

26.01.90

Antrag

des Landes Rheinland-Pfalz

EntschlieBung des Bundesrates zur Kontrolle des Einflusses von
Banken und Versicherungen

DER MINISTERPRÄSIDENT
DES LANDES RHEINLAND-PFALZ
- BM III-40/89 -

Mainz, den 24. Januar 1990

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Walter Momper

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Landesregierung von Rheinland-Pfalz hat beschlossen, beim
Bundesrat den in der Anlage beigefügten Antrag für eine

EntschlieBung des Bundesrates zur Kontrolle des
Einflusses von Banken und Versicherungen

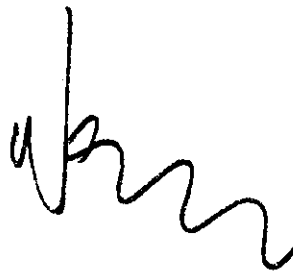
einzubringen.

62/90

- 2 -

Ich bitte Sie, die Vorlage gemäß § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung der Sitzung am 16. Februar 1990 zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen

C. - P. 

A n l a g e

**EntschlieÙung des Bundesrates zur Kontrolle
des Einflusses von Banken und Versicherungen**

I.

- Der Bundesrat hält es für erforderlich, daß wettbewerbshemmende Einflüsse von Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen auf Gesellschaften, die nicht dem Finanz- und Versicherungssektor angehören, eingeschränkt werden. Vor allem bei Kreditinstituten führt die Kumulation von Anteilsbesitz, Wahrnehmung von Aufsichtsratsmandaten und Auftragsstimmrechten in Kombination mit der Funktion als Kredit- und Kapitalbeschaffer vor dem Hintergrund des geltenden Universalbankensystems zu einem marktwirtschaftlich nicht vertretbaren Einfluß auf Nichtbanken.
- Der Bundesrat sieht unter ordnungs- und wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten eine Selbstbeschränkung der Versicherungs- und Kreditwirtschaft als geeignetes Mittel an, um dieses Ziel zu erreichen. Sollte es jedoch zu einer befriedigenden Lösung auf freiwilliger Basis in überschaubarer Zukunft nicht kommen, so behält sich der Bundesrat vor, die Möglichkeit gesetzgeberischer Maßnahmen zu prüfen.
- Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, mit den Verbänden der Kredit- und Versicherungswirtschaft Kontakt aufzunehmen, um im Rahmen der bestehenden Gesetze auf eine freiwillige Selbstbeschränkung hinzuwirken. Er bittet die Bundesregierung, dabei die folgenden Vorstellungen zu berücksichtigen:

- Rückführung des Beteiligungsbesitzes von Instituten der Kredit- und Versicherungswirtschaft an Unternehmen anderer Wirtschaftszweige sowie Beschränkung des zukünftigen Anteilsbesitzes auf jeweils 15 %;
- Verzicht von Banken und Versicherungen auf Beteiligung an mehreren untereinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen anderer Branchen;
- Erweiterung und Verstärkung unternehmensbezogener Publizität;
- Verzicht auf Übernahme und Ausübung von Aufsichtsratsmandaten bei mehreren miteinander konkurrierenden Unternehmen.

II.

Begründung:

- Der seit zwei Jahrzehnten zu beobachtende zunehmend wettbewerbsnachteilige Einfluß von Kreditinstituten und Versicherungen auf unternehmerische Entscheidungen branchenfremder Gesellschaften begegnet ordnungs- und gesellschaftspolitischen Bedenken. Der beschleunigte Konzentrationsprozeß im Bereich der Bank- und Versicherungswirtschaft bei wachsender Bedeutung der Kapitalmärkte, das Überschreiten angestammter Betätigungsfelder (Allfinanzkonzepte) sowie die zunehmende Kooperation zwischen Kreditinstituten, Bausparkassen und Versicherungen verschaffen den beteilig-

ten Unternehmen zusätzliche Einflußmöglichkeiten und ein erhebliches Maß an wirtschaftlicher Macht. Die Einwirkung von Banken und Versicherungen auf weite Bereiche der Wirtschaft beeinträchtigt den Wettbewerb und mindert dadurch Risiko- und Investitionsbereitschaft.

Der durch das deutsche Universalbankensystems begünstigte Einfluß der Kreditinstitute auf wirtschaftliche und Investitionsentscheidungen ist vielfältiger Art: Kredit- und Kapitalversorgung, Ausübung von Auftragsstimmrechten, Übernahme von Aufsichtsratsmandaten sowie Eigenbeteiligung von Banken an Nichtbanken ergeben einen kumulativen Effekt, der investitions- und unternehmenslenkende Maßnahmen ermöglicht und zu Strukturveränderungen an den betroffenen Märkten führen kann.

Die vor diesem Hintergrund erforderlichlich werdenden Beschränkungen sollen Vorsorge gegen den Mißbrauch von Marktmacht und Störungen der Wettbewerbsordnung treffen. Bereits die akute Gefahr eines Mißbrauchs von Einflußmöglichkeiten gebietet eine solche vorbeugende Selbstbeschränkung.

Der derzeit bereits eingeschränkte Wettbewerb zwischen den Finanzinstituten wird durch die zunehmenden Verflechtungen banknaher Wirtschaftsbereiche und durch die Bildung von Allfinanzkonzernen weiter beeinträchtigt. Im übrigen läßt auch das Konditionenverhalten der Kreditwirtschaft, das in jüngster Vergangenheit auch von der Rechtsprechung wiederholt gerügt wurde, auf das Fehlen intensiven Wettbewerbs schließen. Entsprechendes gilt für den Bereich der Konsortialgeschäfte.

- Da sich Banken und Versicherungen mit steigender Tendenz untereinander beteiligen, ist auch die Einbeziehung der Versicherungsunternehmen in die Selbstbeschränkungslösung geboten. Dies gilt umso mehr, als eine eindeutige und ausschließliche Zuordnung von Finanzgesellschaften zur "Kredit-" oder zur "Versicherungswirtschaft" immer weniger möglich ist.

- 6- 62/90
- Die Monopolkommission, die von der Bundesregierung eingesetzte Studienkommission "Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft" und der wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft haben sich in der Vergangenheit im Ergebnis für eine Einschränkung des Einflusses von Banken ausgesprochen.

Es ist deshalb notwendig, mißbräuchlicher Machtausübung durch Allfinanzkonzerne vorzubeugen. Dies ist auch flankierend zu der im Rahmen der 5. GWB-Novelle angestrebten wettbewerblichen Öffnung des Ausnahmereiches "Banken und Versicherungen" zu sehen. Über das Halten von Finanzanlagen hinaus gehört es grundsätzlich nicht zu den typischen Aufgaben von Finanzierungs- und Versicherungsinstituten, sich in branchenfremden Bereichen unternehmerisch zu betätigen.

- Aus ordnungs- und wettbewerbspolitischer, aber auch aus verfassungsrechtlicher Sicht sollte grundsätzlich einer freiwilligen Lösung seitens der betroffenen Institute der Vorzug gegeben werden. Dies ist einem zeitaufwendigen Gesetzgebungsverfahren mit langen Übergangsfristen - nicht zuletzt auch unter dem Gesichtspunkt der Deregulierung und der Eigenverantwortlichkeit der Wirtschaft - vorzuziehen. Im Bereich der Anlagensicherung und der Insiderregeln werden freiwillige Selbstbeschränkungen bereits mit Erfolg praktiziert. Probleme, die sich im Zusammenhang mit der Verfassungsgarantie des Eigentums bei einer gesetzlichen Pflicht zur Rückführung des Anteilsbesitzes von Finanzinstituten an branchenfremden Unternehmen ergeben könnten, werden durch eine freiwillige Lösung entschärft (Stellungnahme der Bundesregierung zum 6. Hauptgutachten der Monopolkommission 1984/85 Randnummer 20 - Bundesrats-Drucksache 272/87 - und Stellungnahme des Bundesrates hierzu, Randnummer 5 - Drucksache 272/87).

III.

Zu den Vorschlägen im einzelnen:

1. Rückführung und künftige Beschränkung des Anteilsbesitzes von Kreditinstituten und Versicherungen an branchenfremden Gesellschaften; Verzicht der Beteiligung an mehreren untereinander im Wettbewerb stehenden branchenfremden Unternehmen

- Es gehört grundsätzlich nicht zu den originären Aufgaben von Finanzinstituten, sich direkt oder indirekt an Unternehmen anderer Wirtschaftsbereiche zu beteiligen. Mit zunehmendem Anteilsbesitz wachsen die Möglichkeiten einer unmittelbaren Einflußnahme auf die Unternehmensleitung unter Wahrnehmung eigener Interessen des Finanzinstituts. Unternehmen, an denen solche Beteiligungen bestehen, sind nicht frei in der Wahl ihrer Kreditgeber; Finanzinstitute als Anteilseigner können durch Variation ihrer Kreditkonditionen auf den Wettbewerb Einfluß nehmen. Bei einer Kumulierung von Einflußmöglichkeiten aus Auftragsstimmrechten, Aufsichtsratsmandaten, Kreditgeschäft und Anteilsbesitz wächst letzterem besondere Bedeutung zu. Die Problematik einer Interessenkollision zwischen Finanzinstitut und Beteiligungsunternehmen ist offenkundig. Hinzu kommt, daß die gesetzlichen Zusammenschlußtatbestände nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) nicht selten unter Mitwirkung von Kreditinstituten unterlaufen werden, indem diese Erwerbsoptionen oder industrielle Unternehmensanteile treuhänderisch halten, um bei gegebenen Anlaß die Stimmrechte unternehmensfreundlich auszuüben. Soweit Banken als Kreditgeber die Vermögens- und Ertragslage des kreditnehmenden Unternehmens kennen, können sie diese Informationen im Hinblick auf ihr eigenes Beteiligungsengagement nutzen und somit sich Wettbewerbsvorteile verschaffen.

- Die bisher praktizierten freiwilligen Beschränkungen sind nicht ausreichend gewesen, zumal die entsprechenden Rückführungsaktionen durchweg an den unternehmerischen Eigeninteressen der Finanzinstitute orientiert waren. Es erscheinen daher weitergehende und intensivere Selbstbeschränkungsmaßnahmen geboten.

Solche Selbstbeschränkungen sollten sich lediglich auf sog. strategische Beteiligungen und reine Kapitalanlagen, in der Regel bei Industrie- und Handelsunternehmen, erstrecken. Soweit ein Kreditinstitut bei seinen Engagements eine gesamtwirtschaftliche Funktion erfüllt, ist eine Begrenzung des Beteiligungsbesitzes nicht erforderlich. Dies bedeutet, daß - zeitlich begrenzte - Beteiligungen zur notwendigen Unterstützung strukturell kapitalschwacher mittelständischer Unternehmen, ferner bei Insolvenzen, wirtschaftlichen Schwierigkeiten und zu Sanierungszwecken oder auch zur Vorbereitung von Plazierungen an der Börse - da ordnungspolitisch und gesamtwirtschaftlich erwünscht - von der Beschränkung nicht erfaßt würden. Ebenfalls ausgenommen wären Beteiligungen an Unternehmen, die der Abrundung des Dienstleistungsangebotes von Banken und Versicherungen zu dienen bestimmt sind.

- Der Anteil von Finanzinstituten an einem branchenfremden Unternehmen sollte einen Beteiligungsbesitz von 15 % nicht übersteigen. Dabei wäre der über Beteiligungsgesellschaften verbundener Unternehmen indirekt gehaltene Anteilsbesitz mit einzurechnen. Maßgeblich für etwaigen Einfluß von Finanzinstituten auf dritte Unternehmen ist dabei nicht ein nach Aktienrecht relevanter Anteil. Auch bei weitaus geringerem Aktienbesitz als dies für die Sperrminorität (25 % plus 1 Aktie) erforderlich ist, können unternehmerisch relevante Entscheidungen bestimmend beeinflußt werden, so daß eine freiwillige Begrenzung auf 15 % geeignet, aber auch notwendig erscheint, unternehmensfremden Einfluß abzubauen.

Anders als in der Zweiten Europäischen Bankrechtskoordinierungsrichtlinie und nach den im Kreditwesengesetz vorgesehenen Beschränkungen, die unter bankaufsichtsrechtlichen Risikogesichtspunkten auf die Höhe des Eigenkapitals der Finanzinstitute abstellen, stehen bei der gebotenen Einschränkung des Einflusses von Finanzinstituten ordnungs- und gesellschaftspolitische Gesichtspunkte im Vordergrund. Die insbesondere von Kreditinstituten zur Rechtfertigung ihrer Beteiligung vorgetragenen Forderungen nach Ertragsausgleich, Risikoverlagerung und der Notwendigkeit der Anpassung an europäische und Weltmarktdimensionen machen eine Beteiligung an branchenfremden Unternehmen nicht notwendig.

Eine bloße Verlagerung des Besitzes der Banken und Versicherungen auf Beteiligungsgesellschaften ohne qualitative Begrenzung des Einflusses zur Vergrößerung der Markttransparenz im Hinblick auf das jeweilige Engagement erscheint nicht ausreichend. Die Möglichkeit des Einflusses und somit die Machtfrage würde hierdurch nicht nennenswert relativiert.

- Als Anreiz zu einer freiwilligen Selbstbeschränkung und zu einem - ggf. stufenweisen - Abbau des Beteiligungsbesitzes unter die vorgeschlagene Schwelle, sollten steuerliche Vorteile erwogen werden. So wäre z.B. zu prüfen, die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen nach den Grundsätzen des § 6 b des Einkommensteuergesetzes zu behandeln. Veräußerungsgewinne ließen sich ggf. in steuerfreie Rücklagen einstellen, um sukzessive steuerwirksam aufgelöst zu werden. Die Plazierung der abzugebenden Beteiligungsanteile auf dem Kapitalmarkt wäre stufenweise etwa in jährlichen Abständen vorstellbar.

- Im übrigen sollten Banken und Versicherungen freiwillig davon absehen, sich an untereinander im Wettbewerb stehenden Gesellschaften zu beteiligen. Personelle Querverbindungen und Überschneidungen zwischen konkurrierenden Unternehmen bringen eine latente Gefahr wettbewerbsverzerrender Einflußnahme und Spannungsfelder von Interessen mit sich. Diese sollen soweit wie möglich vermieden werden. Einflußnahme auf Investitionsentscheidungen, vor allem wenn sie sich auch auf miteinander konkurrierende Unternehmen auswirken, reduzieren deren Handlungsspielraum, sofern eigene Interessen der Finanzinstitute berührt sind. Informations- und Beratungsvorsprünge, die sich nicht in Daten und Statistiken erfassen lassen, schaffen ungleiche Ausgangspositionen für die Unternehmen.

2. Erweiterung und Verstärkung unternehmensbezogener Publizität;
Verzicht auf Mitgliedschaft in Aufsichtsräten konkurrierender
Unternehmen

Im Vordergrund der Kritik an wirtschaftlicher Machtzusammenballung im Bereich Banken und Versicherungen stehen fehlende personelle Transparenz in bestehenden Verbindungen mit branchenfremden Unternehmen sowie die damit verbundenen Gefahren von nicht wettbewerbsgerechter Einflußnahme und von Interessenkonflikten. Da die Wahrnehmung von Kontroll- und Beratungsfunktionen im Rahmen von Aufsichtsratsmandaten wegen der qualifizierten Sachkunde von Vertretern der Finanzinstitute vielfach erwünscht und auch sachlich geboten ist, kommt in erster Linie eine Erhöhung der Transparenz der personellen Beziehungen in Frage. Versicherungen und Kreditinstitute sollten daher in Zukunft auf freiwilliger Basis in ihren Geschäftsberichten die von ihren Vertretern wahrgenommenen Aufsichtsratsmandate und Engagements vergleichbarer Art veröffentlichen; zugleich sollten zur Sicherung einer möglichst umfassenden Transparenz auch bei Unternehmen anderer Branchen alle von dort aus wahrgenommenen Aufsichtsratsmandate publiziert werden.

Im übrigen ist anzustreben, seitens Banken und Versicherungen darauf zu verzichten, in den Aufsichtsräten miteinander konkurrierender Unternehmen vertreten zu sein. Abgesehen davon, daß die Repräsentation von Allfinanzkonzernen in derartigen Kontrollgremien Kartelle und Absprachen erleichtert, können Kreditinstitute und Versicherungen über ihre Vertreter in Aufsichtsräten von Industrie- und Handelsunternehmen vielfältige Informationsmöglichkeiten nutzen und damit Einfluß auf wirtschaftliche Entscheidungen ausüben. Bei einigen Kreditinstituten und Versicherungen ist eine offensichtliche Häufung von Aufsichtsratsmandaten festzustellen, so daß Abhilfe geboten erscheint. Sollte dies auf freiwilliger Basis nicht zu erreichen sein, wären ggf. kartellrechtliche Maßnahmen in Erwägung zu ziehen.