

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
6 — 55101 — 3012/58

Bonn, den 23. Februar 1959

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Der Bundesrat hat in seiner 200. Sitzung am 19. Dezember 1958
beschlossen, den mit Begründung beigefügten

**Entwurf eines Gesetzes über Zinsen, sonstige
Entgelte und Werbung der Kreditinstitute**

gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen
Bundestag einzubringen.

Gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes übersende ich den
Gesetzentwurf (Anlage 1) mit der Bitte, die Beschlußfassung
des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Die Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf
ist in der Anlage 2 dargelegt.

Für den Bundeskanzler
Der Bundesminister der Justiz
Schäffer

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes über Zinsen, sonstige Entgelte und Werbung der Kreditinstitute

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

(1) Der Bundesminister für Wirtschaft wird ermächtigt, im Interesse der Gesamtwirtschaft zur Unterstützung der währungs- und kreditpolitischen Maßnahmen der Deutschen Bundesbank und zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Kreditwirtschaft durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, im Benehmen mit der Deutschen Bundesbank und nach Anhörung der Spitzenverbände der Kreditinstitute Vorschriften zur Begrenzung der Höhe von Zinsen und sonstigen Entgelten der Kreditinstitute zu erlassen. Die Grenzen für die Sollzinsen sollen in einem bestimmten Verhältnis zum Diskontsatz der Deutschen Bundesbank stehen. Die Grenzen für die Habenzinsen sollen den Anlagemöglichkeiten am Geld- und Kapitalmarkt Rechnung tragen.

(2) Die Rechtswirksamkeit eines Rechtsgeschäftes wird durch einen Verstoß gegen Vorschriften, die nach Absatz 1 erlassen wurden, nicht berührt.

(3) Die Bankaufsichtsbehörde kann, um Mißständen bei der Werbung der Kreditinstitute zu begegnen, nach Anhörung der Verbände der Kreditinstitute die Unterlassung bestimmter Arten der Werbung anordnen.

§ 2

§ 36 des Gesetzes über das Kreditwesen vom 25. September 1939 (Reichsgesetzbl. I S. 1955) in der

Fassung der Verordnung zur Änderung des Gesetzes über das Kreditwesen vom 18. September 1944 (Reichsgesetzbl. I S. 211) wird aufgehoben. Wo in Gesetzen, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften auf § 36 des Gesetzes über das Kreditwesen Bezug genommen wird, tritt an dessen Stelle § 1 dieses Gesetzes. Bei vorsätzlichen oder fahrlässigen Verstößen gegen eine nach § 1 Abs. 1 dieses Gesetzes erlassene Rechtsverordnung oder gegen eine nach § 1 Abs. 3 dieses Gesetzes ergangene Anordnung kann die Bankaufsichtsbehörde nach Maßgabe des § 44 des Gesetzes über das Kreditwesen Ordnungsstrafen festsetzen.

§ 3

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 4

Dieses Gesetz gilt nicht im Saarland.

§ 5

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemein

1. Seit der Bankenkrise des Jahres 1931 ist in Deutschland ebenso wie im vergleichbaren Ausland allgemein anerkannt, daß der Staat berechtigt und verpflichtet ist, dafür zu sorgen, daß das Geld- und Kreditwesen als das Fundament der Volkswirtschaft intakt bleibt und gut funktioniert. Diese staatliche Aufgabe findet ihren Ausdruck einmal in dem gewerbepolizeilichen Instrument der staatlichen Bankenaufsicht, zum anderen in der wirtschaftspolitischen Kompetenz, die Zinsen, Provisionen oder anderen Entgelte der Kreditinstitute festzusetzen.

2. Regelungen dieser Art stellen eine überregionale Aufgabe der Wirtschaftspolitik dar und sollten deshalb nur einheitlich für das ganze Gebiet der

Bundesrepublik getroffen werden. Nach geltendem Recht liegt die Befugnis zu solchen Regelungen bei den Ländern. In § 36 des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG) vom 25. September 1939 (RGBl. I S. 1955) wurde die Bankaufsichtsbehörde (damals das Reichsaufsichtsamt für das Kreditwesen) zu solchen Regelungen ermächtigt. Bei der Auflösung des Reichsaufsichtsamtes für das Kreditwesen (§ 1 der Verordnung vom 18. September 1944 — RGBl. I S. 211) ging mit den übrigen Befugnissen der Bankaufsichtsbehörde auch diese Kompetenz auf den Reichswirtschaftsminister über. An seine Stelle traten nach dem Zusammenbruch die entsprechenden obersten Landesbehörden. Ihre Zuständigkeit ergibt sich nunmehr aus Artikel 83, 84 Abs. 1, Artikel 129 Abs. 1 Satz 1 GG.

3. Die Länder haben dieser Aufgabe bisher genügt. Neuestens sind jedoch Zweifel aufgetreten über die weitere Anwendbarkeit des von den Bankaufsichtsbehörden der Länder bei Änderungen des Diskontsatzes der Notenbank geübten Verfahrens, Höchstsätze zu bestimmen, die die Banken und Sparkassen für Sicht-, Termin- und Spareinlagen zahlen dürfen.

a) In § 36 Satz 3 KWG ist das „Einvernehmen mit dem Reichsbankdirektorium“ vorgeschrieben. Bis zum 1. August 1957, dem Tag des Inkrafttretens des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 26. Juli 1957 (BGBl. I S. 745) war nach übereinstimmender Meinung aller Beteiligten der Vorstand der Landeszentralbank jedes Landes an die Stelle des Reichsbankdirektoriums getreten. Seitdem sind die Landeszentralbanken keine Landesbehörden mehr, sondern Hauptverwaltungen der Deutschen Bundesbank. § 36 Satz 3 KWG würde daher zu einer mit dem Grundgesetz unvereinbaren Mischverwaltung zwischen den Bankaufsichtsbehörden der Länder und der Deutschen Bundesbank führen. Andererseits steht fest, daß es wirtschafts- und bankpolitisch unvertretbar ist, die in § 36 KWG vorgesehenen Bestimmungen ohne Beteiligung der Notenbank zu erlassen. Die Beteiligung der Deutschen Bundesbank an Maßnahmen der Bankaufsichtsbehörden der Länder kann jedoch nur im Wege des Benehmens erfolgen.

b) Das in § 36 Satz 3 KWG subsidiär vorgesehene selbständige Eingreifen der Bankaufsichtsbehörde war seit 1947 die allein zulässige Möglichkeit der allgemeinverbindlichen Regelung, weil „Mehrheitsbeschlüsse der Spitzenverbände der Kreditinstitute über die Geschäftsbedingungen . . . und über den Wettbewerb“ (§ 36 Satz 1 KWG) durch die Antikartellgesetzgebung der Besatzungsmächte verboten waren. Seit Inkrafttreten des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. Juli 1957 (BGBl. I S. 1081) am 1. Januar 1958 sind im Kreditgewerbe Verbandsbeschlüsse, die die Marktverhältnisse durch Beschränkung des Wettbewerbs zu beeinflussen geeignet sind, zwar wieder zulässig, jedoch nicht rechtswirksam, solange sie nicht über die zuständige Bankaufsichtsbehörde an die Kartellbehörde gemeldet worden sind (§ 102 Abs. 1 GWB). Auch nach dieser Meldung können sie gegebenenfalls für unwirksam erklärt werden (§ 102 Abs. 2 GWB).

Hieraus ergeben sich jedoch Zweifel über das nach § 36 KWG anzuwendende Verfahren. Es ist z. B. unklar, ob jetzt wieder primär auf „Mehrheitsbeschlüsse der Spitzenverbände“ (§ 36 Satz 1 KWG) abzuheben ist. Wird dies bejaht, so fragt sich weiter, welche Zusammenschlüsse von Kreditinstituten als Spitzenverbände anzusehen sind und ob die derzeitigen Vereinigungen überhaupt noch den Vorstellungen des Gesetzgebers von 1939 entsprechen. Ferner ist zweifelhaft, wie ein Mehrheitsbeschluß konstatiert werden soll: Hat jeder Spitzenverband eine Stimme von gleichem Gewicht oder ist gegebenenfalls eine Prävalenz festzustellen, beispielsweise bei

der Regelung der Zinsen für Spareinlagen? Schließlich wäre fortan beim Vorliegen eines Mehrheitsbeschlusses die Kartellbehörde gemäß § 102 GWB einzuschalten, und zwar das Bundeskartellamt (§ 44 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe d GWB). Dies führt in der Praxis regelmäßig dazu, daß ein Mehrheitsbeschluß von Spitzenverbänden niemals zustande kommt, weil die Kreditinstitute die von ihnen gewünschte Zinsregelung in jedem Fall schneller, nämlich ohne Einschaltung des Bundeskartellamtes, erreichen, wenn die Bankaufsichtsbehörden von vornherein „subsidiär“ gemäß § 36 Satz 3 KWG tätig werden.

4. Die hiernach bestehenden Unklarheiten sollten durch eine entsprechende gesetzliche Neuregelung ausgeräumt werden. Unbeschadet der Frage einer Neufassung des Kreditwesengesetzes sollte diese Regelung alsbald getroffen werden.

5. Dieses Gesetz bedarf nach Artikel 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates, weil es in § 1 Abs. 3 das Verwaltungsverfahren der Bankaufsichtsbehörde regelt.

B. Im einzelnen

I. Zu § 1

1. Das Recht und die Pflicht des Staates, in die Berechnung von Zinsen und sonstigen Entgelten des Kreditgewerbes einzugreifen, lassen sich erfahrungsgemäß nur dann mit der notwendigen wirtschafts- und bankpolitischen Wirkung realisieren, wenn die dafür gebotenen Maßnahmen schnell getroffen werden. Deshalb sollte eine entsprechende Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen geschaffen werden. Im Gegensatz zu § 36 KWG, der nur von „Bestimmungen“ spricht und der den Rechtscharakter offenläßt, wird nunmehr in § 1 Abs. 1 eindeutig der Weg der Regelung durch Rechtsverordnung vorgesehen. Nach rechtsstaatlichen Grundsätzen ist der Weg der Rechtsverordnung vor dem der Allgemeinverfügung der Verwaltungsbehörde entschieden der Vorzug zu geben. Der mögliche Inhalt dieser Regelung ist in § 1 Abs. 1 umschrieben und dadurch begrenzt. Der Bundesminister für Wirtschaft als der für das Geld- und Kreditwesen zuständige Ressortminister ist in erster Linie berufen, die hier in Betracht kommende wirtschaftspolitische Funktion auszuüben. Der vorgesehene Verzicht auf die Zustimmung des Bundesrates zu diesen Rechtsverordnungen ist nach Artikel 80 Abs. 2 GG zulässig. Er ist auch zweckmäßig, weil durch die notwendige Beteiligung der Deutschen Bundesbank und die Pflicht zur Anhörung der Spitzenverbände der Kreditinstitute ausreichend gesichert sein dürfte, daß bei der Entscheidung alle in Betracht zu ziehenden Umstände auch berücksichtigt werden, und weil überdies gewährleistet sein muß, daß notfalls eine Regelung in kürzester Frist getroffen werden kann.

2. Die Festsetzung von Zinsen und sonstigen Entgelten greift in jedem Falle in die Geld- und Kreditwirtschaft ein und berührt dadurch die Währungspolitik. Mit Rücksicht hierauf ist es angebracht, die

Deutsche Bundesbank als das für die Währungspolitik maßgebende und verantwortliche Bundesorgan an diesen Maßnahmen zu beteiligen. Dies wird dadurch erreicht, daß für den Erlass einer Rechtsverordnung nach Absatz 1 das Benehmen mit der Deutschen Bundesbank vorgesehen ist. Bei der Auswirkung der Regelung auf das Kreditgewerbe empfiehlt es sich, auch die Anhörung der Spitzenverbände des Kreditgewerbes vorzusehen.

3. Die Rechtswirksamkeit von Rechtsgeschäften, die Kreditinstitute unter Verstoß gegen die nach Absatz 1 erlassenen Vorschriften mit ihren Kunden vornehmen, z. B. von Zinsvereinbarungen, die über etwa bestimmte Höchstsätze hinausgehen, darf aus Gründen der Sicherheit des Rechtsverkehrs nicht in Frage gestellt werden. Rechtspolitische Überlegungen gebieten, dem Bankkunden die Gewähr zu geben, daß der Bestand eines Rechtsgeschäftes, das er mit einem Kreditinstitut eingegangen ist, nicht dadurch erschüttert werden kann, daß das Kreditinstitut gegen eine Ordnungsvorschrift verstoßen hat. Deswegen ist die Anwendbarkeit des § 134 BGB insoweit auszuschließen. Diesem Zweck dient § 1 Abs. 2.

4. Für allgemeinverbindliche Rechtsvorschriften zur Regelung des Wettbewerbs der Kreditinstitute außerhalb der Zinsen und sonstigen Entgelte liegt nach den seit 1945 gesammelten Erfahrungen kein Bedürfnis vor. Auch ist durch §§ 28 ff. GWB ein Weg zu besonderen Wettbewerbsregeln einzelner

Wirtschaftsgruppen gebahnt. Es genügt daher, wenn die Bankaufsichtsbehörde, wie bisher, die Möglichkeit hat, durch allgemeine oder individuelle Unterlassungsverfügungen Mißstände zu verhüten oder zu beseitigen. Diesem Zweck entspricht § 1 Abs. 3.

II. Zu § 2

Als Folge der Regelung des § 1 kann § 36 KWG aufgehoben werden (§ 2 Satz 1). Zugleich muß aber eine förmliche Verbindung dieses Gesetzes mit dem Gesetz über das Kreditwesen sowie den dazu erlassenen Durchführungs- und Verwaltungsvorschriften und damit zur Bankenaufsicht geschaffen werden, um klarzustellen, daß die Bankaufsichtsbehörden die Befolgung der nach § 1 erlassenen Vorschriften zu überwachen haben und Verstöße nach § 44 KWG ahnden können. Dieser Zweck wird durch § 2 Satz 2 und 3 erreicht.

III. Zu §§ 3 und 4

Das Gesetz muß ebenso wie das Gesetz über die Deutsche Bundesbank und das Kreditwesengesetz im Land Berlin gelten, kann dagegen vorerst nicht auf das Saarland erstreckt werden.

IV. Zu § 5

Das sofortige Inkrafttreten des Gesetzes erscheint geboten.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, daß die Regelung der Bankkonditionen durch eine zentrale Stelle vorgenommen werden sollte. Deshalb hat sie eine entsprechende Vorschrift in ihren Entwurf eines Gesetzes über das Kreditwesen aufgenommen, der in Kürze eingebracht werden wird. Der Vorschlag der Bundesregierung unterscheidet sich von dem des Bundesrates in der Sache nur dadurch, daß der Bundesminister für Wirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen seine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen auf das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen mit der Maßgabe übertragen kann, daß dessen Rechtsverordnungen im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank ergehen. Auf diese Weise würde die auf dem Gebiet der Bankenaufsicht erwünschte Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank in verfassungsrechtlich unbedenklicher Art gewährleistet.