

23.09.16

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Aufgaben der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA-Neuordnungsgesetz - FMSANeuOG)

Der Bundesrat hat in seiner 948. Sitzung am 23. September 2016 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 11 Buchstabe a Doppelbuchstabe 0aa - neu - Buchstabe d und e (§ 8a Absatz 1 Satz 5, Absatz 6, Absatz 8a - neu - FMStFG)

In Artikel 1 ist Nummer 11 wie folgt zu ändern:

- a) In Buchstabe a ist dem Doppelbuchstaben aa folgender Doppelbuchstabe 0aa voranzustellen.

"0aa) In Satz 5 werden nach dem Wort "Sie" die Wörter "handeln wie ein Wirtschaftsunternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen," eingefügt."

- b) Buchstabe d ist zu streichen.

c) Buchstabe e ist wie folgt zu fassen:

"e) Nach Absatz 8 wird folgender Absatz 8a eingefügt:

"(8a) Die Abwicklungsanstalten können durch Beschluss ihrer Verlustausgleichsverpflichteten mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen und der Anstalt als übertragende Rechtsträger an einer Spaltung (Aufspaltung, Abspaltung und Ausgliederung) wie auch an einer Vermögensübertragung nach Maßgabe der nachfolgenden Vorschriften beteiligt sein:

1. Die Abwicklungsanstalten können einen oder mehrere Teile ihres Vermögens unter Eintritt von Gesamtrechtsnachfolge durch Spaltungs- und Übernahmevertrag ganz oder zum Teil auf andere bestehende oder dadurch gegründete neue Rechtsträger unter eigener Beteiligung oder unter Beteiligung der Beteiligten der Abwicklungsanstalt an diesem Rechtsträger übertragen. Das Nähere über die Spaltung ist in dem Statut der Abwicklungsanstalt nach Absatz 2 zu regeln. Soweit das Statut nicht etwas anderes bestimmt, gelten für Spaltungen die Bestimmungen des Absatzes 8 Nummer 2, 3 und 5 bis 7 entsprechend; die Regelungen des Satzes 1 zu Beschlussfassung und Zustimmung bleiben hiervon unberührt. Spaltungen nach dieser Nummer 1 sind Aufspaltungen, Abspaltungen und Ausgliederungen im Sinne des Umwandlungsgesetzes vom 28. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3210; 1995 I S. 428), zuletzt geändert durch Artikel 22 des Gesetzes vom 24. April 2015 (BGBl. I S. 642), auf die dessen Vorschriften entsprechend anzuwenden sind, soweit dieses Gesetz und die Statuten der Abwicklungsanstalten gemäß Absatz 2 nicht etwas anderes bestimmen.

2. Die Abwicklungsanstalten können einen oder mehrere Teile ihres Vermögens unter Eintritt von Gesamtrechtsnachfolge durch Übertragungsvertrag auf andere bestehende Rechtsträger gegen Gewährung einer Gegenleistung an die Abwicklungsanstalt oder an die Beteiligten der Abwicklungsanstalt, die nicht in Anteilen oder Mitgliedschaften besteht, übertragen. Das Nähere über die Vermögensübertragung ist in dem Statut der Abwicklungsanstalt nach Absatz 2 zu regeln. Soweit das Statut nicht etwas anderes bestimmt, gelten für Vermögensübertragungen die Bestimmungen des Absatzes 8 Nummer 2, 3 und 5 bis 7 entsprechend; die Regelungen des Satzes 1 zu Beschlussfassung und Zustimmung bleiben hiervon unberührt. Vermögensübertragungen nach dieser Ziffer sind Vermögensübertragungen im Sinne des Umwandlungsgesetzes vom 28. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3210; 1995 I S. 428), zuletzt geändert durch Artikel 22 des Gesetzes vom 24. April 2015 (BGBl. I S. 642), auf die dessen Vorschriften entsprechend anzuwenden sind, soweit dieses Gesetz und die Statuten der Abwicklungsanstalten gemäß Absatz 2 nicht etwas anderes bestimmen.

In den Fällen von Umwandlungen nach den Nummern 1 und 2 sind die Rechte der Gläubiger der Abwicklungsanstalten zu berücksichtigen. Soweit Einzelheiten hierzu im Statut der Abwicklungsanstalten gemäß Absatz 2 nicht näher bestimmt sind, findet § 133 des Umwandlungsgesetzes vom 28. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3210; 1995 I S. 428), das zuletzt durch Artikel 22 des Gesetzes vom 24. April 2015 (BGBl. I S. 642) geändert worden ist, entsprechende Anwendung. Die Abwicklungsanstalten haften für die von ihnen übernommenen Refinanzierungsverbindlichkeiten nach Maßgabe der zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Umwandlung geltenden Regelungen. Bis zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens fortbestehende Gewährträgerhaftungen werden durch die Umwandlung nicht berührt. Eine für übertragene Verbindlichkeiten zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Umwandlung bestehende Haftung des Fonds gemäß Absatz 4

Satz 1 Nummer 1b wird durch die Umwandlung nicht berührt. Die Risikopositionen oder Geschäftsbereiche, die von den Abwicklungsanstalten übernommen wurden, können von Beteiligten oder Verlustausgleichsverpflichteten der Abwicklungsanstalten oder von Dritten auch durch Unterbeteiligungen erworben oder auf sonstige Weise ohne Übertragung abgesichert werden. Die dingliche Übertragung dieser Positionen soll sodann allerdings schnellstmöglich erfolgen.""

Begründung:

Zu Buchstabe a)

Die Änderung in Absatz 1 Satz 5 soll der Klarstellung der Aufgabe der Abwicklungsanstalten dienen. Diese Aufgabe besteht in der Abwicklung der übernommenen Risikopositionen und nichtstrategienotwendigen Geschäftsbereiche. Das Nähere über die Aufgaben, Organisation, Vertretung, Erstattung von Kosten, Rechnungslegung und Auflösung der Abwicklungsanstalten, einschließlich ihre Überwachung durch die Anstalt regeln die Statuten der Abwicklungsanstalten (§ 8a Absatz 2 Satz 4). Die Ergänzung in Absatz 1 Satz 5 stellt fest, dass die Abwicklungsanstalten wie ein Wirtschaftsunternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen handeln, und orientiert sich an bekannten Gesetzesbestimmungen anderer als Unternehmen agierender juristischer Personen des öffentlichen Rechts. Die Orientierung an kaufmännischen Grundsätzen entspricht dem Ziel der Abwicklungsanstalten, im Interesse ihrer Beteiligten die übernommenen Risikopositionen mit möglichst optimalem Ergebnis abzubauen, also Verluste zu minimieren und Gewinne zu erzielen, um so für die Beteiligten die Haftungsrisiken zu verringern. Die Abwicklungsanstalten handeln bei der Verwertung der ihnen übertragenen Geschäftsbereiche und Risikopositionen im Wettbewerb am Markt, mithin als Unternehmen, in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts.

Zu Buchstabe b)

Der in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgeschlagene Absatz 6 ist zu streichen. Er ist nicht erforderlich, da durch die Ergänzung in Absatz 1 Satz 5 klargestellt wird, dass die Abwicklungsanstalten wie ein Wirtschaftsunternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen handeln und unmittelbar den Vorgaben aus § 112 Absatz 2 Satz 1 der Bundeshaushaltsordnung unterliegen. Danach unterliegen sie insbesondere einem Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes gemäß § 111 der Bundeshaushaltsordnung. Zugleich enthalten die Statuten der Abwicklungsanstalten Vorgaben zur Rechnungslegung und Prüfung, die den inhaltlichen Vorgaben aus § 109 BHO mindestens entsprechen.

Eine darüber hinausgehende Geltung des Haushaltsrechts wäre weder geboten noch angemessen. Denn die Kernaufgabe der Abwicklungsanstalten besteht darin, Portfolioverwaltungsentscheidungen zu treffen. Es handelt sich dabei um unternehmerische Entscheidungen, die zahlreichen Vorgaben des Haushaltsrechts nicht zugänglich sind. Insbesondere würde eine Anwendbarkeit der §§ 6 und 7 BHO auf die Portfolioverwaltungstätigkeit der Abwicklungsanstalten einen unklaren Pflichtenmaßstab schaffen und somit eine erhebliche Rechtsunsicherheit für die jeweils zur Entscheidung berufenen Gremien verursachen. Dies gilt umso mehr, als die Statute der Abwicklungsanstalten in jahrelanger Praxis vorsehen, dass für Entscheidungen der Organe der Abwicklungsanstalten die aktienrechtlichen Maßstäbe aus § 93 AktG entsprechende Anwendung finden. In Anbetracht der potenziellen Haftungsrisiken ist eine solche Rechtsunsicherheit unzumutbar. Es ist zu befürchten, dass die Abwicklungsanstalten ihrem Auftrag einer effizienten, verlustminimierenden Abwicklung nicht mehr gerecht werden können.

Zu Buchstabe c)

Die in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung enthaltenen Ergänzungen des Absatzes 8 sind angesichts der Klarstellung in Absatz 1 Satz 5 ebenfalls entbehrlich.

Der anstelle dessen neu eingefügte Absatz 8a ermöglicht es Abwicklungsanstalten, nicht nur - wie bislang - als übernehmende, sondern auch als übertragende Rechtsträger an Umwandlungsvorgängen beteiligt zu sein. Dadurch soll die Abwicklung von Risikopositionen und nichtstrategie-notwendigen Geschäftsbereichen erleichtert werden, was zu geringeren Transaktionskosten und einem schnelleren Risikoabbau führen kann.

Der neue Satz 1 bestimmt die generelle Zulässigkeit von Umwandlungsvorgängen, an denen Abwicklungsanstalten als übertragende Rechtsträger beteiligt sind. Sie bedürfen eines Beschlusses ihrer Träger sowie der Anstalt.

Nummer 1 soll Spaltungen von Abwicklungsanstalten auf einen anderen, übernehmenden Rechtsträger ermöglichen. Auf dieser Grundlage können z. B. einzelne Portfolien in ihrer Gesamtheit unter Eintritt der Gesamtrechtsnachfolge übertragen werden. Das Gesetz trifft die wichtigsten Bestimmungen für die Spaltungen. Näheres ist im Statut der Abwicklungsanstalten nach Absatz 2 zu regeln. Die Spaltungen gelten als solche im Sinne des Umwandlungsgesetzes.

Nummer 2 regelt Vermögensübertragungen. Da diese bislang noch nicht im Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz vorgesehen sind, werden die Vorschriften des Umwandlungsgesetzes für entsprechend anwendbar erklärt, sofern keine besonderen Ausgestaltungen im Statut der Abwicklungsanstalten nach Absatz 2 erfolgen.

Satz 3 unterstreicht die Bedeutung des Gläubigerschutzes. Dieser kann etwa dadurch sichergestellt werden, dass die Regelungen des § 133 UmwG zur Nachhaftung entsprechend anzuwenden sind. Alternativ kommen auch andere Gestaltungen im Statut der Abwicklungsanstalten nach Absatz 2, wie z. B. eine Unterlegung der abzusplattend Positionen mit Vermögenswerten in ausreichendem Umfang oder eine Garantie, die die abzusplattend Positionen erfasst, in Betracht. Auch für den unwahrscheinlichen Fall, dass den Abwicklungsanstalten im Zusammenhang mit einer Umwandlung Verluste entstehen, gelten weiterhin die entsprechenden Verlustausgleichspflichten aus Gesetz und Statut, einschließlich der Regelungen in Absatz 4 Nummer 1b Sätze 2 und 3.

Satz 4 stellt als Spezialvorschrift des Gläubigerschutzes klar, dass eine Haftung der Abwicklungsanstalten für von ihnen begründete oder auf sie übertragene Refinanzierungsverbindlichkeiten insbesondere aus Finanzinstrumenten nach Maßgabe der zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Umwandlung geltenden Konditionen bestehen bleibt. Damit wird zugleich klargestellt, dass sich die Rechtsposition der Gläubiger von Refinanzierungsverbindlichkeiten der EAA durch einen Umwandlungsvorgang nicht verändert.

Satz 5 stellt klar, dass Gewährträgerhaftungen, die zum Beispiel die Gewährträger einer ehemaligen Landesbank nach Landesrecht treffen und die bis zum Zeitpunkt der Umwandlung fortbestehen, durch diese nicht berührt werden, also unverändert fortbestehen.

Satz 7 ermöglicht den Abwicklungsanstalten sogenannte synthetische Übertragungen, bei denen lediglich das rechtliche Eigentum bei den Abwicklungsanstalten verbleibt, das wirtschaftliche Eigentum einschließlich sämtlicher Risiken aber auf einen Dritten übergeht. Dies kann insbesondere im Kontext von Abspaltungen ganzer Portfolios erforderlich sein, um einzelne Vermögensgegenstände eines Portfolios, die nicht abspaltbar sind, gleichwohl übertragen zu können.

Satz 8 verlangt, dass im Nachgang zu einer synthetischen Übertragung jedoch im Regelfall schnellstmöglich die Voraussetzungen für eine dingliche Übertragung dieser Positionen geschaffen und diese dingliche Übertragung durchgeführt werden soll.

2. Zu Artikel 1 Nummer 12 (§ 8b Absatz 2 FMStFG)

Artikel 1 Nummer 12 ist wie folgt zu fassen:

"12. § 8b Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 werden ... (weiter wie Regierungsentwurf)

b) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

"Die Abschlüsse der Abwicklungsanstalten können nach den für Kreditinstitute geltenden Vorschriften erstellt werden."

Begründung:

Da für die Rechnungslegung der landesrechtlichen Abwicklungsanstalten auf die für die FMSA geltenden Rechnungslegungsvorschriften nach § 3a Absatz 4 verwiesen wurde, stellt die Folgeänderung sicher, dass für die landesrechtlichen Abwicklungsanstalten die bisherigen Regelungen fortgelten.

Daneben soll durch die weitere Ergänzung ein Redaktionsversehen im Rahmen des Restrukturierungsgesetzes behoben werden, nach dem die Möglichkeit zur Bilanzierung nach den für Kreditinstitute geltenden Vorschriften nach dem bisherigen Gesetzeswortlaut ausschließlich für bundesrechtliche Abwicklungsanstalten nach § 8a besteht. Eine Differenzierung zwischen landes- und bundesrechtlichen Abwicklungsanstalten ist insoweit nicht geboten. Die mit der Einführung des § 8a Absatz 1 Satz 10 im Rahmen des Restrukturierungsgesetzes bezweckte technische und personelle Entlastung einer ein Portfolio an eine Abwicklungsanstalt auslagernden Bank sowie die gleichzeitige technische Entlastung der aufnehmenden Abwicklungsanstalt soll sowohl bei bundesrechtlichen Abwicklungsanstalten nach § 8a als auch bei landesrechtlichen Abwicklungsanstalten nach § 8b möglich sein.

3. Zu Artikel 2 Nummer 2 (§ 4 Absatz 1 FinDAG)

In Artikel 2 Nummer 2 sind in § 4 Absatz 1 in dem neuen Satz 3 nach dem Wort "Anstaltssatzung" die Wörter "für die Bereiche Kapitalanlage und Risikomanagement" einzufügen.

Begründung:

Die VBL unterfällt als Anstalt des öffentlichen Rechts im Bereich ihrer Hauptaufgabe, der Pflichtversicherung von knapp 2 Mio. aktiven Beschäftigten und rd. 2,5 Mio. ehemaligen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, aufgrund gesetzlicher Regelungen ausdrücklich nicht vollumfänglich, sondern nur teilweise bestimmten Regelungen des VAG (§ 1 Absatz 3 VAG). Sie unterliegt damit auch nicht der Aufsicht durch die BaFin (§ 3 Absatz 1 Nummer 7 VAG). Die Aufsicht über die Pflichtversicherung der VBL ist vielmehr in der Satzung der VBL geregelt, die nur mit Zustimmung von Bund und Ländern als Träger geändert werden kann.

Fragen zu Inhalt und Durchführung der Beaufsichtigung der VBL berühren deshalb unmittelbar die originären Belange ihrer Träger und liegen grundsätzlich und umfassend in deren Regelungskompetenz.

Die seitens der Bundesregierung beabsichtigte "Orientierung an den Vorschriften des Versicherungsaufsichtsgesetzes" (siehe S. 43 der Drucksache 408/16) ist zudem eine Zielrichtung, die zu der gesetzlich geregelten Ausnahme aus dem Anwendungsbereich des VAG (§ 1 Absatz 3 VAG) in Widerspruch steht. Diesen Widerspruch aufzulösen ist eine Frage, die ebenfalls unmittelbar die Interessen und Belange der Länder als Mitträger betrifft, und die daher nicht ohne deren formale Einbindung allein durch die Bundesseite beantwortet werden kann.

Aus Sicht des Bundesrates bestehen grundsätzlich keine Bedenken, im Wege der Organleihe auf die BaFin zurückzugreifen. Diese ist jedoch auf die dort unzweifelhaft bestehende hohe Kompetenz in Fragen des Risikomanagements und der Kapitalanlage zu begrenzen.