

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

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 12/6054 Nr. 2.3 —

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinien 77/780/EWG und 89/646/EWG betreffend Kreditinstitute, der Richtlinien 73/239/EWG und 92/49/EWG betreffend Schadenversicherungen, der Richtlinien 79/267/EWG und 92/96/EWG betreffend Lebensversicherungen sowie der Richtlinie 93/22/EWG betreffend Wertpapierfirmen zur verstärkten Beaufsichtigung dieser Finanzunternehmen

KOM(93) 363 endg. — »Rats-Dok. Nr. 8365/93«

A. Problem

Zur verstärkten Beaufsichtigung von Kreditinstituten, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen hat die EG-Kommission einen Vorschlag zur Verstärkung der Aufsicht über diese Finanzunternehmen vorgelegt. Dieser sieht insbesondere vor:

- Erweiterte Befugnisse der Aufsichtsbehörden, die Zulassung zu verweigern,
- Informationspflichten der Finanzinstitute gegenüber den Aufsichtsbehörden,
- Forderung, daß ein Finanzunternehmen seine Hauptverwaltung im gleichen Mitgliedstaat unterhält wie den satzungsmäßigen Sitz,
- Erweiterung des Informationsaustausches zwischen den Aufsichtsbehörden und anderen Stellen,
- Redepflicht des Abschlußprüfers des Finanzunternehmens gegenüber dessen Aufsichtsbehörden.

B. Lösung

Verabschiedung einer Beschlußempfehlung (Seite 3), in der der Richtlinienvorschlag begrüßt und die Notwendigkeit der geplanten Richtlinie dargelegt wird.

**Einstimmigkeit im Ausschuß bei Abwesenheit der Gruppen
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der PDS/Linke Liste.**

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag begrüßt den Richtlinienvorschlag (Anlage). Die Richtlinie ist erforderlich, um Erschütterungen des Bankenmarktes wie im „BCCI-Fall“ zu verhindern und so den gemeinsamen europäischen Bankenmarkt zu stärken und wettbewerbsfähig zu erhalten. Im deutschen Bankaufsichtsrecht sind die vorgesehenen Verstärkungen der Aufsichtsmöglichkeiten bereits weitgehend enthalten. Im Versicherungsaufsichtsrecht gibt es bereits die Redepflicht des Wirtschaftsprüfers. Diese Aufsichtsmöglichkeiten haben sich in der deutschen Aufsichtspraxis bewährt. Es ist zu begrüßen, daß sie nunmehr auch in den übrigen Mitgliedstaaten der EU Geltung erlangen sollen.

Bonn, den 23. Juni 1994

Der Finanzausschuß

Dankward Buwitt

Stellv. Vorsitzender

Kurt Palis

Berichterstatter

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

KOM(93) 363 endg. - SYN 468

Brüssel, den 28. Juli 1993

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Änderung

**der Richtlinien 77/780/EWG und 89/646/EWG betreffend Kreditinstitute,
der Richtlinien 73/239/EWG und 92/49/EWG betreffend Schadenversicherungen,
der Richtlinien 79/267/EWG und 92/96/EWG betreffend Lebensversicherungen
sowie der Richtlinie 93/22/EWG betreffend Wertpapierfirmen
zur verstärkten Beaufsichtigung dieser Finanzunternehmen**

(von der Kommission vorgelegt)

Begründung**1. Hauptziele des Vorschlags**

Hauptziel dieser Richtlinie ist es, Änderungen für die Rahmenrichtlinien im Finanzdienstleistungssektor vorzuschlagen, der sowohl die Bank-, Versicherungs- als auch die Wertpapiertätigkeiten umfaßt. Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen die Richtlinien 77/780/EWG und 89/646/EWG (Erste und Zweite Bankrechtskoordinierungsrichtlinie) für den Bankbereich, die Richtlinien 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG und 92/96/EWG (Schaden- und Lebensversicherungsrichtlinien) für den Versicherungsbereich sowie die Richtlinie 93/22/EWG (Wertpapierdienstleistungsrichtlinie) für den Wertpapierbereich. Mit dieser neuen Richtlinie sollen die Befugnisse der Aufsichtsbehörden so gestärkt werden, daß sie Betrugsfälle und andere Unregelmäßigkeiten im Finanzdienstleistungssektor besser verhindern können.

Die obengenannten Rahmenrichtlinien sehen Zulassungsverfahren für Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen vor, die die durch den Anwendungsbereich der jeweiligen Richtlinie abgedeckten Tätigkeiten ausüben wollen. Gemäß dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und der Zulassung durch die Herkunftslandbehörden können diese verschiedenen Finanzunternehmen nun entweder uneingeschränkt grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen erbringen oder aber Zweigniederlassungen in anderen Mitgliedstaaten eröffnen.

Ansichts einer Reihe von jüngsten Betrugsfällen im Finanzdienstleistungssektor und insbesondere des Falls der "Bank for Credit and Commerce International" (BCCI) wurde die Frage aufgeworfen, ob das durch die Finanz-

~~WIRTSCHAFTSABTEILUNG~~

dienstleistungsrichtlinien eingeführte Aufsichtssystem, das auf der gegenseitigen Anerkennung basiert, ausreichend ist. In diesem Zusammenhang wurden eine Reihe von Untersuchungen durchgeführt, wie z.B. die Studie des Beratenden Bankenausschusses der EG, der Bericht des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht sowie der Bingham-Bericht im Vereinigten Königreich. In der Ankündigung von Sir Leon Brittan im ECOFIN-Rat im November 1992 wurde schließlich auf die wesentlichen Schlußfolgerungen dieser Untersuchungen verwiesen und betont, daß der grundlegende Ansatz der Finanzdienstleistungsrichtlinien zwar zufriedenstellend sei, es aber nichtsdestoweniger einige Aspekte gebe, bei denen die Vorkehrungen für die Finanzaufsicht ergänzt werden müßten.

So sehen die Finanzdienstleistungsrichtlinien zum einen die Zulassung eines Kreditinstituts, eines Versicherungsunternehmens bzw. einer Wertpapierfirma als eine eigenständige Einheit vor, d.h. ohne Bezugnahme auf die Gruppe, dem diese einzelne Einheit eventuell angehört. Die einzige diesbezüglich bestehende Vorschrift schreibt fest, daß die Aktionäre, die eine qualifizierte Beteiligung halten, geeignete Personen sein sollten, womit jedoch nicht alle möglichen Fälle abgedeckt werden. Deshalb wird für den Fall, in dem ein Finanzunternehmen Teil einer Gruppe ist, vorgeschlagen, daß die Gruppenstruktur so transparent aufgebaut sein muß, daß das Finanzunternehmen als solches wirksam beaufsichtigt werden kann. Zu diesem Zweck müssen den zuständigen Behörden bei der Erstzulassung ausreichende Informationen übermittelt werden, was auch für spätere Veränderungen der Konzernstruktur gilt.

Zum anderen wurde es für erforderlich und wünschenswert gehalten sicherzustellen, daß die Hauptverwaltung von Finanzunternehmen in dem gleichen Mitgliedstaat verbleibt wie der satzungsmäßige Sitz. Damit soll

~~12/8235-05~~

gewährleistet werden, daß die Aufsichtsbehörden einen engen Kontakt mit dem Beschlußfassungsorgan des Finanzunternehmens halten können. Diese Bestimmung ist bereits Gegenstand der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie (WDR), d.h. dieser Punkt muß nur in den Bank- und Versicherungsrichtlinien geändert werden.

Ferner ist eine Bestimmung aufgenommen worden, um die Existenz von angemessenen Informationskanälen sicherzustellen, damit aufsichtsrelevante Informationen in jeder Richtung zwischen den zuständigen Behörden und bestimmten anderen Organen zirkulieren können, die in den Mitgliedstaaten mit besonderen Aufgaben betraut wurden. Der Austausch von vertraulichen Informationen zu Aufsichtszwecken ist bereits in den Rahmenrichtlinien vorgesehen, und zwar (1) zwischen den zuständigen Behörden und Organen, die an der Liquidation von Finanzunternehmen beteiligt sind, und (2) zwischen den zuständigen Behörden und den Pflichtprüfern. Es wird vorgeschlagen, diese Möglichkeit auch auf die Behörden auszudehnen, die die Liquidatoren bzw. die Pflichtprüfer beaufsichtigen. Damit sollen die zuständigen Behörden prüfen können, ob die Liquidatoren und/oder Pflichtprüfer ihren Aufgaben ordnungsgemäß nachkommen. Ferner wird vorgeschlagen, die Liste der möglichen Informationsempfänger zu verlängern und auch Gesellschaftsrechtprüfer und Organe aufzunehmen, die für die Überwachung von Zahlungssystemen und Abwicklungsdienstleistungen zuständig sind. Diese Möglichkeit des Informationsaustausches ist für die zuständigen Behörden insofern von Bedeutung, als sie so Betrügern das Handwerk legen können. Voraussetzung ist allerdings, daß dieser Austausch nur zu Aufsichtszwecken erfolgt und das Berufsgeheimnis streng gewahrt bleibt.

Diesbezüglich enthält die WDR (Artikel 25 Absatz 9) eine Erklärung der Kommission, derzufolge bis Ende Juli 1993 ein Änderungsvorschlag

hinsichtlich des Informationsaustausches vorgelegt wird. Dieser Vorschlag soll dieser Zielsetzung Rechnung tragen.

Schließlich ist eine Vorschrift zweckmäßig, derzufolge Pflichtprüfer, die an der Vorbereitung des Abschlusses eines Finanzunternehmens beteiligt sind, den zuständigen Behörden Unregelmäßigkeiten melden sollten, von denen sie im Laufe ihrer Arbeit Kenntnis erhalten.

Die Form einer Richtlinie zur Erlangung der obengenannten Zielsetzungen ist insofern gerechtfertigt, als die Finanzdienstleistungsrichtlinien ein grundlegendes Instrumentarium zur Verwirklichung des Europäischen Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen darstellen und in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen. Deshalb muß auch diese Richtlinie, die "sektorübergreifend" Änderungen zur Stärkung der aufsichtsrechtlichen Befugnisse in den drei Bereichen vorschlägt, gemäß Artikel 57 EWG-Vertrag in die Zuständigkeit der EWG fallen. Da in der Gemeinschaft ein grenzüberschreitender Koordinierungsbedarf besteht, stellt die Richtlinienform das geeignetste Mittel zur Verwirklichung dieser Ziele dar.

II. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 1

Hierbei handelt es sich um die Bestimmung des Begriffs "Gruppe", der sich zum einen aus der Definition von "Beteiligung" im Sinne von Artikel 1 der Richtlinie 92/30/EWG und zum anderen aus der Definition von "Kontrolle" im

Sinne von Artikel 1 der Richtlinien 89/646/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG und 93/22/EWG ableitet.

Artikel 2

Dieser Artikel enthält allgemeine Bestimmungen, um eine größere Transparenz von Gruppenstrukturen sicherzustellen und die Schaffung undurchsichtiger Verbindungen zu verhindern. So sind die zuständigen Behörden nun befugt, die Zulassung zu verweigern, wenn sie eine wirksame Beaufsichtigung der Finanzunternehmen angesichts undurchsichtiger Verbindungen zwischen den verschiedenen Einheiten für schwierig halten. Darüber hinaus müssen die Unternehmen den Behörden detaillierte Informationen über den organisatorischen Aufbau der Gruppe übermitteln, so wie schließlich auch jegliche Veränderung der Gruppenstruktur mitgeteilt werden muß.

Artikel 3

Dieser Artikel schreibt den Finanzunternehmen vor, ihre Hauptverwaltung in dem gleichen Mitgliedstaat wie ihren satzungsmäßigen Sitz anzusiedeln, so daß die zuständigen Behörden einen tatsächlichen Kontakt mit den beschlußfassenden Organen der Unternehmen unterhalten und so eine direktere Kontrolle bewerkstelligen können. Diese Vorschrift ist für Wertpapierfirmen bereits in der WDR enthalten und soll nun auf Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen ausgedehnt werden.

Artikel 4

Dieser Artikel stellt eine Ausweitung der Vorschriften der Rahmenrichtlinien für die drei Finanzbereiche dar, die bereits einen gewissen Austausch vertraulicher Informationen zwischen den verschiedenen Behörden eines oder mehrerer Länder sowie zwischen den zuständigen Behörden und bestimmten anderen Organen gestatten. Dieser Informationsaustausch wird nun auch für die Behörden gelten, die derartige Organe beaufsichtigen, z.B. die Behörden, die für die Überwachung der Liquidations- und Konkursverfahren von Unternehmen bzw. für die Zulassung der Pflichtprüfer zuständig sind. Darüber hinaus gelten auch einige spezifische Berufszweige als mögliche Adressaten von vertraulichen Informationen, z.B. diejenigen, die Lücken im Gesellschaftsrecht aufdecken bzw. Zahlungssysteme überwachen.

Artikel 5

In Anbetracht des Zugangs, den die Pflichtprüfer zu den Abschlüssen der Finanzunternehmen und anderen wichtigen Unterlagen haben, können sie im allgemeinen Aufsichtsprozeß eine Schlüsselrolle spielen. Dieser Artikel verpflichtet die Pflichtprüfer von Unternehmensabschlüssen, die zuständigen Behörden zu informieren, wenn ihnen Unregelmäßigkeiten im Geschäftsgebaren eines Finanzunternehmens bekannt werden.

Artikel 6

Dieser Artikel verpflichtet die Mitgliedstaaten, diese Richtlinie bis zum 1. Juli 1995 umzusetzen. Dieser Termin entspricht der Umsetzungsfrist für die WDR.

Artikel 7

Hierbei handelt es sich nicht um Begriffsbestimmungen, sondern um ein einfaches Mittel zur effizienten Abfassung dieser Richtlinie. Dabei werden alle Institute genannt, die in den Rahmenrichtlinien definiert sind.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Änderung

**der Richtlinien 77/780/EWG und 89/646/EWG betreffend Kreditinstitute,
der Richtlinien 73/239/EWG und 92/49/EWG betreffend Schadenversicherungen,
der Richtlinien 79/267/EWG und 92/96/EWG betreffend Lebensversicherungen
sowie der Richtlinie 93/22/EWG betreffend Wertpapierfirmen
zur verstärkten Beaufsichtigung dieser Finanzunternehmen**

Der Rat der Europäischen Gemeinschaften —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 57 Absatz 2, erster und dritter Satz,

auf Vorschlag der Kommission¹,

in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament²,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses³,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Erste Richtlinie des Rates 77/780/EWG vom 12. Dezember 1977⁴ und die Zweite Richtlinie des Rates 89/646/EWG vom 15. Dezember 1989⁵ zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute schreiben die Zulassungsbedingungen für Kreditinstitute fest.

1 ABI. Nr. C, ... 199...., S.

2 ABI. Nr. C, ... 199...., S.

3 ABI. Nr. C, ... 199...., S.

4 ABI. Nr. L 322 vom 17.12.1977, S. 30

5 ABI. Nr. L 386 vom 30.12.1989, S. 1

XIV/1078/1993 1

Die Erste Richtlinie des Rates 73/239/EWG vom 24. Juli 1973⁶, insbesondere geändert durch die Dritte Richtlinie des Rates 92/49/EWG vom 18. Juni 1992⁷ zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) schreiben die Zulassungsbedingungen für Versicherungsunternehmen im Bereich der Schadenversicherung fest.

Die Erste Richtlinie des Rates 79/267/EWG vom 5. März 1979⁸, insbesondere geändert durch die Dritte Richtlinie 92/96/EWG vom 10. November 1992⁹ zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Direktversicherung (Lebensversicherung) schreiben die Zulassungsbedingungen für Versicherungsunternehmen im Bereich der Lebensversicherung fest.

Richtlinie 93/22/EWG vom 10. Mai 1993¹⁰ über Wertpapierdienstleistungen schreibt die Zulassungsbedingungen für Wertpapierfirmen fest.

Die Notwendigkeit der Verstärkung der Befugnisse der zuständigen Behörden bringt die Änderung der bestehenden Richtlinien in den betroffenen Bereichen mit sich. Eine rechtlich bindende Gemeinschaftsrichtlinie ist das einzig geeignete Mittel, um diese Notwendigkeit zu erfüllen. Diese Maßnahme beschränkt sich auf das Minimum, das zur Erreichung des gewünschten Zieles notwendig ist, und sie ist deshalb verhältnismäßig.

Zu dieser Richtlinie wurden der Beratende Bankenausschuß, der durch die Richtlinie des Rates 77/780/EWG eingesetzt wurde, sowie der Versicherungsausschuß gehört, der durch die Richtlinie des Rates 91/675/EWG¹¹ eingesetzt wurde.

6 ABl. Nr. L 228 vom 16.8.1973, S. 3

7 ABl. Nr. L 228 vom 11.8.1992, S. 1

8 ABl. Nr. L 63 vom 13.3.1979, S. 1

9 ABl. Nr. L 360 vom 9.12.1992, S. 1

10 ABl. Nr. L 141 vom 11.6.1993, S. 27

11 ABl. Nr. L 374 vom 31.12.1991, S. 32

Der Konkurs der "Bank for Credit and Commerce International" (BCCI) sowie andere Vorkommnisse haben die Notwendigkeit aufgezeigt, die Befugnisse der für die Überwachung der Kreditinstitute in den Mitgliedstaaten zuständigen Behörden zu stärken. Es ist wünschenswert, für den gesamten Finanzdienstleistungsbereich vergleichbare Maßnahmen anzunehmen, d.h. sie sollen auch für die Behörden gelten, die für die Überwachung von Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen zuständig sind.

Die Richtlinien 77/780/EWG, 89/646/EWG, 73/239/EWG, geändert durch Richtlinie 92/49/EWG, 79/267/EWG, geändert durch Richtlinie 92/96/EWG und 93/22/EWG (im folgenden "die Richtlinien" genannt) enthalten die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten eine Genehmigung für die Aufnahme der Tätigkeit erteilen dürfen. In diesen Voraussetzungen noch nicht enthalten ist die Anforderung, daß im Falle eines einer Gruppe angehörenden Kreditinstituts, Versicherungsunternehmens oder einer Wertpapierfirma die Gruppenstruktur so transparent sein muß, daß eine wirksame Beaufsichtigung möglich ist.

Den Richtlinien zufolge sollten dem Zulassungsantrag also ausreichend detaillierte Informationen beigelegt werden, so daß sich die zuständigen Behörden ein Bild davon machen können, ob eine wirksame Beaufsichtigung in der Praxis möglich ist.

Die Richtlinien 89/646/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG und 93/22/EWG schreiben bereits fest, daß den zuständigen Behörden die Identität der Aktionäre oder vergleichbarer Personen sowie der Beteiligungsbetrag mitzuteilen sind und daß die zuständigen Behörden die Zulassung in Fällen verweigern können, in

denen eine solide und umsichtige Führung des Finanzunternehmens nicht gewährleistet ist.

Für bestehende Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen sollte klargestellt werden, daß jede bedeutende Änderung der Bedingungen, unter denen die zuständigen Behörden eine Zulassung erteilt haben, diesen Behörden zwecks Überprüfung mitzuteilen ist, so daß diese erneut bewerten können, ob die geänderten Bedingungen noch den Zielsetzungen der Zulassung entsprechen. Durch die Richtlinien sind die zuständigen Behörden bereits befugt, die Zulassung zu entziehen, wenn die an sie geknüpften Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. Für den Fall, daß eine Gruppe, der ein bestehendes Kreditinstitut, Versicherungsunternehmen oder eine Wertpapierfirma angehört, so umgestaltet wird, daß die Transparenz ihrer Finanz-, Rechts- oder Beschlußfassungsstruktur oder aber ihres Verwaltungsapparates soweit eingeschränkt wird, daß das Finanzunternehmen nicht mehr wirksam beaufsichtigt werden kann, verleihen diese Maßnahmen den Aufsichtsbehörden nun als "ultima ratio" die notwendigen Befugnisse, die einmal erteilte Zulassung zu entziehen.

Die wirksame Beaufsichtigung eines Kreditinstituts, Versicherungsunternehmens oder einer Wertpapierfirma kann beeinträchtigt werden, wenn die zuständigen Behörden mit der Unternehmensleitung keinen tatsächlichen Kontakt unterhalten können, weil sich die Hauptverwaltung in einem anderen Land als der satzungsmäßige Sitz befindet. Deshalb muß sich die Hauptverwaltung eines Kreditinstituts, Versicherungsunternehmens oder einer Wertpapierfirma in dem gleichen Land wie der satzungsmäßige Sitz befinden. Richtlinie 93/22/EWG schreibt diese Anforderung für Wertpapierfirmen bereits fest.

~~XX/11070/12~~

Die Richtlinien 89/646/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG sowie 93/22/EWG enthalten bereits eine genaue Auflistung von Organen, an die die zuständigen Behörden Informationen weiterleiten können. Zur Wahrung der Vertraulichkeit sollte diese Liste streng begrenzt bleiben. Im Lichte des BCCI-Falls und anderer Vorkommnisse ist es wünschenswert, in diese begrenzte Liste bestimmte Organe aufzunehmen, die bei eventuell notwendig werdenden Nachforschungen in einem Kreditinstitut, Versicherungsunternehmen oder einer Wertpapierfirma zur Erreichung der Aufsichtsziele eine Schlüsselrolle spielen können.

Die Richtlinien 89/646/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG sowie 93/22/EWG enthalten Bestimmungen über den Austausch vertraulicher Informationen zwischen den zuständigen Behörden und den mit der Pflichtprüfung der Abschlüsse von Kreditinstituten, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen betrauten Personen. Da diese Pflichtprüfer Zugang zu Unterlagen haben, aus denen eindeutig hervorgeht, ob ein Kreditinstitut, Versicherungsunternehmen bzw. eine Wertpapierfirma den Verpflichtungen nachkommt oder nicht, sollten sie - auch im Interesse des Einleger-, Versicherungsnehmer- und Anlegerschutzes - dazu verpflichtet werden, den zuständigen Behörden bestimmte bedeutsame Informationen zu melden. Diese Verpflichtung sollte nur bei einer Reihe von genau definierten Fällen geltend gemacht werden.

Im Falle eines Kreditinstituts, Versicherungsunternehmens oder einer Wertpapierfirma mit Zweigniederlassungen in mehr als einem Mitgliedstaat oder das/die Teil einer Kreditinstituts -, Versicherungs- oder Wertpapierfirmengruppe ist, die Niederlassungen in mehr als einem Mitgliedstaat hat, ist es wünschenswert, für die Durchführung und



Koordinierung der verschiedenen Prüfungen nach Möglichkeit nur einen Pflichtprüfer zu bestellen. Es ist jedoch nicht zweckmäßig, diese Anforderung in der Richtlinie verbindlich vorzuschreiben.

Es ist sinnvoll, daß die zuständigen Behörden mit einem Vetorecht hinsichtlich der Bestellung oder Wiederbestellung der mit der Pflichtprüfung der Abschlüsse betrauten Personen ausgestattet werden, wenn diese beispielsweise mit den zuständigen Behörden nicht zusammengearbeitet oder aus der Sicht dieser Behörden anderweitig nicht korrekt gehandelt haben. Angesichts der derzeitigen einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften über das Verhältnis von zuständigen Behörden, Pflichtprüfern und Aktionären ist es nicht zweckmäßig, dies in dieser Richtlinie festzuschreiben -

hat folgende Richtlinie erlassen:

Artikel 1

Begriffsbestimmung

Artikel 1 der Richtlinie 77/780/EWG wird ein neuer fünfter Gedankenstrich angefügt,

Artikel 1 der Richtlinie 92/49/EWG wird ein neuer Buchstabe (l) angefügt,

Artikel 1 der Richtlinie 92/96/EWG wird ein neuer Buchstabe (m) angefügt und

Artikel 1 der Richtlinie 93/22/EWG wird eine neue Ziffer 15 angefügt, deren Wortlaut wie folgt lautet:

„*Gruppe*: eine Situation, in der zwei oder mehr Unternehmen direkt oder indirekt verbunden sind durch

- (a) eine 'Beteiligung', d.h. das direkte oder indirekte Halten von mindestens 20 % der Stimmrechte oder des Kapitals an einem anderen Unternehmen oder
- (b) 'Kontrolle', d.h. das Verhältnis zwischen einer Muttergesellschaft und einer Tochtergesellschaft – wie in Artikel 1 der Richtlinie 83/349/EWG¹² vorgesehen – oder ein gleichgeartetes Verhältnis zwischen einer natürlichen oder juristischen Person und einem Unternehmen.“

Artikel 2

Gruppenstrukturen

1. Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 77/780/EWG wird ein vierter Gedankenstrich angefügt und

Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie 93/22/EWG wird ein dritter Gedankenstrich angefügt, der wie folgt lautet:

12 ABl. Nr. L 193 vom 18.7.1983, S. 1

— Im Falle eines Finanzunternehmens, das einer Gruppe angehört, müssen sich die zuständigen Behörden vergewissern, daß die Gruppenstruktur und insbesondere die vorgeschlagenen Verbindungen zwischen dem Finanzunternehmen und anderen Gruppeneinheiten dergestalt sind, daß das Finanzunternehmen wirksam beaufsichtigt werden kann."

2. Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 77/780/EWG und Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 93/22/EWG wird nach dem ersten Satz folgender Satz angefügt:

"Gehört ein Finanzunternehmen einer Gruppe an, sind Angaben über den organisatorischen Aufbau der Gruppe vorzulegen, einschließlich ausreichender Detailangaben über die Gruppenstruktur und die vorgeschlagenen Verbindungen zwischen dem Finanzunternehmen und den anderen Gruppeneinheiten. Sie sollen es den zuständigen Behörden erlauben festzustellen, ob das Finanzunternehmen wirksam beaufsichtigt werden kann."

3. Nach Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 73/239/EWG, geändert durch Richtlinie 92/49/EWG, und nach Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 79/267/EWG, geändert durch Richtlinie 92/96/EWG wird jeweils ein neuer Absatz 1 Buchstabe a) eingefügt, der wie folgt lautet:

"Gehört ein Versicherungsunternehmen einer Gruppe an, so haben sich die zuständigen Behörden zu vergewissern, daß die Gruppenstruktur und insbesondere die vorgeschlagenen Verbindungen zwischen dem Versicherungsunternehmen und anderen Konzerneinheiten dergestalt sind, daß das Versicherungsunternehmen wirksam beaufsichtigt werden kann. Das Versicherungsunternehmen hat Angaben über den organisatorischen Aufbau der Gruppe vorzulegen, einschließlich ausreichender Detailangaben über die Gruppenstruktur und die vorgeschlagenen

Verbindungen zwischen dem Versicherungsunternehmen und den anderen Gruppeneinheiten."

- 4.(a) Artikel 3 der Richtlinie 77/780/EWG und
Artikel 3 der Richtlinie 93/22/EWG
wird ein neuer Absatz 8 angefügt, der wie folgt lautet:

"Die Mitgliedstaaten schreiben vor, daß ein Finanzunternehmen den zuständigen Behörden folgende Fälle melden muß:

- Aufnahme in eine Gruppe;
 - Änderung der Struktur der Gruppe, der es angehört;
- in diesen Fällen findet Absatz 4 Anwendung.

- (b) Artikel 8 der Richtlinie 73/239/EWG, geändert durch Richtlinie 92/49/EWG
und Artikel 8 der Richtlinie 79/267/EWG, geändert durch Richtlinie 92/96/EWG wird ein neuer Absatz 5 angefügt, der wie folgt lautet:

"Die Mitgliedstaaten schreiben vor, daß ein Finanzunternehmen den zuständigen Behörden folgende Fälle melden muß:

- Aufnahme in eine Gruppe;
 - Änderung der Struktur der Gruppe, der es angehört;
- in diesen Fällen findet Absatz 1 Buchstabe a) Anwendung."

Artikel 3**Hauptverwaltung und satzungsmäßiger Sitz**

Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 77/780/EWG und Artikel 6 Buchstabe a) der Richtlinie 73/239/EWG, geändert durch Richtlinie 92/49/EWG sowie Artikel 6 Buchstabe a) der Richtlinie 79/267/EWG, geändert durch Richtlinie 92/96/EWG wird ein weiterer Gedankenstrich angefügt, der wie folgt lautet:

- "- die Hauptverwaltung des Finanzunternehmens muß sich in dem gleichen Mitgliedstaat wie sein satzungsmäßiger Sitz und zugleich in dem Staat befinden, in dem die Zulassung beantragt ist."

Artikel 4**Informationsaustausch**

1. Artikel 12 Absatz 5 der Richtlinie 77/780/EWG in der Fassung von Artikel 16 der Richtlinie 89/646/EWG, Artikel 16 Absatz 5 der Richtlinie 92/49/EWG und Artikel 15 Absatz 5 der Richtlinie 92/96/EWG und Artikel 25 Absatz 5 Buchstabe b) der Richtlinie 93/22/EWG werden wie folgt geändert:

(a) Der zweite Gedankenstrich erhält folgende Fassung:

- "- mit den Organen, die mit der Liquidation oder dem Konkurs oder ähnlichen Verfahren von Finanzunternehmen befaßt werden sowie mit den für die Beaufsichtigung dieser Organe zuständigen Behörden,"

(b) Der dritte Gedankenstrich erhält folgende Fassung:

"- mit den mit der Pflichtprüfung der Abschlüsse des Finanzunternehmens betrauten Personen und den Behörden, die für die Zulassung der Pflichtprüfer zuständig sind,"

(c) Ein neuer vierter Gedankenstrich wird hinzugefügt, der wie folgt lautet:

"- mit den zuständigen Organen für die Aufdeckung und Verfolgung von Verstößen gegen das Gesellschaftsrecht, insbesondere gegen die Rechtsvorschriften, die die Rechte und Pflichten von Aktionären und von Mitgliedern der Verwaltungs-, Leitungs- und Aufsichtsorgane des Unternehmens regeln, und gegen die Rechtsvorschriften für Übernahmeangebote sowie mit den Personen, die von diesen zuständigen Organen mit der Ausführung spezifischer Aufgaben betraut werden."

2. Artikel 12 Absatz 5 der Richtlinie 77/780/EWG in der Fassung von Artikel 16 der Richtlinie 89/646/EWG und Artikel 25 Absatz 5 Buchstabe b) der Richtlinie 93/22/EWG wird ein neuer fünfter Gedankenstrich angefügt, der wie folgt lautet:

"- mit Zentralbankabteilungen oder anderen für die Beaufsichtigung von Zahlungssystemen verantwortlichen Organen,"

3. Artikel 12 Absatz 5 der Richtlinie 77/780/EWG in der Fassung von Artikel 16 der Richtlinie 89/646/EWG wird ein neuer Absatz 8 angefügt, der wie folgt lautet:

"Dieser Artikel hindert die zuständigen Behörden nicht daran, die in den Absätzen 1 bis 4 genannten Informationen einer Clearingstelle oder ähnlichen Einrichtungen mitzuteilen, die den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nach Clearing- oder Abrechnungsdienstleistungen für einen ihrer Märkte erbringen darf, wenn die Informationsübermittlung nach Auffassung der zuständigen Behörden

notwendig ist, um das reibungslose Funktionieren dieser Stellen im Hinblick auf Marktstörungen oder mögliche Marktstörungen sicherzustellen. Die erhaltenen Informationen unterliegen den in Absatz 1 genannten Bedingungen des Berufsgeheimnisses. Die Mitgliedstaaten gewährleisten jedoch, daß die gemäß Absatz 2 erhaltenen Informationen nicht Gegenstand der im vorliegenden Absatz genannten Weitergabe sein dürfen, es sei denn, das ausdrückliche Einverständnis der zuständigen Behörde, die die Informationen erteilt hat, liegt vor."

Artikel 5

Aufgabe der Pflichtprüfer

Artikel 12 der Richtlinie 77/780/EWG in der Fassung von Artikel 16 der Richtlinie 89/646/EWG wird ein neuer Absatz 9 angefügt,

Artikel 16 der Richtlinie 92/49/EWG und Artikel 15 der Richtlinie 92/96/EWG wird ein neuer Absatz 7 angefügt und

Artikel 25 der Richtlinie 93/22/EWG wird ein neuer Absatz 10 angefügt, der wie folgt lautet:

"Die Mitgliedstaaten schreiben vor, daß jede mit der Pflichtprüfung der Abschlüsse von Finanzunternehmen betraute Person verpflichtet ist, den zuständigen Aufsichtsbehörden unverzüglich Bericht zu erstatten, wenn sie bei dieser Arbeit Kenntnis von Tatsachen erlangt, die im Hinblick auf den Bestätigungsvermerk zu ernsthaften Vorbehalten oder zur Verweigerung führen dürften, die Existenz des Finanzunternehmens gefährden, seine Entwicklung ernsthaft beeinträchtigen oder den Schutz der Kunden gefährden, oder aus denen hervorgeht, daß gegen die Grundsätze einer soliden Geschäftsführung schwer verstoßen wurde."

Artikel 6
Schlußbestimmungen

Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie bis spätestens zum 1. Juli 1995 nachzukommen.

Diese Bestimmungen treten spätestens bis zum 31. Dezember 1995 in Kraft. Die Mitgliedstaaten setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Artikel 7

Das Wort 'Finanzunternehmen' in dieser Richtlinie ist zu ersetzen durch:

- das Wort 'Kreditinstitut', sofern diese Richtlinie die Richtlinien 77/780/EWG und 89/646/EWG ändert;
- das Wort 'Versicherungsunternehmen', sofern diese Richtlinie die Richtlinien 73/239/EWG, 92/49/EWG, 79/267/EWG und 92/96/EWG ändert;
- das Wort 'Wertpapierfirma', sofern diese Richtlinie die Richtlinie 93/22/EWG ändert.

Artikel 8

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Auswirkungen auf Wettbewerb und Beschäftigung**I. Wie läßt sich diese Maßnahme hauptsächlich rechtfertigen?**

Mit dieser Richtlinie sollen bestehende Richtlinien geändert werden, um die Beaufsichtigung im Bank-, Versicherungs- und Wertpapierbereich zu stärken.

II. Merkmale der betroffenen Unternehmen

Von dieser Richtlinie sind nicht nur Kreditinstitute, Finanzinstitute, Lebensversicherungen, Schadenversicherungen und Wertpapierfirmen betroffen, sondern auch die in der Gemeinschaft zugelassenen Pflichtprüfer.

III. Wozu werden die Unternehmen direkt verpflichtet?

Dem Vorschlag zufolge können die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die betroffenen Unternehmen zum einen verpflichten, im Hinblick auf eine wirksame Beaufsichtigung Informationen über ihre Gruppenstruktur offenzulegen.

Zum anderen sind die Pflichtprüfer gehalten, den zuständigen Aufsichtsbehörden unter bestimmten Umständen schwerwiegende Unregelmäßigkeiten zu melden.

- IV. Wozu könnten die örtlichen Behörden die Unternehmen indirekt verpflichten?

Keine Verpflichtung.

- V. Gibt es spezielle Maßnahmen für KMU? Wenn ja, welcher Art?

Keine speziellen Maßnahmen.

- VI. Welches ist die erwartete Auswirkung auf:

- (a) die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen?
- (b) die Beschäftigung?

- (a) Durch eine verstärkte Beaufsichtigung der obengenannten Unternehmen wird gewährleistet, daß diese unmittelbar am Wettbewerb auf dem gemeinsamen Bank-, Versicherungs- und Wertpapierdienstleistungsmarkt teilhaben können.
- (b) Eine angemessene Beaufsichtigung trägt dazu bei, den Fortbestand der Unternehmen und somit den Schutz der obengenannten Wirtschaftszweige zu gewährleisten.

- VII. Sind die Sozialpartner gehört worden? Welche Meinung vertreten sie?

Nein, die vorgeschlagenen Maßnahme hat keine Auswirkung auf die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern und den Beschäftigungsstand.

Begründung der "BCCI-Folgemaßnahmen-Richtlinie"
Im Lichte des Subsidiaritätsprinzips

Ziel dieser Richtlinie ist es, die bestehenden Rahmenrichtlinien in den drei genannten Finanzsektoren abzuändern. Diese Richtlinien regeln die Tätigkeit von Kreditinstituten (Erste und Zweite Bankrechtskoordinierungsrichtlinie), von Versicherungen (Dritte Nichtlebensversicherungsrichtlinie und Dritte Lebensversicherungsrichtlinie) sowie von Wertpapierfirmen (Wertpapierdienstleistungsrichtlinie). Diese Texte zielen darauf ab, "unter dem zweifachen Aspekt der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs (in den obengenannten drei Sektoren) ein wesentliches Instrument für die Verwirklichung des Binnenmarktes (zu sein), der durch die Einheitliche Europäische Akte beschlossen und durch das Weißbuch der Kommission vorgezeichnet worden ist." Sie führen für die Institute dieser drei Finanzsektoren den sogenannten "Europäischen Paß" ein, indem sie den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der Zulassung sowie die grundlegende Harmonisierung der Aufsichtssysteme festschreiben und das Prinzip der Herkunftslandkontrolle verankern. Dieser Richtlinienentwurf zielt nun auf einen Ausbau der Aufsichtssysteme ab und behandelt insbesondere grenzüberschreitende Aspekte, die sich aus den in jüngster Zeit auf den internationalen Finanzmärkten aufgetretenen Problemen ergeben. Daher fällt er gemäß Artikel 57 EWG-Vertrag in die Zuständigkeit der Gemeinschaft.

Die in dieser Richtlinie behandelten Maßnahmen sind auf alle EG-Institute anzuwenden. Ferner zielen sie insbesondere auf in mehreren Mitgliedstaaten angesiedelte Finanzgruppen ab, d.h. auf Fälle, in denen eine Zusammenarbeit und ein Informationsaustausch zwischen den Aufsichtsbehörden der

verschiedenen Länder erforderlich werden, in denen derartige Informationen durch Vertraulichkeitsbestimmungen geregelt sind. Einige Mitgliedstaaten haben bestimmte Aspekte dieser Maßnahmen bereits in ihre einzelstaatlichen Rechtsvorschriften übernommen oder sind dabei, es zu tun. In anderen Mitgliedstaaten steht die diesbezügliche Umsetzung des europäischen Rechts noch aus.

Im Sinne einer konsequenten Anwendung ist es sinnvoll, daß diese Rechtsvorschriften auf Gemeinschaftsebene koordiniert werden. Ohne Gemeinschaftsbestimmungen würde das gegenseitige Vertrauen der zuständigen Aufsichtsbehörden beeinträchtigt. Es ist insbesondere notwendig, den Rahmen für den Austausch dieser Aufsichtsinformationen zwischen den Behörden genau abzustecken.

Die geplanten Maßnahmen werden den Ausbau der Beaufsichtigung von Instituten der drei Finanzsektoren erheblich auf, was der Stabilität der Finanzmärkte und folglich auch der Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft im allgemeinen zugute kommt.

Eine Richtlinie zur Änderung der obengenannten Richtlinien ist die einzige Möglichkeit, um der gesetzgeberischen Initiative der Gemeinschaft ausreichende Durchsetzungskraft zu verleihen. Eine Empfehlung würde hier nicht ausreichen.

Die Richtlinie wird die Anwendung der allgemeinen Grundsätze zur Stärkung der Beaufsichtigung der obengenannten Unternehmen im Bank-, Versicherungs- und Wertpapierdienstleistungssektor ermöglichen. Eine einheitliche Regelung ist insofern erforderlich, als sie die eigentliche Basis dieser Richtlinie darstellt (hinsichtlich der Definition, der Verweigerung oder des Entzugs einer Zulassung bei Finanzinstituten, die Teil von nichtdurchsichtigen Konzernen sind, und der Begrenzungen für den aufsichtsrechtlichen Informationsaustausch). Die zusätzlichen auf einzelstaatlicher Ebene

~~_____~~

anzuwendenden Maßnahmen können relativ flexibel gehandhabt werden (z.B. Bestellung eines einzigen Pflichtprüfers für eine Gruppe, Vetorecht der Aufsichtsbehörden hinsichtlich der Wiederbestellung von Pflichtprüfern). Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten zur Ergänzung dieser Richtlinie konkrete Durchführungsbestimmungen ausarbeiten.

Bericht der Abgeordneten Kurt Palis

I. Verfahrensablauf

Der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinien 77/780/EWG und 89/646/EWG betreffend Kreditinstitute, der Richtlinien 73/239/EWG und 92/49/EWG betreffend Schadenversicherungen, der Richtlinien 79/267/EWG und 92/96/EWG betreffend Lebensversicherungen sowie der Richtlinie 93/22/EWG betreffend Wertpapierfirmen zur verstärkten Beaufsichtigung dieser Finanzunternehmen — KOM(93) 363 endg.; Rats-Dok. Nr. 8365/93 — wurde mit Sammeldrucksache 12/6054 Nr. 2.3 dem Finanzausschuß zur federführenden Beratung sowie dem Rechtsausschuß und dem Ausschuß für Wirtschaft zur Mitberatung überwiesen. Der Rechtsausschuß hat sich mit der Vorlage am 23. Juni 1994 befaßt. Der Ausschuß für Wirtschaft hat sie am 10. November 1993 beraten. Der Finanzausschuß hat die Vorlage am 23. Juni 1994 behandelt. Der Bundesrat hat am 5. November 1993 zu dem Richtlinienvorschlag Stellung genommen.

II. Inhalt der Vorlage

1. Hintergrund des Kommissionsvorschlags

Die EG-Kommission hat den Entwurf einer Richtlinie des Rates zur Änderung der für Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen geltenden EG-Rahmenrichtlinien zur verstärkten Beaufsichtigung dieser Unternehmen vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Konkurs der „Bank for Credit and Commerce International“ (BCCI) zwecks Verhinderung von Betrugsfällen und anderen Unregelmäßigkeiten vorgelegt — KOM(93) 363 endg. — SYN 468, Anlage 1.

2. Schwerpunkte des Kommissionsvorschlags

Schwerpunkte der vorgesehenen Richtlinie, mit der die Erkenntnis- und Handlungsmöglichkeiten der jeweiligen Aufsichtsbehörden verstärkt werden sollen, sind:

- a) Erweiterte Befugnisse, die Zulassung zu verweigern.
- b) Informationspflichten der Finanzinstitute gegenüber den Aufsichtsbehörden.
- c) Forderung, daß ein Finanzunternehmen seine Hauptverwaltung im gleichen Mitgliedstaat unterhält wie den satzungsmäßigen Sitz.
- d) Erweiterung des Informationsaustausches zwischen den Aufsichtsbehörden und anderen Stellen.

- e) Redepflicht des Abschlußprüfers des Finanzunternehmens gegenüber dessen Aufsichtsbehörden.

III. Stellungnahmen

1. Bundesrat

Der Bundesrat hat am 5. November 1993 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

„Der Bundesrat begrüßt den Richtlinienvorschlag als eine weitere Verbesserung und Harmonisierung des Aufsichtsinstrumentariums für den Finanzdienstleistungssektor. Er unterstützt ausdrücklich die Bemühungen der Kommission, die Befugnisse der Aufsichtsbehörden für den Finanzdienstleistungssektor zu stärken.“

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung jedoch, sich bei den weiteren Beratungen der Vorlage in den Gremien der EG noch für folgende Änderungen und Präzisierungen einzusetzen:

1. Der Begriff „Beteiligung“ in Artikel 1 ist in allen im Richtlinienvorschlag angesprochenen Richtlinien einheitlich in der Weise zu definieren, daß „Beteiligung“ das direkte oder indirekte Halten von mindestens 10 % der Stimmrechte oder des Kapitals an einem anderen Unternehmen bedeutet.
2. Die allgemeinen Bestimmungen des Artikels 2, die auf eine größere Transparenz der Gruppenstrukturen abzielen, sollten präzisiert werden. Da geringfügige Änderungen für die zuständigen Aufsichtsbehörden in der Regel nicht von Interesse sind, sollten Veränderungsgrößen festgelegt werden, ab der Beteiligungsveränderungen meldepflichtig sind. Allerdings hat das Überschreiten bestimmter wichtiger Schwellenwerte beim Halten von Stimmrechten oder von Kapital (wie z. B. 25 % oder 50 %) in jedem Falle meldepflichtig zu sein.

2. Bundesregierung

Der Richtlinienvorschlag ist von der Bundesregierung sowohl vom Inhalt als auch von der Zielsetzung her begrüßt worden. Eine Vermeidung von Erschütterungen des Bankenmarktes wie im „BCCI-Fall“ sei erforderlich, um den gemeinsamen europäischen Bankenmarkt zu stärken und wettbewerbsfähig zu erhalten. Der Richtlinienvorschlag verdiene daher Unterstützung. Die vorgesehene Verstärkung der Aufsichtsmöglichkeiten sei bereits weitgehend im deutschen Bankaufsichtsrecht enthalten. Im Versicherungsaufsichtsrecht sei eine Redepflicht des Wirtschaftsprüfers bereits normiert (§ 321 Abs. 2 HGB in Verbindung mit § 57 Abs. 2 VAG).

IV. Mitberatungsvoten**1. Rechtsausschuß**

Der Rechtsausschuß hat auf eine Stellungnahme zu dem Richtlinienvorschlag verzichtet.

2. Ausschuß für Wirtschaft

Der Ausschuß für Wirtschaft hat den Richtlinienvorschlag zur Kenntnis genommen.

V. Ausschußempfehlung

Im federführenden Finanzausschuß ist der Richtlinienvorschlag auf breite Zustimmung gestoßen. Die Beschlußempfehlung, die den Vorschlag begrüßt, die Notwendigkeit der geplanten Richtlinie betont und darlegt, daß das deutsche Aufsichtsrecht die vorgesehenen Regelungen bereits weitgehend enthält, ist von den Koalitionsfraktionen und der Fraktion der SPD einstimmig angenommen worden. Die Gruppen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der PDS/Linke Liste waren bei der Beratung der Vorlage im Finanzausschuß nicht anwesend.

Bonn, den 23. Juni 1994

Kurt Palis

Berichterstatler