und Giroverband (DSGV).
- Die Sparkassen-Finanzgruppe stellt **keinen Konzern** dar, daher muss die Zusammenarbeit der Unternehmen innerhalb der Sparkassenorganisation so gesteuert werden, dass die Leistungsfähigkeit der gesamten Sparkassen-Finanzgruppe sichergestellt ist. Eine **wirksame und effiziente Steuerung der Finanzgruppe** wird wesentlich dadurch gewährleistet, dass die einzelnen Aufsichtsmandate in den verschiedenen Unternehmen von den **höchsten Repräsentanten der Sparkassen aus den jeweiligen Regionen** wahrgenommen werden. Hierdurch werden Risiken für das Vermögen der Sparkassen vermieden und eine nachhaltige geschäftspolitische Ausrichtung sichergestellt. Verbandspräsidenten und Landesobleute hal-

ten den Verbund zusammen. Diese Vertretung ist in den einzelnen landesgesetzlich vorgesehenen Satzungen der öffentlich-rechtlichen Sparkassenverbände so festgelegt.

- Durch die mit dem CRD IV-UmsG zum 1. Januar 2014 erfolgte Mandatsbeschränkung auf maximal vier Aufsichtsmandate können Mandate in Verbundunternehmen durch die **Vorsteher der Sparkassenverbände** nur noch sehr eingeschränkt wahrgenommen werden.
- Kern der Verbundzusammenarbeit ist es zudem, dass neben den Vorstehern der Sparkassenverbände auch Sparkassenvorstände, insbesondere die **Landesobleute** der Sparkassen, in den Aufsichtsgremien von Verbundunternehmen vertreten sind, um die Sparkassenpraxis angemessen zu berücksichtigen. Durch die noch stärkere Einschränkung der Mandatswahrnehmung für Geschäftsleiter auf maximal zwei zulässige Aufsichtsmandate ist eine entsprechende Mandatswahrnehmung im Verbund künftig fast ausgeschlossen.
- Eine zu starke **Streuung der Mandate** auf viele verschiedene Personen führt zu Informationsdefiziten und Ineffizienzen in der Steuerung der Beteiligungen und damit zu einer **schlechteren Aufsicht**.
- Die vorstehend beschriebene Problematik würde sich zudem **bei einer künftig noch verstärkten Verbundzusammenarbeit weiter verschärfen**, da durch die Zusammenlegung weiterer Funktionen aus den Sparkassen auf weitere Verbundunternehmen die Anzahl an Sparkassen-Finanzgruppen-internen Aufsichtsmandaten weiter steigen würde.

Vor diesem Hintergrund plädieren wir nachdrücklich dafür, die im Rahmen des Erlasses des CRD-Umsetzungsgesetzes teilweise unbeachtet gebliebenen Auswirkungen auf die Verbundzusammenarbeit in der Sparkassen-Finanzgruppe im Rahmen des vorliegenden Gesetzes zu korrigieren und das Gesetz auf die durch die CRD IV vorgegebenen Grenzen zu beschränken.

II. Im Einzelnen

Zu Artikel 1 Nr. 14 und 15 (§§ 25c und 25d KWG)

1. Die Mandatsbeschränkungen nach der CRD IV sollten generell nur für Mandatsträger in bedeutenden CRR-Instituten gelten, wie dies die europäische CRD IV vorsieht.

Die CRD IV normiert den Grundsatz, dass alle Mitglieder des Leitungsorgans ausreichend Zeit für die Erfüllung ihrer Aufgaben aufwenden sollen. Eine zahlenmäßige Mandatsbeschränkung ist allerdings ausschließlich für solche Institute vorgesehen, „die aufgrund ihrer Größe, ihrer internen Organisation und der Art, des Umfangs und der Komplexität ihrer Geschäfte von erheblicher Bedeutung“ sind. Der europäische Gesetzgeber wollte die Mandatswahrnehmung in systemrelevanten Instituten einschränken, nicht jedoch in kleinen und mittleren Instituten, die die Finanzkrise nicht verursacht haben. Dementsprechend sollte sich der Anwendungsbereich von § 25c Abs. 2 und § 25d Abs. 3 KWG auf Geschäftsleiter bzw. Aufsichtsorganmitglieder in CRR-Instituten von erheblicher Bedeutung beschränken.

Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Anpassung von Gesetzen auf dem Gebiet des Finanzmarktes	Änderungsvorschlag des DSGV
<p>§ 25c Abs. 2</p> <p>(2) Geschäftsleiter eines CRR-Instituts kann nicht sein,</p> <p>1. wer [...]</p>	<p>§ 25c Abs. 2</p> <p>(2) Geschäftsleiter eines CRR-Instituts von erheblicher Bedeutung kann nicht sein,</p> <p>1. wer [...]</p>
<p>§ 25d Abs. 3</p> <p>(3) Mitglied des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans eines CRR-Instituts kann nicht sein, [...]</p> <p>3. wer in einem Unternehmen Geschäftsleiter ist und zugleich in mehr als zwei Unternehmen Mitglied des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans ist oder [...]</p>	<p>§ 25d Abs. 3</p> <p>(3) Mitglied des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans eines CRR-Instituts von erheblicher Bedeutung kann nicht sein, [...]</p> <p>3. wer in einem Unternehmen Geschäftsleiter ist und zugleich in mehr als zwei Unternehmen Mitglied des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans ist, sofern eines der Unternehmen ein CRR-Institut von erheblicher Bedeutung ist, oder [...]</p>
<p>§ 25d Abs. 3a</p>	<p>§ 25d Abs. 3a</p>

Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Anpassung von Gesetzen auf dem Gebiet des Finanzmarktes	Änderungsvorschlag des DSGV
<p>(3a) Mitglied des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans eines Instituts, das kein CRR-Institut ist, oder einer Finanzholding-Gesellschaft, kann nicht sein:</p> <p>a) wer in dem betreffenden Unternehmen Geschäftsleiter war, wenn bereits zwei ehemalige Geschäftsleiter des Unternehmens Mitglied des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans sind oder</p> <p>b) wer in mehr als fünf Unternehmen, die unter der Aufsicht der Bundesanstalt stehen, Mitglied des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans ist, es sei denn, diese Unternehmen gehören demselben institutsbezogenen Sicherungssystem an.</p>	<p>(3a) Mitglied des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans eines <u>CRR-Instituts, das nicht von besonderer Bedeutung ist oder eines</u> Instituts, das kein CRR-Institut ist, oder einer Finanzholding-Gesellschaft, kann nicht sein:</p> <p>a) wer in dem betreffenden Unternehmen Geschäftsleiter war, wenn bereits zwei ehemalige Geschäftsleiter des Unternehmens Mitglied des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans sind oder</p> <p>b) wer in mehr als fünf Unternehmen, die unter der Aufsicht der Bundesanstalt stehen, Mitglied des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans ist, es sei denn, diese Unternehmen gehören demselben institutsbezogenen Sicherungssystem an.</p>

Mit der vorgeschlagenen Änderung werden die Vorgaben zur Höchstanzahl von Aufsichtsmandaten entsprechend den europäischen Vorgaben in Art. 91 Abs. 3 Satz 2 CRD IV auf CRR-Institute von erheblicher Bedeutung beschränkt.

Institute von erheblicher Bedeutung sind nach dem Willen des deutschen Gesetzgebers für die Zwecke der Umsetzung von Artikel 91 Abs. 3 Satz 2 CRD IV die systemrelevanten Institute (sog. Gruppe I in der BaFin-Systematik). Dies hatte die BaFin dem DSGV im Herbst 2013 bestätigt. **Dies sollte auch in der Gesetzesbegründung klargestellt werden.**

Die vorgeschlagene Ergänzung in § 25d Abs. 3a KWG ist eine Folgeänderung zur Beschränkung der Neuregelungen der CRD IV auf Institute von besonderer Bedeutung. Sie bildet eine Auffangregelung auf dem Standard der bisherigen nationalen Mandatsbeschränkungen nach § 36 Abs. 3 Satz 6 KWG a.F. für Mandatsträger, die keine Mandate in CRR-Instituten von erheblicher Bedeutung wahrnehmen und daher nicht in den Anwendungsbereich der CRD IV fallen. Sie werden den gleichen Mandatsbeschränkungen unterstellt, wie Mandatsträger in nicht-CRR-Instituten.

2. Der Begriff der „Gruppe“ in Artikel 91 CRD IV sollte so ins nationale Recht umgesetzt werden, dass auch Mandate in „Unternehmensgruppen“ und Mandate innerhalb kreditwirtschaftlicher Verbände als ein Mandat gelten.

Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Anpassung von Gesetzen auf dem Gebiet des Finanzmarktes	Änderungsvorschlag des DSGV
<p>§ 25c Abs. 2 Satz 2 Nr. 1</p> <p>Dabei gelten [...] mehrere Mandate als ein Mandat, wenn die Mandate bei Unternehmen wahrgenommen werden,</p> <p>1. die derselben Institutsgruppe, Finanzholding-Gruppe oder gemischten Finanzholding-Gruppe angehören,</p>	<p>§ 25c Abs. 2 Satz 2 Nr. 1</p> <p>Dabei gelten [...] mehrere Mandate als ein Mandat, wenn die Mandate bei Unternehmen wahrgenommen werden,</p> <p>1. die derselben Institutsgruppe, Finanzholding-Gruppe, oder gemischten Finanzholding-Gruppe, <u>Versicherungs- oder Unternehmensgruppe oder kreditwirtschaftlichen Verbundgruppe</u> angehören,</p>
<p>§ 25d Abs. 3 Satz 3 Nr. 1</p> <p>Dabei gelten [...] mehrere Mandate als ein Mandat, wenn die Mandate bei Unternehmen wahrgenommen werden,</p> <p>1. die derselben Institutsgruppe, Finanzholding-Gruppe oder gemischten Finanzholding-Gruppe angehören,</p>	<p>§ 25d Abs. 3 Satz 3 Nr. 1</p> <p>Dabei gelten [...] mehrere Mandate als ein Mandat, wenn die Mandate bei Unternehmen wahrgenommen werden,</p> <p>1. die derselben Institutsgruppe, Finanzholding-Gruppe, oder gemischten Finanzholding-Gruppe, <u>Versicherungs- oder Unternehmensgruppe oder kreditwirtschaftlichen Verbundgruppe</u> angehören,</p>

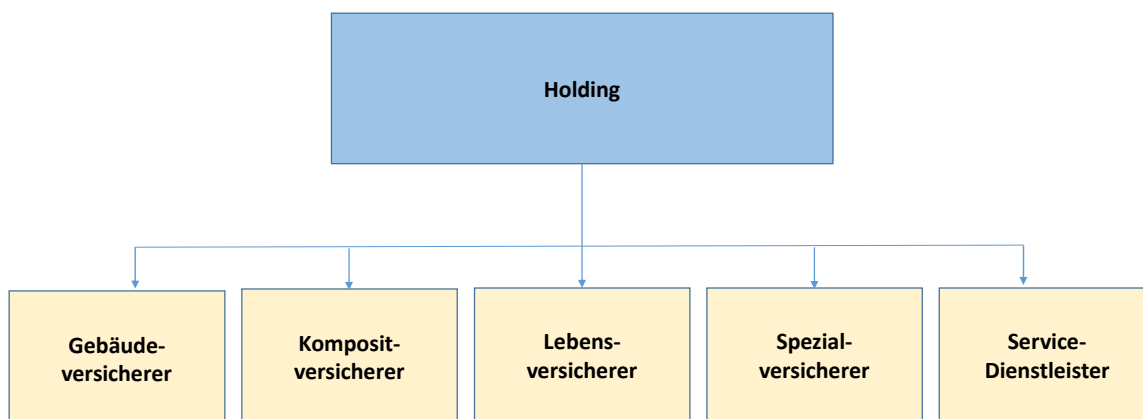
- a) Zum einen soll mit der vorgeschlagenen Änderung ein **Gleichlauf zu § 7a Versicherungsaufsichtsgesetz („Versicherungs- und Unternehmensgruppe“)** hergestellt und klargestellt werden, dass in Entsprechung der Vorgaben der CRD IV auch Mandate innerhalb von Unternehmensgruppen, insbesondere Versicherungsgruppen, als ein Mandat gelten.

Insbesondere sollte eine freiwillig oder wie im Versicherungsbereich aus gesetzlichen Gründen (Vermögensstrennung der Versicherungssparten) vorgenommene Aufteilung eines einheitlichen Unternehmens in mehrere Einzelunternehmen nicht zu einer „künstlichen“ Anhebung der Anzahl an Aufsichtsmandaten führen. Im Versicherungsaufsichtsgesetz ist dies bereits ausdrücklich anerkannt. Im Rahmen der nationalen Umsetzung der CRD IV war

eine entsprechende Umsetzung im KWG übersehen worden. Die CRD IV lässt eine Mandatskumulierung innerhalb eines Versicherungskonzerns zu, da nach Artikel 91 Abs. 4 a) CRD IV ausdrücklich Mandate innerhalb derselben „Gruppe“ (manche Sprachfassungen der CRD IV sprechen auch von Konzern) insgesamt nur als ein Mandat gelten.

Eine entsprechende Vorschrift ist für die Sparkassen-Finanzgruppe essentiell. Denn innerhalb der Sparkassen-Finanzgruppe wird gerade die Mandatswahrnehmung im Bereich der öffentlichen Versicherungen ohne eine entsprechende Kumulierung erheblich erschwert. Hervorzuheben ist, dass dieses Petitum lediglich auf die Zusammenrechnung von Mandaten innerhalb eines Versicherungskonzerns zielt, nicht jedoch auf sämtliche Versicherungsmandate eines Mandatsträgers in verschiedenen Konzernen.

Ein Konzern eines öffentlichen Versicherers hat vereinfacht die folgende Struktur:

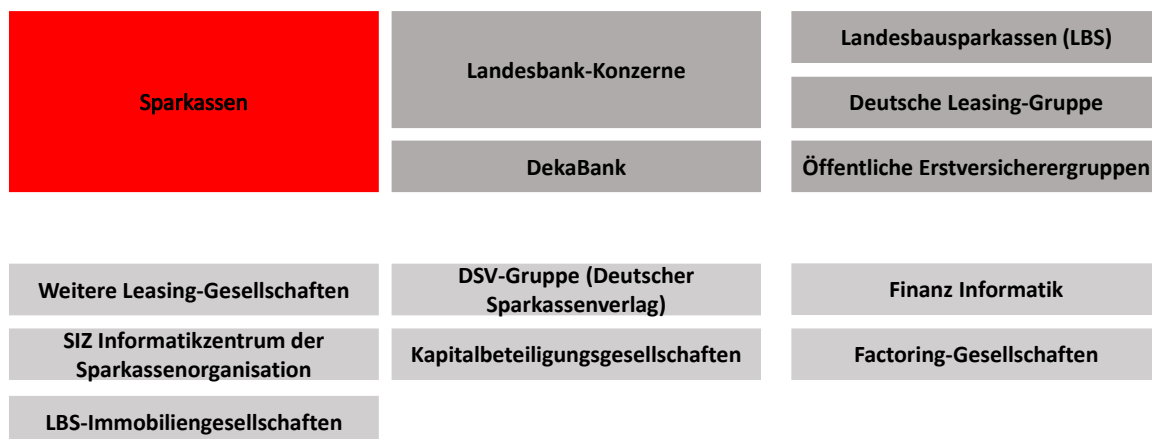


- b) Zum anderen soll mit dem Änderungsvorschlag den **Besonderheiten der Mandatswahrnehmung in der dezentral organisierten Sparkassen-Verbundgruppe**, die bekanntlich nicht als Konzern organisiert ist, Rechnung getragen und die europarechtlich zulässigen Möglichkeiten insoweit genutzt werden.

So sollten auch Mandate bei **Verbundunternehmen**, auf die die Primärinstitute u.a. zur Effizienzsteigerung Teile ihrer Geschäftsaktivitäten auslagern, kumuliert werden können. Kleinere Institute können – im Gegensatz zu großen Bankkonzernen – bestimmte Dienstleistungen nicht selbst erbringen. Daher bündeln die Institute ihre Ressourcen und unterhalten gemeinsame Dienstleister für die jeweiligen Bereiche. Es handelt sich dabei insbesondere

um die folgenden Gebiete: Wertpapier, Kreditkarte, Technik, gewerbliche Immobilienfinanzierung, Bausparen, Versicherung, Leasing, Verlag.

Die Sparkassen-Finanzgruppe besteht insbesondere aus folgenden Verbundunternehmen:



Damit sich kleine und mittlere Institute stabil im Wettbewerb platzieren können, ist es auch von Seiten der Aufsicht wünschenswert, dass Ressourcen gebündelt werden und damit die Effizienz gesteigert wird. Diese Auswirkungen wurden bei Einführung des CRD IV-Umsetzungsgesetzes vom Gesetzgeber übersehen und sollten nunmehr korrigiert werden.

Der Vorschlag steht im Einklang mit den europäischen Vorgaben der CRD IV. Artikel 91 Abs. 4 a) CRD IV sieht vor, dass mehrere Mandate innerhalb derselben „Gruppe“ als ein Mandat gelten. Der Gruppenbegriff wird in der CRD IV nicht legal definiert und auch sonst nicht einheitlich verwendet. Der Gruppen-Begriff ist daher je nach Normzusammenhang individuell auszulegen. Die Definition hat sich somit am Sinn und Zweck von Artikel 91 CRD IV zu orientieren. Nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift sollen Mandate in Unternehmen, die wirtschaftlich eine Einheit bilden, zu einem Mandat zusammengefasst werden können. Bei Verbundunternehmen, wie sie auch in der Sparkassen-Finanzgruppe üblich sind, greift eine Konzernausnahme nicht, weil die Verbundunternehmen keiner einheitlichen Leitung unterliegen. Beim Verbund handelt es sich vielmehr um eine insbesondere in Deutschland bekannte alternative Form des Zusammenwirkens mittels mittelbarer oder unmittelbarer Beteiligung bzw. Trägerschaft unter einer dauerhaften Verfolgung des gemeinsamen Verbundinteresses und mittels Organverflechtung. Es ist davon auszugehen, dass der Unionsgesetzgeber – auch durch die Wahl einer Richtlinie – die Besonderheiten einer solchen Verbundlage durch Verwendung eines weiten Gruppen-Begriffs berücksichtigen wollte.

3. Die Möglichkeit zur Kumulierung von Mandaten in bedeutenden Beteiligungen sollte auf die Besonderheiten der Sparkassen-Finanzgruppe angepasst werden.

Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Anpassung von Gesetzen auf dem Gebiet des Finanzmarktes	Änderungsvorschlag des DSGV
<p>§ 25c Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 Dabei gelten im Sinne von Satz 1 Nummer 2 mehrere Mandate als ein Mandat, wenn die Mandate bei Unternehmen wahrgenommen werden, [...] 3. an denen das Institut eine bedeutende Beteiligung hält.</p>	<p>§ 25c Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 Dabei gelten im Sinne von Satz 1 Nummer 2 mehrere Mandate als ein Mandat, wenn die Mandate bei Unternehmen wahrgenommen werden, [...] 3. an denen das Institut oder ein Sparkassenverband, dessen Mitglied es ist, eine bedeutende Beteiligung hält.</p>
<p>§ 25d Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 Dabei gelten im Sinne von Satz 1 Nummer 3 und 4 mehrere Mandate als ein Mandat, wenn die Mandate bei Unternehmen wahrgenommen werden, [...] 3. an denen das Institut eine bedeutende Beteiligung hält.</p>	<p>§ 25d Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 Dabei gelten im Sinne von Satz 1 Nummer 3 und 4 mehrere Mandate als ein Mandat, wenn die Mandate bei Unternehmen wahrgenommen werden, [...] 3. an denen das Institut oder ein Sparkassenverband, dessen Mitglied es ist, eine bedeutende Beteiligung hält.</p>

Wenn Sparkassen insbesondere ihre Back-Office-Kapazitäten zur Effizienzsteigerung bündeln, sind sie zumeist nicht unmittelbar an den entsprechenden Auslagerungsunternehmen beteiligt, sondern der jeweilige regionale Sparkassenverband, dessen Mitglied sie sind. Aufgrund der besonderen Verbundstruktur der Sparkassen-Finanzgruppe sollte die Kumulierungsvorschrift für bedeutende Beteiligungen eines Instituts unter Berücksichtigung der besonderen Umstände in Deutschland auf bedeutende Beteiligungen eines Sparkassenverbandes, dessen Mitglied die jeweilige Sparkasse ist, erstreckt werden.

4. Die Mandatsbeschränkungen sollten in Übereinstimmung mit den Vorgaben der CRD IV für sämtliche staatliche Vertreter keine Anwendung finden.

Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Anpassung von Gesetzen auf dem Gebiet des Finanzmarktes	Änderungsvorschlag des DSGVO
<p>§ 25d Abs. 3 Satz 5 Satz 1 Nummer 4 gilt nicht für kommunale Hauptverwaltungsbeamte, die kraft kommunaler Satzung zur Wahrnehmung eines Mandats in einem kommunalen Unternehmen oder einem kommunalen Zweckverband verpflichtet sind.</p>	<p>§ 25d Abs. 3 Satz 5 Satz 1 Nummer 4 gilt nicht für kommunale Hauptverwaltungsbeamte, die kraft kommunaler Satzung zur Wahrnehmung eines Mandats in einem kommunalen Unternehmen oder einem kommunalen Zweckverband verpflichtet sind <u>staatliche Vertreter</u>.</p>

Bislang sieht § 25d Abs. 3 Satz 5 KWG eine Ausnahme nur für kommunale Hauptverwaltungsbeamte vor, die kraft kommunaler Satzung zur Wahrnehmung eines Mandats in einem kommunalen Unternehmen oder einem kommunalen Zweckverband verpflichtet sind.

Nach Artikel 91 Abs. 3 CRD IV sind vom Anwendungsbereich der zahlenmäßigen Mandatsbeschränkung jedoch alle Mandatsträger, die „den Mitgliedstaat vertreten“, ausgenommen. Dies sind entgegen der bisherigen nationalen Umsetzung nicht nur kommunale Hauptverwaltungsbeamte, sondern auch alle anderen Vertreter eines Mitgliedstaates, beispielsweise andere kommunale Beamte oder Landesbeamte. Dies gilt umso mehr, als dass das europäische Recht den jeweiligen nationalen Staatsaufbau stets unberücksichtigt lässt. Ratio legis der Vorschrift ist, dass die Aufgaben des Staates durch die Mandatshöchstgrenzen nicht beeinträchtigt werden sollen.

In der Praxis würden durch eine entsprechend weiter gefasste Ausnahme nicht nur kommunale Hauptverwaltungsbeamte, sondern auch Landesvertreter der in Kreditinstituten der Länder (z.B. Förderbanken, Landesbanken) oder auch andere kommunale Vertreter als Hauptverwaltungsbeamte in Sparkassen vom Anwendungsbereich der Mandatshöchstgrenzen ausgenommen.