

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

**zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen
für ein Gesetz zur Reduzierung von Risiken und zur Stärkung
der Proportionalität im Bankensektor**

(RisikoreduzierungsGesetz – RiG)

**GZ: VII B 3 - WK 5270/19/10002 :008
Dok: 2020/0004865**

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

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5000
Fax: +49 30 2020-6000

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +49 30 2020-6140
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:
Recht und Compliance

E-Mail: recht@gdv.de

www.gdv.de



Zusammenfassung

Die Umsetzung des EU-Bankenpakets liegt auch im Interesse der deutschen Versicherer. Das damit verfolgte Ziel, die Widerstandsfähigkeit von Kreditinstituten weiter zu verbessern und Sanierungs- und Abwicklungsprozesse effizient auszugestalten, wird grundsätzlich unterstützt. Hierbei ist jedoch im Rahmen der Umsetzung der europäischen Vorgaben auf einen angemessenen Schutz der Gläubigerrechte insbesondere von Bestandsinvestoren zu achten.

Die mit dem Gesetzentwurf vorgenommenen Anpassungen im Versicherungsaufsichtsgesetz sind zum Teil nachvollziehbar, wie beispielsweise die Erweiterung der Mitteilungen in Strafsachen oder die Einschränkung der Verschwiegenheitspflicht im Austausch der Aufsichtsbehörde mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnologie.

Zu kritisieren ist jedoch die teilweise vorgesehene Übertragung bankaufsichtsrechtlicher Vorschriften auf die Versicherungswirtschaft. Soweit hiermit ein Gleichlauf mit dem Kreditwesengesetz angestrebt wird, ist dies als Begründung schon aufgrund der unterschiedlichen Geschäftsmodelle nicht ausreichend. Diese Begründung greift insbesondere für die Ausweitung der Sanktionen gegen Geschäftsleiter zu kurz. Der verschärfte Sanktionsrahmen kann zu massiven Eingriffen in die Rechte der betroffenen Personen führen. Daher sollte die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit einer solchen Gesetzesänderung zumindest hinreichend begründet werden.

Die Überarbeitung des Inhaberkontrollverfahrens nach §§ 17 bis 19 VAG sollte zumindest insoweit hinterfragt werden, als Eingriffsbefugnisse auf vermittelnde und nicht kontrollierte Unternehmen ausgeweitet werden sollen.

Schließlich wird angeregt der BaFin die Möglichkeit einzuräumen, den Sicherungsfonds frühzeitig vor einer Bestandsübertragung einzubinden. Ergänzend hierzu ist aus Sicht der deutschen Versicherer die Einführung der alternativen Direktübertragung von Versicherungsbeständen mit Mitteln des Sicherungsfonds im Einzelfall vorteilhaft. In jedem Fall sollten die Anforderungen an die Geschäftsorganisation jedoch zu keiner überbordenden Bürokratie des Sicherungsfonds führen. Der Grundsatz der Proportionalität sollte beachtet werden. Ansonsten droht eine formale Überlastung auf Kosten der Versicherungsnehmer.

I. Einleitung

Die deutsche Versicherungswirtschaft unterstützt grundsätzlich die Ziele des EU-Bankenpakets und begrüßt als große Investorengruppe in Bankenassets die Einführung risikoreduzierender Maßnahmen, welche zur Stabilität von Kreditinstituten beitragen. Rund 30 % der Gesamtkapitalanlagen von ca. 1,75 Billionen EUR der deutschen Versicherer sind in Bankenassets investiert. Über ihre Kapitalanlagen sind die deutschen Versicherer unmittelbar von den geplanten Anpassungen der Sanierungs- und Abwicklungsregeln für Kreditinstitute im Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG) betroffen. Als langfristige und nachhaltige Investoren ist daher für die deutschen Versicherer bei der Umsetzung der europäischen Vorgaben eine angemessene Berücksichtigung des Schutzes der Gläubigerrechte insbesondere von Bestandsinvestoren von großer Bedeutung. Nachträgliche bzw. einseitige Regelungen zu Lasten von Bestandsinvestoren sollten unbedingt vermieden werden.

Die punktuellen Änderungen im Versicherungsaufsichtsgesetz sind teilweise nachzuvollziehen. Dies gilt beispielsweise für den Informationsaustausch der Strafverfolgungs- und Aufsichtsbehörden über relevante Vorgänge.

Zu hinterfragen ist jedoch die in dem Referentenentwurf vorgesehene grundsätzliche Übertragung bankaufsichtsrechtlicher Vorschriften auf die Versicherungswirtschaft. Ungeachtet des in Deutschland verankerten Konzepts der Allfinanzaufsicht bleiben Banken und Versicherungen eigenständig regulierte Akteure des Finanzsektors. Versicherungen und Banken haben zudem unterschiedliche Geschäftsmodelle, die nicht vergleichbar sind. Daher ist eine Vereinheitlichung von Vorgaben weder selbsterklärend noch zwingend, sondern sollte in jedem Einzelfall schlüssig begründet werden. Dies gilt umso mehr, wenn diese Angleichung – wie vorliegend – auf Vorschriften zur Sanktionierung von bestimmten Personen abzielt.

Darüber hinaus werden in dem Referentenentwurf sogar Regelungskomplexe für die Versicherungswirtschaft adressiert, welche in keinem begründeten Bezug mehr zum EU-Bankenpaket bzw. mit der Angleichung an Vorschriften des KWG stehen. Im Interesse der Transparenz wäre es wünschenswert, wenn VAG-Novellen zukünftig in einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren behandelt werden könnten.

II. Anmerkungen zu Änderungen im VAG

1. Bedeutende Beteiligungen

Die deutschen Versicherer begrüßen den Vorschlag, in § 18 Abs. 2a VAG-E das Instrument der Anordnung einzuführen. Damit erhält die Aufsichtsbehörde, neben der zurzeit ausschließlichen Möglichkeit der Untersagung einer Beteiligung, ein zusätzliches und milderer Mittel an die Hand gereicht, um die Untersagungsgründe auszuräumen.

Dagegen führt die in § 17 Abs. 1 S. 2 und 3 VAG-E vorgeschlagene Ausweitung der Anzeigepflicht bedeutender Beteiligungen auf die unbeabsichtigte Schwellenwertüberschreitung in der Praxis zu deutlichem Mehraufwand. Die daraus resultierende Überwachung dieser Umstände ist aufwendig und zeitintensiv. Der Entwurf sieht vor, dass die Anzeige unverzüglich nach Kenntniserlangung der Umstände erfolgen soll, welche zur Erhöhung oder dem Erwerb führen. Bei der Anwendung dieser Vorschriften sollte angesichts der Komplexität und des Umstands, dass die Schwellenwertüberschreitung gerade unabsichtlich erfolgt, nur auf die **tatsächliche Kenntniserlangung der Schwellenwertüberschreitung** abgestellt werden. Das Abstellen bereits auf die zugrundeliegenden Umstände verlagert den Zeitpunkt innerhalb des Monitoring-Prozesses zu weit nach vorne und ist im Falle der unbeabsichtigten Überschreitung unverhältnismäßig – auch mit Blick auf die mögliche Sanktionierung von Verstößen mit Bußgeldern.

§ 19 Abs. 1 VAG-E erweitert die Befugnisse der Aufsichtsbehörde auf Unternehmen, die eine bedeutende Beteiligung vermitteln, ohne notwendigerweise vom Inhaber kontrolliert zu werden. Es bestehen Zweifel an der Verhältnismäßigkeit dieser Ausweitung. Zwar weist die Gesetzesbegründung zutreffend darauf hin, dass die Solvency-II-Vorschriften zur Regulierung qualifizierter Beteiligungen bei der Zurechnung von Beteiligungen kein Mutter-Tochter-Verhältnis voraussetzen. Schwerwiegende Eingriffe wie die Untersagung der Ausübung von Stimmrechten oder der Verfügung über die Beteiligung dürften allerdings nur dann verhältnismäßig sein, wenn der Inhaber der bedeutenden Beteiligung tatsächlich in der Lage ist, bestimmenden Einfluss auf das vermittelnde Unternehmen auszuüben.

§ 19 Abs. 3 VAG-E sieht vor, der BaFin eine direkte Durchgriffsbefugnis auf das die Beteiligung vermittelnde Unternehmen einzuräumen. Dieses soll durch die BaFin angewiesen werden können, Weisungen des Inhabers der bedeutenden Beteiligung nicht mehr zu befolgen. Das erklärte Ziel dieser Befugnis ist ausweislich der Begründung die Beschränkung des Einflusses bedenklicher Inhaber indirekter bedeutender Beteiligungen

auf unbedenkliche Inhaber bedeutender Beteiligungen, an denen sie beteiligt sind. Das setzt jedoch voraus – wie in der Kommentierung zu Absatz 1 ausgeführt –, dass der Inhaber der bedeutenden Beteiligung überhaupt Weisungen erteilen kann. Das ist bei einer Beteiligung des Inhabers ohne gesellschaftsrechtliche Kontroll- bzw. Beherrschungsbefugnisse regelmäßig nicht der Fall. Daher sollte der Durchgriff bereits tatbestandlich von einer Weisungsbefugnis abhängig gemacht werden. Weiterhin wäre unter dieser Voraussetzung klarzustellen, dass die BaFin nicht gegenüber jeder Weisung des Inhabers, sondern nur solchen, die sich auf das Beteiligungsunternehmen beziehen, intervenieren kann.

Ferner ist zu bedenken, dass aufsichtsbehördliche Anordnungen grundsätzlich in dem jeweiligen zugrundeliegenden Aufsichtsrechtsverhältnis zu erlassen sind. Eine derart weitreichende Befugnis bedarf einer sorgfältigen Verhältnismäßigkeitsprüfung und sollte subsidiär zur Anordnung gegenüber dem Inhaber der bedeutenden Beteiligung sein. Zumindest sollten konkrete Anhaltspunkte vorliegen, welche im Einzelfall einen Durchgriff auf das vermittelnde Unternehmen rechtfertigen.

2. Sicherungsfonds

2.1 Erweiterte Einflussmöglichkeiten des Sicherungsfonds

Die Klarstellung, dass auch Versicherungsunternehmen ohne Geschäftserlaubnis bis zur vollständigen Bestandsabwicklung im Sicherungsfonds bleiben, ist zum Schutz der Versicherungsnehmer zu begrüßen (vgl. § 221 Abs. 1 Satz 2 VAG-E).

Im Interesse der Versicherungsnehmer sollte darüber hinaus aber auch noch eine frühzeitige Einschaltung des Sicherungsfonds durch die BaFin ermöglicht werden. Bisher ist dies aufgrund der Verschwiegenheitsverpflichtung der BaFin gemäß § 309 VAG ausgeschlossen. Dies verhindert, dass die BaFin bereits vor einer Bestandsübertragung das Know-how des Sicherungsfonds nutzen kann. Dies wäre aber eine sinnvolle Ergänzung, um das Risiko von Wertverlusten zulasten der Versichertengemeinschaft weiter zu minimieren. Ein verbesserter Informationsaustausch zwischen Aufsicht und Sicherungseinrichtung entspricht auch den Empfehlungen der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichter (IAIS).

2.2 Gebot der getrennten Verwaltung von Beständen

Der in § 222 Abs. 4 Satz 1 VAG-E enthaltene Verweis auf den Geschäftsbericht könnte so verstanden werden, dass eine externe Rechnungslegung für übernommene Versicherungsbestände erforderlich ist. Wie sich aus der Gesetzesbegründung ergibt, geht es hierum (richtigerweise) je-

doch gerade nicht. Dort wird vielmehr ausdrücklich klargestellt, dass für die übernommenen Versicherungsbestände sowie das übrige Vermögen des Sicherungsfonds eine getrennte externe Rechnungslegung nicht notwendig ist. Zur Rechtssicherheit sollte dies im Gesetzeswortlaut selbst deutlich werden, z. B. durch den Hinweis, dass die Rechnungslegung im Geschäftsbericht über alle übernommenen Verträge in zusammengefasster Form erfolgt.

2.3 Anwendbarkeit wesentlicher Vorgaben für die Geschäftsorganisation und das Risikomanagement

Die Beleihung einer juristischen Person des Privatrechts mit den Aufgaben und Pflichten des Sicherungsfonds setzt nach geltender Rechtslage u. a. voraus, dass diese über die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Ausstattung und Organisation verfügt. Die durch § 224 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 bis 10 VAG-E angeordnete vorzeitige Umsetzung dieser Anforderungen auf Ebene der beliebigen juristischen Person des Privatrechts (Protector Lebensversicherungs-AG bzw. Medicator AG) ist jedoch unverhältnismäßig. Das führt lediglich zu überflüssigen Bürokratiekosten, die nicht durch ein entsprechendes Aufsichtsinteresse zu rechtfertigen sind. Der in der Gesetzesbegründung angeführte Vergleich zum Pensions-Sicherungs-Verein a. G. (PSVaG) trägt in diesem Zusammenhang nicht. Der PSVaG sichert laut Geschäftsbericht 2017 zurzeit 164.000 Anwartschaften aus Versorgungszusagen insolventer Unternehmen. Der PSVaG verfügt damit im Gegensatz zur Protector Lebensversicherungs-AG ständig über einen laufenden Geschäftsbetrieb.

2.4 Anwendung handelsrechtlicher Vorschriften auf den Sicherungsfonds

Die Anwendung handelsrechtlicher Vorschriften sollte auf das erforderliche Maß beschränkt werden. Die in § 227 Abs. 1 Satz 5 VAG-E enthaltene Klarstellung, dass auch der Sicherungsfonds die für Versicherungsunternehmen einschlägigen Rechnungslegungsvorschriften zu beachten hat, ist zu begrüßen. Allerdings ist die bisher vorgesehene Bezugnahme in dem Entwurf zu weitgehend. In Anbetracht der besonderen Rechtsnatur und Konstruktion des Sicherungsfonds muss sichergestellt werden, dass die Vermögensgegenstände und Schulden im Fonds nach den einschlägigen Vorschriften des HGB und der darauf erlassenen Rechtsverordnungen zutreffend bewertet und bilanziert werden. Die Bezugnahme auf die Vorschriften des § 341a Abs. 2 und 3 sowie den Dritten und Vierten Titel des Zweiten Unterabschnitts des Vierten Abschnitts des Dritten Buchs ist dafür ausreichend.

2.5 Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten des Sicherungsfonds im Sicherungsfall

Die Möglichkeit der Direktübertragung eines Versicherungsbestandes mit Mitteln des Sicherungsvermögens sollte eingeräumt werden. Derzeit sieht der Rechtsrahmen des § 222 VAG nicht die Möglichkeit der Direktübertragung eines sanierungsbedürftigen Versicherungsbestandes auf ein anderes Lebensversicherungsunternehmen unter Einsatz von Mitteln des Sicherungsvermögens vor. Eine entsprechende Ausweitung der Handlungsoptionen im Sicherungsfall wäre aber unter mehreren Aspekten wünschenswert: Der Sicherungsfonds wäre so flexibler und könnte im Einzelfall prüfen, ob eine Übernahme oder eine Direktübertragung wirtschaftlich sinnvoller ist. Dies würde auch die Belange der Versicherungsnehmer nicht beeinträchtigt. Zum einen müsste die Bestandsübertragung nach § 13 VAG von der BaFin genehmigt werden. Zum anderen würde der Sicherungsfonds die Erfüllbarkeit der Verpflichtungen durch Mitübergabe von Mitteln des Sicherungsvermögens (z. B. Besserungsscheine oder Garantien) nachhaltig stärken. Hinzu kommt: Bisher kann die BaFin die Bestandsübertragung auf den Sicherungsfonds anordnen, der den Bestand nach erfolgter Sanierung auf ein anderes Unternehmen übertragen kann. Bei einer Direktübertragung würden die Versicherungsnehmer nur mit einer Bestandsübertragung konfrontiert. Die entsprechende Kostenersparnis käme der Versichertengemeinschaft zugute.

Die Gesetzesbegründung auch zu § 222 Abs. 2 VAG-E sollte klar aufführen, dass sich die Entscheidung der Aufsichtsbehörde an den Belangen der Versicherten sowohl im Bestand des Unternehmens, bei dem ein Sicherungsfall vorliegt, als auch in den Beständen der Unternehmen, die Beiträge und Sonderbeiträge leisten, orientiert.

3. Sanktionen gegen Geschäftsleiter und Schlüsselfunktionsinhaber

Die vorgeschlagenen Verschärfungen der Sanktionen gegen Geschäftsleiter und Schlüsselfunktionsinhaber entbehren einer inhaltlichen Begründung, aus der die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Änderung abgeleitet werden können.

Durch die vorgeschlagene Ergänzung des § 303 Abs. 1 Satz 1 VAG-E wird die Verwarnung eines Geschäftsleiters auch für eigene Verstöße möglich. Die Begründung beschränkt sich auf einen Gleichlauf mit den Regelungen des Kreditwesengesetzes. Weder wird ein Regelungsdefizit aufgezeigt noch eine anderweitige Notwendigkeit der Erweiterung beschrieben. Für derart weitreichende Befugnisse sollte jedoch die Notwendigkeit der Gesetzesänderung zumindest in ihren Grundzügen erläutert

werden. Ein bloßer Verweis auf den Gleichlauf mit den Regelungen anderer Branchen erscheint nicht ausreichend.

Ebenso verhält es sich mit der Änderung des § 303 Abs. 2 VAG-E. Damit wird die Eingriffsschwelle für die Abberufung eines Geschäftsleiters durch den Verzicht auf einen schuldhaften Gesetzesverstoß auf der ersten Stufe herabgesetzt. Eine Begründung, weshalb künftig bei dem vorangegangenen Verstoß auf das subjektive Element verzichtet werden soll, ist weder ersichtlich noch wird eine solche aufgeführt. Dass es insoweit bei den bestehenden Regelungen zu Defiziten gekommen sei, wird nicht angeführt. Stattdessen wird erneut pauschal auf den Gleichlauf mit dem Kreditwesengesetz verwiesen. Angesichts der Schwere des Eingriffs ist aus rechtsstaatlicher Sicht eine fundierte Begründung unerlässlich.

Schließlich soll mit § 303 Abs. 4 VAG-E eine kollektive Haftung der Geschäftsleitung eingeführt werden. Eine Abberufung der gesamten Geschäftsleitung soll demnach möglich sein, wenn nach vorausgegangener Verwarnung das Versicherungsunternehmen „nachhaltig“ gegen die in § 303 Abs. 1 genannten Rechtsakte und Anordnungen verstößt. Im Zusammenspiel mit der vorgeschlagenen Änderung des § 303 Abs. 1 VAG führt dies zu einer erheblichen Verschärfung. Der erste Verstoß soll dem Entwurf nach zukünftig gänzlich ohne subjektives Element zu einer Verwarnung führen. Anschließend kann der „nachhaltige Verstoß“ des Unternehmens – etwa einzelner Ressortleiter – zur Abberufung der gesamten Geschäftsleitung führen. Dieses Instrument – welches in der höchsten Eskalationsstufe somit kein einziges subjektives Element erfordert – nimmt Geschäftsleitern de facto vollständig die Möglichkeit des Entlastungsvortrags. Das ist insbesondere mit der Streichung des subjektiven Elements auf der ersten Stufe eines Verstoßes und im Hinblick auf die pauschale Begründung unverhältnismäßig.

III. Anmerkungen zur Umsetzung des Bankenpakets

Bei den Anpassungen der Sanierungs- und Abwicklungsvorschriften sollte ein angemessener Schutz der Rechte von Bestandsgläubigern sichergestellt werden.

Mit dem Risikoreduzierungsgesetz wird eine Vielzahl von Anpassungen der Sanierungs- und Abwicklungsregeln für Kreditinstitute im Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG) eingeführt. Die Ausgestaltung der jeweiligen Sanierungs- bzw. Abwicklungsmaßnahmen hat dabei unmittelbare Auswirkungen auf die Gläubiger eines in Schieflage geratenen Kreditinstituts. So soll die Abwicklungsbehörde z. B. mit weitreichenden Befugnissen zur Aussetzung vertraglicher Verpflichtungen bei Bestandsgefährdung, zur

Änderung der Fälligkeit von bail-in-fähigen Verbindlichkeiten sowie zur zeitweiligen Untersagung der Durchsetzung von Sicherungsrechten gestattet werden. Diese Änderungen des SAG erfolgen zwar im Rahmen der Umsetzung der Vorgaben der BRRD-Änderungsrichtlinie. Sie stellen jedoch für den konkret betroffenen Bestandsgläubiger eines Kreditinstituts einen nicht unerheblichen Eingriff in seine Investorenrechte dar. Die deutschen Versicherer sind über ihre Kapitalanlagen von den geplanten Änderungen der Regelungen im SAG unmittelbar betroffen, da rund 30 % der Gesamtkapitalanlagen von ca. 1,75 Billionen EUR in Bankenassets investiert sind.

Aus Sicht der Versicherer als langfristige nachhaltige Investoren in Bankenassets ist es daher sehr wichtig, dass etwaige Eingriffe in Gläubigerrechte auf den tatsächlich erforderlichen Umfang begrenzt werden. Entsprechende Eingriffe sollten das mildeste Mittel darstellen und nicht mit unangemessenen Folgen für die Gläubiger verbunden sein. Es sollte ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen dem Ziel der Schaffung effizienter Sanierungs- und Abwicklungsmaßnahmen auf der einen und dem Schutz von berechtigten Gläubigerrechten auf der anderen Seite sichergestellt werden. Hierzu gehört insbesondere auch, dass nachträgliche bzw. einseitige Regelungen zulasten von Bestandsinvestoren vermieden werden. Auf diese Aspekte sollte bei der Umsetzung der europäischen Vorgaben unbedingt geachtet werden.

Berlin, den 27.05.2020