

03.10.88

EG - Fz - In - Wi

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Vorschlag für eine zweite Richtlinie des Rates zur Koordination der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute und zur Änderung der Richtlinie 77/780/EWG

KOM(87) 715 endg.; Ratsdok. 4794/88

Punkt der 593. Sitzung des Bundesrates am 14. Oktober 1988

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften (EG),
der Finanzausschuß (Fz),
der Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In) und
der Wirtschaftsausschuß (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung zu nehmen:

EG
Fz
Wi

1. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich den Richtlinienvorschlag der EG-Kommission zur Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit im Bankensektor. Die Liberalisierung dieses Bereichs bildet nach seiner Auffassung einen wichtigen Schritt zur Vollendung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes bis 1992.

Ausgeliefert am 4. OKT. 1988 ...

Der Vorschlag zur Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie steht in einem engen inhaltlichen Zusammenhang zu den Vorschlägen für die Eigenmittelrichtlinie und für die Solvabilitätsrichtlinie.

Zu diesen drei Richtlinienvorschlägen wird deshalb folgendes vermerkt:

Der Bundesrat begrüßt die internationalen Bemühungen um eine Koordinierung der bankaufsichtlichen Normen seitens der Bank für internationalen Zahlungsausgleich. Auf diese Weise ist sichergestellt, daß die Finanzmärkte ihre volkswirtschaftlich wichtige Funktion einer reibungslosen Abwicklung der internationalen Kapitalbewegungen erfüllen können. Der Bundesrat begrüßt ebenfalls die Bemühungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, ihre Vorschläge in wesentlichen Fragen den weltweit erarbeiteten Standards anzupassen. Nur so kann verhindert werden, daß die mit der Errichtung des europäischen Binnenmarktes angestrebte Freizügigkeit der Finanzdienstleistungen zu einer Abschottung der Europäischen Gemeinschaften gegenüber Drittstaaten führt.

Der Bundesrat würde es bedauern, wenn im Zuge der internationalen und der europäischen Angleichung der Bankaufsichtsnormen Bestandteile bewährter deutscher Regelungen aufgegeben werden müßten, obwohl dies durch einen schonenderen internationalen und europäischen Angleichungsmodus vermeidbar wäre. Die mangelnde Durchsetzungskraft deutscher Standards ist im Hinblick auf die Bedeutung der deutschen Volkswirtschaft im internationalen Vergleich bedenklich.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die rechtlichen Rahmenbedingungen zum Gedeihen des Finanzplatzes Bundesrepublik Deutschland zu verbessern.

Sofern nach Vollendung des europäischen Binnenmarktes in der Bundesrepublik Deutschland weiterhin an bankaufsichtlichen Normen festgehalten werden soll, welche strenger sind als diejenigen anderer Staaten, ist im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Kreditwirtschaft eine umfangreiche Information der Kunden der Kreditwirtschaft über die unterschiedlichen Standards und über die Vorteile der deutschen Standards notwendig. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, rechtzeitig auf geeignete Maßnahmen hinzuwirken bzw. solche vorzubereiten, welche die notwendige Markttransparenz herstellen.

Die Einhaltung internationaler bzw. in Teilen europäischer Standards ist aus Rechtsgründen nur für diejenigen Institute notwendig, welche außerhalb der Grenzen der Bundesrepublik Deutschland tätig sind. Zahlreiche kleinere Institute beabsichtigen nicht, grenzüberschreitend tätig zu werden. Im internationalen Vergleich ist die Kreditwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland besonders stark dezentral aufgebaut und weist eine Vielzahl kleiner Institute auf, insbesondere im Sparkassen- und genossenschaftlichen Sektor. Diese Struktur soll nicht unnötigerweise europäischen Harmonisierungen geopfert werden. Deshalb wird die Bundesregierung gebeten, gegenüber den Europäischen Gemeinschaften darauf zu achten, daß die Normen des EG-Rechts die Existenz der kleinen Kreditinstitute nicht gefährden. Dessen ungeachtet muß gewährleistet sein, daß die EG-Richtlinien strikt wettbewerbsneutral in deutsches Recht umgesetzt werden.

Sollten in der Rechtsetzung oder im Vollzug Abweichungen von internationalen Standards unumgänglich sein, muß den international tätigen Instituten die Möglichkeit eröffnet

...

werden, die Einhaltung des internationalen Standards mit Hilfe aufsichtsbehördlicher Bestätigung zusätzlich zur Einhaltung der deutschen Aufsichtsnormen nachzuweisen.

Das deutsche Universalbankensystem hat sich bewährt. Regelungen, welche dieses System gefährden, sind abzulehnen.

Im Hinblick auf die künftig notwendigen Anpassungen der deutschen Aufsichtsnormen an die auf internationaler bzw. europäischer Ebene koordinierten Bestimmungen bittet der Bundesrat die Bundesregierung, Änderungen aufsichtlicher Anforderungen grundsätzlich nicht vorzeitig vorzunehmen.

Die Bundesregierung wird gebeten, sich bei den weiteren Beratungen der Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie für eine Änderung folgender Einzelpunkte einzusetzen:

EG
Fz
Wi

2. In Artikel 1 wird der Begriff des Kreditinstitutes aus der Richtlinie 77/780/EWG unverändert übernommen. Dieses könnte nach dem Vorschlag dazu führen, daß Unternehmen, welche entweder nur Einlagen annehmen oder nur Kredite gewähren, diese Dienste in allen Mitgliedstaaten anbieten können, ohne einer besonderen Aufsicht zu unterliegen, wenn sie im Herkunftsland einer solchen Aufsicht nicht unterliegen. Die Bundesregierung wird gebeten, sich dafür einzusetzen, daß der Begriff des Kreditinstituts auch solche Unternehmen erfaßt, welche nur Aktiv- oder nur Passivgeschäfte betreiben. Es sollte daher geprüft werden, ob in Artikel 1 ein erweiterter Begriff des Kreditinstitutes eingeführt werden kann, der sich an § 1 des Kreditwesengesetzes anlehnt.

...

EG
Fz
Wi

3. Das in dem Artikel 3 vorgesehene Anfangskapital von 5 Millionen ECU, das nach Artikel 8 auch nach der Gründung grundsätzlich nicht unterschritten werden darf und zudem ab 1997 für alle Kreditinstitute gelten soll, wird die Gründung neuer Kreditinstitute erschweren und den erforderlichen Bestandsschutz für kleinere Kreditinstitute beeinträchtigen. Da die vorgesehene Höhe der Eigenmittel allenfalls für Kreditinstitute hingenommen werden kann, die außerhalb ihres Sitzlandes tätig werden wollen, sollte in dem Richtlinienvorschlag klargestellt werden, daß diese Bestimmung grundsätzlich keine Anwendung findet auf ausschließlich national tätige Kreditinstitute. Die in Artikel 3 Absatz 2 vorgesehenen Ausnahmen treffen auf bestimmte Kreditinstitute nicht zu und erfordern einen unverhältnismäßig hohen bürokratischen Aufwand.

EG
Fz
Wi

4. Die in Artikel 4 vorgeschlagene Überprüfung der Identität und der Zuverlässigkeit der Anteilseigner stellt einen sachlich nicht gerechtfertigten Eingriff in das grundgesetzlich geschützte Eigentum der Anteilseigner dar. Insbesondere die Zuverlässigkeitsprüfung ist zur Herstellung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit bankaufsichtlich nicht notwendig; im Gegenteil, sie kann u. U. als Mittel zu restriktiven Maßnahmen mißbraucht werden, zumal die Folgen eines negativen Ergebnisses der Prüfung in dem Richtlinienvorschlag nicht genannt sind. Eine Anteilseignerkontrolle ist ausschließlich eine Frage des Wettbewerbs- und Fusionsrechts. Die bankspezifischen Gesichtspunkte sind nicht durch eine Überprüfung der Anteilseigner, sondern ggf. durch genauere Vorschriften über das Verhältnis von Anteilseigner und Kreditinstitut zu berücksichtigen.

...

Die Vorschrift des Artikels 4 ist außerdem abzulehnen, weil durch sie gerade kleineren Kreditinstituten die Beschaffung zusätzlichen Eigenkapitals erschwert wird. Die Bundesregierung wird gebeten, sich für eine Streichung des Artikels 4 einzusetzen.

EG
Fz
Wi

5. Die in Artikel 9 Nr. 3 Satz 2 vorgesehene Sanktion, die Ausübung des Stimmrechts von Aktionären mit einer qualifizierten Beteiligung durch die zuständigen Aufsichtsbehörden aussetzen zu lassen, ist verfassungsrechtlich bedenklich. Die materielle Bankenaufsicht sollte keinesfalls auf Aktionäre und Gesellschafter ausgedehnt werden.

EG
Fz
Wi

6. Die in Artikel 10 vorgesehene Beschränkung der qualifizierten Beteiligung von Kreditinstituten an Nichtbanken auf 10 % der Eigenmittel und des Gesamtbetrages dieses Anteilsbesitzes auf insgesamt 50 % der Eigenmittel des Kreditinstitutes geht wesentlich weiter als die bewährte und praktikable Regelung nach § 12 Abs. 1 des Kreditwesengesetzes. Dies würde sich ungünstig auf die Struktur des deutschen Universalbankensystems auswirken und den Bestandsschutz für die bestehenden Anlagen nachhaltig beeinträchtigen, zumal nach Artikel 20 die Schwellenwerte für die Beteiligungsgrenzen von der EG-Kommission geändert werden können.

EG
Fz
Wi

7. Die in Artikel 12 insbesondere in Nr. 3 vorgesehene Durchbrechung des Prinzips der Sitzlandkontrolle ist in dieser Form nicht gerechtfertigt. Der Anwendungsbereich der Vorschrift ist unklar. Sie birgt die Gefahr einer unnötigen und aufwendigen Doppelkontrolle durch Aufnahme- und Herkunftsland. Außerdem muß sie zu schädlichen Unklarheiten über das Verhältnis zur Börsenaufsicht des Aufnahmelandes führen.

Die Bundesregierung wird gebeten, für eine Aufklärung über den Zweck und die Reichweite der Vorschrift zu sorgen und evtl. darauf hinzuwirken, daß statt der vorgeschlagenen Fassung eine klare Abgrenzung zwischen Banken- und Börsenaufsicht getroffen wird. Die Effizienz der Börsenaufsicht durch den Sitzstaat der Börse muß gewahrt bleiben. Sie erstreckt sich nicht nur auf die Überwachung von Marktrisiken. Auch insoweit ist eine Klarstellung notwendig. Umgekehrt ist sicherzustellen, daß die Solidität und Solvenz eines Kreditinstitutes einschließlich des Wertpapiergeschäfts nur einheitlich vom Sitzland des Unternehmens allein beaufsichtigt werden.

EG
Fz
In
Wi

8. - Durch Artikel 16 Nr. 1 des Richtlinienvorschlags könnte in das Regionalprinzip der deutschen Sparkassen eingegriffen werden.

Die gegenwärtige Fassung läßt die Interpretation zu, daß der Landesgesetzgeber und/oder der Satzungsgeber die Errichtung von Niederlassungen oder Filialen kommunaler Sparkassen im europäischen Ausland nicht untersagen kann.

Sollte diese Bestimmung des Richtlinienvorschlags in Kraft treten, wäre auf Dauer das innerdeutsche Regionalprinzip - unter anderem mit der Begründung einer Begrenzung der Gewährträgerhaftung - kaum noch durchzuhalten.

Um sicherzustellen, daß das für die Erfüllung der den Sparkassen zugewiesenen besonderen Aufgaben unverzichtbare Regionalprinzip unberührt bleibt, sollte in Artikel 16 Nr. 1 ein Zusatz in dem Sinne aufgenommen

...

werden, daß gesetzliche oder satzungsmäßige Bestimmungen, die in einem Mitgliedstaat die Tätigkeit dort errichteter öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute im Interesse der Erfüllung der gestellten Aufgaben oder zur Begrenzung der Haftung öffentlicher Trägerkörperschaften regional oder sachlich beschränken, unberührt bleiben.

- Artikel 16 des Richtlinienvorschlags sollte auch eine nähere Definition hinsichtlich der in der Präambel erwähnten Finanzierungstechniken enthalten, insbesondere inwieweit diese dort angesprochene Ausübung der im Herkunftsland gebräuchlichen Finanzierungstechniken auch die Finanzierungstechniken von Spezialkreditinstituten betrifft.

Es ist noch ungewiß, ob die zweite Bankrechtskoordinierungsrichtlinie durch eine Hypothekarrichtlinie oder weitere andere Richtlinien ergänzt wird. Der Bundesrat geht davon aus, daß die Tätigkeit der deutschen Bausparkassen von der Richtlinie erfaßt ist.

- EG
Fz
9. Hinsichtlich der Regelungen des Artikels 7 (Voraussetzung der Gegenseitigkeit bei Gründung oder bei Aufkauf von Kreditinstituten durch Drittlandsunternehmen) und des Artikels 18 (Mitteilungspflicht für Tätigkeiten im Rahmen des Dienstleistungsverkehrs) bittet der Bundesrat, im weiteren Verfahren zu prüfen, ob diese Bestimmungen mit Blick auf die tatsächlichen Verhältnisse und den erreichten Harmonisierungsstand erforderlich sind.

EG
Fz
Wi

10. Bei dem in Artikel 19 Nr. 3 enthaltenen Begriff "Gründe des Allgemeinwohls" besteht die Gefahr von Land zu Land unterschiedlicher Interpretationsmöglichkeiten. Es sollte daher die Einfügung einer Vorschrift erwogen werden, wonach die jeweiligen Aufsichtsbehörden bereits vor der Zulassung des Unternehmens in einem anderen Mitgliedstaat die Vereinbarkeit der dort beabsichtigten Tätigkeiten mit dem dort verwandten Begriff des Allgemeinwohls überprüfen.

EG
Fz
Wi

11. Gegen das in Artikel 20 vorgesehene vereinfachte Anpassungsverfahren bestehen Bedenken. Es gibt der EG-Kommission ein deutliches Übergewicht gegenüber dem Rat der EG. Veränderungen, wie z. B. bei der Bestimmung des Mindestkapitals oder der relevanten Begrenzungen und Schwellenwerte, sollten nicht durch eine von der EG-Kommission initiierte Durchführungsvorschrift durchgeführt werden können. Vielmehr sollte es eines Rechtsaktes bedürfen, der mit qualifizierter Mehrheit des Rates verabschiedet wird.

EG
Fz

12. Der Bundesrat geht davon aus, daß die Bundesregierung bei der weiteren Behandlung dieser Richtlinie auf einen Verfahrensablauf in Brüssel hinwirken wird, der dem Bundesrat Stellungnahmen gemäß Artikel 2 EEAG ermöglicht.