

Antrag

der Abgeordneten Dr. Uwe Jens, Hans Martin Bury, Wolfgang Roth, Hans Berger, Lieselott Blunck, Dr. Ulrich Böhme (Unna), Anke Fuchs (Köln), Volker Jung (Düsseldorf), Dr. Elke Leonhard-Schmid, Christian Müller (Zittau), Herbert Meißner, Albert Pfuhl, Peter W. Reuschenbach, Otto Schily, Horst Schmidbauer (Nürnberg), Ernst Schwanhold, Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk, Dr. Dietrich Sperling, Dr. Eckhart Pick, Dr. Peter Struck, Hans-Ulrich Klose und der Fraktion der SPD

Gegen wachsende Macht der Banken und Versicherungen und für mehr Wettbewerb bei Finanzdienstleistungen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die Privilegierung der Banken und Versicherungen in unserer Wettbewerbsordnung, die ihnen als „Sonderbereich“ im § 102 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) eingeräumt wird, ist nicht mehr gerechtfertigt.

Die Definition dieses Sonderbereichs war folgerichtig, weil zur Zeit der Verabschiedung des GWB wettbewerbsbeschränkende Sonderregelungen für diese Bereiche politisch gewollt und gesetzlich verankert waren. So war beispielsweise im Gesetz über das Kreditwesen in der Fassung des Jahres 1939 noch die öffentliche Bedürfnisprüfung für die Zulassung von Kreditinstituten festgelegt und es galten weitgehende Zins- und Wettbewerbsreglementierungen.

Ursprünglich hatte der Gesetzgeber zur Sicherung der Geldanlagen einer breiten Öffentlichkeit, insbesondere zum Schutz von Sparvermögen und zur Absicherung von Versicherungsleistungen, eine Begrenzung des Wettbewerbsrisikos im Finanzdienstleistungsgewerbe zugestanden. Damit sollten vor allem die privaten Sparer, Geldanleger und Versicherungsnehmer vor Verlust geschützt werden. Demgegenüber betrachtete der Gesetzgeber die Beschränkung des Wettbewerbs in diesen Wirtschaftszweigen als nachrangig. Dabei wurde folgendes übersehen:

Das Ziel der Sicherung von Einlagen sowie der langfristigen Erfüllbarkeit von Versicherungsverträgen soll nicht durch wettbewerbsrechtliche Sonderregelungen, sondern durch wirksame Aufsichts- und Sicherungsmechanismen erreicht

werden. Die Kompetenzen des Bundeskartellamtes und der Aufsichtsbehörden für das Kredit- bzw. Versicherungswesen werden jedoch durch die Privilegierung der Banken und Versicherungen im § 102 GWB eingeschränkt; Elemente des Verbraucherschutzes fehlen völlig.

2. Ein Grundpfeiler der sozialen Marktwirtschaft ist die Gewährleistung ausreichender Machtstreuung in der Wirtschaft.

In diesem Zusammenhang sind Einflußkonzentrationen, die sich aus der besonderen Stellung von Kapitalsammelstellen, wie Banken, Versicherungen und Sondervermögen, ergeben, besonders problematisch. Es ist marktwirtschaftlich geboten, einer solchen Konzentration entgegenzuwirken.

Hauptursachen dieser Einflußkonzentration sind Beteiligungen von Kapitalsammelstellen und das Depotstimmrecht der Banken. Hier sind wettbewerbskonformere Neuregelungen zu schaffen.

3. Die Effizienz und Wirksamkeit der Tätigkeit von Kontrollorganen der Kapitalgesellschaften in der Bundesrepublik Deutschland ist zunehmend in Frage gestellt. Dies wird nicht zuletzt belegt durch die immer wieder auftretenden Fälle skandalöser Vernachlässigung der Aufsichtspflichten – mit katastrophalen Folgen gerade für die Kleinaktionäre.

Eine effiziente und wirksame Aufsichtsratsstätigkeit in Kapitalgesellschaften wird unter anderem durch die Häufung von Aufsichtsratsmandaten behindert. Dies gilt auch für Aufsichtsratsmandate in Tochterunternehmen, die von einem einzelnen gesetzlichen Vertreter der Muttergesellschaft wahrgenommen werden.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die folgenden Forderungen berücksichtigt:

1. Streichung des § 102 GWB

Die ordnungspolitische Privilegierung der Kredit- und Versicherungswirtschaft ist durch ersatzlose Streichung des § 102 GWB aufzuheben.

Ausnahmeregelungen sind explizit zu ermöglichen für

- Beziehungen innerhalb historisch gewachsener Bankengruppen;
- die Abwicklung des Zahlungsverkehrs;
- zur Sicherung von Einlagen/Instituten über entsprechende Sicherungsfonds;
- Konsortialgeschäfte;
- den Austausch von Bonitätsmerkmalen von Kreditnehmern;
- die Bereitstellung gemeinsamer Kalkulationsgrundlagen für die Ermittlung der Nettoprämie von Schadenversicherungen;

- Tarifierungsgrundsätze des Rückversicherers im Massengeschäft;
- gemeinsame Tarife im Mitversicherungsgeschäft.

Neuregelungen sind im GWB nur insoweit zu schaffen, als eine gründliche Prüfung ergibt, daß diese Ausnahmeregelungen nicht bereits durch branchenunabhängige Sonderregelungen des GWB gedeckt sind.

Die Entscheidungen der Kartellbehörde über Ausnahmeregelungen ergehen im Benehmen mit den Aufsichtsbehörden.

Die Kompetenzen der Fachaufsicht des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen und des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen sind um Verbraucherschutzziele zu erweitern.

2. Anteilsbesitz von Kapitalsammelstellen

Für den Anteilsbesitz von Kapitalsammelstellen an einzelnen Gesellschaften wird eine Obergrenze von 5 % eingeführt.

Ausnahmen sind zulässig

- für Beteiligungen im Konzernverbund,
- für zeitlich befristete Beteiligungen durch Venture-Kapital-Gesellschaften oder entsprechenden Sondervermögen,
- mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde für zeitlich befristete Beteiligungen von Kreditinstituten im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen.

Zur Umsetzung sind das Kreditwesen-, Versicherungsaufsichts- und Investmentrecht sowie das Gesellschaftsrecht entsprechend zu novellieren. Auf eine EG-einheitliche Regelung ist zu drängen.

3. Depotstimmrecht

Das Depotstimmrecht der Banken soll nur noch aufgrund von Einzelvollmachten ausgeübt werden dürfen. Die Abgabe von Depotstimmen hat getrennt von etwaigen Eigenanteilsstimmen zu erfolgen.

Eine Einführung der brieflichen Stimmabgabe des Anteilseigners gegenüber der Verwaltung der Kapitalgesellschaft sollte geprüft werden. Dabei sollen ebenfalls keine Pauschalvollmachten erteilt, sondern lediglich Einzelanweisungen für jeweils vorher bestimmte Themen der Hauptversammlung gegeben werden dürfen.

4. Aufsichtsratsmandate

Die maximale Zahl von Aufsichtsratsmandaten wird auf fünf pro Person begrenzt. Die Ausnahmeregelung für Tochtergesellschaften wird gestrichen.

Darüber hinaus dürfen Vertreter von Banken, Versicherungen und anderen Kapitalsammelstellen nicht im Aufsichtsrat von untereinander im Wettbewerb stehenden Unterneh-

men vertreten sein. Überkreuzverflechtungen sind auszuschließen.

Das Handels- und Gesellschaftsrecht ist entsprechend zu ändern.

Bonn, den 27. Mai 1992

Dr. Uwe Jens
Hans Martin Bury
Wolfgang Roth
Hans Berger
Lieselott Blunck
Dr. Ulrich Böhme (Unna)
Anke Fuchs (Köln)
Volker Jung (Düsseldorf)
Dr. Elke Leonhard-Schmid
Christian Müller (Zittau)
Herbert Meißner

Albert Pfuhl
Peter W. Reuschenbach
Otto Schily
Horst Schmidbauer (Nürnberg)
Ernst Schwanhold
Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk
Dr. Dietrich Sperling
Dr. Eckhart Pick
Dr. Peter Struck
Hans-Ulrich Klose und Fraktion

Begründung

Zu Nummer 1

Streichung des § 102 GWB

Die historische Begründung für die wettbewerbsrechtliche Sonderstellung der Banken und Versicherungen in § 102 GWB ist entfallen. Es gibt nun jedoch eine Reihe nachgeschobener Begründungen, die sich allerdings nicht als stichhaltig erweisen.

Das Sicherheitsargument ist insoweit unzutreffend, als eine Einschränkung des Wettbewerbs zwar die Rentabilität erhöhen kann, diese jedoch kein Indikator für die Sicherheit der Unternehmen ist. Geeignete Sicherungsmaßnahmen zum Schutz vor ruinösem Preiswettbewerb oder zur Erhaltung von Markttransparenz erfordern keine Sonderstellung der Banken und Versicherungen im GWB, sondern sind durch aufsichtsrechtliche Regelungen sicherzustellen.

Argumentationen, die insbesondere der Kreditwirtschaft eine Sonderrolle wegen ihrer Geldschöpfungsfunktion und der besonderen Abhängigkeit von staatlicher und Notenbankpolitik zumißt, rechtfertigen angesichts einer Vielzahl anderer Regelungsgebiete, beispielsweise beim Umweltschutz, keine Sonderstellung einer Branche.

Notwendige Transparenz und die Schaffung nachvollziehbarer Kalkulationsgrundlagen rechtfertigen ebenfalls keine Sonderstellung der gesamten Branche, sondern lassen sich durch explizite Ausnahmeregelungen und eine Aufnahme verbraucherschutzrelevanter Kompetenzen in die Fachaufsicht wirkungsvoller ermöglichen.

Für die Versicherungswirtschaft ist die Bereitstellung von verbandsweiten Kalkulationsgrundlagen in der Schadenversicherung zwar erforderlich, um gerade kleinen Versicherern die Teil-

nahme am Wettbewerb zu ermöglichen; jedoch nur in bezug auf die tatsächliche Risikoberechnung (Nettoprämie) und nicht unter Vereinheitlichung von Verwaltungs- und Abschlußkosten. Darüber hinaus sind Tarifempfehlungen oder -abstimmungen nur für die standardisierte Übernahme von Rückversicherungsrisiken von Rück- an Erstversicherer sowie für das Mitversicherungsgeschäft erforderlich.

Zu Nummer 2

Anteilsbesitz von Kapitalsammelstellen

Die besondere Stellung von Kapitalsammelstellen in der sozialen Marktwirtschaft ergibt sich aus dem Umstand, daß die Beteiligung an anderen Gesellschaften zum Kernbereich der Unternehmens-tätigkeit gehört. Im Gegensatz zu Industrieunternehmen, die im Regelfall Beteiligungen – und die damit verbundenen Einflußnahmen – aus einer Gesamtunternehmensstrategie heraus auf Teil-märkten eingehen und mit ihrem Beteiligungskapital stärker be-grenzt sind, beteiligen sich Kapitalsammelstellen wesentlich umfangreicher und daher mit einem wesentlich größeren Einfluß-bereich.

Um Wettbewerbsverzerrungen und Einflußkonzentration zu ver-meiden, ist es daher sachgerecht, den Anteilsbesitz der Kapital-sammelstellen auf jeweils höchstens 5 % eines Unternehmens zu begrenzen. Ausnahmen sollen für die Möglichkeit der Konzern-bildung und für zeitlich befristete Beteiligungen von Unterneh-men oder Fonds, die Wagniskapital zur Verfügung stellen, vorge-sehen werden.

Zu Nummer 3

Depotstimmrecht

Bereits nach gegenwärtigem Recht dürfen Kreditinstitute das Depotstimmrecht nur bei ausdrücklicher Übertragung durch die Aktionäre ausüben. Diese Verbesserung der ursprünglichen Rechtslage hat jedoch noch nicht zu der erwünschten Beschrän-kung der Bankposition in den Hauptversammlungen geführt, da noch immer auch die Erteilung einer pauschalen 15-Monats-Vollmacht für jeweils eine Hauptversammlung jeder AG der im Depot befindlichen Aktien möglich ist.

Das Depotstimmrecht soll in Zukunft nur noch aufgrund von ausdrücklich anlässlich der bevorstehenden Hauptversammlung der jeweiligen AG erteilten Einzelvollmachten ausgeübt werden dürfen.

Die Möglichkeit einer entsprechenden brieflichen Anweisung gegenüber der Kapitalgesellschaft ist zu prüfen.

Zu Nummer 4

Begrenzung der Aufsichtsratsmandate

Dem Aufsichtsrat als dem maßgeblichen Kontrollorgan bei Kapi-talgesellschaften kommt unter ordnungspolitischen Gesichts-punkten eine besondere Bedeutung zu.

Die Wahrnehmung von Aufsichtsratsmandaten in untereinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen ist ordnungspolitisch bedenklich. Das gleiche gilt für Überkreuzverflechtungen.

Die Erfahrung zeigt zudem, daß insbesondere einzelne Vertreter großer Kapitalgesellschaften, die über umfangreiche Beteiligungen verfügen, mit sehr vielen Aufsichtsratsmandaten ausgestattet werden. Das Gesellschaftsrecht läßt bis zu zehn Mandate zu, soweit es sich um Tochtergesellschaften handelt sogar weitere fünf.

Eine Begrenzung auf höchstens fünf Mandate pro Person ist daher erforderlich.

Das Gesellschaftsrecht läßt weiterhin bisher zu, daß bis zu fünf Aufsichtsratsmandate in Tochtergesellschaften nicht auf die Gesamtzahl der maximal möglichen Mandate angerechnet werden.

Diese Regelung ist unter Berücksichtigung des oben Gesagten nicht sachgerecht. Für die Wirksamkeit der Kontrolle ist es unbeachtlich, ob das beaufsichtigte Unternehmen Tochtergesellschaft oder konzernfremd ist. Gerade Beispiele der letzten Zeit haben gezeigt, daß auch eine mangelnde Verteilung der Kontrollaufgaben innerhalb eines Konzerns bzw. Konzernvorstands zu katastrophalen Ergebnissen führen kann, insbesondere, wenn ein Firmengeflecht nur noch von einzelnen durchschaut wird.

