

Bericht^{*}

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 16/11130, 16/11195 –

Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Pfandbriefrechts

elektronische Vorabfassung*

* Die Beschlussempfehlung ist gesondert auf Drucksache 16/11886 verteilt worden.

Bericht der Abgeordneten Leo Dautzenberg, Ingrid Arndt-Brauer und Carl-Ludwig Thiele

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 16/11130 sowie die Unterrichtung durch die Bundesregierung „Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates“ auf Drucksache 16/11195 in seiner 193. Sitzung am 4. Dezember 2008 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Rechtsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

Der Finanzausschuss hat seine Beratungen in der 111. Sitzung am 17. Dezember 2008 aufgenommen, in der 115. Sitzung am 28. Januar 2009 fortgesetzt und in der 117. Sitzung am 11. Februar 2009 abgeschlossen. Außerdem hat der Ausschuss in seiner 114. Sitzung am 21. Januar 2009 eine öffentliche Anhörung durchgeführt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Der Gesetzentwurf stellt die Weiterentwicklung des deutschen Pfandbriefs unter Beibehaltung der hohen Qualitätsstandards dar. Dazu ist beabsichtigt, die Geschäftsmöglichkeiten der deutschen Kreditinstitute im Hinblick auf die Begebung von Pfandbriefen fortzuentwickeln. Kernpunkt stellt die Einführung des Produkts „Flugzeugpfandbrief“ dar, womit der Auftritt deutscher Kreditinstitute am Markt der Finanzierung des zivilen Flugverkehrs gesichert werden soll. Außerdem soll durch die erleichterte Teilnahme an der Konsortialfinanzierung die Möglichkeit der Pfandbriefemission für kleinere Kreditinstitute geschaffen werden. Ferner wird als Reaktion auf die G.A.M.A.G-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2008 (Az. 6C1107, 6C1207) angestrebt, Regelungen zur Erlaubnispflicht und zur gesetzlichen Beaufsichtigung bestimmter Anlagemodelle, die in hochspekulative Instrumente investieren, zu verabschieden.

Darüber hinaus soll die Finanzierung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) so angepasst werden, dass eine verursachungsgerechtere Ausgestaltung der Kostenumlage erzielt wird. Außerdem ist beabsichtigt, Finanzholding-Gesellschaften

die Möglichkeit zu geben, sich künftig auf Antrag freiwillig der für Banken geltenden Regelungen des KWG zu unterwerfen.

III. Anhörung

Der Finanzausschuss hat am 21. Januar 2009 zu dem Gesetzentwurf eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Folgende Einzelsachverständige, Verbände und Institutionen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme:

- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
- Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
- BVI Bundesverband Investment und Asset Management e. V.
- Deutsche Börse
- Deutsche Bundesbank
- Deutscher Gewerkschaftsbund
- Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.
- Loipfinger, Stefan
- Mülbert, Prof. Dr. Peter O.
- Reuleaux, Matthias, F., Norddeutsche Landesbank
- Simler, Prof. Dr. Wolfgang
- Stürner, Prof. Dr. Rolf
- Verband der Auslandsbanken in Deutschland e. V.
- Verband deutscher Pfandbriefbanken (vdp) e. V.
- Verband deutscher Schiffsbanken
- Verband Geschlossene Fonds e. V.
- Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.
- Zentraler Kreditausschuss

Das Ergebnis der Anhörung ist in die Ausschussberatungen eingegangen. Das Protokoll der öffentlichen Beratung einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen ist der Öffentlichkeit zugänglich.

IV. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der Rechtsausschuss hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung am 11. Februar 2009 in seiner 126. Sitzung beraten und empfiehlt Annahme in der Fassung der Änderungsanträge der Fraktionen der CDU/CSU und SPD mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und DIE LINKE. bei Enthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einstimmig, den Gesetzentwurf der Bundesregierung in der vom Ausschuss geänderten Fassung anzunehmen.

Alle Fraktionen begrüßten übereinstimmend die Stärkung des deutschen Pfandbriefs, der - anders als in anderen Ländern - ein krisensicheres Qualitätsprodukt darstelle. Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und der SPD hoben dabei besonders hervor, dass der deutsche Pfandbrief weltweit das Referenzprodukt dieses Bereichs darstelle. In 200 Jahren deutscher Pfandbriefgeschichte sei noch nie ein Pfandbrief ausgefallen. Die geplante Novellierung werde die Qualität des deutschen Pfandbriefs weiter sichern und seine weltweite Spitzenstellung insb. auch durch Einführung des Flugzeugpfandbriefs weiter ausbauen. Die Fraktion der FDP betonte, die starke Position des deutschen Pfandbriefs resultiere nicht zuletzt aus den sehr viel restriktiveren Beleihungsgrenzen insb. von Immobilien in Deutschland. Die Fraktion DIE LINKE. machte deutlich, sie würde an einigen Stellen über den Gesetzentwurf hinausgehende Regelungen begrüßen, da der Gesetzentwurf aber in die richtige Richtung weise, stimme sie dennoch uneingeschränkt zu. Auch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betonte die Einstimmigkeit bezüglich der Änderungen des Pfandbriefgesetzes. Dissens bestehe lediglich in Bezug auf an dieses Änderungsgesetz angehängte Änderungen anderer Regelungen.

Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und der SPD betonten, die Erfahrungen mit der Einführung des Schiffspfandbriefs würden deutlich machen, dass die Weiterentwicklung des Pfandbriefrechts unter Wahrung seines Qualitätsstandards sinnvoll sei. In der vom Ausschuss durchgeführten öffentlichen Anhörung sei dies entsprechend bestätigt worden. Durch

die Finanzkrise seien viele Produkte und der Begriff der „Verbriefung“ - mitunter zu Unrecht - in Misskredit geraten. Damit jedoch der deutsche, von Experten als hochwertig angesehene Pfandbrief weiterhin am Markt Anerkennung finden kann, sei seine Weiterentwicklung geboten. Wesentlich dazu beitragen werden die Einführung des Flugzeugpfandbriefs und die Verbesserung der Konsortialfinanzierung. Erste Überlegungen zur Weiterentwicklung des Pfandbriefrechts würden bereits aus der Zeit vor dem Zusammenbruch von Lehman Brothers Inc. stammen. Die nun aus der Finanzkrise vorliegenden Erfahrungen würden eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen umso dringlicher machen, da der Pfandbrief zu unrecht von der Finanzkrise in Mitleidenschaft gezogen worden ist. In deutschen Pfandbriefen angelegte Mittel seien absolut krisensicher. Ferner hoben die Koalitionsfraktionen, vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Finanzholding-Gesellschaft Hypo Real Estate (HRE) und ihrer irischen Tochter Depfa die mit diesem Gesetzgebungsverfahren geschaffene Möglichkeit für einer verbesserte Aufsicht von Finanzholding-Gesellschaften hervor. Die Fraktion der CDU/CSU hatte die Notwendigkeit gesehen, eine Möglichkeit für die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht einzuräumen, nach der eine Finanzholding-Gesellschaft nicht nur auf Antrag der Gesellschaft, sondern auch auf Veranlassung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht unter Aufsicht stellen zu können. Die Koalitionsfraktionen haben somit diese Frage im Gesetzgebungsverfahren aufgegriffen. Auch sei die Einführung des Tatbestandes der Anlageverwaltung und der damit verbundenen Zugriffsmöglichkeiten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ein wichtiger Beitrag zur Stärkung des Verbraucherschutzes.

Die Fraktion der FDP begrüßte insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzkrise die Fortentwicklung des Pfandbriefrechts. Durch die Vorgehensweise anderer Staaten seien Probleme entstanden, die nun weltweit zum Tragen gekommen sind. Der deutsche Pfandbrief sei davon nicht direkt betroffen. Indirekt sei jedoch eine Konkurrenzsituation durch den dringend notwendigen Eingriff des Staates mit Sicherheiten für Banken und Verbriefungen entstanden, der die Absatzmöglichkeiten des Pfandbriefs erschwert. Diese Phase sei nicht einfach für den Pfandbrief. Umso mehr werde die Möglichkeit, in Zukunft Flugzeuge genauso in einem Register eintragen zu lassen und dadurch beleihen zu können, wie das bisher nur für Schiffe möglich war, von der Fraktion der FDP ausdrücklich begrüßt, da damit teuren, langlebigen Wirtschaftsgütern eine weitere Möglichkeit der Finanzierung eröffnet wird. Außerdem stärke dies den Flugzeugbau und -vertrieb. Hingegen kriti-

sierte die Fraktion der FDP, dass die Novellierung des Kreditwesengesetzes (KWG), mit der eine Finanzholding-Gesellschaft unter Aufsicht gestellt werden kann, erst im Zusammenhang mit diesem Gesetzgebungsverfahren vorgenommen wird. Die Regelung im Einzelnen, mit der die Aufsicht nicht nur auf Antrag der Finanzholding-Gesellschaft, sondern auch auf Initiative der BaFin erfolgen kann, wurde von der Fraktion der FDP im Gesetzgebungsverfahren gefordert. Die Aufnahme dieser Regelung in den Gesetzentwurf wurde von der Fraktion der FDP begrüßt.

Die auf Bitte der Fraktion der FDP erstellte Aufzeichnung des Bundesministeriums der Finanzen zu der durch die Finanzkrise veränderten Lage auf dem Pfandbriefmarkt ist als interne Beratungsgrundlage in die Ausschussberatung eingegangen.

Die Fraktion DIE LINKE. betonte, der Pfandbrief stelle ein sicheres Wertpapier dar. Die Einbeziehung der Flugzeugfinanzierung unter dem Schirm des Pfandbriefs sei daher zu begrüßen. Außerdem sei durch die erstmalige Berücksichtigung des Liquiditätsrisikos sowie durch die sehr deutliche Anhebung des Zeitraums zur Abdeckung des kurzfristigen Liquiditätsrisikos hinsichtlich des Liquiditätsbedarfs der Deckungsmasse von 90 auf 180 Tage die Ausfallsicherheit weiter erhöht worden. Für den weiteren Umgang mit Rating-Agenturen sei in der Anhörung klar geworden, dass eine sinnvolle vergleichende Bewertung des deutschen Pfandbriefs mit ausländischen Produkten nicht möglich ist. Dies müsse - wenn auch nicht im Zusammenhang mit diesem Gesetzgebungsverfahren - gelöst werden. Die Fraktion DIE LINKE. habe entsprechende Anträge vorgelegt. Es werde zunächst die Etablierung einer Rating-Agentur als öffentlich-rechtliche Institution präferiert, bis absehbar ist, wie sich der deutsche und europäische Markt der Rating-Agenturen entwickelt. Darüber hinaus begrüßte auch die Fraktion DIE LINKE., dass der BaFin nun die Möglichkeit gegeben wird, eine Finanzholding-Gesellschaft nicht nur auf eigenen Antrag der Holding, sondern auch von Amts wegen unter Aufsicht zu stellen. Aus Sicht der Anleger kritisch zu bewerten seien hingegen einige aufsichtsrechtliche Aspekte.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hob besonders hervor, im Zusammenhang mit der Finanzkrise habe sich insbesondere bezüglich der Frage des Liquiditätspuffers gezeigt, welche Bedeutung diesem zukomme. Viele andere Regelungen würden ebenfalls zu einer weiteren Stabilisierung des Pfandbriefs führen. Ferner teilte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die von Seiten der Fraktion der FDP geäußerte Befürchtung, dass der Pfandbriefmarkt durch verschiedene Entwicklungen im Zusammenhang mit der Finanzkrise unter Druck geraten

könne. Im Zusammenhang mit der Hypo Real Estate Holding (HRE) müsse aber auch klar gemacht werden, dass die entstandenen Probleme keinen Zusammenhang zum Pfandbriefmarkt hatten. Die für die BaFin geschaffene Flexibilität, eine Finanzholding-Gesellschaft unter Aufsicht stellen zu können, aber nicht zu müssen, sei ebenfalls zu begrüßen. Außerdem betonte auch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass erwogen werden müsse, die Rolle von Rating-Agenturen neu zu bewerten.

Die von den Koalitionsfraktionen eingebrachten Änderungsanträge werden mit Ausnahme des Änderungsantrags zur Anpassung der Gebühren für die Beaufsichtigung von Finanzholding-Gesellschaften einstimmig angenommen.

Im Verlauf der Ausschussberatungen machte die Fraktion der FDP deutlich, dass sie den Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen zu den Gebühren für die Beaufsichtigung der Finanzholding-Gesellschaften ablehnen werde, da die Erhöhung der Sockelbeträge eine Marktzutrittsbarriere insb. für kleinere Finanzholding-Gesellschaften darstellen würde, die nicht hinnehmbar ist. Die zu Beginn der Beratung auf Bitte der Fraktion der FDP hierzu erstellte Aufzeichnung des Bundesministeriums der Finanzen ist als interne Beratungsgrundlage in die Ausschussberatung eingegangen.

Die Koalitionsfraktionen wiesen die Kritik zurück. Die Änderung der Struktur der Umlage zur Finanzierung der BaFin sei sachgerecht. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betonte in diesem Zusammenhang, es sei nicht nachvollziehbar, dass die Finanzierungsstruktur der BaFin im Zusammenhang mit diesem Gesetz verändert werden muss, obwohl klar sei, dass die Aufsichtsstruktur gesondert überarbeitet werden muss.

Der von den Koalitionsfraktionen vorgelegte Änderungsantrag zur Anpassung der Gebühren für die Beaufsichtigung von Finanzholding-Gesellschaften wurde mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD sowie den Stimmen der Fraktion DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Enthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen.

Zur Frage der Anlageverwaltung sei, so betonten die Koalitionsfraktionen weiter, keine Erweiterung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung vorgesehen.

Die Bundesregierung vertrat die Auffassung, es sei nicht möglich, den Bereich des sog. grauen Kapitalmarkts im Zusammenhang mit der Fortentwicklung des Pfandbriefrechts zufriedenstellend zu regeln. Die im Gesetzentwurf enthaltene Änderung reagiere lediglich auf das sog. G.A.M.A.G.-Urteil des Bundes-

verwaltungsgerichts vom 27. Februar 2008 (Az. 6C1107, 6C1207). Das Problem bei einer grundsätzlichen Regelung sei, die zu regelnden Bereiche geschlossener Fonds gesetzlich zu fassen. Daher müsse die Regulierung des Bereichs geschlossener Fonds gesondert angegangen werden.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bezeichnete dies als unverständlich. Es sei bereits mit dem Finanzmarktrichtlinien-Umsetzungsgesetz eine Möglichkeit verstrichen, die Bereiche der geschlossenen Fonds und des grauen Kapitalmarkts zu regeln. Der Ausschuss habe sich damals verständigt, diesen Bereich gesondert zu regeln. Nun reagiere man wieder mit einer kleinen Änderung lediglich auf eine Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, gehe es aber nicht an, den Bereich umfassend zu regeln.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN legte daraufhin zur abschließenden Beratung im Ausschuss einen Entschließungsantrag vor, mit dem die Bundesregierung aufgefordert werden sollte, konkrete Regelungsvorschläge für den sog. grauen Kapitalmarkt vorzulegen. Sowohl die Finanzaufsicht als auch das Regulierungsniveau der Anlageprodukte und Finanzvermittler des grauen Kapitalmarkts sollten gemäß Antrag an das Niveau des geregelten Marktes für Wertpapierdienstleistungen herangeführt werden, um einheitlichen Anlegerschutz am Finanzplatz Deutschland zu gewährleisten. Der Änderungsantrag sollte im Plenum des Deutschen Bundestages zur Abstimmung gestellt werden. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN führte aus, soweit alle Fraktionen grundsätzlich Regelungsbedarf erkennen, könne der Entschließungsantrag trotz eventueller inhaltlicher Differenzen einstimmig verabschiedet werden, da der Antrag das Thema inhaltlich nicht im Einzelnen vertieft. Ferner sprach sich die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dafür aus, noch vor der Sommerpause im Ausschuss eine öffentliche Anhörung zum Thema „Grauer Kapitalmarkt“ durchzuführen. Hierzu bat sie die Bundesregierung, dem Ausschuss eine vorbereitende Aufzeichnung zur Verfügung zu stellen.

Die Koalitionsfraktionen betonten, bei der Einführung des Tatbestands der Anlageverwaltung handele es sich um eine zielgerichtete Maßnahme, mit der bestimmte kollektive Modelle, die sich in der Vergangenheit als unseriös erwiesen haben, aus Anlegerschutzgründen unter einen Erlaubnisvorbehalt nach dem Kreditwesengesetz gestellt werden. Hiermit werde auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts reagiert, die eine Verwaltungspraxis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, nach der diese Modelle unter den Tatbestand des Finanzkommissionsgeschäfts fallen, für unzulässig erklärt hatte. Im Finanz-

ausschuss wurde Übereinstimmung der Fraktionen dahingehend hergestellt, dass eventuelle weitergehende Regulierungsmaßnahmen im Hinblick auf den sog. grauen Kapitalmarkt hierdurch nicht ausgeschlossen werden, aber zunächst sorgfältiger Prüfung bedürfen. Hierzu gehören auch Schritte, die darauf abzielen, Angebot und Vermittlung von geschlossenen Fonds stärker zu regulieren.

Nachdem die Koalitionsfraktionen erklärten, sie würden einige Wertungen aus der Begründung des Entschließungsantrags nicht teilen und müssten ihn daher, falls er zur Abstimmung gestellt wird, ablehnen, verabredeten alle Fraktionen, noch in dieser Legislaturperiode eine öffentliche Anhörung zur Aufsicht über den sog. grauen Kapitalmarkt durchzuführen. Im Zusammenhang damit, dass sich der Finanzausschuss darauf verständigt hat, dass eventuelle weitergehende Regulierungsmaßnahmen im Hinblick auf den sog. grauen Kapitalmarkt nach sorgfältiger Prüfung nicht ausgeschlossen werden, zieht die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ihren Entschließungsantrag zurück. Die Bundesregierung sagt zu, dem Ausschuss eine vorbereitende Aufzeichnung zur Verfügung zu stellen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Pfandbriefgesetzes)

Zu Nummer 1 Buchstabe d (Inhaltsübersicht, Angabe zu § 53)

Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 34.

Zu Nummer 4 (§ 4)

Zu Buchstabe a Doppelbuchstabe bb Dreifachbuchstabe bbb (Abs. 1 Satz 2 Nr. 3)

Mit dem Verweis auf Nummer 1 wird eine Beschränkung auf Kreditinstitute mit Sitz in denjenigen Staaten erreicht, die zum Kreis der deckungsfähigen Staaten gehören. Damit wird die gleiche geografische Beschränkung herbeigeführt, wie sie das Pfandbriefgesetz für Immobiliendarlehen (§ 13) und Staatskredite (§ 20) bereits vorsieht.

Mit der zweiten Einfügung wird klargestellt, dass Hybridkapitalforderungen und Forderungen mit Nachrangvereinbarung gegenüber den anderen Gläubigern einer Bank nicht zur Deckung geeignet sind.

Zu Buchstabe b (§ 4 Abs. 1a)

Der Zeithorizont zur Abdeckung des kurzfristigen Liquiditätsrisikos wird von 90 auf 180 Tage angehoben. Damit wird dem gestiegenen Sicherheitsbedürfnis zur Abdeckung des Liquiditätsbedarfs der Deckungsmasse Rechnung getragen.

Zu Nummer 8 Buchstabe a (§ 8 Abs. 1 Satz 1)

Beseitigung eines Redaktionsversehens; der Bezug wird durch den Wert der beliebigen Flugzeuge hergestellt.

Zu Nummer 17 Buchstabe c - neu - (§ 20 Abs. 4 - neu -)

Mit dem neuen Absatz 4 wird eine Regelung für Zusatzsicherheiten auch für Staatsfinanzierungen eingeführt. Diese Regelung, die schon für Hypothekendeckungswerte besteht, wird nunmehr auch für Staatsfinanzierungen eingeführt und erweitert den Kreis der Forderungen, die als zusätzliche Sicherheiten zur Verfügung stehen und auf den sich die Deckungswerte erstrecken. Dies hat Bedeutung für staatlich garantierte Forderungen, bei denen die Garantie nicht zweifelsfrei zum Sondervermögen gehören würde.

Zu Nummer 25 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb (§ 28 Abs. 1 Nr. 2)

Bislang müssen die Pfandbriefe emittierenden Banken die Laufzeitstruktur ihrer Pfandbriefe und Zinsbindungsfristen der Deckungswerte in vier Stufen veröffentlichen. Diese breiten Laufzeitenbänder geben aus Sicht der Investoren keine ausreichenden Informationen über die Kongruenz der Finanzierungsstruktur der Deckungsmassen. Mit der Neufassung werden sieben Stufen geschaffen. Damit werden insbesondere die kurz- und mittelfristigen Fälligkeiten transparenter.

Zu Nummer 27 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc - neu - (§ 30 Abs. 2 Satz 5)

In der Begründung zu Artikel 1 Nummer 27 Buchstabe b Doppelbuchstaben bb, cc und dd des Gesetzentwurfs der Bundesregierung wird auf die Möglichkeit des Sachwalters hingewiesen, den Liquiditätsbedarf auch durch Abschluss von Refinanzierungsgeschäften mit der Deutschen Bundesbank decken zu können. Mit der Ergänzung von Satz 5 wird klargestellt, dass der Sachwalter auf diesem Weg die zur Refinanzierung erforderlichen Mittel auch tatsächlich erlangen kann.

Zu Nummer 27a - neu - (§ 31)

Zu Buchstabe a (Abs. 6 Satz 3 - neu -)

Die Haftung für fahrlässiges Handeln wird der Höhe nach beschränkt, um geeignete Sachwalter nicht von der Tätigkeit als Sachwalter abzuhalten. Eine unbegrenzte Haftung ist unangemessen.

Zu Buchstabe b (Abs. 8 und 9 - neu -)

Zu Absatz 8 - neu -

Die Regelungen für den Fall der Insolvenz einer Pfandbriefe emittierenden Bank gehen ihrem Sinn und Zweck nach davon aus, dass der ernannte Sachwalter bei seiner Tätigkeit auf die sachlichen und personellen Ressourcen der Bank zurückgreifen kann. Mit der ausdrücklichen Erwähnung dieses Befugnis im neuen Absatz 8 erfolgt eine entsprechende Klarstellung. Soweit der Sachwalter diese Ressourcen in Anspruch nimmt, erhält er aus der Insolvenzmasse eine vermögenswerte Leistung und ist daher verpflichtet, die anteiligen Kosten der Insolvenzmasse zu erstatten.

Zu Absatz 9 - neu -

Um die erforderlichen Verfügungen zur Beschaffung der notwendigen Liquidität durchführen zu können, muss der Sachwalter befugt sein, personenbezogene Daten der Kreditnehmer zu erheben, zu verarbeiten und zu nutzen. Daher wird dem Sachwalter insoweit die datenschutzrechtliche Erlaubnis gewährt.

Zu Nummer 34 (§ 53)

Die in § 4 Abs. 1a vorgesehene Ausweitung der Liquiditätsvorhaltung (vgl. Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b) verursacht bei den Pfandbriefe emittierenden Banken einen erheblichen Änderungsbedarf der IT-Systeme. Zur Erleichterung dieser Umstellung wird daher eine Übergangsfrist bis zum 1. November 2009 eingeräumt.

Zu Artikel 2 (Änderung des Kreditwesengesetzes)

Zu Nummer 3 (§ 1 Abs. 24 1. Halbsatz)

Um mit Hilfe des Refinanzierungsregisters die Refinanzierung über die Deutsche Bundesbank und das Zentralbankensystem zu erleichtern, ist eine Ergänzung erforderlich die zulässt, dass die Deutsche Bundesbank als Begünstigte in ein Refinanzierungsregister eingetragen werden kann.

Zu Nummer 4 Buchstabe b (§ 2 Abs. 6 Satz 1 Nr. 18 - neu -)

Bei der Änderung handelt es sich um die Berichtigung eines Redaktionsversehens. Die Einfügung der neuen Nummer 11 blieb unberücksichtigt.

Zu Nummer 5 (§ 2d Abs. 2)

Folgeänderung zur Einführung der Befugnis der Bundesanstalt von Amts wegen eine Finanzholding-Gesellschaft zum übergeordneten Unternehmen bestimmen zu können, wenn dies aus bankaufsichtlichen Gründen notwendig ist.

Zu Nummer 5a - neu - (§ 9 Abs. 1 Satz 4)

Hinweise aus der Praxis haben ein Bedürfnis für eine weitere Ausnahme von der in § 9 KWG normierten Verschwiegenheitspflicht aufgezeigt. Die Regelung

des bisherigen § 9 Abs. 1 Satz 4 Nr. 6 enthielt lediglich eine ausdrückliche Ausnahme von der Verschwiegenheitspflicht gegenüber Wertpapier- und Terminbörsen einschließlich Clearingstellen gemäß § 1 Abs. 3e KWG. Dies führte dazu, dass mangels eines ausdrücklichen Erlaubnistatbestandes Veranstalter von Systemen, die keine Clearingstellen sind, nicht vorab über das unmittelbare Bestehen eines Moratoriums über ein Institut informiert wurden. Durch die Rückabwicklung der Transaktionen mit dem jeweils betroffenen Institut kann es bei dem System zu erheblichen Engpässen bis hin zu einem Zusammenbruch der gesamten Wertpapierabwicklung kommen. Daher wird nun klargestellt, dass nicht nur Wertpapier- und Terminbörsen, sondern auch Veranstalter von Systemen über geheimhaltungsbedürftige Tatsachen informiert werden dürfen, soweit sie die Informationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

Zu Nummer 6 Buchstabe b (§ 10a Abs. 3 Sätze 6 bis 10 - neu -)

Die Bundesanstalt kann auch von Amts wegen eine Finanzholding-Gesellschaft zum übergeordneten Unternehmen bestimmen, wenn dies aus bankaufsichtlichen Gründen notwendig ist. Dazu ist die Einfügung von Satz 7 erforderlich. Eine solche aufsichtliche Notwendigkeit besteht insbesondere, wenn sich aus Organisation und Struktur der Gruppe Gründe ergeben, die eine Aufsicht über die Finanzholding-Gesellschaft selbst erforderlich machen. Diese Gründe sind als beispielhaft anzusehen, was mit dem Wort „insbesondere“ zum Ausdruck gebracht wird. Mit dieser Befugnis werden Umgehungsmöglichkeiten für die Fälle ausgeschlossen, in denen die Bundesanstalt es als notwendig und sachgerecht erachtet, dass die Finanzholding-Gesellschaft zum übergeordneten Unternehmen bestimmt wird. Dies kann der Fall sein, weil sie z. B. erheblichen Einfluss auf die Steuerung der Finanzholding-Gruppe angehörenden Institute nimmt, sie aber nicht von sich aus einen Antrag stellt, um zum übergeordneten Unternehmen bestimmt zu werden. Die Bundesanstalt hat gegenüber Finanzholding-Gesellschaften, die zum übergeordneten Unternehmen bestimmt wurden, dieselben Befugnisse wie gegenüber Instituten, die übergeordnetes Unternehmen sind. Der Umstand, dass nicht mehr ein beaufsichtigtes Institut die Rolle des übergeordneten Unternehmens innehat, sondern eine Finanzholding-Gesellschaft, darf für die Verantwortlichkeit des übergeordneten Unternehmens gegenüber der Aufsichtsbehörde und für deren Befugnisse im Hinblick auf die Rolle des übergeordneten Unternehmens keinen Unterschied machen.

Zu Nummer 11 (§ 22a Abs. 1 Satz 1)

Um mit Hilfe des Refinanzierungsregisters die Refinanzierung über die Deutsche Bundesbank und das Zentralbankensystem zu erleichtern, ist eine Ergänzung erforderlich die zulässt, dass die Deutsche Bundesbank als Begünstigte in ein Refinanzierungsregister eingetragen werden kann. Damit können u. a. solche ausländische Gewerbehypothesen zur Refinanzierung bei der Deutschen Bundesbank auch ohne Übertragung durch treuhänderisches Zur-Verfügung-Stellen verwendet werden, deren Übertragung oder Verpfändung an sich eine Eintragung im ausländischen Grundbuch erfordern würden.

Zu Nummer 13 (§ 22d Abs. 2 Satz 1 Nr. 1)

Um mit Hilfe des Refinanzierungsregisters die Refinanzierung über die Deutsche Bundesbank und das Zentralbankensystem zu erleichtern, ist eine Ergänzung erforderlich die zulässt, dass die Deutsche Bundesbank als Begünstigte in ein Refinanzierungsregister eingetragen werden kann. Damit können u. a. solche ausländische Gewerbehypothesen zur Refinanzierung bei der Deutschen Bundesbank auch ohne Übertragung durch treuhänderisches Zur-Verfügung-Stellen verwendet werden, deren Übertragung oder Verpfändung an sich eine Eintragung im ausländischen Grundbuch erfordern würden.

Zu Nummer 15a - neu - (§ 25c Abs. 1)

Bei der Einbeziehung der Finanzholding-Gesellschaft, die gemäß § 10a Absatz 3 Satz 6 oder 7 als übergeordnetes Unternehmen bestimmt wurde, handelt es sich um eine Folgeänderung zu Artikel 2 Nummer 6 Buchstabe b.

Bei der Einbeziehung der gemischten Finanzholding-Gesellschaft, die gemäß § 10b Absatz 3 Satz 8 als übergeordnetes Unternehmen bestimmt wurde, handelt es sich um eine notwendige Anpassung, die eine Gleichbehandlung sämtlicher übergeordneten Unternehmen gewährleisten soll.

Zu Nummer 15b - neu - (§ 25g)

Zu Absatz 1 Satz 1

Bei der Einbeziehung der Finanzholding-Gesellschaft, die gemäß § 10a Abs. 3 Satz 6 oder 7 als übergeordnetes Unternehmen bestimmt wurde, handelt es sich um eine Folgeänderung von Artikel 2 Nummer 6 Buchstabe b. Bei der Einbeziehung der gemischten Finanzholding-Gesellschaft, die gemäß § 10b Abs. 3 Satz 8 als übergeordnetes Unternehmen bestimmt wurde, handelt es sich um eine notwendige Anpassung, die eine Gleichbehandlung sämtlicher übergeordneten Unternehmen gewährleisten soll.

Zu Absatz 1 Satz 3 und 4

Artikel 31 Absatz 3 der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusbekämpfung (Dritte EG-Geldwäscherichtlinie) fordert für den Fall, dass die gruppenweite Einhaltung von Sorgfaltspflichten nach den Rechtsvorschriften eines Drittlandes nicht zulässig ist, dass die Kredit- und Finanzinstitute zusätzliche Maßnahmen ergreifen, um dem Risiko der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung wirkungsvoll zu begegnen. Dadurch soll eine einheitliche Handhabung der Sorgfaltspflichten innerhalb der Gruppe gewährleistet und die Integrität und Reputation des Finanz- und Wirtschaftsstandorts sichergestellt werden.

Extensive Verschwiegenheitspflichten im Recht anderer Länder oder intransparente Rechtspersonen oder Gestaltungsmöglichkeiten außerhalb des unmittelbaren Anwendungsbereichs des KWG verhindern eine durchgängige gruppenweite Einhaltung von Sorgfaltspflichten und ermöglichen dadurch die Einschleusung inkriminierter Gelder in den legalen Finanz- und Wirtschaftskreislauf. Diese Lücke kann nur dadurch geschlossen werden, dass die der Aufsicht des KWG unterliegenden Institute und übergeordneten Unternehmen ihren beherrschenden Einflusses im Sinne des § 17 des Aktiengesetzes geltend machen, um so die gruppenweite Einhaltung der Sorgfaltspflichten sicherzustellen.

Zu Absatz 2

Eine Integration der Finanzholding-Gesellschaft und der gemischten Finanzholding-Gesellschaft als übergeordneten Unternehmen in § 25g KWG ist nur dann sinnvoll, wenn die Finanzholding-Gesellschaft und die gemischte Finanzholding-Gesellschaft selbst den Pflichten des Geldwäschegesetzes unterliegen und damit selbst für die interne Sicherungsmaßnahmen nach § 9 des Geldwäschegesetzes, die Einhaltung der Sorgfaltspflichten nach den §§ 3, 5 und 6 des Geldwäschegesetzes und der Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflicht nach § 8 Geldwäschegesetz Sorge zu tragen haben.

Zu Nummer 15c - neu - (§ 29 Abs. 4)

Die Änderung bezweckt eine genauere Fassung der Ermächtigungsgrundlage für die Prüfberichtsverordnung und stellt klar, dass auch Regelungen für die Prüfung von Konzernabschlüssen erlassen werden können, die nicht von Instituten aufgestellt werden.

Zu Nummer 16a - neu - (§ 36 Abs. 1a Satz 1)

Aufgrund der gegenwärtigen gesetzlichen Regelungen müsste ein Sachwalter ernannt werden, obwohl bereits ein Sonderbeauftragter bestellt ist, um die im Pfand-

briefgesetz geregelten Rechtsgeschäfte zur Übertragung der Deckungsmasse vorzunehmen. Die dadurch eintretende zeitliche Verzögerung wird durch die Neuregelung vermieden. Zudem kann der Sachwalter zwar schon vor der Insolvenz ernannt werden, aber bis zur Insolvenz bedarf er der Zustimmung der nach dem Aktiengesetz benannten gesellschaftlichen Organe. Dem Sonderbeauftragten hingegen können deren Befugnisse nach § 36 Abs. 1a Satz 1 KWG übertragen werden.

Zu Nummer 18 Buchstabe a bis d (§ 46b Abs. 1 Satz 1, Satz 3, Satz 4 und Satz 5)

Folgeänderung zur Einführung der Befugnis der Bundesanstalt von Amts wegen eine Finanzholding-Gesellschaft zum übergeordneten Unternehmen bestimmen zu können, wenn dies aus bankaufsichtlichen Gründen notwendig ist.

Zu Nummer 19 (§ 55 Abs. 1)

Einerseits wird durch die Bezugnahme auf den neu gefassten § 46b Abs. 1 Satz 1 der Täterkreis um die Personen ergänzt, die die Geschäfte einer Finanzholding-Gesellschaft führen. Insoweit handelt es sich um eine Folgeänderung zur Einführung der Befugnis der Bundesanstalt auf Antrag oder von Amts wegen eine Finanzholding-Gesellschaft zum übergeordneten Unternehmen bestimmen zu können. Andererseits entspricht die Neufassung der heute üblichen Bewehrungstechnik, bei der der Adressatenkreis in der Strafvorschrift nicht nochmals ausdrücklich benannt wird.

Zu Artikel 3 (Änderung Wertpapierhandelsgesetz)

Zum Eingangssatz

Redaktionelle Folgeänderung durch die Änderung des Wertpapierhandelsgesetzes durch das Jahressteuergesetz 2009 (JStG 2009).

Zu Nummer 1 (§ 2 Abs. 3)

Die in § 2 Abs. 3 WpHG vorgesehene Anwendung von WpHG-Vorschriften auf den neuen Tatbestand der Anlageverwaltung wird um die Anwendung von Vorschriften aus der europäischen Verordnung ergänzt, die auf Grund der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente erlassen wurde. Insofern wird eine weitgehende Parallelität der auf Finanzportfolioverwaltung und Anlageverwaltung anwendbaren Vorschriften hergestellt.

Zu Nummer 2 (§ 39)

Bei den Änderungen handelt es sich zum einen um eine notwendige Anpassung des Regierungsentwurfs im Hinblick auf eine Anwendung der Bußgeldvorschriften des Wertpapierhandelsgesetzes auf den neu-

en Tatbestand der Anlageverwaltung. Hierfür ist § 39 WpHG ausdrücklich zu ergänzen.

Zum anderen erfolgt eine Anpassung des § 39 Abs. 2 Nr. 10 WpHG und eine Ergänzung durch § 39 Abs. 2a WpHG in Folge der Umsetzung der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente und der auf Grund dieser Richtlinie erlassenen europäischen Verordnung.

Zu Artikel 3a - neu - (Änderung Börsengesetz)

Mit dieser Änderung des Börsengesetzes wird einem Anliegen des Bundesrates entsprochen, eine angemessene Sanktionierung von Verstößen gegen Vorschriften des Freiverkehrs sicherzustellen.

Eine Börse kann derzeit nach § 48 Abs. 1 Satz 1 Börsengesetz den Betrieb eines Freiverkehrs durch den Börsenträger zulassen, wenn durch Geschäftsbedingungen, die von der Geschäftsführung gebilligt wurden, eine ordnungsmäßige Durchführung des Handels und der Geschäftsabwicklung gewährleistet erscheint. Wenn ein solcher ordnungsgemäßer Handel nicht mehr gewährleistet erscheint, kann die Börsenaufsichtsbehörde gemäß § 48 Abs. 2 Börsengesetz den Handel untersagen. Ein ordnungsgemäßer Handel ist nur dann sichergestellt, wenn etwaige Verstöße gegen die dem Freiverkehr zugrunde liegenden Bestimmungen hinreichend verfolgt und geahndet werden können. Dies war bisher der Fall, da die Geschäftsbedingungen von der Rechtsprechung als börsenrechtliche Vorschriften im Sinne des § 22 Abs. 2 Satz 1 Börsengesetz verstanden wurden. Verstöße gegen die Freiverkehrsrichtlinien konnten im Rahmen eines Sanktionsverfahrens zu einer Sanktionierung führen (VG Frankfurt am Main, Urteil vom 28. Oktober 2002, ZIP 2003, 528).

Mit Urteil vom 19. Juni 2008 hat das VG Frankfurt am Main (Az: 1 E 2583/07) nunmehr ausdrücklich den Geschäftsbedingungen für den Freiverkehr die Eigenschaft als börsenrechtliche Vorschriften im Sinne des § 22 Abs. 2 Satz 1 Börsengesetz abgesprochen. Folglich hob es eine wegen Verstoßes gegen die Geschäftsbedingungen erfolgte Entscheidung des Sanktionsausschusses der Frankfurter Wertpapierbörse auf. Danach kann künftig nur noch der Träger des Freiverkehrs auf Verletzungen der Geschäftsbedingungen mit auf Vertragserfüllung gerichteten zivilgerichtlichen Klagen reagieren. Ein abgestuftes und der Schwere des jeweiligen Verstoßes angemessenes Sanktionsinstrumentarium steht damit nicht zur Verfügung. Damit würden die Geschäftsbedingungen ihre gesetzliche Funktion, einen ordnungsgemäßen Börsenhandel zu gewährleisten, nicht mehr erfüllen. Aus diesem Grund ist es notwendig, das Börsengesetz dahingehend zu ändern, dass die Vorschriften, die sanktionierbar sein müssen, um einen ordnungsgemäßen Handel zu ge-

währleisten, öffentlich rechtlich geregelt werden und damit als börsenrechtliche Vorschriften zu qualifizieren sind.

Insofern soll § 48 Börsengesetz dahingehend geändert werden, dass der Börsenrat die Vorschriften als Satzung erlässt. Entsprechend ist § 12 Börsengesetz, der die Zuständigkeit des Börsenrats regelt, anzupassen. Regelungen, die nicht sanktionierbar sein müssen bzw. deren Einhaltung auf andere Weise gewährleistet ist, können weiterhin zivilrechtlicher Natur bleiben, wie die Bestimmungen über die Teilnahme am Handel und die Einbeziehung von Wertpapieren zum Handel. Insofern verbleibt auch ein gewisser Gestaltungsspielraum bei dem Börsenträger.

Durch die beabsichtigte Änderung wird das bisherige bewährte Verfahren bei Regelverstößen im Freiverkehr gesetzlich abgesichert. Die Klarstellung entspricht auch der Systematik des Börsengesetzes. Das Gesetz misst der Ordnungsmäßigkeit des Börsenhandels herausragende Bedeutung zu. Im Freiverkehr zustande gekommene Preise sind ebenso wie solche im regulierten Markt Börsenpreise. Die Handelsüberwachungsstellen haben die Daten des Börsenhandels insgesamt, also auch des Freiverkehrs, systematisch und lückenlos zu erfassen und auszuwerten. Börsenpreise zeichnen sich mithin durch ihre Regelgerechtigkeit und Überwachtheit aus. Es würde dieser Grundwertung des Börsengesetzes widersprechen, wenn Regelverstöße im Freiverkehr nahezu folgenlos blieben.

Die Änderung des bisherigen § 48 Abs. 1 Satz 2 des Börsengesetzes dient der redaktionellen Korrektur. Der Begriff „Handelsrichtlinien“ ist veraltet. Er wurde im Rahmen des Finanzmarktrichtlinie-Umsetzungsgesetzes durch den Begriff „Geschäftsbedingungen“ abgelöst. Eine Anpassung des Satzes 2 ist seinerzeit versehentlich nicht erfolgt.

Zu Artikel 5 (Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes)

Zum Eingangssatz

Da Artikel 5 bisher nur einen Änderungsbefehl enthielt, muss aufgrund der Ergänzung die Gliederung des Artikels geändert werden.

Zu Nummer 1 (§ 13d Nr. 4)

Die Meldeschwellen für die Änderung einer bedeutenden Beteiligung an einem Versicherungsunternehmen wurden durch Artikel 1 Nr. 2 der Beteiligungsrichtlinie (2007/44/EG) von 33 Prozent auf 30 Prozent geändert. Die Anpassung des § 13d Nr. 4 VAG, der diese Regelung in deutsches Recht umsetzt, wurde im Gesetz zur Umsetzung der Beteiligungsrichtlinie (Bundestags-Drucksache Nummer 16/10536)

übersehen und soll daher hier als neue Nummer 1 nachgeholt werden.

Zu Nummer 2 (§ 72 Abs. 2)

Unverändert.

Zu Artikel 6 (Änderung der Pfandbrief-Barwertverordnung)

Zu Nummer 1 bis 3 (Überschrift, § 2 Satz 1 und § 4 Satz 1)

Anpassungen des Verordnungstextes an die Einführung des Flugzeugpfandbriefes.

Zu Artikel 7 (Änderung der Deckungsregisterverordnung)

Zu Nummer 1 Buchstabe c - neu - (§ 4 Abs. 3 - neu -)

Anpassung des Verordnungstextes an die Einführung eines Unterregisters in § 5 Abs. 1 PfandBG.

Zu Nummer 2 - neu - (§ 9 Nr. 7 und 8 - neu -)

Anpassung des Verordnungstextes an die Einfügung von § 5 Absatz 1a PfandBG, der die Konsortialfinanzierung vereinfacht und das Spannungsverhältnis zwischen Deckungsregister und Refinanzierungsregister löst (vergleiche Begründung zu Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe b im Gesetzentwurf der Bundesregierung).

Zu Nummer 3 - neu - (§ 12a - neu -)

Anpassung des Verordnungstextes an die Einführung eines Flugzeugpfandbriefes.

Zu Nummer 5 - neu - (§ 14)

Anpassung des Verordnungstextes an die Einführung eines Flugzeugpfandbriefes und die Änderungen zu § 4 PfandBG.

Zu Artikel 9 (Änderung von § 16 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes)

Zu Nummer 2 (Abs. 2 Satz 2)

Der zu ersetzende Verweis wurde durch das Jahressteuergesetz 2009 geändert und bedarf daher der Aktualisierung.

Zu Artikel 10 (Änderung der Verordnung über die Erhebung von Gebühren und die Umlegung von Kosten nach dem Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz)

Zu Artikel 10 Nummer 2 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa (§ 8 Abs. 2 Satz 1)

Es handelt sich um redaktionelle Anpassungen an den durch Artikel 29 des Jahressteuergesetzes 2009 (JStG 2009, Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794) geänderten Wortlaut der FinDAG-KostV.

Zu Artikel 10 Nummer 12 (Anlage Gebührenverzeichnis)

Das Gebührenverzeichnis wird um Amtshandlungen erweitert, die aus der Beaufsichtigung von Finanzholding-Gesellschaften und gemischten Finanzholding-Gesellschaften folgen. Die neuen Regelungen orientieren sich an vergleichbaren Tatbeständen für Kreditinstitute.

Berlin, den 11. Februar 2009

Leo Dautzenberg
Berichtersteller

Ingrid Arndt-Brauer
Berichterstellerin

Carl-Ludwig Thiele
Berichtersteller