

27. 11. 84

Sachgebiet 7610

Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuß)

zu dem von der Bundesregierung eingebrachten

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Kreditwesen — Drucksache 10/1441 —

Bericht der Abgeordneten Dr. Köhler (Duisburg) und Rapp (Göppingen)

I. Allgemeines

Der Gesetzentwurf — Drucksache 10/1441 — wurde in der 73. Sitzung des Deutschen Bundestages am 6. Juni 1984 zur federführenden Beratung an den Finanzausschuß, zur Mitberatung an den Ausschuß für Wirtschaft und gemäß § 96 der Geschäftsordnung an den Haushaltsausschuß überwiesen. Gutachtlich hat auch der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Stellung genommen. Der Finanzausschuß hat über die Vorlage am 7. und 19. Juni, 19. September, 17. Oktober, 7. und 14. November 1984 beraten und am 3. Oktober 1984 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen, Institutionen und Verbänden durchgeführt.

1. Wesentlicher Inhalt der Regierungsvorlage

Hauptziel des Gesetzentwurfs ist es, der verschärften Risikosituation der Kreditinstitute Rechnung zu tragen, wie sie sich aus dem Wachstum der Kreditvolumina, aus veränderten Bonitäts- und Liquiditätslagen sowie aus der weit fortgeschrittenen Verflechtung und Internationalisierung der Finanzmärkte ergeben. Der Entwurf konzentriert sich

- auf die Einführung eines bankenaufsichtsrechtlichen Zusammenfassungsverfahrens, das die Möglichkeit der Mehrfachnutzung ein- und desselben haftenden Eigenkapitals zum Aufbau von Kreditvolumina über Tochterinstitute — insbesondere solche in anderen Ländern — verhin-

dert, indem es das Gesamtrisiko der einzelnen Institutsgruppen an deren tatsächlich vorhandenes Eigenkapital bindet;

- auf die Verbesserung der Eigenkapitalausstattung der deutschen Kreditwirtschaft.

Mit dem bankenaufsichtsrechtlichen Zusammenfassungsverfahren wird gleichzeitig die Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 13. Juni 1983 über die Beaufsichtigung der Kreditinstitute auf konsolidierter Basis (ABl. EG Nr. L 193 S. 18) in nationales Recht umgesetzt.

In den übrigen Teilen der Vorlage werden im wesentlichen bankenaufsichtsrechtliche Erfahrungen der letzten Jahre ausgewertet. Der Anpassung an die veränderte Risikosituation und der Begrenzung möglicher Risiken dienen auch die Vorschriften, die den Kreditbegriff und die Kreditnehmereinheit schärfer fassen, die Erweiterung des Katalogs derjenigen Anlagen, die durch haftendes Eigenkapital gedeckt sein müssen, ferner die Absenkung der Höchstgrenze für den einzelnen Großkredit von 75% auf 50% des Eigenkapitals der Bank. Weitere Einzelmaßnahmen betreffen den Ausbau der Erkenntnis- und Eingriffsmöglichkeiten für die Bankaufsichtsbehörde und den Abbau von entbehrlich gewordenem Verwaltungsaufwand, insbesondere bei Organkrediten.

Schließlich enthält die Regierungsvorlage eine Klarstellung zur Rechtsstellung des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen, die wegen ihrer

entsprechenden Bedeutung zugleich auch für das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen übernommen wird. Danach nehmen die Aufsichtsämter die ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben nur im öffentlichen Interesse wahr. Hinsichtlich des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen hatte der Bundesgerichtshof „mangels einer einschränkenden Zielsetzung des Gesetzes“ anders entschieden. Die neue Vorschrift läßt die Mindestgarantie des Artikels 34 des Grundgesetzes unberührt. In rechtspolitischer Hinsicht stellt sie keine grundsätzliche Abkehr von der auf dem Gebiet des Staatshaftungsrechts von der Bundesregierung verfolgten bürgerfreundlichen Linie dar. Es handelt sich vielmehr um eine Ausnahmenvorschrift, die ausschließlich auf den besonderen, mit anderen Rechtsgebieten nicht vergleichbaren Gegebenheiten des Bankenaufsichtsrechts beruht. Die Nichtanerkennung einer Amtspflicht gegenüber dritten Personen, die nicht der Aufsicht unterliegen, bedeutet jedoch keinerlei Einschränkung der erwünschten und bewährten Funktion der Aufsichtsämter gegenüber dem einzelnen Bürger, der sich mit Biten und Beschwerden an sie wendet.

Der Umfang der Regierungsvorlage ist durch zeitliche Prioritäten bestimmt; sie soll weder eine ausschließende noch eine abschließende Auswertung des Berichts der Studienkommission „Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft“ aus dem Jahre 1979 sein; einen akuten Ergänzungsbedarf sieht die Bundesregierung jedoch nicht.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme neben einer Reihe von Verbesserungsvorschlägen zu Detailregelungen mehr gesetzestechnischer Art vorgeschlagen, für alle Kreditinstitute nachrangige Verbindlichkeiten in Höhe von 20 v. H. der bilanziellen haftenden Mittel als Eigenkapitalersatz anzuerkennen und Sparkassen mit Anstaltslast oder Gewährträgerhaftung wahlweise die Möglichkeit für einen Haftungszuschlag in gleicher Höhe zu eröffnen.

2. Stellungnahme mitberatender Ausschüsse

Der Ausschuß für Wirtschaft hat folgende Stellungnahme abgegeben, der sich der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten angeschlossen hat:

Dem federführenden Finanzausschuß wird mit großer Mehrheit bei vier Enthaltungen vorgeschlagen, in § 10 Abs. 5 KWG Genußrechtskapital in beschränktem Umfang als haftendes Eigenkapital anzuerkennen. Dabei sollte weitgehend auf die Voraussetzungen für die Anerkennung von Einlagen stiller Gesellschafter als haftendes Eigenkapital verwiesen werden. Danach muß das Genußrechtskapital

- eingezahlt sein,
- bis zur vollen Höhe am Verlust (d. h. am Bilanzverlust, nicht am Jahresfehlbetrag) teilnehmen,
- gegenüber den Ansprüchen der sonstigen Gläubiger nachrangig sein und
- eine gewisse Mindestlaufzeit erfüllen.

3. Anhörung

Der Ausschuß hat eine öffentliche Anhörung durchgeführt, bei der folgende Institutionen, Verbände und Sachverständige Gelegenheit hatten, ihren Standpunkt vorzutragen:

Deutsche Bundesbank
 Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen
 Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen
 Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Wertpapierbörsen
 Arbeitskreis der Kreditbanken der Automobilindustrie
 Arbeitskreis der Werksfinanzierungsgesellschaften
 Bankenfachverband Konsumenten- und gewerbliche Spezialkredite
 Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen
 Bundesverband der Deutschen Industrie
 Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken
 Bundesverband deutscher Banken
 Bundesverband Deutscher Investment-Gesellschaften
 Bundesverband Deutscher Leasing-Gesellschaften
 Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
 Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschlands
 Deutsche Angestellten-Gewerkschaft
 Deutscher Factoring-Verband
 Deutscher Gewerkschaftsbund
 Deutscher Industrie- und Handelstag
 Deutscher Sparkassen- und Giroverband
 Girozentralleiter-Konferenz
 Deutsche Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz
 Gemeinschaftsausschuß der Bundeskreditgarantiegemeinschaften
 Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft
 Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen in Deutschland
 Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland
 Schutzgemeinschaft der Kleinaktionäre
 Verband der Deutschen Freien Öffentlichen Sparkassen
 Verband der Gemeinwirtschaftlichen Geschäftsbanken
 Verband der Privaten Bausparkassen
 Verband deutscher Hypothekenbanken
 Verband deutscher Schiffsbanken
 Verband öffentlicher Banken
 Vereinigung der Auslandsbanken in Deutschland
 Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik
 Bundesverband der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen
 Arbeitsgemeinschaft zur Förderung der Partnerschaft in der Wirtschaft
 Professor Dr. Ernst Geßler
 Professor Dr. Wilhelm Hankel

Eigenkapitalfrage (Artikel 1 Nr. 6)

Im Mittelpunkt der Anhörung standen die kontroversen Stellungnahmen zu Begriff und Funktionen des Eigenkapitals sowie zur Anerkennung von Eigenkapitalergänzungen und ihrer wettbewerbsneutralen Ausgestaltung.

Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband und die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vertraten die Auffassung, daß schon wegen der gebotenen Berücksichtigung der Sicherungseinrichtungen der Institutsgruppen der reine Eigenkapitalbegriff nicht mehr zutreffe. Auch die Berücksichtigung des Haftsummenzuschlages und des freien Vermögens in der gegenwärtigen Begriffsbestimmung zeige, daß der enge Begriff des Eigenkapitals einseitig durchbrochen sei. Ergänzend wies der Vertreter der Girozentralleiter-Konferenz darauf hin, daß bei der Rettungsaktion zugunsten der SMH-Bank Ende 1983 die Forderungen der Gläubigerbanken nur in stille Einlagen mit Nachrang umgewandelt worden waren, nicht in stille Einlagen mit Verlustteilnahme.

Demgegenüber betonten Bundesaufsichtsamt und Bundesbank und von Verbandseite der Bundesverband deutscher Banken, daß der enge Eigenkapitalbegriff — eingezahlt, hinreichende Dauerhaftigkeit und Teilnahme am laufenden Verlust bis zur vollen Höhe — nach wie vor unverzichtbar sei. Sie warnten vor einer Überbetonung der Haftungsfunktion. Auch die bestehenden Sicherungseinrichtungen könnten nicht als Ersatz für zu geringes Eigenkapital angesehen werden. Die Haltung von Bundesaufsichtsamt und Bundesbank wurde vom Sachverständigen Prof. Dr. Hankel insoweit unterstützt. Garantien könnten nur dann Eigenkapitalcharakter erwerben, wenn sie die Bilanzkriterien erfüllten (d. h. eingezahlt) oder zumindest durch Bindungsermächtigungen etatisiert seien.

Unter Hinweis auf die gegenwärtige Anerkennung (und künftige Beibehaltung) des Haftsummenzuschlages und seine wettbewerbsverzerrenden Wirkungen zu Lasten der Sparkassen sowie auf die gestiegene steuerliche Belastung durch das Subventionsabbaugesetz 1981 forderten der Deutsche Sparkassen- und Giroverband und die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände erneut einen Gewährträgerhaftungszuschlag für die öffentlich-rechtlichen Sparkassen. Sie wurden dabei vom Vertreter der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik unterstützt. Auch der Verband der Deutschen Freien Öffentlichen Sparkassen forderte wegen der notwendigen Gleichbehandlung gleichartiger Tatbestände die Anerkennung eines Zuschlages wegen der Einzahlungsverpflichtung der Vereinsmitglieder der Institutsgruppe. Die kommunalen Spitzenverbände wiesen in diesem Zusammenhang nachdrücklich auf die politischen Implikationen der Konzeption des Regierungsentwurfs (Haftsummenzuschlag: ja, Haftungszuschlag: nein) hin.

Die gegen den Haftsummenzuschlag vorgebrachten Argumente wurden vom Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken zurückgewiesen. Der gestiegene Marktanteil der Kreditgenossenschaften sei vor allem auf ihre hohe Bankstellendichte zurückzuführen.

Bundesaufsichtsamt und Bundesbank plädierten gegen einen Haftungszuschlag für die öffentlich-rechtlichen Institute und befürworteten einen schrittweisen Abbau des Haftsummenzuschlages,

d. h. die Beseitigung bestehender Unterschiede dürfe nicht über Eigenkapital-Substitute versucht werden. Auch der Bundesverband deutscher Banken sprach sich aus wettbewerbsrechtlichen und ordnungspolitischen Gründen gegen einen Haftungszuschlag und für den Abbau des Haftsummenzuschlages aus. Der Verband der privaten Bausparkassen äußerte die Befürchtung, daß ein Haftungszuschlag für die öffentlich-rechtlichen Institute zu neuen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der privaten Bausparkassen führen werde.

Für die Einführung der im Regierungsentwurf nicht vorgesehenen nachrangigen Verbindlichkeiten sprachen sich u. a. der Vertreter der Girozentralleiter-Konferenz, der Verband öffentlicher Banken und der Verband der Freien Öffentlichen Sparkassen aus. Als Vorteil dieses Surrogats wurde herausgestellt, daß es für alle Institutsgruppen wettbewerbsneutral anwendbar und international anerkannt sei, d. h. insoweit auch der europäischen Harmonisierung diene.

Demgegenüber lehnte die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände die Anerkennung nachrangiger Verbindlichkeiten ab, weil damit die Gefahr der Privatisierung der öffentlich-rechtlichen Institute verbunden sei. Diese Befürchtung wurde von der Gruppe Alternative Wirtschaftspolitik geteilt. Der Bundesverband deutscher Banken bekundete sein Desinteresse, Bundesaufsichtsamt und Bundesbank lehnten die nachrangigen Verbindlichkeiten nachdrücklich ab, weil sie weder dauerhaft zur Verfügung stünden noch am laufenden Verlust teilnahmen. Die von den Befürwortern erwähnte wettbewerbsneutrale Lösung wurde als nicht machbar bezeichnet. Die Bundesbank verwies außerdem darauf, daß der für dieses Surrogat notwendige Zinsaufwand bei geringem Betriebsergebnis eine erhebliche Belastung darstelle und daß im internationalen Bereich eine zunehmend kritische Haltung zu verzeichnen sei.

Auch die Stellungnahmen zum im Regierungsentwurf ebenfalls nicht vorgesehenen Genußrechtskapital ergaben ein breites Spektrum, allerdings nicht so weit auseinandergehender Auffassungen. Uneingeschränkte Zustimmung fand das Genußrechtskapital bei keinem Verband und Sachverständigen und bei keiner Institution. Das Bundesaufsichtsamt bezeichnete es als vertretbare Eigenkapital-Ergänzung, wenn es im Verhältnis zum regulären Eigenkapital angemessen begrenzt (20 bis 25 %), gewinnabhängig ausgestaltet und die auch für stille Gesellschaftereinlagen vorgesehenen Anerkennungsvoraussetzungen erfüllen würde. Die Bundesbank betonte, daß sie an der Einführung eines Genußrechtskapitals nicht interessiert sei; wenn es ähnlich wie stimmrechtslose Aktien ausgestaltet sei, würde auch die Bundesbank nichts dagegen haben. Als Vorteil dieses Modells wurde die Teilnahme am laufenden Verlust gesehen. Als ungünstig wurde bewertet, daß das Genußrecht nicht international eingeführt sei. Auch der Bundesverband öffentlicher Banken stellte die Nachteile heraus, die dadurch entstünden, daß mit dem Genußrecht international Neuland betreten würde.

Einheitlich kritisiert wurde von den Verbänden und Sachverständigen die fehlende gesetzliche Beschreibung des Genußrechtskapitals, die unüberschaubare Ausgestaltungsmöglichkeiten zulasse, und die zahlreichen steuerrechtlichen Unklarheiten. Deswegen reichten Prof. Dr. Geßler auch die Hinweise des Bundesfinanzministeriums vom Sommer 1984 nicht aus, wonach sich die Vorschriften über das Genußrecht an die Vorschriften über die stille Gesellschaft anschließen sollten. Wie die Schutzgemeinschaft der Kleinaktionäre beklagte er, daß bei Genußrechten kein Anlegerschutz vorgesehen sei. Die Vertreter der Girozentralleiter-Konferenz und des Verbandes der Freien Öffentlichen Sparkassen bewerteten die Genußrechte als schlechtere Lösung im Vergleich zu den nachrangigen Verbindlichkeiten. Nicht uninteressiert zeigten sich demgegenüber die Gemeinwirtschaftlichen Banken. Der Bundesverband deutscher Banken betonte, daß die Privatbanken Genußrechtskapital nicht brauchten. Der Verband befürchtete eine Störung der Aktie, die als besseres Eigenkapitalaufbringungsinstrument angesehen werde. Der Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken machte deutlich, daß für die Unternehmensform der Genossenschaft generell und für die Kreditgenossenschaft speziell dieses Instrument kaum eine Rolle spielen dürfte. Auch die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bekundete ihre ablehnende Haltung. Man wolle nicht einen Schritt vollziehen, der praktisch langsam zur Privatisierung der Sparkassen führe. Diese Auffassung wurde von der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik geteilt.

Bankaufsichtsrechtliche Konsolidierung (Artikel 1 Nr. 7, 9, 11)

Einen zweiten Schwerpunkt der Anhörung bildeten die Stellungnahmen zur Einführung und Ausgestaltung des bankaufsichtsrechtlichen Zusammenfassungsverfahrens — der sogenannten Konsolidierung —; vor allem die Einbeziehung der Hypothekenbanken wurde unterschiedlich beurteilt.

Die Bundesbank und das Bundesaufsichtsamt plädierten nachdrücklich dafür, die Konsolidierung auch auf die Hypothekenbanken und die Bausparkassen zu erstrecken, da sonst die Beseitigung der Doppelbelegung nicht greife. Schon aus Wettbewerbsgründen müßte jede Gruppe einbezogen werden. Auch das Factoring- und Leasinggeschäft müßte durch Konsolidierung „wieder in die Bank hineingebracht“ und den bankaufsichtlichen Regelungen unterworfen werden. Die Haltung der Bundesbank zur Einbeziehung der Hypothekenbanken wurde vom Verband öffentlicher Banken unterstützt. Das Bundesaufsichtsamt sprach sich zwar aus bankaufsichtlichen und wettbewerbspolitischen Gründen ebenfalls für die Erfassung der Hypothekenbanken aus, sah aber in einer Ausnahmeregelung für diese Gruppe das geringere Übel im Vergleich zum Vorschlag des Bundesrates hinsichtlich des Konsolidierungsverfahrens.

Abgelehnt wurde die Einbeziehung dagegen vom Verband deutscher Hypothekenbanken. Zur Be-

gründung wurde auf die wettbewerbspolitischen Nachteile im Vergleich zu den Landesbanken, auf die gesetzlichen Geschäftsbeschränkungen und das geringe Risiko sowie auf den Umfang rechtlicher Nachfolgeregelungen verwiesen. Analog zu den Hypothekenbanken beantragten die privaten Bausparkassen, ebenfalls ausgenommen zu werden. Die Bundesbank und das Bundesaufsichtsamt lehnten die Argumentation beider Verbände ab.

Der Arbeitskreis der Kreditbanken der Automobilindustrie und der Bundesverband Deutscher Leasing-Gesellschaften sprachen sich wegen der Besonderheiten des Leasinggeschäfts und befürchteter abträglicher Folgen gegen die Einbeziehung in der vorgesehenen Form aus.

Zum Eigenkapitalzusammenfassungsverfahren wurden ebenfalls unterschiedliche Auffassungen vorgetragen. Neben dem Modell des Gesetzentwurfs der Bundesregierung und dem der Stellungnahme des Bundesrates wurden noch drei Kompromißmodelle diskutiert.

Das Regierungsmodell sieht vor:

- Verrechnung des Beteiligungsbuchwerts der Mutter mit anteiligem Eigenkapital der Tochter, verrechnungsüberschüssiges Eigenkapital der Tochter verstärkt unmittelbar Konzernkapital,
- durch Verrechnung aufgedeckte Unterschreitungen des anteiligen Eigenkapitals der Tochter unter Beteiligungsbuchwert der Mutter (sog. aktiver Unterschiedsbetrag) ist von Tochter abzuverdienen, bevor ihre Eigenkapitalmehrung in Konzernkapital eingerechnet wird.

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Modell sieht vor:

- Verrechnung des Beteiligungsbuchwerts der Mutter nur mit nicht selbstgebildetem Eigenkapital der Tochter,
- im übrigen ungeschmälerter Einrechnung des selbstgebildeten Eigenkapitals der Tochter in Konzernkapital.

Als Kompromißmodelle wurden diskutiert:

Modell A:

Wie Regierungsmodell, jedoch nicht Tochter, sondern Gesamtkonzern trägt Last des Abverdienens.

Modell B:

Wie Regierungsmodell, jedoch aktiver Unterschiedsbetrag in der Höhe zum Zeitpunkt der ersten Konsolidierung ist nicht abzuverdienen und wird damit als statische Größe in Konzernkapital eingerechnet.

Modell C:

Wie Regierungsmodell, jedoch aktiver Unterschiedsbetrag in der Höhe zum Zeitpunkt des Erwerbs der Tochter ist nicht abzuverdienen und wird damit als statische Größe in Konzernkapital eingerechnet.

Bundesbank und Bundesaufsichtsamt plädierten nachdrücklich für das Regierungsmodell und gegen das Bundesratsmodell sowie die Modelle B und C. Als Kompromiß wurde allenfalls Modell A angesehen. Auch der Verband öffentlicher Banken und der Deutsche Sparkassen- und Giroverband befürworteten das Regierungsmodell und lehnten das Modell des Bundesrates ab.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Konsolidierungsschwelle wurde von Bundesbank und Bundesaufsichtsamt akzeptiert, obwohl eine niedrigere Grenze (25 %) willkommener wäre. Auch Prof. Dr. Hankel unterstützte ein Absenken der Grenze. Der Bundesverband deutscher Banken und der Bundesverband der Volksbanken und Raiffeisenbanken sprachen sich gegen die 40 %-Grenze aus. Die Privatbanken befürworteten eine Grenze bei 50 % und einer Aktie.

Großkreditgrenze (Artikel 1 Nr. 10)

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Herabsetzung der Großkreditgrenze auf 50 % des haftenden Eigenkapitals stieß kaum auf Widerspruch. Bundesaufsichtsamt und Bundesbank sprachen sich nachdrücklich für diese Reduzierung aus. Nach Auffassung der Bundesbank müßte diese Grenze, wenn sie rein von der Bankaufsicht her festzulegen wäre, noch deutlich niedriger ausfallen. Die vom Bundesverband der Deutschen Volks- und Raiffeisenbanken im Interesse der kleineren Kreditgenossenschaften vorgeschlagene flexiblere Handhabung der Großkreditgrenze wurde vom Bundesaufsichtsamt wegen der Gefahr zu starker Abhängigkeiten abgelehnt.

Kreditbegriff und Kreditnehmerzusammenfassung (Artikel 1 Nr. 16)

Die Kreditnehmerzusammenfassung ab 40 % Kapitalanteil wurde von Bundesaufsichtsamt und Bundesbank unterstützt, wobei die Bundesbank eine Grenze bei 25 % als noch zweckmäßiger ansah. Die Kreditverbände und der Bundesverband der Deutschen Industrie dagegen machten gravierende Bedenken geltend. Sie verwiesen dabei auf erhebliche Belastungen der Kreditwirtschaft in unbekanntem Umfang und auf Anwendungsunsicherheiten, die sich wegen mangelnder Informationen über Beteiligungen solcher Höhe ergäben.

Gegen die vorgesehene Anpassung des Kreditbegriffs an neue Finanzierungstechniken (z. B. Leasing- und Factoringgeschäft) machten die betroffenen Verbände, Bundesverband deutscher Leasing-Gesellschaften und Deutscher Factoring Verband, erhebliche Bedenken geltend. Das Bundesaufsichtsamt begrüßte demgegenüber die in § 19 Abs. 3 vorgesehene Änderung, weil für seine Beurteilung die Folgewirkungen für die Kreditinstitute maßgebend seien.

Bankstrukturfragen

Die von der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik mehrfach vorgebrachte Kritik am unzurei-

chenden Regelungsumfang der Novelle — u. a. fehlten Bestimmungen über Nichtbank-Beteiligungen, Vollmachtstimmrecht und Aufsichtsratsmandate — wurde von dem Bundesverband deutscher Banken entschieden zurückgewiesen. Auch das Bundesaufsichtsamt sah keine Veranlassung, aus bankaufsichtsrechtlicher Sicht im Bereich „Macht der Banken“ etwas zu regeln.

4. Ausschußempfehlung

Der Ausschuß ist im wesentlichen der Regierungsvorlage gefolgt.

Der Umfang der bankenaufsichtsrechtlichen Konsolidierung bleibt bestehen. Die Konsolidierungsschwelle soll weiterhin bei 40 % liegen, und auch die Hypothekenbanken sollen in den Konsolidierungskreis einbezogen bleiben. Ohne diese Einbeziehung würde das Konsolidierungsziel geschwächt und würden auch wettbewerbspolitische Verwerfungen fortbestehen. Der Ausschuß schlägt jedoch eine veränderte Konsolidierungsmethode — das bereits erwähnte Modell A — vor. Dieses bedeutet die Hinzurechnung der aktivischen Unterschiedsbeträge zum Konzernkapital für die Dauer von längstens zehn Jahren mit einem jährlich mindestens um ein Zehntel fallenden Betrag. Gleichzeitig wird die Übergangsfrist bei Überschreitung des Grundsatzes I von fünf auf sechs Jahre verlängert.

Der Ausschuß hat außerdem das allgemeine Anliegen des Bundesrates aufgegriffen, allen Institutsgruppen eine zusätzliche Möglichkeit zur Verstärkung des haftenden Eigenkapitals, der Bestimmungsgroße für das zulässige Kreditvolumen, zu geben. Er ist dabei aber stärker den von der Deutschen Bundesbank und dem Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen betonten Mindestanforderungen für haftendes Eigenkapital gefolgt, wie sie auch vom mitberatenden Ausschuß für Wirtschaft herausgestellt und durch die Kataloge in den Absätzen 4 und 5 des § 10 KWG nunmehr zugleich für stille Gesellschaften und Genußrechte ergänzend festgestellt werden. Das bisher in der Kreditwirtschaft nicht gebräuchliche — weil im Rahmen des Kreditlimits nicht anerkannte — Finanzierungsinstitut des Genußrechts oder Genußscheins (= verbrieftes Genußrecht) erfüllt die Anforderungen für eine Kapitalergänzung für alle Kreditinstitutsarten am besten. Da Genußrechtskapital typischerweise nur schuldrechtliche Ansprüche, nicht aber Mitwirkungsrechte begründet, läßt es die öffentlich-rechtliche Struktur der Sparkassen und den genossenschaftlichen Charakter der Volksbanken und Raiffeisenbanken unberührt und steht auch allen anderen Rechtsformen von Kreditinstituten offen.

Der Ausschuß ist dem Bundesrat jedoch insoweit nicht gefolgt, als dieser für Sparkassen wahlweise einen Haftungszuschlag gefordert hat. Der Haftungszuschlag würde ebenso wie der noch bestehende Haftsummenzuschlag der Kreditgenossenschaften die Pufferfunktion von Dotations- oder Eigenkapital nicht annähernd gleichwertig erfüllen. Gegen die Anerkennung stehen die Auffassungen

von Deutscher Bundesbank, Bundesministerium der Finanzen, Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen und Studienkommission „Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft“. Die tatsächliche Entwicklung der Sparkassen seit dem Wegfall verschiedener ermäßigter Steuersätze durch das Subventionsabbau-gesetz vor etwa vier Jahren rechtfertigt es nicht, eine den bankaufsichtlichen Anforderungen nicht voll entsprechende Eigenkapitalhilfe auf eine weitere Institutsgruppe auszudehnen und damit Wettbewerbsprobleme zwischen zwei begünstigten Institutsgruppen einerseits und allen anderen Banken — auch den durch dieses Gesetz besonders geforderten privaten Geschäftsbanken — andererseits zu erhalten bzw. zu verstärken. Deshalb konnte die Analyse des bestehenden Zustandes unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten nur zu einer Lösung in Richtung eines Abbaus historisch bedingter Unterschiede führen. Der bestehende 50prozentige Haftsummenzuschlag der Genossenschaftsbanken beruht auf einer gesetzlichen Ermächtigung und einer konkretisierenden Rechtsverordnung des Bundesministers der Finanzen, unterliegt also seiner Disposition. Auch diese Besonderheit zeigt im übrigen, daß ein wie auch immer bemessener Haftsummenzuschlag keinen Dauercharakter haben sollte. Historisch gesehen war er eine Starthilfe für eine förderungswürdige und damals noch unterentwickelte Institutsgruppe. Ein abrupter Abbau des Zuschlags könnte die betroffene Institutsgruppe überfordern, so daß die anstehende Entscheidung auch eine solche des rechten Maßes ist. Nach alledem begrüßt der Ausschuß die Absicht des Bundesministers der Finanzen, den Haftsummenzuschlag ratenweise innerhalb der nächsten zehn Jahre zu halbieren.

Als Schlußfolgerung aus der Anhörung hat der Ausschuß die Prozentgrenze für Anteilsbesitz in verschiedenen Funktionen überarbeitet. In Ansehung des Konsolidierungsumfangs hat sich der Ausschuß der Sicht des Aufsichtsamtes angeschlossen, wonach einerseits von der Zahl der Fälle her kaum ein praktischer Unterschied zwischen einer 40%- oder 50%-Grenze besteht, eine 40%-Grenze aber den Vorteil hat, daß sie ein Ausweichen aus der bankenaufsichtsrechtlichen Konsolidierung doch wirksamer erschwert. Dagegen hat sich der Ausschuß den Bedenken gegen diese Grenze beim wirtschaftlichen Kreditnehmerbegriff angeschlossen, weil es hier an einer entsprechenden Rechtfertigung fehlt und es wesentlich schwerer ist, die Beteiligungsverhältnisse Dritter zu ermitteln als die eigenen.

Der Ausschuß hielt es außerdem für angemessen, bei den Anforderungen an eine Bonitätsprüfung von Krediten einen etwas großzügigeren Maßstab anzulegen; die bisher bei 50 000 DM liegende Grenze für die Vorlage von Kreditunterlagen soll auf 100 000 DM angehoben werden.

Schließlich hat sich der Ausschuß noch mit einigen Sonderproblemen, insbesondere der Leasing- und Factoring-Unternehmen, beschäftigt und die in der nachfolgenden Einzelbegründung dargelegten Lösungen gefunden.

5. Minderheitsmeinungen im Ausschuß

Das Konsolidierungsziel wurde von den Oppositionsfractionen mitgetragen. Meinungsverschiedenheiten ergaben sich insbesondere bei der unterschiedlichen Wertung von Eigenkapitalsurrogaten, insbesondere von Zuschlägen für Haftung, und in unterschiedlichen Wert- und Dringlichkeitsvorstellungen hinsichtlich weiterer von der Studienkommission „Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft“ behandelte Bankenstrukturprobleme.

Die Fraktion der SPD hat sich bei der Schlußabstimmung weitgehend der Stimme enthalten, nachdem zuvor folgende Anträge von der Mehrheit der Koalitionsfractionen abgelehnt worden waren:

— Lösung des Eigenkapitalsurrogatproblems entsprechend dem Vorschlag des Bundesrates (nachrangige Verbindlichkeiten bis 20%, bei Sparkassen Haftungszuschlag aufgrund Gewährträgerhaftung),

— ein Bündel von Strukturmaßnahmen, bestehend aus:

Die Zahl von Aufsichtsratsmandaten, die von einer Person wahrgenommen werden dürfen, wird auf insgesamt zehn Sitze festgelegt.

Die Befugnis des Aufsichtsrates, die Bücher und Schriften der Gesellschaft einzusehen, wird dahin gehend ausgeweitet, daß auch die Aushändigung der Unterlagen verlangt werden kann.

Das Vollmachtstimmrecht wird so begrenzt, daß bei der Wahl von Geschäftsleitern oder Angestellten der bevollmächtigten Bank zum Aufsichtsratsmitglied eine ausdrückliche Weisung eingeholt werden muß.

Die berufliche Tätigkeit der Aufsichtsratsmitglieder und ihre Zugehörigkeit zu einem Unternehmen ist in dem Geschäftsbericht anzugeben.

Die Fraktion DIE GRÜNEN hat in der Schlußabstimmung gegen den Entwurf gestimmt. Sie will hiermit insbesondere mißbilligen, daß eine grundlegende Reform der Struktur des Bankwesens nicht ernsthaft erörtert und in Erwägung gezogen worden sei.

Der von ihr gestellte Antrag, für Sparkassen einen 25%igen Haftsummenzuschlag einzuführen, wurde von der Mehrheit abgelehnt.

II. Einzelbegründung

(Nummern entsprechend der vom Ausschuß vorgeschlagenen Fassung)

Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe c — § 2 Abs. 4

Einfügung der Verweisung auf § 112 Abs. 2 Vergleichsordnung. Dadurch wird klargestellt, daß das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen bei von der Aufsicht freigestellten Unternehmen auch im Vergleichsverfahren keine Zuständigkeiten hat.

Zu Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe b — § 10 Abs. 4

Verkürzung der Nichtanrechnungsfrist für stille Beteiligung von drei Jahren auf zwei Jahre vor Fälligkeit.

Zu Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe b — § 10 Abs. 5

Regelung des Genußrechtskapitals entsprechend den Vorschriften über Vermögenseinlagen stiller Gesellschafter. Der Höchstbetrag des Genußrechtskapitals soll jedoch 25% des sonstigen haftenden Eigenkapitals betragen. Das neue Kapitalinstrument tritt kumulativ neben die stille Beteiligung und den Haftsummenzuschlag, soweit er fortbesteht. Die Nichtanrechnungsfrist wurde für Genußrechte ebenfalls auf zwei Jahre vor Fälligkeit festgelegt. Sofern das Genußrechtskapital zum Ausgleich von Verlusten des haftenden Eigenkapitals geleistet wird, kann das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen eine Ausnahme von der Obergrenze machen (Sanierungsklausel). Aus Gründen der Kapitalerhaltung soll der Erwerb eigener Genußrechte nur in Ausführung einer Einkaufskommission zulässig sein. Zu den mit der Einführung des Genußrechtskapitals verbundenen steuerlichen Fragen hat der Finanzausschuß die Auskunft der Steuerabteilung des Bundesfinanzministeriums eingeholt und folgende Auskunft erhalten:

„Bei der körperschaftsteuerlichen Gewinnermittlung sind Ausschüttungen auf Genußrechte Betriebsausgaben und mindern das zu versteuernde Einkommen, sofern für die Genußrechte eine Teilnahme am Liquidationserlös nicht vorgesehen ist, d. h. wenn das Genußrechtskapital ohne anteilige stille Reserven zurückzuzahlen ist (vgl. § 8 Abs. 3 Satz 2 KStG).“

Bei der Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag sind Ausschüttungen dem nach dem Körperschaftsteuergesetz ermittelten Gewinn nicht nach § 8 Nr. 1 GewStG hinzuzurechnen (vgl. BFH-Urteil vom 8. März 1984, BStBl II S. 623). Bei der Gewerbesteuer nach dem Gewerbekapital wird das Genußrechtskapital dem Einheitswert zur Hälfte hinzuge-rechnet, wenn es vom Emittenten ohne anteilige stille Reserven zurückzuzahlen ist (§ 12 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 GewStG).“

Zu Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe b — § 10 Abs. 6 bis 8

Folgeänderung aus Änderung § 10 Abs. 5.

Zu Artikel 1 Nr. 7 — § 10 a Abs. 3

Einbeziehung des Genußrechtskapitals in das Verfahren der Eigenkapitalkonsolidierung.

Konsolidierung nach Modell A, jedoch mit von den Kreditinstitutskonzernen gestaltbarer Frist bis zu zehn Jahren für die Abschreibung der aktivischen Unterschiedsbeträge.

Zu Artikel 1 Nr. 8 — § 12 Abs. 1

Keine Deckung der Leasinggegenstände durch haftendes Eigenkapital (Prüfungsauftrag des Bundesrates).

Um die Eigenkapitalversorgung von Kreditinstituten durch andere Kreditinstitute in Grenzen zu halten, müssen Genußrechte mit haftendem Eigenkapital unterlegt sein. Dies gilt wegen der Ähnlichkeit von Genußrechten mit Anteilsrechten auch für von Nichtkreditinstituten ausgegebene Genußrechte.

Zu Artikel 1 Nr. 15 — § 18

Anhebung der Kreditgrenze für Erforderlichkeit von Kreditunterlagen von 50 000 auf 100 000 DM.

Zu Buchstabe a

Der Buchstabe entfällt im Zusammenhang mit der Streichung von § 19 Abs. 3 (nachfolgend erläutert).

Zu Buchstabe b

Die Spezialregelung für grundpfandrechtgesicherte Kredite ist nach Anhebung der allgemeinen Betragsgrenze entbehrlich.

Zu Artikel 1 Nr. 16 Buchstabe a — § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7

Vermeidung von Doppelzahlungen von Leasinggegenständen als Kredit (beim Leasinggeber und beim Käufer künftiger Leasingforderungen). Dem Prüfungsauftrag des Bundesrates wurde entsprochen.

Zu Artikel 1 Nr. 16 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb — § 19 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1

Kreditnehmerzusammenfassung nur bei Mehrheitsbesitz. Dadurch Vermeidung von Informationsproblemen über die Anteilseigner von Kreditnehmern. Anpassung an die gesellschaftsrechtlichen Meldepflichten. Dem Prüfungsauftrag des Bundesrates wurde entsprochen.

Zu Artikel 1 Nr. 16 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc — § 19 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2

Streichung dieser Vorschrift als Folgeänderung aus Änderung des § 19 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1.

Zu Artikel 1 Nr. 16 Buchstabe e — § 19 Abs. 3

Streichung der Neufassung (= keine Verschärfung des geltenden Rechts bei Ankauf von Forderungen).

Nach der überzeugenden Darlegung der Verbände wird dem vom Verkäufer einer Forderung ausgehenden Risiko durch allgemein übliche Vorsorgemaßnahmen in ausreichendem Umfang Rechnung getragen. Gesetzliche Regelung ist deshalb nicht erforderlich. Dem Prüfungsauftrag des Bundesrates wurde entsprochen.

Zu Artikel 1 Nr. 17 Buchstabe a — § 20 Abs. 2 Nr. 2

Ausnahme aller Schiffskredite bis 15 Jahre Laufzeit entsprechend dem Vorschlag des Bundesrates.

Zu Artikel 1 Nr. 17 Buchstabe a — § 20 Abs. 3

Folgeänderung aus Änderung des § 19 Abs. 3.

Zu Artikel 1 Nr. 25 Buchstabe a — § 29 Abs. 1

Übertragung der Prüfung, ob § 12 eingehalten wird, auf den Abschlußprüfer, entsprechend einer Anregung des Instituts der Wirtschaftsprüfer und der Wirtschaftsprüferkammer. Im übrigen Folgeänderung aus Änderung des § 10.

Zu Artikel 1 Nr. 26 Buchstabe a — § 30 Abs. 1 Satz 2

Folgeänderung aus Änderung des § 29 Abs. 1.

Zu Artikel 1 Nr. 27 Buchstabe a — § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1

Folgeänderung aus Änderung des § 10.

Zu Artikel 1 Nr. 29 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc — § 35 Abs. 2 Nr. 4

Folgeänderung aus Änderung des § 10.

Zu Artikel 1 Nr. 46 Buchstabe b — § 56 Abs. 1 Nr. 4

Folgeänderung aus Änderung des § 10.

Zu Artikel 1 Nr. 46 Buchstabe b — § 56 Abs. 1 Nr. 6

Der Verstoß gegen das Verbot, eigene Genußrechte zu erwerben, soll als Ordnungswidrigkeit behandelt werden.

Zu Artikel 2 § 3

Verlängerung der Übergangsfrist für Konsolidierung (§ 10 a) von fünf Jahren auf sechs Jahre.

Zu Artikel 2 § 6

Redaktionelle Klarstellung.

Zu Artikel 9

Verlängerung der Übergangsfrist für die Anwendung des neuen Systems der Millionenkreditmeldungen (§ 14) von einhalb auf eineinhalb Jahre. Dies entspricht dem einheitlichen Wunsch der Bundesbank und der Verbände.

Bonn, den 22. November 1984

Dr. Köhler (Duisburg)

Rapp (Göppingen)

Berichterstatter