

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates über Bürgschaften
von Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen

KOM(88) 805 endg.; Ratsdok. 4454/89

82/89

Obermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am 3. Februar 1989 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.).

Die Vorlage ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 5. Januar 1989 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß werden an den Beratungen beteiligt.

Die Kommission strebt die Festlegung eines gemeinsamen Standpunktes des Rates im Juli 1989 an.

BEGRÜNDUNGAllgemeines

Es ergibt sich aus dem Vertrag unmittelbar und bedarf daher keiner Festätigung durch sekundäres Gemeinschaftsrecht, daß eine Diskriminierung zwischen Dienstleistungserbringern nach Nationalität oder Sitz in der Gemeinschaft verboten ist. Die vorliegende Verordnung geht jedoch über den Aspekt der Diskriminierung hinaus, indem sie öffentliche Stellen verpflichtet, Bürgschaften aller auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts zugelassenen Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen anzunehmen, und damit die Binnenmarktdimension der Dienstleistungsfreiheit betont.

Im Zusammenhang mit dem Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes sind eine Reihe von gesetzgeberischen Maßnahmen ergriffen worden, um einen einheitlichen europäischen Raum für Finanzdienstleistungen zu errichten, welche vor allem von Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen angeboten werden.

Die Erste Bankrechtskoordinierungsrichtlinie von 1977 hat eine harmonisierte Bankzulassung geschaffen, die die im Frühjahr 1988 vorgeschlagene Zweite Koordinierungsrichtlinie in eine einheitliche europäische Zulassung umformen wird. Die Zusammenarbeit zwischen den Bankaufsichtsbehörden ist bereits so eng, daß man, obwohl verschiedene Aufsichtsmaßstäbe im Moment noch angewandt werden (Harmonisierungsmaßnahmen sind für einen Solvabilitätskoeffizienten, für Eigenmittel sowie für Sanierung und Liquidation der Kreditinstitute vorgeschlagen worden), nicht länger von separaten nationalen Märkten sprechen kann. Obwohl eine europäische Zulassung im Bereich der Versicherungen nicht vergleichbar nah ist, sind die Aufsichtsanforderungen noch strenger festgelegt, und die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden ist ein normaler Vorgang. Der Integrationsprozeß beschleunigt sich in beiden Bereichen. Im Fall der geschäftsmäßigen Bürgen sollten die öffentlichen Behörden verpflichtet werden, ihren Beitrag zu diesem Integrationsprozeß zu leisten.

Das in allen Mitgliedstaaten bestehende Aufsichtssystem, das auf Gemeinschaftsgrundlagen beruht und das mit der Harmonisierung fortentwickelt wird, funktioniert in einer Weise, daß es nicht länger Raum für die Beurteilung der Kreditwürdigkeit von Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen durch andere Behörden zuläßt als durch jene, die tatsächlich die Aufsicht führen. Selbstverständlich dürfen diese qualifizierten Bürgen nur im Rahmen der ihnen

von den Aufsichtsregeln gezogenen Grenzen tätig werden. Ein Kreditinstitut oder Versicherungsunternehmen, das eine Zulassung nach dem harmonisierten Gemeinschaftssystem hat, hat allen Grund, diese Grenzen zu beachten, weil sich andernfalls der Entzug der Zulassung als notwendig erwiese.

Der vorgeschlagene Rechtsakt sieht die Form einer Verordnung vor, weil es wichtig ist, daß denjenigen, von denen eine Bürgschaft verlangt wird, ein unmittelbar verfügbares Instrument gegeben wird, was im Fall einer Richtlinie nicht der Fall wäre. Es handelt sich um eine horizontale Vorschrift, für welche Artikel 100 a eine ausreichenden Rechtsgrundlage darstellt; es ist also nicht notwendig, weitere, sektorspezifische Rechtsgrundlagen wie etwa Art. 43 für die Landwirtschaft oder Art. 99 für die indirekten Steuern anzuführen, selbst wenn aufgrund dieser Artikel erlassene Vorschriften betroffen sind.

Im einzelnen

Zu Artikel 1

Dies ist der einzige operationelle Artikel. Er enthält den Grundsatz, daß eine öffentliche Behörde eine Bürgschaft von einem beliebigen Kreditinstitut oder Versicherungsunternehmen akzeptieren muß, das nach der Richtlinie 77/780/EWG (Erste Bankrechtskoordinierungsrichtlinie) zugelassen ist bzw. nach der Richtlinie 73/239/EWG für die Kautionsversicherung.

Die Bürgschaft wird zwar im erster Linie eine Zahlungssichern sollen, doch kann sie natürlich auch zur Sicherstellung eingesetzt werden, eine bestimmte Verpflichtung zu erfüllen.

Unter öffentlicher Behörde ist jede Einheit zu verstehen, für die ein Mitgliedstaat oder auch die Europäischen Gemeinschaften verantwortlich sind, worunter unter anderem zum Beispiel lokale Gebietskörperschaften, Institutionen der sozialen Sicherheit, Gerichte (einschließlich Sicherheitsleistungen zur Abwendung der Zwangsvollstreckung von Zivilurteilen) und diplomatische Vertretungen dieser Stellen in dritten Ländern oder bei internationalen Organisationen fallen. Andererseits wären Vertretungen unilateraler Länder oder internationaler Organisationen mit Sitz in der EG von dieser Verpflichtung nicht betroffen.

Der Anwendungsbereich der Verordnung ist nicht auf Angelegenheiten des Gemeinschaftsrechts beschränkt; sie ist daher zum Beispiel auch auf lokale Steuern anwendbar.

Zu Artikel 2

Artikel 27 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 222/77 über das gemeinschaftliche Versandverfahren stimmt mit dem Grundsatz des Artikels 1 nicht überein und muß daher mit diesem Grundsatz in Übereinstimmung gebracht werden. Aus Gründen der Klarheit erscheint es wünschenswert, sich nicht auf die Anwendung des Satzes "lex posterior derogat legi priori" zu verlassen, der aber natürlich anwendbar bleibt.

Gegenwärtige Vorschrift

Vorbehaltlich des Artikels 33 Absatz 2 besteht die Sicherheitsleistung in einer selbstschuldnerischen Bürgschaft einer natürlichen oder juristischen dritten Person, die in dem Mitgliedstaat, in dem die Sicherheit geleistet wird, ansässig und von diesem Mitgliedstaat als Steuerbürge zugelassen ist.

Geänderte Vorschrift

Vorbehaltlich des Artikels 33 Absatz 2 besteht die Sicherheitsleistung in einer Selbstschuldnerischen Bürgschaft

- eines nach Artikel 3 der Richtlinie 77/780/EWG (ABl. Nr. L 322 vom 17.12.1977, S. 30) zugelassenen Kreditinstituts oder
- eines nach den Artikeln 6 und 7 der Richtlinie 73/239/EWG (ABl. Nr. L 228 vom 16.08.1973, S. 3) zur Kautionsversicherung zugelassenen Versicherungsunternehmens oder
- einer anderen natürlichen oder juristischen dritten Person, die in der Gemeinschaft ansässig und von dem Mitgliedstaat in dem die Sicherheit geleistet wird, als Steuerbürge zugelassen ist.

Obwohl diese Verordnung ursprünglich auf der Grundlage von Artikel 235 angenommen wurde, kann sie jetzt durch eine auf Artikel 100 a gestützte Verordnung geändert werden. Dies folgt aus der Änderung des Vertrags durch die Einheitliche Europäische Akte : Zollvorschriften müßten jetzt auf der Grundlage dieses neuen Artikels angenommen werden.

3. In weiteren Vorschriften des Gemeinschaftsrechts mit Bezug auf Bürgschaften sind behördliche Ermessensentscheidungen vorgesehen. Diese Vorschriften brauchen nicht geändert zu werden, doch schränkt der in Artikel 1 klar zum Ausdruck gebrachte Grundsatz dieses Ermessen im speziellen Fall der Bürgschaften von Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen ein. In diesem Zusammenhang können folgende Vorschriften erwähnt werden :

Verordnung (EWG) Nr. 612/77 (Einfuhrregelung für männliche Jungrinder), Artikel 1

- "2. Die Kautio wird nach Wahl des Antragstellers in Geld oder in Form einer Bürgschaft eines Instituts gestellt, das den von dem Mitgliedstaat aufgestellten Kriterien entspricht, in dessen Hoheitsgebiet die Einfuhr erfolgt."

Verordnung (EWG) Nr. 1091/80 (private Lagerhaltung von Rindfleisch), Artikel 4

- "2. ...
Die Kautio kann ... durch eine Sicherheit geleistet werden, die den vom betreffenden Mitgliedstaat festgesetzten Erfordernissen entspricht."

Verordnung (EWG) Nr. 2220/85 (Sicherheiten für landwirtschaftliche Erzeugnisse), Artikel 16

- "1. Der Bürge muß sein Wohnsitz oder eine Niederlassung in der Gemeinschaft haben und vorbehaltlich der Vorschriften des Vertrages über den freien Dienstleistungsverkehr von der zuständigen Stelle des Mitgliedstaats, in dem die Sicherheit geleistet wird, zugelassen werden. Der Bürge verpflichtet sich durch eine schriftliche Bürgschaft."

Verordnung (EWG) Nr. 3599/82 (vorübergehende Verwendung), Artikel 3

- "1. ... die zuständigen Behörden ... bestimmen die Form der zu leistenden Sicherheit."

Richtlinie 85/362/EWG (17. Mehrwertsteuer-Richtlinie), Artikel 3

- "2. Wird für vorübergehend aus einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat eingeführte Gegenstände eine Sicherheit gefordert, so hat die Person, der die Befreiung der vorübergehenden Einfuhr gewährt worden ist, die Wahl zwischen:
- a) einer Barhinterlegung in der Währung des Mitgliedstaats, in dem die Sicherheit gefordert wird,
 - b) einem Bürgen, der seinen gewöhnlichen Wohnsitz oder eine Niederlassung in dem Mitgliedstaat hat, in dem die Sicherheit gefordert wird, und der von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats anerkannt wird oder
 - c) jeder anderen Sicherheit, die von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dem die Sicherheit gefordert wird, angenommen werden kann.

Zu Artikel 3

Die Verordnung könnte unmittelbar nach ihrer Annahme angewendet werden. Aus allgemeinen Gründen der Übersichtlichkeit der Rechtsordnung wird jedoch vorgeschlagen, das Inkrafttreten auf den ersten Tag des auf die Annahme folgenden Monats festzulegen. Das genaue Kalenderdatum sollte unmittelbar vor der Verabschiedung des Textes durch den Rat eingesetzt werden (z.B. wäre wenn der Rat die Verordnung am 12. September 1989 annähme, das Datum 1. Oktober 1989 einzufügen).

Vorschlag für eine

VERORDNUNG (EWG) Nr./89 DES RATES
vom 1989
über Bürgschaften von Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,
insbesondere Artikel 100 a,

auf Vorschlag der Kommission⁽¹⁾,

im Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament⁽²⁾,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses⁽³⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Artikel 59 des Vertrages enthält den Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit.

(2) Wenn Sicherheiten verlangt werden, fordern viele öffentliche Behörden, daß die Bürgschaft von einer auf dem nationalen Hoheitsgebiet ansässigen Person erbracht wird, was zu diesem Grundsatz in Widerspruch steht.

(3) Der Vertragsgrundsatz der Nichtdiskriminierung ist unmittelbar anwendbar und bedarf keiner Durchführungsvorschriften.

(4) Die Behörden haben einen gewissen Beurteilungsspielraum bei der Entscheidung über die Akzeptanz eines Bürgen.

(5) Die Behörden haben aber auch eine besondere Verantwortung in bezug auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes.

(1) ABL. Nr. C 000000

(2) Legislative Entschließung vom ... (ABL. Nr. C 000000) und Beschluß vom ...
(ABL. Nr. C 000000)

(3) ABL. Nr. C 000000

- (6) Diese Verantwortung erfordert eine Begrenzung des behördlichen Beurteilungsspielraums für den Fall einer speziellen Finanzdienstleistung, die von nach Gemeinschaftsregeln beaufsichtigten Finanzinstituten erbracht wird.
- (7) Die Erste Richtlinie 77/780/EWG des Rates vom 12. Dezember 1977 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute⁽⁴⁾, zuletzt geändert durch die Richtlinie 86/524/EWG⁽⁵⁾, hat ein Gemeinschaftssystem für die Zulassung und Beaufsichtigung der Kreditinstitute geschaffen.
- (8) Die Erste Richtlinie 73/239/EWG des Rates vom 24. Juli 1973 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung)⁽⁶⁾, zuletzt geändert durch die Richtlinie 87/344/EWG⁽⁷⁾ hat ein Gemeinschaftssystem für die Zulassung und Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen geschaffen.
- (9) Es erscheint unangemessen, daß andere Behörden als die mit der Aufsicht betrauten Behörden die Kreditwürdigkeit von Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen beurteilen, die als Bürgen tätig werden -

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Verpflichtung zur Annahme der Bürgschaften von Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen

Eine öffentliche Behörde, die eine Sicherheit für die Zahlung einer gegenwärtigen oder künftigen Schuld oder für die Einhaltung einer anderen Verpflichtung verlangt, muß die Bürgschaft eines nach Artikel 3 der Richtlinie

(4) ABl. Nr. L 322 vom 17.12.1977, S. 30

(5) ABl. Nr. L 309 vom 04.11.1986, S. 15

(6) ABl. Nr. L 228 vom 16.08.1973, S. 3

(7) ABl. Nr. L 185 vom 04.07.1987, S. 77

77/780/EWG zugelassenen Kreditinstituts oder eines nach den Artikeln 6 und 7 der Richtlinie 73/239/EWG zur Kautionsversicherung zugelassenen Versicherungsunternehmens annehmen.

Artikel 2

Änderung bestehender Vorschriften

Artikel 27 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 222/77 des Rates vom 13. Dezember 1976 über das gemeinschaftliche Versandverfahren⁽⁸⁾ wird wie folgt gefaßt :

"3. Vorbehaltlich des Artikels 33 Absatz 2 besteht die Sicherheitleistung in einer selbstschuldnerischen Bürgschaft

- eines nach Artikel 3 der Richtlinie 77/780/EWG des Rates (1) zugelassenen Kreditinstituts oder
- eines nach den Artikeln 6 und 7 der Richtlinie 73/239/EWG des Rates (2) zur Kautionsversicherung zugelassenen Versicherungsunternehmens oder
- einer anderen natürlichen oder juristischen dritten Person, die in der Gemeinschaft ansässig und von dem Mitgliedstaat, in dem die Sicherheit geleistet wird, als Steuerbürge zugelassen ist.

(1) ABL. Nr. L 322 vom 17.12.1977, S. 30

(2) ABL. Nr. L 228 vom 16.8.1973, S. 3"

Artikel 3

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am (erster Tag des auf die Annahme folgenden Monats) in Kraft.

Diese Verordnung ist in all ihren Teilen verbindlich
und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu

Im Namen des Rates

(8) ABL. Nr. L 38 vom 9.12.1977, S. 1

Beschluß

des Bundesrates

zum

Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates über Bürgschaften
von Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen

KOM(88) 805 endg.; Ratsdok. 4454/89

Der Bundesrat hat in seiner 601. Sitzung am 2. Juni 1989 zu
der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

1. Der Bundesrat begrüßt die nun auch im Finanzdienstleistungsbereich fortschreitende Liberalisierung.

Er weist zu dem vorliegenden Verordnungsvorschlag jedoch
auf folgendes hin:

Zur Rechtsgrundlage

2. Nach Auffassung des Bundesrates kann jedenfalls Artikel 1 des vorgeschlagenen Rechtsakts nicht in Form einer auf Artikel 100 a EWGV gestützten Verordnung erlassen werden, weil diese Vertragsbestimmung nur subsidiäre Geltung besitzt und daher neben speziellen Ermächtigungen des EWG-Vertrages nicht zum Zuge kommen kann. Bei der geschäftsmäßigen Leistung von Bürgschaften handelt es sich der Sache nach um eine spezielle Finanzdienstleistung. Gemeinschaftsrechtliche Regelungen über die Erleichterung des freien Dienstleistungsverkehrs müssen auf die hierfür im EWG-Vertrag speziell zur Verfügung gestellten Ermächtigungen (Artikel 57 Abs. 2 i. V. m. Artikel 66 EWGV) gestützt und in Form einer Richtlinie erlassen werden.

...

3. Selbst auf der Grundlage des Artikels 100 a EWGV würde die Rechtsform einer Verordnung im Hinblick auf die von der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten angenommene und der Schlußakte zur Einheitlichen Europäischen Akte beigefügte Erklärung zu Artikel 100 a des EWG-Vertrages Bedenken begegnen, wonach bei Vorschlägen nach Artikel 100 a Abs. 1 EWGV der Rechtsform der Richtlinie der Vorzug zu geben ist, wenn die Angleichung in einem oder mehreren Mitgliedstaaten eine Änderung von gesetzlichen Vorschriften erfordert. Diese Voraussetzung ist jedenfalls in bezug auf die Bundesrepublik erfüllt (vgl. z. B. § 239 Abs. 1 BGB, § 244 Abs. 2 AO).

Zu Artikel 1

4. Die Bundesregierung wird gebeten, darauf hinzuwirken, daß die in Artikel 1 vorgesehene Verpflichtung nicht das Recht der Behörde berührt, eine bestimmte Ausgestaltung der Bürgschaft, wie sie auch von inländischen Bürgen verlangt wird (z. B. eine selbstschuldnerische Bürgschaft), zu verlangen.

Ebensowenig steht dieser Gesichtspunkt nach Auffassung des Bundesrates einer gewissen Bonitätsprüfung des Bürgen entgegen, soweit dabei nicht nach dem Sitz des die Bürgschaft leistenden Kreditinstituts oder Versicherungsunternehmens differenziert, sondern ohne eine solche Anknüpfung die gleichen Beurteilungsmaßstäbe wie an inländische Bürgen angelegt werden. Die Bundesregierung wird daher gebeten, auf eine Regelung hinzuwirken, die den öffentlichen Behörden in gewissem Umfang eine Bonitätsprüfung ermöglicht.

...

Der Bundesrat geht davon aus, daß die Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Amts- bzw. Gerichtssprache unberührt bleiben, daß also die Bürgschaftserklärung in der Amts- bzw. Gerichtssprache des Mitgliedstaates abzugeben ist, dessen öffentliche Behörde die Bürgschaft anzunehmen hat. Dies sollte unbedingt klargestellt werden.

5. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß mit der Ausweitung der Betätigungsfelder der Finanzdienstleistungsunternehmen auf den gesamten EG-Raum die berechtigten Interessen der Sicherungsnehmer nicht vernachlässigt werden dürfen. Im Interesse einer effektiven Rechtsverwirklichung hält es der Bundesrat daher für notwendig, daß zum Schutze der Sicherungsnehmer Klagen aus dem Sicherungsverhältnis jedenfalls auch beim allgemeinen Gerichtsstand des Sicherungsnehmers anhängig gemacht werden können.

Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, auf eine entsprechende Regelung hinzuwirken, wonach die Bürgschaft nur dann entgegengenommen werden muß, wenn der Bürge gleichzeitig damit eine entsprechende Gerichtsstandsvereinbarung anbietet.

6. Nach Auffassung des Bundesrates werden Gerichte von dem in Artikel 1 verwendeten Begriff der "öffentlichen Behörde" nicht erfaßt. Die gegenteiligen Ausführungen in der Begründung zu dieser Bestimmung vermögen den Geltungsbereich des vorgeschlagenen Rechtsaktes nicht zu erweitern. Die Bundesregierung wird daher gebeten, darauf hinzuwirken, daß das Gewollte im Text des Rechtsaktes eindeutig zum Ausdruck kommt.

...

7. Eine Einbeziehung der Gerichte erscheint insoweit problematisch, als das Bürgschaftsrisiko von einem privaten Verfahrensbeteiligten zu tragen ist.

Es sollte jedenfalls darauf hingewirkt werden, daß in dem fraglichen Bereich die Bürgschaft nur solcher Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen angenommen werden muß, die einem entsprechenden Sicherungsfonds angeschlossen sind.

8. Sollte das unter Ziffer 5 geäußerte Anliegen nicht durchsetzbar sein, bittet der Bundesrat die Bundesregierung um Prüfung, ob den gewichtigen Interessen der privaten Prozeßbeteiligten nicht so hohes Gewicht zukommt, daß es im Allgemeininteresse gerechtfertigt wäre, die in Artikel 1 vorgesehene Verpflichtung davon abhängig zu machen, daß die bürgschaftsleistenden Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen eine Niederlassung oder einen Vertreter im Inland haben.