

Beschlußempfehlung und Bericht **des Finanzausschusses (7. Ausschuß)**

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 10/6198 Nr. 3.10 —

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Eigenmittel von Kreditinstituten
— KOM(86) 169 endg./2
»Ratsdok. 9224/86«

A. Problem

Die Erste Koordinierungsrichtlinie vom 12. Dezember 1977 enthält eine Definition der Eigenmittel von Kreditinstituten, die in der Anfangsphase der Harmonisierung ausreichend war. Nach Auffassung der Kommission ist jedoch im Zuge der weiteren Harmonisierungsfortschritte zusammen mit der raschen Ausweitung der Kreditwirtschaft seit 1977 deutlich geworden, daß diese Definition unzulänglich ist. Der vorliegende Richtlinienvorschlag soll dem Rechnung tragen. Er enthält eine gemeinsame Basis für die Messung der Eigenmittel, durch die erreicht werden soll, daß die Standards der Bankenaufsicht sämtlicher Mitgliedstaaten fundamental gleichwertig sind.

B. Lösung

Einstimmige Ablehnung des Richtlinienvorschlags, weil geeignetes Instrument eine Ratsempfehlung wäre.

C. Alternativen

Kenntnisnahme des Kommissionsvorschlags.

D. Kosten

keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, den anliegenden Richtlinienvorschlag abzulehnen.

Bonn, den 3. Dezember 1986

Der Finanzausschuß

Gattermann	Schlatter	Dr. von Wartenberg
Vorsitzender	Berichterstatter	

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Eigenmittel von Kreditinstituten

(von der Kommission dem Rat vorgelegt)

Begründung**I. Allgemeines**

Artikel 1 der Ersten Koordinierungsrichtlinie vom 12. Dezember 1977¹⁾ enthält eine Definition der Eigenmittel, die in der Anfangsphase der Harmonisierung ausreichend war. Im Zuge der weiteren Harmonisierungsfortschritte zusammen mit der raschen Ausweitung der Kreditwirtschaft seit 1977 wurde jedoch deutlich, daß diese Definition unzulänglich war.

Daher wird eine präzisere Beschreibung, die sämtliche Elemente umfaßt, die als Kapital eines Kreditinstitutes betrachtet werden können, immer notwendiger, vor allem seit der Durchführung der Richtlinie über die Beaufsichtigung der Kreditinstitute auf konsolidierter Basis²⁾.

Die Angemessenheit des Kapitals ist ein Eckpfeiler der Bankaufsicht, und daher ist eine Definition der Eigenmittel eine wesentliche Voraussetzung für die weitere Koordinierung des Bankrechts. Die Gemeinschaftsbestimmungen im Bereich der Bankrechtskoordinierung werden für eine Vielzahl von Zwecken auf eine solche Definition zurückgreifen, und auch die Vergleichbarkeit der Kreditinstitute, die auf einem gemeinsamen Bankenmarkt unmittelbar miteinander konkurrieren, wird dadurch verbessert. Aus Wettbewerbsgründen müssen die Definitionen und Standards der Eigenmittel in der gesamten Gemeinschaft gleichwertig sein.

Die Eigenmittel eines Kreditinstituts dienen einer ganzen Reihe von Zwecken. Ursprünglich dienen sie zur Finanzierung der Geschäftstätigkeit eines Kreditinstitutes, namentlich in der Anlaufphase. Die Eigenmittel eines Kreditinstituts können zur Abdeckung von Verlusten dienen und sind daher eine Garantie für die Stabilität und Kontinuität des Instituts: ihre diesbezügliche Rolle ist wesentlich, um das Vertrauen der Einleger zu erhalten. Sie sind auch ein Maßstab für die Solvenz des Instituts und andere Faktoren, die bei der Bankaufsicht eine entscheidende Rolle spielen.

Die Gewißheit, daß angemessenes Kapital zum Schutz der Einleger vor Verlusten vorhanden ist, wirkt beruhigend und erhöht somit das Vertrauen

in die Bank und das Finanzsystem; eine Bank mit einer gesunden Kapitalausstattung genießt das Vertrauen anderer Banken, und für das Banksystem insgesamt gilt dies ebenfalls. Die Kapitalmittel der Banken, die dem System angehören, müssen als angemessen betrachtet werden, damit die Einleger weiterhin darauf vertrauen können, daß das System gesund ist.

Die Eigenmittel nehmen daher für die Geschäftstätigkeit eines Kreditinstituts eine zentrale Stellung ein; ein angemessenes Kapital ist erforderlich, um nicht nur die Solvenz der Bank, sondern auch ihre Liquidität zu gewährleisten. Durch die Festlegung von Standards für eine angemessene Kapitalausstattung tragen die Aufsichtsbehörden nicht nur dazu bei, daß die Lebensfähigkeit des Bankensystems gesichert wird, sondern können auch die Betriebsergebnisse des Instituts verbessern helfen.

Da die Mitgliedstaaten zur Zeit eine Vielzahl von Methoden zur Berechnung der Eigenmittel von Kreditinstituten verwenden, möchte die Kommission eine gemeinsame Basis für die Messung der Eigenmittel festlegen. Durch Verabschiedung gemeinsamer Kriterien wird den zuständigen Bankaufsichtsbehörden die Gewißheit verschafft, daß die Aufsichtsstandards sämtlicher Mitgliedstaaten fundamental gleichwertig sind.

Im Mittelpunkt der Bemühungen um eine Definition der Elemente, die zu den Eigenmitteln gehören, und um eine einheitlichere Anwendung dieser Definition steht die feste Überzeugung der Kommission, daß für die Aufsichtsbehörden gegenwärtig die Notwendigkeit besteht, eine im allgemeinen angemessenere Kapitalausstattung der international operierenden Kreditinstitute zu fördern. Auch unter den Aufsichtsbehörden selbst besteht hierüber ein genereller Konsens. Die Kommission ist davon überzeugt, daß die vorliegende Richtlinie nur die Vorstufe eines Prozesses ist, der zu einer angemessenen Kapitalausstattung der EG-Kreditinstitute und zu einer strengeren Definition der Kriterien für die zu den Eigenmitteln zu rechnenden Elemente führen wird. In diesem Richtlinienvorschlag ist ein flexibles Verfahren für die Revision und Verbesserung der Richtlinie vorgesehen.

Die Definitionen des Vorschlags sind weit gefaßt und geben eine Höchstzahl von Elementen und Be-

¹⁾ 77/780/EWG, ABl. Nr. L 322 vom 17. Dezember 1977.

²⁾ 83/350/EWG, ABl. Nr. L 193 vom 18. Juli 1983.

trägen an, wobei es den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen bleibt, gegebenenfalls bestimmte Elemente auszuschließen oder niedrigere Obergrenzen für die angegebenen Beträge festzulegen. Der Vorschlag enthält eine neutrale Aufzählung der Bestandteile, die die Mitgliedstaaten zu den Eigenmitteln rechnen können.

Der Beratende Bankenausschuß wurde zu einem Vorschlag für eine gemeinschaftliche Definition der Eigenmittel konsultiert. Anlässlich der 13. Sitzung, am 6. Juni 1985, unterstützte der Ausschuß den Vorschlag einstimmig, er regte jedoch an, daß eine Empfehlung das geeignete Instrument zur Verwirklichung der Harmonisierung der nationalen Anforderungen an die Eigenmittel sei, und schlug der Kommission vor, den Vorschlag dem Ministerrat zur Annahme zu übersenden. Obgleich der Beratende Bankenausschuß anlässlich seiner Sitzung am 4. Juni 1986 seinen Vorzug für eine Empfehlung wiederholte, entschied die Kommission — im Lichte der Einheitlichen Europäischen Akte und der daraus sich ergebenden Regeln und Verfahren zu einer beschleunigten Verwirklichung des Binnenmarktes — eine Richtlinie zur Verwirklichung der Harmonisierung der Definition der Eigenmittel vorzuschlagen. Die Kommission hält eine Richtlinie in diesem Fall für besonders geeignet, da die Definition der Eigenmittel ein Eckstein für die weiteren Arbeiten im Bankensektor darstellt. Eine frühe Einigung über die Definition trägt zur Erreichung gleichwertiger Wettbewerbsbedingungen in der EG bei. Der Vorzug für eine Richtlinie in diesem Fall prejudiziert nicht die Wahl des einzusetzenden Instruments für spätere Vorschläge im Bankensektor; diese Entscheidung wird von Fall zu Fall in Abhängigkeit des in Frage stehenden Sachverhalts getroffen.

II. Erläuterung der einzelnen Artikel

Zu Artikel 1

In Artikel 1 ist der Anwendungsbereich der Richtlinie festgelegt. Er betrifft den Eigenmittelbegriff, so weit er zur Überwachung von Kreditinstituten im Sinne der Richtlinie 77/780/EWG verwandt wird.

Zu Artikel 2

In diesem Artikel wird zwischen „internen“ und „externen“ Bestandteilen der Eigenmittel unterschieden.

Die internen Bestandteile können wiederum in vier Untergruppen unterteilt werden, nämlich:

- (i) eingezahltes Kapital einschließlich eventueller Emissionsagiokonten, aber ausschließlich des Bestandes der Banken an eigenen Aktien
- (ii) Rücklagen im rechtlichen Sinne und einbehaltene Gewinne des laufenden Jahres
- (iii) Neubewertungsrücklagen
- (iv) sonstige interne Bestandteile.

Zu Artikel 3

In diesem Artikel werden die „sonstigen internen Bestandteile“ definiert.

Es handelt sich dabei um Mittel, über die das Kreditinstitut frei verfügen kann, um normale geschäftliche Risiken abzudecken, die noch nicht festgestellt wurden; sie müssen aus der Buchführung des Kreditinstituts ersichtlich sein, und ihre Höhe muß von der Geschäftsleitung des Kreditinstituts festgestellt, von unabhängigen Buchprüfern geprüft und den zuständigen Aufsichtsbehörden offengelegt werden.

Zu Artikel 4

Die zweite Schicht der Eigenmitteldefinition bilden die „externen Bestandteile“, d. h. Mittel, die dem Kreditinstitut zur Verfügung gestellt werden, jedoch nicht dessen volles Eigentum sind bzw. nicht voll von ihm kontrolliert werden oder die dem Kreditinstitut nur für begrenzte Zeit zur Verfügung gestellt wurden.

Die externen Bestandteile umfassen nachrangige Einlagen und die Haftung der Mitglieder genossenschaftlicher Kreditinstitute. Um deutlich zu machen, daß die externen Bestandteile nicht von gleicher Qualität sind wie die internen Bestandteile, dürfen sie höchstens bis zu einem Betrag von 50 % der gesamten internen Bestandteile in die Eigenmittel eingerechnet werden; diese Zielvorgabe sollte bis 1995 verwirklicht werden. Die Mitgliedstaaten sollen dafür Sorge tragen, daß diejenigen Kreditinstitute, die gegenwärtig oberhalb dieser Grenze arbeiten, sich schrittweise diesem Niveau annähern und daß Garantien, die sie den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten gewähren, nicht in die externen Elemente einbezogen werden.

Dieser Artikel enthält absichtlich keine erschöpfende Aufzählung der Finanzierungsformen, die als „externe Bestandteile“ der Eigenmittel betrachtet werden können und läßt somit Raum für Innovationen in diesem Bereich. Allerdings müssen dafür bestimmte Kriterien erfüllt sein; insbesondere müssen die betreffenden Mittel voll eingezahlt sein.

Zu Artikel 5

Dieser Artikel bestimmt, daß ein Bericht über die Durchführung dieser Richtlinie erstellt wird und daß die Richtlinie überprüft und daraufhin geändert wird, um neuen Marktentwicklungen Rechnung zu tragen und um die Qualität der Eigenmittel von Kreditinstituten zu verbessern.

Zu Artikel 6 und 7

Diese Artikel enthalten die üblichen Schlußbestimmungen und bestimmen, daß die Mitgliedstaaten der Kommission die Maßnahmen mitzuteilen haben, die sie treffen, um der Richtlinie nachzukommen.

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Eigenmittel von Kreditinstituten**DER RAT DER EUROPÄISCHEN
GEMEINSCHAFTEN —**

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 57 Abs. 2,

gestützt auf den Vorschlag der Kommission¹⁾,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments²⁾,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses³⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Gemeinsame Standards für die Eigenmittel der Kreditinstitute sind für die Errichtung des Binnenmarktes im Bankensektor von großer Bedeutung, da sie zur Sicherung der Kontinuität der Kreditinstitute, dem Sparschutz, der Verbesserung der Bankenaufsicht und der Förderung der zukünftigen Koordinierung im Bankwesen dienen.

Die gemeinsamen Standards sollten grundsätzlich für alle in der Gemeinschaft zugelassenen Kreditinstitute gelten.

In einigen Mitgliedstaaten existieren Bestimmungen, die für spezialisierte Kreditinstitute, die das Hypothekarkreditgeschäft betreiben, besondere Eigenmittelstandards fordern. Da diese Bestimmungen meist strenger sind als die, die für nicht spezialisierte Kreditinstitute gelten, können die oben erwähnten allgemeinen Standards ihren besonderen Bedürfnissen angepaßt werden. Diese Regelungen sind zu überprüfen, sobald auf Gemeinschaftsebene Maßnahmen verabschiedet werden, die es Hypothekarkreditinstituten ermöglichen, im Ausland Geschäfte zu tätigen.

Die Eigenmittel eines Kreditinstituts können dazu dienen, Verluste aufzufangen, die nicht durch ausreichend hohe Gewinne ausgeglichen werden; sie spielen daher eine wesentliche Rolle für das Fortbestehen eines Instituts. Sie dienen darüber hinaus den zuständigen Behörden als wichtiger Maßstab für die Beurteilung beispielsweise der Solvenz eines Kreditinstituts und für andere bankenaufsichtliche Zwecke.

Da die Kreditinstitute in einem gemeinsamen Bankenmarkt in direktem Wettbewerb miteinander stehen, müssen die Definitionen und Standards für die Eigenmittel gleichwertig sein. Deshalb sollten die Kriterien für die Bestimmung der Zusammensetzung der Eigenmittel nicht allein den nationalen

Behörden überlassen werden. Die Annahme solcher gemeinsamer Kriterien liegt im wohlverstandenen Interesse der Gemeinschaft, da durch sie Wettbewerbsverzerrungen vermieden und das Bankgewerbe in der Gemeinschaft gestärkt würden.

Die hier vorgesehene Definition enthält eine Höchstzahl von Bestandteilen und in Frage kommenden Beträge, wobei es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, alle oder nur einige dieser Bestandteile zu verwenden oder niedrigere Obergrenzen für die Beträge als zulässig angesehene festzulegen.

Die Richtlinie gibt Auswahlkriterien für bestimmte Elemente der Eigenmittel an, wobei es den Mitgliedstaaten freisteht, strengere Bestimmungen anzuwenden.

Diese Richtlinie unterscheidet nach der Qualität zum einen interne Eigenmittelelemente, die in der Lage sind, Verluste eines tätigen Kreditinstituts aufzufangen, und zum anderen externe Eigenmittelelemente, die dem Kreditinstitut zur Verfügung gestellt werden, aber nicht unter seine volle Kontrolle gestellt sind.

Anfänglich werden diese gemeinsamen Standards nur in groben Umrissen definiert, um die Vielzahl der Bestandteile zu umfassen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten Eigenmittel enthalten. Diese Richtlinie ist als erste Stufe in einem Prozeß zur Stärkung der Kapitaldecke der in der Gemeinschaft tätigen Kreditinstitute und zur Erarbeitung strenger Kriterien für die als Eigenmittel in Frage kommenden Bestandteile und insbesondere des Begriffs der internen Bestandteile gedacht. Der Prozeß zur Stärkung der Kapitaldecke sollte auch die Beteiligung externer Elemente an den etwaigen Verlusten des Kreditinstituts einbeziehen.

Um der Tatsache Rechnung zu tragen, daß externe eine andere Qualität haben als interne Elemente, dürfen jene höchstens bis zu einem Betrag von 50 % der gesamten internen Elemente in die Eigenmittel eingerechnet werden; eventuell darüber hinausgehende Beträge dürfen nicht als Eigenmittel angerechnet werden.

Öffentliche Kreditinstitute sollten Garantien des jeweiligen Mitgliedstaates oder von Gebietskörperschaften bei der Berechnung der Eigenmittel nicht berücksichtigen. Die besondere Bestimmung, die zur Zeit in einem Mitgliedstaat besteht, kann jedoch bis zur weiteren Koordinierung dieser Praxis fortbestehen.

Wenn es im Zuge der Aufsicht notwendig ist, den Umfang der Eigenmittel eines Kreditinstitutkonzerns zu ermitteln, ist die Berechnung gemäß den Bestimmungen der Richtlinie 83/350/EWG des Rates vom 13. Juni 1983 über die Beaufsichtigung der

¹⁾ ABl. Nr. ...

²⁾ ABl. Nr. ...

³⁾ ABl. Nr. ...

Kreditinstitute auf konsolidierter Basis¹⁾ durchzuführen. Die genannte Richtlinie läßt den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum bei der Auslegung der technischen Einzelheiten ihrer Anwendung, der im Sinne dieser Richtlinie genutzt werden sollte.

Bis zur Verabschiedung des Richtlinienvorschlages über die Jahresabschlüsse von Banken und anderen Finanzinstituten, die eine Reihe von Anpassungen der Bestimmungen der siebenten Richtlinie 83/349/EWG des Rates vom 13. Juni 1983 aufgrund von Artikel 54 Abs. 3 Buchstabe g des Vertrages über den konsolidierten Abschluß²⁾ enthält, ist die genaue Bilanzierungstechnik in bezug auf die Eigenmittel dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen. Nach Anwendung der genannten Richtlinie ist jedoch dem im Text vorgesehenen Bilanzschema Rechnung zu tragen.

Die Kommission erstellt einen Bericht und überprüft diese Richtlinie regelmäßig mit dem Ziel, ihre Bestimmungen zu straffen, um eine verstärkte Konvergenz im Hinblick auf eine Gemeinschaftsdefinition der Eigenmittel zu erreichen. Diese Konvergenz wird zur Verbesserung der Kapitaldeckung der Kreditinstitute in der Gemeinschaft führen.

Aufgrund der erwähnten periodischen Überprüfung beschließt die Kommission nach Anhörung des Beratenden Bankenausschusses die notwendigen Verbesserungen —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Anwendungsbereich

(1) Wenn ein Mitgliedstaat durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder hoheitliche Maßnahmen Bestimmungen trifft, in denen er einen Eigenmittelbegriff verwendet oder sich auf einen solchen Begriff bezieht, um ein bereits tätiges Kreditinstitut zu überwachen, so bringt er den dabei verwendeten oder in Bezug genommenen Eigenmittelbegriff mit demjenigen Begriff der Eigenmittel in Übereinstimmung, der in den nachstehenden Artikeln definiert ist.

(2) Kreditinstitute im Sinne dieser Richtlinie sind diejenigen Institute, auf welche die Erste Richtlinie 77/780/EWG des Rates³⁾ Anwendung findet. Bis zu einer weiteren Koordinierung können die Mitgliedstaaten die Anwendung der vorliegenden Richtlinie für Hypothekarkreditinstitute aufschieben.

¹⁾ ABl. Nr. L 193 vom 18. Juli 1983, S. 18

²⁾ ABl. Nr. L 193 vom 18. Juli 1983, S. 1

³⁾ ABl. Nr. L 322 vom 12. Dezember 1977, S. 30.

Artikel 2

Allgemeine Grundsätze

(1) Die Eigenmittel der Kreditinstitute setzen sich aus den nachstehend aufgeführten Bestandteilen zusammen:

a) Interne Bestandteile:

- i) eingezahltes Kapital zuzüglich des Emissionsagiokontos und abzüglich des Bestandes des Kreditinstituts an eigenen Aktien;
- ii) Rücklagen einschließlich der gesetzlichen, satzungsmäßigen und sonstigen Rücklagen, zuzüglich des Ergebnisvortrages nach Zuweisung des Ergebnisses des laufenden Geschäftsjahres und nach Abzug der Beträge, die zur Abdeckung allgemeiner Bankrisiken zugewiesen wurden;
- iii) Neubewertungsrücklagen (die als Teil des Eigenkapitals anerkannt sind);
- iv) „Sonstige interne Bestandteile“, wie sie in Artikel 3 definiert sind;

b) Externe Bestandteile nach Maßgabe von Artikel 4.

(2) Der Eigenmittelbegriff nach dieser Richtlinie umfaßt eine Höchstzahl von Elementen und Beträgen und stellt den Mitgliedstaaten anheim, ob sie all diese Elemente verwenden oder niedrigere Obergrenzen für die angegebenen Beträge festlegen wollen.

(3) Die in Absatz 1a) aufgeführten Bestandteile müssen zur freien Verfügung des betreffenden Kreditinstitutes stehen, und ihr Betrag muß im Zeitpunkt seiner Berechnung frei von jeder vorhersehbaren Steuerschuld oder angepaßt sein.

Artikel 3

Sonstige interne Bestandteile nach Artikel 2 (1)(a)(iv)

Der in einem Mitgliedstaat verwendete Eigenmittelbegriff darf „sonstige interne Bestandteile“ dann einschließen, wenn sie, unabhängig von ihrer rechtlichen oder buchungstechnischen Bezeichnung, folgende Merkmale aufweisen:

- a) das Kreditinstitut kann frei über sie verfügen, um normale geschäftliche Risiken abzudecken, wenn die Verluste und Wertminderungen noch nicht festgestellt wurden.
- b) sie sind zumindest aus den internen Unterlagen ersichtlich, die das Kreditinstitut seinen Aufsichtsbehörden vorlegt;
- c) ihre Höhe ist von der Geschäftsleitung festgestellt, von unabhängigen Buchprüfern geprüft, den zuständigen Aufsichtsbehörden offengelegt und ihrer Überwachung unterworfen worden. Betreffend die Prüfung erfüllt das interne Rechnungswesen vorläufig das genannte Erfordernis,

bis die Gemeinschaftsbestimmungen, die eine externe Rechnungsprüfung zwingend vorschreiben, durchgeführt sind.

Artikel 4

Externe Bestandteile gemäß Artikel 2 (1)(b)

(1) Externe Bestandteile sind solche Mittel, die dem Kreditinstitut zur Verfügung gestellt, aber entweder nicht im vollen Eigentum oder unter der vollen Kontrolle des Kreditinstitutes stehen, oder die dem Kreditinstitut nur für eine begrenzte Zeit zur Verfügung gestellt wurden. Nach Maßgabe des Absatzes 3 können die externen Bestandteile auch die Haftung der Mitglieder genossenschaftlicher Kreditinstitute umfassen, auf die keine Einzahlungen erfolgt sind.

„(2) Externe Bestandteile dürfen höchstens bis zu einem Betrag von 50% der gesamten internen Bestandteile in die Eigenmittel eingerechnet werden; diese Zielvorgabe sollte zum 1. Januar 1995 verwirklicht werden; die Aufsichtsbehörden stellen sicher, daß sich diejenigen Kreditinstitute, die gegenwärtig oberhalb dieser Grenze arbeiten, schrittweise diesem Niveau annähern. Sie können jedoch den Kreditinstituten gestatten, diese Grenze in außergewöhnlichen Umständen und vorübergehend zu überschreiten.“

(3) Die Haftsummen bei genossenschaftlichen Kreditinstituten dürfen in die Eigenmittel nur in dem Umfang einbezogen werden, in dem sie in die Eigenmittel der Institute dieser Gruppe am 31. Dezember 1984 einbezogen werden durften.

(4) Die Mitgliedstaaten beziehen Garantien, welche sie oder ihre Gebietskörperschaften den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten gewähren, nicht in die Eigenmittel dieser Institute ein.

(5) Die Mitgliedstaaten oder die Aufsichtsbehörden können sonstige externe Bestandteile außer den Haftsummen der Genossenschaften in die Eigenmittel einbeziehen, jedoch nur dann, wenn bindende Vereinbarungen bestehen, nach welchen diese Bestandteile bei einem Konkurs oder einer Liquidation des Kreditinstituts im Verhältnis zu den Forderungen aller anderen Gläubiger einen Nachrang einnehmen und erst zurückgezahlt werden, wenn alle anderen zu diesem Zeitpunkt bestehenden Verbindlichkeiten erfüllt sind.

Derartige sonstige externe Bestandteile müssen folgende Voraussetzungen erfüllen:

- a) Die betreffenden Mittel sind voll einbezahlt worden;
- b) sie haben eine Ursprungslaufzeit von mindestens fünf Jahren, während derer sie schrittweise zurückgeführt werden können; ist eine Laufzeit nicht festgelegt, so sind fünf Jahre Kündigungsfrist vorzusehen, es sei denn, die betreffenden Mittel werden nicht länger als Eigenmittelbestandteile angesehen, oder für die vorzeitige Rückzahlung wird die vorherige Zustimmung

der zuständigen Behörden ausdrücklich verlangt. Die zuständigen Behörden können diese Zustimmung erteilen, sofern der Wunsch vom Emittenten ausgeht und die Solvenz des Kreditinstituts hierdurch nicht beeinträchtigt wird;

- c) ihre Einbeziehung in die Eigenmittel wird in den fünf Jahren vor dem Rückzahlungstermin schrittweise zurückgeführt;
- d) die zuständigen Behörden müssen in die Lage versetzt werden, die Erfüllung dieser Voraussetzungen im einzelnen zu prüfen; insbesondere müssen die Abmachungen über die Risikobeteiligung dieser Mittel bei den Kreditinstituten den Aufsichtsbehörden vorliegen und von ihnen gebilligt werden, oder die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften müssen die Klauseln derartiger Verträge vorgeben.

Artikel 5

Spätestens drei Jahre nach Bekanntgabe dieser Richtlinie erstellt die Kommission einen Bericht über deren Anwendung. Falls erforderlich, prüft sie die Richtlinienvorschriften anhand der Ergebnisse des Berichts und beschließt nach Konsultation des gemäß Artikel 11 der Richtlinie 77/780/EWG eingesetzten Beratenden Bankenausschusses die notwendigen Änderungsvorschläge. Der Beratende Ausschuss gibt seine Stellungnahme auf der nächsten regelmäßigen Sitzung, spätestens jedoch sechs Monate nach der Konsultation durch die Kommission ab.

Artikel 6

(1) Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Maßnahmen, um dieser Richtlinie bis spätestens 31. Dezember 1987 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

(2) Innerhalb eines Jahres nach Bekanntgabe dieser Richtlinie teilen die Mitgliedstaaten der Kommission den Wortlaut der wichtigsten Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit, die sie auf dem von dieser Richtlinie erfaßten Gebiet erlassen.

(3) Die Mitteilung nach Absatz 2 enthält auch eine Erklärung mit erläuternden Bemerkungen, die der Kommission die besonderen Vorschriften und die von den jeweils zuständigen Behörden des Mitgliedstaates ausgewählten Bestandteile der Eigenmittel bekanntgibt.

Artikel 7

Diese Richtlinie ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet.

Bericht der Abgeordneten Schlatter und Dr. von Wartenberg

Die Vorlage wurde gemäß der Nummer 3.10 der Sammelüberweisung von EG-Vorlagen vom 17. Oktober 1986 — Drucksache 10/6198 — zur federführenden Beratung an den Finanzausschuß und zur Mitberatung an den Haushaltsausschuß überwiesen. Der Haushaltsausschuß hat am 13. November 1986 zu der Vorlage Stellung genommen, der Finanzausschuß hat sie am 3. Dezember 1986 beraten.

I. Inhalt des Richtlinienvorschlags, Verfahrensstand

Die inhaltliche Bestimmung der Eigenmittel von Kreditinstituten ist ein wesentlicher Ansatzpunkt für die Koordinierung bankaufsichtlicher Maßnahmen. Neben ihrer Eigenschaft als Verlustpuffer und ihrem Beitrag zur Liquiditätssicherung sind die Eigenmittel Bezugsgröße für verschiedene aufsichtsrechtliche Vorschriften zur Begrenzung der Risiken aus Bankgeschäften. So werden in der Bundesrepublik Deutschland die Kreditvergabe insgesamt, die Vergabe einzelner Großkredite und der Umfang von Beteiligungen der Kreditinstitute durch Anknüpfung an die Eigenmittel als Bezugsgröße beschränkt.

Ziel des Richtlinienvorschlags ist es, vergleichbare Regelungen für die Bestimmung der Eigenmittel der Kreditinstitute in den Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft zu schaffen, um so die Grundlagen für eine weitere Koordinierung der Bankenaufsicht zu verbessern. Dabei geht die Kommission davon aus, „daß die vorliegende Richtlinie nur die Vorstufe eines Prozesses ist, der zu einer angemesseneren Kapitalausstattung der EG-Kreditinstitute und zu einer strengeren Definition der Kriterien für die zu den Eigenmitteln zu rechnenden Elemente führen wird.“

Nach dem Richtlinienvorschlag sollen sich die Eigenmittel aus internen und externen Bestandteilen zusammensetzen, wobei die externen Bestandteile höchstens 50 % der gesamten internen Bestandteile ausmachen dürfen.

Zu den internen Bestandteilen sollen im wesentlichen zählen:

- eingezahltes Kapital;
- gesetzliche, satzungsmäßige und sonstige Rücklagen, jedoch ohne Reserven zur Abdeckung allgemeiner Bankrisiken;
- Neubewertungsrücklagen, die als Teil des Eigenkapitals anerkannt sind;
- sonstige interne Bestandteile, über die das Kreditinstitut frei verfügen kann und deren Höhen von der Geschäftsleitung festgestellt, von unab-

hängigen Buchprüfern geprüft, den zuständigen Aufsichtsbehörden offengelegt und ihrer Überwachung unterworfen wurden.

Externe Bestandteile sollen solche Mittel sein, die dem Kreditinstitut zur Verfügung gestellt werden, jedoch nicht dessen volles Eigentum sind oder nicht voll von ihm kontrolliert oder die dem Kreditinstitut nur für begrenzte Zeit zur Verfügung gestellt werden. Dazu zählt auch die Haftung der Mitglieder genossenschaftlicher Kreditinstitute. Garantien, die die Mitgliedstaaten oder ihre Gebietskörperschaften ihren öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten gewähren, sollen nicht als Eigenmittel anerkannt werden.

Zum Verfahrensstand ist darauf hinzuweisen, daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften dem Rat den Richtlinienvorschlag im September 1986 vorgelegt hat. Der Beratende Bankenausschuß, der sich aus hochrangigen, mit Bankaufsichtsfragen befaßten Vertretern der Mitgliedsländer zusammensetzt, hatte sich zuvor mehrfach mit der Bestimmung der Eigenmittel befaßt. Dies geschah auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission für eine Empfehlung des Rates. Der Beratende Bankenausschuß hat den Vorschlägen der Kommission im Grundsatz zugestimmt. Er hat sich jedoch eindeutig für eine Empfehlung und nicht für eine Richtlinie als geeignetes rechtliches Verfahren ausgesprochen. „Im Lichte der Einheitlichen Europäischen Akte und der daraus sich ergebenden Regeln und Verfahren zu einer beschleunigten Verwirklichung des Binnenmarktes“ hat sich die Kommission aber für eine Richtlinie zur Harmonisierung der Bestimmung der Eigenmittel entschieden.

II. Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung begrüßt die Bemühungen der Kommission zur Vereinheitlichung des Eigenmittelbegriffs. Sie ist allerdings der Auffassung, daß sich für die angestrebte erste Stufe einer Koordinierung rechtlich eine Empfehlung besser eignet als eine Richtlinie. Zudem sei von einer Empfehlung eine höhere Beweglichkeit bei den zu erwartenden erforderlichen Anpassungen des Eigenmittelbegriffs an neuere Entwicklungen zu erwarten.

Weiterhin verweist die Bundesregierung darauf, daß sich die gesetzgebenden Körperschaften im Zusammenhang mit der Novellierung des Kreditwesengesetzes dafür entschieden haben, als haftendes Eigenkapital bei Kreditinstituten grundsätzlich nur solche Mittel anzuerkennen, die

- voll eingezahlt sind,
- am Verlust teilnehmen,

- dem Kreditinstitut dauerhaft zur Verfügung stehen und
- der Öffentlichkeit bekannt sind.

Sie vertritt die Auffassung, daß der Richtlinienvorschlag diesen Forderungen nur zum Teil gerecht werde. So könnten nach dem Entwurf eine Neubewertungsrücklage, stille Reserven oder nachrangige Verbindlichkeiten als Eigenmittel anerkannt werden.

Die Bundesregierung erklärt, daß sie nicht beabsichtige, den im Gesetz über das Kreditwesen festgelegten Begriff des haftenden Eigenkapitals in der im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Weise aufzuweichen. Allerdings könne erwartet werden, daß andere Mitgliedstaaten von diesem erweiterten Eigenkapitalbegriff entsprechend ihrer gegenwärtigen Übung Gebrauch machen würden, so daß Unterschiede in der bankaufsichtlich geforderten Eigenkapitalausstattung selbst bei Realisierung der Richtlinie bestehen blieben. Da dies zu Wettbewerbsproblemen führen könne, werde sich die Bundesregierung weiterhin dafür einsetzen, in einer zweiten Stufe der Koordinierung den Eigenmittelbegriff enger als derzeit im Vorschlag vorgesehen zu bestimmen.

Die Anerkennung eines Zuschlags zum haftenden Eigenkapital bei Sparkassen mit Gewährträgerhaftung lehnt die Bundesregierung ab, weil ein derartiger Zuschlag nicht die an haftendes Eigenkapital zu stellenden Anforderungen erfülle und den Sparkassen einen nicht zu rechtfertigenden Wettbewerbsvorteil verschaffe. Dabei verweist die Bundesregierung auf die parlamentarische Beratung des Entwurfs eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Kreditwesen (Drucksache 10/1441 S. 62).

III. Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat am 28. November 1986 wie folgt zu der Vorlage Stellung genommen:

„Der Bundesrat weist auf folgendes hin:

Zu Artikel 2

Gegen die Berücksichtigung sogenannter „Neubewertungsrücklagen“ spricht, daß sie nicht als Risikopolster gebildet werden, sondern es besteht vielmehr die Gefahr, daß sie im wesentlichen das Ergebnis von Verfahren zur Inflationsbereinigung der Jahresabschlüsse sind. Derartige Rücklagen sind dem deutschen Bankenaufsichtsrecht fremd. Ihre Anerkennung würde insofern auch zu einer Wettbewerbsbenachteiligung deutscher Banken führen.

Zu Artikel 3

Das nachgewiesene freie Vermögen von Privatbankiers sollte (§ 10 Abs. 6 des Gesetzes über das Kreditwesen) auch als Eigenmittelbestandteil berück-

sichtigt werden. Dagegen sollte die Berücksichtigung stiller Reserven ausgeschlossen werden.

Gegen deren Berücksichtigung bestehen starke Bedenken, da bei einer etwaigen Auflösung „stiller Reserven“ nicht nur das Eigenkapital verringert würde, sondern überdies beispielsweise eine Rückführung von Krediten erforderlich werden könnte. Insofern ist nicht auszuschließen, daß die „stillen Reserven“ bei einer Anerkennung als Eigenkapitalelement ihre Funktion als Risikopolster verlieren würden.

Zu Artikel 4

Die Bundesregierung wird aufgefordert, in den zuständigen Gremien der Europäischen Gemeinschaften darauf hinzuwirken, daß neben den Haftsummen bei Genossenschaftsbanken auch die Gewährträgerhaftung bei öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten als externer Bestandteil der Eigenmittel im Sinne von Artikel 2 der Richtlinie Berücksichtigung findet.

Begründung

Nach Artikel 4 des Richtlinienvorschlags sollen zwar die Haftsummen bei genossenschaftlichen Kreditinstituten als externe Bestandteile der in Artikel 2 anerkannten Eigenmittel zugelassen werden, die Gewährträgerhaftung bei öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten soll jedoch ausdrücklich von der Einbeziehung in die anerkannten Eigenmittel ausgeschlossen werden.

Die vorgesehene Regelung ist unter bankaufsichtlichen sowie wettbewerbs- und strukturpolitischen Gesichtspunkten bedenklich. Sie führt zu einer erheblichen Ungleichbehandlung des öffentlichen und des genossenschaftlichen Bankensektors und berücksichtigt nicht, daß gegen die derzeitige Rechtslage erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht wurden. Zahlreiche Sparkassen und Gewährträger von Sparkassen haben im Dezember 1985 beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde mit dem Ziel erhoben, die Bestimmungen des Kreditwesengesetzes insoweit für verfassungswidrig zu erklären, als im Tatbestand des „haftenden Eigenkapitals“ bei den öffentlich-rechtlichen Sparkassen die Gewährträgerhaftung und die Anstaltslast unberücksichtigt bleiben.

Solange die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts noch aussteht, sollte die Bundesrepublik Deutschland auf EG-Ebene keiner Eigenkapitalsregelung zustimmen, die ohne Diskriminierung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute nicht vollzogen werden könnte.

Die Bundesregierung wird gebeten darauf hinzuwirken, daß die externen Bestandteile — entsprechend § 10 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 und Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 des Gesetzes über das Kreditwesen — in die Eigenmittel einbezogen werden können, solange der Rückzahlungsanspruch nicht in weniger als zwei Jahren fällig wird oder aufgrund eines Vertrages fällig werden kann.

Begründung

Durch Artikel 4 Abs. 5 Buchstabe c des Richtlinienvorschlags würde die durch die KWG-Novelle 1984 geschaffene Möglichkeit, dem haftenden Eigenkapital Vermögenseinlagen stiller Gesellschafter und Genußrechtskapital zuzurechnen, weitgehend eingeschränkt.

Dies würde sich vor allem für die öffentlich-rechtlichen Sparkassen negativ auswirken, da diese auf Hereinnahme externer Kapitalbestandteile in besonderem Maße angewiesen sind, nachdem sie ansonsten kein Eigenkapital am Kapitalmarkt aufnehmen können.“

IV. Stellungnahme des Haushaltsausschusses

Der Haushaltsausschuß hat sich am 13. November 1986 wie folgt zu der Vorlage geäußert:

„Der Vorschlag wird in der vorliegenden Form abgelehnt, obwohl die Bemühungen der Kommission zur Vereinheitlichung des Eigenmittelbegriffs begrüßt werden. Für die erste Stufe einer Koordinierung ist das rechtliche Instrument einer Empfehlung besser geeignet als eine Richtlinie, wobei eine höhere Flexibilität bei den zu erwartenden erforderlichen Anpassungen des Eigenmittelbegriffs an neuere Entwicklungen im Vordergrund stehen.

Außerdem sollte der Eigenmittelbegriff auch enger als derzeit im Vorschlag vorgesehen definiert werden.“

V. Ausschlußempfehlung

Der federführende Finanzausschuß hat sich bei der Beratung des Richtlinienvorschlags darauf geeinigt, das Problem der Berücksichtigung der Gewährsträgerhaftung bei der Ermittlung des Eigenkapitals öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute nicht erneut zu diskutieren, nachdem diese Diskussion erst im Rahmen der Novellierung des Kreditwesengesetzes geführt worden ist (vgl. Drucksache 10/2510) und die Standpunkte der Fraktionen in dieser Frage unverändert geblieben sind.

Den Richtlinienvorschlag hat der Ausschuß einstimmig abgelehnt. Wie der mitberatende Haushaltsausschuß begrüßt er zwar die Bemühungen der Kommission zur Vereinheitlichung des Eigenmittelbegriffs, vertritt aber — ebenfalls wie der Haushaltsausschuß und auch die Bundesregierung — die Auffassung, daß das Instrument einer Empfehlung dem einer Richtlinie vorzuziehen sei. Eine Empfehlung erlaube eine flexiblere Anpassung des Eigenkapitalbegriffs an neuere Entwicklungen, als eine Richtlinie.

Bonn, den 3. Dezember 1986

Schlatter

Dr. von Wartenberg

Berichterstatte

