



10117 Berlin, 29. September 2004
Charlottenstraße 47
Tel.: 030/20225-5331
Fax.: 030/20225-5325
KS

Frau
Christine Scheel, MdB
Vorsitzende des Finanzausschusses
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

nachrichtlich an:

Herrn Regierungsdirektor
Jens Conert
Bundesministerium der Finanzen
Referat VII B 1 - Bankwesen
Wilhelmstraße 97

10117 Berlin

Herrn Regierungsdirektor
Andreas Kunze-Neugebauer
Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Graurheindorfer Straße 108

53117 Berlin

Stellungnahme zum Finanzkonglomerate-Richtlinie - Umsetzungsgesetz (FKRLUmsG)

Sehr geehrte Frau Scheel,

der vom Bundeskabinett am 26. Mai 2004 beschlossene und nunmehr dem Bundestag zur Beratung vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Finanzkonglomerate-Richtlinie führt zu einschneidenden Änderungen bei der Beaufsichtigung der betroffenen Gruppen. Der Zentrale Kreditausschuss (ZKA) und der Bundesverband Investment und Asset Management (BVI) hatten bereits im Vorfeld des Gesetzentwurfes die Gelegenheit, zum Referentenentwurf Stellung zu beziehen. Das Bundesministerium der Finanzen hat in dem nunmehr vorliegenden Gesetzentwurf einige – im Zusammenhang mit ersten Referentenentwürfen des Gesetzes vorgetragene – Petita der Kreditwirtschaft aufgegriffen. Dennoch verbleiben wesentliche Fragen, u.a. zur Behandlung von Kapitalanlagegesellschaften ungeklärt. Es ist für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Finanzwirtschaft von entscheidender Bedeutung, dass die Umsetzung möglichst „schlank“ erfolgt und bestehende Umsetzungsspielräume nicht zu Lasten der Industrie ausgelegt werden. Wir bitten Sie daher, sich für eine praxisgerechte Umsetzung der Finanzkonglomerate-Richtlinie einzusetzen.

Allgemeine Anmerkung

Es ist vorgesehen, wesentliche Inhalte der Finanzkonglomerate-Richtlinie in Form von Rechtsverordnungen zu regeln. Hierzu wird im FKRLUmsG die Ermächtigungsgrundlage geschaffen. Wir weisen darauf hin, dass eine sachgerechte Beurteilung des Gesamtkomplexes ohne eine Möglichkeit der Kenntnisnahme dieser Rechtsverordnungen nicht möglich ist. Insbesondere ist nicht zu ermitteln, wie die tatsächliche Auswirkung auf das Eigenkapital der Institute ausgestaltet sein wird. Bedauerlicherweise ist den Verbänden bis zum heutigen Tag ein Entwurf dieser Rechtsverordnungen noch nicht zugegangen.

Abzugspositionen (§ 10 Abs.6 Satz 3, 4 und 6 KWG- E)

§ 10 Abs.6 KWG-E enthält überarbeitete Vorschriften zu Abzugspositionen von der Summe des Kern- und Ergänzungskapitals.

Gemäß § 10 Abs. 6 Satz 3 KWG - E braucht ein Institut bestimmte Positionen im Sinne von § 10 Abs. 6 Satz 1 KWG - E, die es oder das ihm übergeordnete Unternehmen pflichtweise oder freiwillig in die Aufzählung nach § 10a, § 13b Satz 1 und § 12 Abs. 2 Satz 1 und 2 KWG - E einbezieht, nicht von seinem haftenden Eigenkapital abzuziehen. Wir sind der Auffassung, dass § 10 Abs. 6 Satz 3 KWG - E konsequenterweise durch die Nennung von § 10b KWG - E ergänzt werden sollte.

Damit würde dem in der Bankenrichtlinie festgelegten Grundsatz, nach dem ein Abzug dann nicht vorzunehmen ist, wenn eine Beteiligung freiwillig oder pflichtweise konsolidiert wird, auch bei Versicherungsbeteiligungen Geltung verschafft. Es ist aus Risikogesichtspunkten kein Grund ersichtlich, warum Versicherungsbeteiligungen eines Kreditinstitutes, die nach § 10b in die Berechnung der Eigenkapitalanforderungen auf Konglomeratsebene einbezogen werden, zusätzlich vom haftenden Eigenkapital abgezogen werden sollten. Dies würde eine doppelte Erfassung des einheitlichen Ausfallrisikos bedeuten.

Wir weisen darauf hin, dass nach § 10 Abs. 6 Satz 4 und 6 KWG - E die Ausnahmen, nach denen unter bestimmten Voraussetzungen (Berechnung nach den Vorgaben für Konglomerate bzw. Einbeziehung in ein Konglomerat) kein Abzug für Eigenmittelbestandteile an Unternehmen der Versicherungsbranche vorzunehmen ist, derzeit nur für Einlagenkreditinstitute, E-Geldinstitute und Wertpapierhandelsunternehmen gelten. Diese Ausnahmen sollten auch anderen Instituten offen stehen. Ein Ausschluss insbesondere von Kreditinstituten, die keine Einlagenkreditinstitute sind, ist sachlich nicht zu rechtfertigen.

Ergänzend ist anzumerken, dass die Gesetzesbegründung zu § 10 Abs. 6 Satz 4 KWG - E, nach der künftig Beteiligungen an Kapitalanlagegesellschaften nicht mehr von der Abzugspflicht ausgenommen sind, nicht im Einklang zur aktuellen Fassung des Gesetzentwurfes steht. § 10 Abs. 6 Satz 1 KWG - E nimmt Kapitalanlagegesellschaften ausdrücklich von der Abzugspflicht aus.

Wegfall der Privilegierung von Kapitalanlagegesellschaften (§ 10a Abs.5 KWG - E)

Die nunmehr – durch die Streichung von § 10a Abs.5 KWG – beabsichtigte Einbeziehung der Kapitalanlagegesellschaften in die bankaufsichtliche Konsolidierung war bislang aufgrund der bankaufsichtlichen Bestimmungen (auch der EU-Vorgaben) nicht vorgesehen. Der Grund hierfür liegt in der Tatsache begründet, dass Kapitalanlagegesellschaften weder Kreditrisiken noch Marktrisiken halten, die eine bankaufsichtliche Konsolidierung erforderlich machen.

Art. 30 FK-RL, der durch den allgemeinen Verweis auf die OGAW-Richtlinie die Kapitalanlagegesellschaften einschließt, ist insoweit unsinnig. Diese Bestimmung ist bei der Richtlinienberatung sozusagen „in letzter Sekunde“ eingefügt worden. Es ist zu vermuten, dass sich seinerzeit niemand über die Bedeutung dieser Verweisung bewusst war. Der Wortlaut deutet vielmehr darauf hin, dass man eigentlich – zutreffenderweise – Asset-Management-Gesellschaften, also Vermögensverwaltungs- und Vermögenstreuhandgesellschaften, erfassen wollte. Die bankaufsichtlich sinnlose Einbeziehung von Kapitalanlagegesellschaften jedoch führt nicht nur zu einem erheblichen Aufwand

ohne erkennbaren bankaufsichtlichen Nutzen, da bei dem Erwerb einer Kapitalanlagegesellschaft hauptsächlich der Geschäfts- oder Firmenwert „gekauft“ wird, der Goodwill aber bei der bankaufsichtlichen Konsolidierung sofort vom Kernkapital abzuziehen ist. Dies führt gerade bei deutschen Kreditinstituten, die in den letzten Jahren viele Kapitalanlagegesellschaften erworben haben, zu einer bankaufsichtlich nicht gerechtfertigten „Kernkapitalvernichtung“. Anders als in anderen EU-Ländern sind Kapitalanlagegesellschaften in Deutschland überwiegend Tochtergesellschaften von Banken und wären daher in die Konsolidierung einzubeziehen. Diese Problematik stellt sich insbesondere für international aktive Banken (d.h. Banken, die auch Meldungen an den Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht erstatten). Diese würden gegenüber anderen international tätigen Banken aus Nicht-EU-Ländern wettbewerblich benachteiligt, da sich für sie der Konsolidierungskreis für Meldungen an den Baseler Ausschuss derzeit am KWG bzw. an dem diesem zu Grunde liegenden EU-Recht ausrichtet und Kapitalanlagegesellschaften künftig auch auf Baseler Ebene in die Konsolidierung einzubeziehen wären.

Der deutsche Gesetzgeber sollte daher diese verunglückte EU-Richtlinienbestimmung insoweit zunächst nicht übernehmen, sondern vielmehr die Bundesregierung auffordern, eine sachgerechte Änderung des Richtlinien textes herbeizuführen.

Eigenmittelausstattung von Finanzkonglomeraten (§ 10b KWG-E)

§ 10b KWG-E dient der Umsetzung von Artikel 6 und Anhang I der Finanzkonglomerate-Richtlinie. In Absatz I, Nr. 2 ii) des Anhanges I wird ausgeführt, dass zur Erfüllung der Eigenkapitalanforderungen auf Konglomeratebene Eigenkapitalbestandteile gemäß der entsprechenden Branchenvorschriften herangezogen werden können. Wenn auf Ebene des Finanzkonglomerats eine Eigenkapitalücke auftreten sollte, dann ist diese – und nur dieses Defizit – durch solche Eigenmittel zu schließen, die in beiden Finanzsektoren als Eigenmittel gelten („sektorübergreifendes Eigenkapital“). Da die sektorspezifischen Eigenmittel wirtschaftlich von erheblicher Bedeutung sind (z.B. Nachrangdarlehen oder Rückstellungen für Beitragsrückerstattungen) sollte schon in der Gesetzesbegründung und nicht erst in den Verordnungen zu den Eigenmittelanforderungen klar gestellt werden, dass sektorspezifische Eigenmittel grundsätzlich auch auf Ebene des Finanzkonglomerates Anerkennung finden.

Gruppeninterne Transaktionen mit gemischten Unternehmen (§ 13c Abs.3 KWG - E)

§ 13c KWG - E enthält Regelungen über gruppeninterne Transaktionen mit gemischten Unternehmen, insbesondere Rechtsfolgen bei Überschreitung der Obergrenzen. Nach § 13c Abs. 3 Satz 4 **Nr.1** KWG - E kann die BaFin von dem jeweiligen Einlagenkreditinstitut, E-Geld-Institut oder Wertpapierhandelsunternehmen bei einem Überschreiten der Obergrenzen die Unterlegung des Überschreibungsbetrages mit Eigenmitteln fordern. Zusätzlich wird der BaFin in der Generalklausel des § 13c Abs. 3 Satz 4 **Nr. 2** KWG – E erlaubt, Verstöße gegen die in der Rechtsverordnung bestimmten Beschränkungen hinsichtlich der Art der gruppeninternen Transaktionen durch geeignete und erforderliche Maßnahmen zu unterbinden.

Der ZKA hat in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf bereits darauf hingewiesen, dass in anderen EU-Mitgliedstaaten in den vorliegenden Entwürfen zur Umsetzung der Finanzkonglomerate-Richtlinie im wesentlichen allgemein gehaltene Sanktionsbestimmungen aufgenommen worden sind. Eine Generalklausel schafft die notwendigen Ermessens- bzw. Handlungsspielräume, um den jeweiligen Besonderheiten des Einzelfalls Rechnung zu tragen. Der ZKA begrüßt daher die Aufnahme einer Generalklausel, wie sie § 13c Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 KWG - E darstellt. Wir sind jedoch der Auffassung, dass vor dem Hintergrund der nunmehr aufgenommenen Generalklausel keine Notwendigkeit für die Hervorhebung einer bestimmten Sanktionsmöglichkeit mehr besteht. Wir plädieren insofern dafür, § 13c Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 KWG – E ersatzlos zu streichen.

Risikokonzentrationen und gruppeninterne Transaktionen von Finanzkonglomeraten (§ 13d KWG-E)

§ 13d KWG-E stellt Regelungen für Risikokonzentrationen und gruppeninterne Transaktionen von Finanzkonglomeraten auf. Hinsichtlich der Sanktionsmöglichkeiten von § 13 c Abs. 4 Satz 4 KWG - E wird auf die Ausführungen zu § 13 c Abs. 3 KWG - E verwiesen.

Befreiungen (§ 31 Abs.3 KWG - E)

Die Einfügung von § 31 Abs. 2 S. 4 KWG - E gibt der Aufsicht die Möglichkeit, einzelne Unternehmen auch gegen den Willen der Betroffenen von Amts wegen aus der Berechnung der Eigenmittel auf Konglomeratebene auszuschließen, wenn ihre Einbeziehung in die Aufsicht auf zusammengefasster Basis ohne Bedeutung wäre. Hintergrund der Vorschrift ist die Wertung, dass eine besondere Risikorelevanz des jeweils aus der Gesamtberechnung des Eigenkapitals auf Kong-

lomeratsebene herausgenommenen Unternehmens nicht besteht. Der ZKA ist daher der Auffassung, dass die Herausnahme eines Unternehmens aus der Berechnung der Eigenmittel auf Konglomeratsebene konsequenterweise auch dazu führen sollte, dass hinsichtlich dieses Unternehmens kein Abzug nach § 10 Abs. 6 KWG mehr erforderlich ist. Dies sollte jedenfalls gelten, soweit die Nichtberücksichtigung nach § 31 Abs. 3 KWG - E aufgrund der untergeordneten Bedeutung des betroffenen Unternehmens erfolgt.

Befreiung von der Feststellung als Finanzkonglomerat (§ 51c KWG - E)

Gemäß § 51c KWG - E kann die BaFin widerruflich von der Feststellung einer Gruppe von Unternehmen als Finanzkonglomerat absehen. Wie bereits in der Anhörung zum Referentenentwurf vorgetragen, weisen wir darauf hin, dass die Regelung des Artikels 3 Abs. 4 Unterabsatz 1 lit.b) FK-RL, die sich mit der grundsätzlichen Frage der Anwendung der Vorschriften der Finanzkonglomeratsrichtlinie befasst, nicht vollständig in § 51c Nr.2 KWG - E Eingang gefunden hat.

Nach Artikel 3 Abs. 4 Unterabsatz 1 lit.b) FK-RL können die jeweils zuständigen Behörden beschließen, die Einhaltung der Schwellen für die Bestimmung eines Finanzkonglomerats in drei aufeinanderfolgenden Jahren zu berücksichtigen, um einen plötzlichen Wechsel der geltenden Regelung zu vermeiden und im Fall erheblicher Änderungen in der Struktur der Gruppe diese Einhaltung außer acht zu lassen. Artikel 3 Abs. 4 Unterabsatz 1 lit.b) FK-RL besteht damit aus zwei Regelungsinhalten, nämlich zum einem erst nach drei Jahren der Schwellenüberschreitung eine Einordnung als Finanzkonglomerat vorzunehmen und andererseits bei einmaliger Überschreitung der Schwellenwerte auf Grund struktureller Änderungen von einer Qualifizierung als Finanzkonglomerat abzusehen. In § 51c Nr. 2 KWG-E, der ausweislich der Gesetzesbegründung Artikel 3 Abs. 4 Unterabsatz 1 lit.b) FK-RL umsetzen soll, wird hingegen nur der zweite Regelungsgehalt der Vorschrift der FK-RL aufgegriffen. Da der nicht umgesetzte Regelungsinhalt von Artikel 3 Abs. 4 Unterabsatz 1 lit.b) FK-RL eine wesentliche Vorschrift auch und gerade für die erstmalige Einstufung als Finanzkonglomerat darstellt und der Aufsicht dabei die Möglichkeit der Analyse und Betrachtung eines dreijährigen Zeitraumes vor der Klassifizierung als Finanzkonglomerat gibt, fordern wir nachdrücklich eine Aufnahme von Artikel 3 Abs. 4 Unterabsatz 1 lit.b) 1. Alt. FK-RL in den Gesetzentwurf. Im übrigen weisen wir darauf hin, dass die bisher nicht umgesetzte Vorschrift der FK-RL auf ausdrücklichen Wunsch der Bundesrepublik Deutschland in den Brüsseler Richtlinientext aufgenommen wurde, so dass eine Nichtumsetzung gerade durch den deutschen Gesetzgeber kaum nachvollziehbar ist.

Wir gehen in diesem Zusammenhang davon aus, dass Gruppen, die zum 1. Januar 2005 nicht als Finanzkonglomerate identifiziert wurden, erst nach einem dauerhaften dreijährigen Überschreiten der Grenzwerten nach § 51a KWG - E in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, um einen plötzlichen Wechsel der geltenden Regelungen zu vermeiden.

Übergangsvorschriften (§ 64g KWG - E)

§ 64g KWG - E enthält Übergangsbestimmungen für Schwellenwerte bzw. Definitionen für Risikokonzentrationen und gruppeninterne Transaktionen bis zum Inkrafttreten von entsprechenden Rechtsverordnungen sowie in Abs. 4 eine Regelung zum zeitlichen Horizont der Umsetzung der Vorgaben.

Gemäß § 64 g Abs. 1 Nr. 1 KWG - E sind sämtliche während eines Kalenderjahres auftretenden bedeutenden Risikokonzentrationen der BaFin und der Bundesbank vor dem 16. Januar des darauffolgenden Jahres anzuzeigen. Die Terminierung einer Anzeigepflicht auf den 16. Januar findet weder eine Grundlage in der Finanzkonglomerate-Richtlinie, noch passt sich diese in die bestehende Meldesystematik ein. Aus praktischen und organisationsinternen Gründen ist es sinnvoll, die Meldepflicht nach § 64g KWG - E in Übereinstimmung mit dem üblichen Meldeturnus der Institute, frühestens zum 31. Januar des darauffolgenden Jahres festzusetzen. Die Meldefrist gem. § 64g Abs. 1 Nr. 4 KWG - E sollte entsprechend ausgestaltet werden.

§ 64g Abs. 1 Nr. 3 KWG - E legt eine unverzügliche Meldepflicht des übergeordneten Finanzkonglomeratsunternehmens gegenüber BaFin und Bundesbank über Risiken, die sich durch eine Kombination aus und durch Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Risikoarten ergeben, fest. Zwar beinhalten Art. 7 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 3 der FK-RL die Ermächtigung, bis zur weiteren Koordinierung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und der zusätzlichen Beaufsichtigung dienende Maßnahmen zu ergreifen. Hinsichtlich der Berichtspflichten legen Art. 7 Abs. 2 bzw. 8 Abs. 2 der FK-RL jedoch fest, dass die Mitgliedsstaaten den beaufsichtigten Unternehmen oder den gemischten Finanzholdinggesellschaften vorschreiben, dem Koordinator regelmäßig, mindestens aber einmal jährlich jede bedeutende Risikotransaktion auf Konglomeratsebene, bzw. alle bedeutenden gruppeninternen Transaktionen der beaufsichtigten Unternehmen innerhalb eines Konglomerates zu melden. Die nunmehr vorgesehene Anforderung einer unverzüglichen Meldung geht weit über die Forderungen der Richtlinie hinaus und stellt für die Unternehmen eine erhebliche Belastung dar. Aus Wettbewerbsgründen plädieren wir daher, soweit nicht alle anderen Mitgliedsstaaten ebenfalls eine unverzügliche Meldepflicht vorsehen, nachdrücklich für eine Streichung dieser Verpflichtung und regen stattdessen eine jährliche

dieser Verpflichtung und regen stattdessen eine jährliche Meldung in Analogie zu § 64g Abs. 1 Nr. 1 und 4 KWG - E an.

Die in § 64 g Abs. 1 Nr. 4 b KWG - E vorgesehene Meldung von „anderen außerbilanziellen Geschäften“ als Teil bedeutender gruppeninterner Transaktionen ist vor dem Hintergrund der Belegung des Begriffes „außerbilanzielles Geschäft“ in §§ 4 Satz 2 Nr. 2, 8 des Grundsatzes I missverständlich und wird auch von der Definition in Art. 2 Nr. 18 der FK-RL nicht getragen. Nach Art. 2 Nr. 18 der FK-RL sind „gruppeninterne Transaktionen“ solche, bei denen beaufsichtigte Unternehmen sich zur Erfüllung einer Verbindlichkeit direkt oder indirekt u.a. auf andere Unternehmen innerhalb derselben Gruppe stützen. Wir regen an, den Begriff „andere außerbilanzielle Geschäfte“ durch den Begriff „andere Haftungserklärungen“ zu ersetzen.

Mit freundlichen Grüßen
Für den
ZENTRALEN KREDITAUSSCHUSS
Deutscher Sparkassen- und Giroverband



Klaus Schlee