ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Stoltenberg, Gerhard; Geiger, Helmut; Schramm, Bernhard; Schroeder-Hohenwarth, Hanns Christian

Article — Digitized Version

Brauchen wir ein neues Kreditwesengesetz?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Stoltenberg, Gerhard; Geiger, Helmut; Schramm, Bernhard; Schroeder-Hohenwarth, Hanns Christian (1983) : Brauchen wir ein neues Kreditwesengesetz?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 11, pp. 531-542

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/135856

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Brauchen wir ein neues Kreditwesengesetz?

In Bonn stehen in den nächsten Wochen und Monaten Entscheidungen über ein neues Kreditwesengesetz an. Worum geht es bei der KWG-Novellierung? Gerhard Stoltenberg, Helmut Geiger, Bernhard Schramm und Hanns Christian Schroeder-Hohenwarth nehmen Stellung.

Gerhard Stoltenberg

Die Gründe für eine KWG-Noveilierung

Auf die Frage, ob wir ein neues Kreditwesengesetz (KWG) brauchen, möchte ich die klare Antwort gleich voranstellen: Wir brauchen kein neues Kreditwesengesetz, wir brauchen eine Anpassung des geltenden Aufsichtsrechts an veränderte Kreditmärkte. Für diese Auffassung gibt es gute Gründe.

Das Bankensystem in der Bundesrepublik Deutschland hat bisher seine Rolle, die Finanzierungsbedürfnisse unserer Volkswirtschaft zu erfüllen, insgesamt gut bewältigt. Ich erinnere an den Beitrag des deutschen Kreditgewerbes zum Wiederaufbau nach dem Krieg und zur Entwicklung unserer im internationalen Vergleich wettbewerbsstarken Wirtschaft. Dies konnte nur im Rahmen eines liberalen und an marktwirtschaftlichen Prinzipien ausgerichteten Kreditwesengesetzes gelingen. Es beschränkt sich auf allgemeine Rahmenvorschriften vornehmlich über die Eigenkapitalausstattung, die Liquiditätssicherung und die Kreditrisikostreuung. Innerhalb dieser allgemeinen Rahmenvorschriften steht die Gestaltung der Geschäftspolitik allein in der Verantwortung des jeweiligen Bankhauses selbst. Das Kreditwesengesetz läßt damit der unternehmerischen Initiative und wettbewerblichen Entfaltung der Banken den größtmöglichen Spielraum.

Es besteht kein Anlaß, diese erprobten Grundprinzipien über Bord zu werfen. Aus der Sicht des für die Bankpolitik verantwortlichen Ministers möchte ich noch einen gesetzespolitischen Gedankengang hinzufügen: Wie bei jedem Gesetzeswerk gibt es natürlich auch im Kreditwesengesetz Ansatzpunkte für die kritische Frage, ob in seiner nunmehr rund 50jährigen Entwicklungsgeschichte der eine oder andere Sachverhalt nicht anders hätte geregelt werden können. Keinesfalls läßt sich aber aus solchen Fragen folgern, daß die gewachsene tatsächliche Konzeption falsch oder auch nur schlechter ist. Die Ablösung eines Gesetzeswerkes durch ein neues – nur der Modernisierung halber – mag ein wissenschaftstheoretisch verlockender Ansatz sein. Er kann aber nicht für einen verantwortlichen Politiker gelten, der weiß, daß jede grundlegende Änderung des ordnungspolitischen Handlungsrahmens eine enorme Belastung für die Betroffenen darstellen würde.

In Fortschreibung der bewährten Grundlinien des Kreditwesengesetzes brauchen wir jedoch seine Anpassung an veränderte Verhältnisse, die sich insbesondere durch die Internationalisierung der Kreditmärkte ergeben haben.

Schwachstellen der Bankenaufsicht

Eine wesentliche Voraussetzung für das reibungslose Arbeiten der Kreditinstitute ist das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Sicherheit der den Banken anvertrauten Vermögenswerte und in deren solides Geschäftsverhalten. Dementsprechend muß der Staat durch bankaufsichtliche Regelungen den Rahmen und die Voraussetzung dafür schaffen und erhalten, daß im Kreditgewerbe Verhältnisse herrschen, die dieses Vertrauen der Öffentlichkeit verdienen. Eine so ausgerichtete Bankenaufsicht funktioniert dann am besten, wenn sie ihre Arbeit von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt verrichten kann, d. h. wenn es gelingt, spektakuläre Eingriffe im Kreditgewerbe durch rechtzeitige vorbeugende Maßnahmen überflüssig zu machen. Dementsprechend muß es fester Bestandteil der

Bankpolitik sein, Wandlungen im Kreditgeschäft, die zu Schwachstellen in der bankaufsichtlichen Gefahrenabwehr führen, zu begegnen.

Als solche Schwäche im derzeitigen Bankaufsichtssystem zeigt sich, daß das Bundesaufsichtsamt nur die einzelnen in der Bundesrepublik tätigen Kreditinstitute, nicht aber die von ihnen gebildeten, meist international arbeitenden Bankkonzerne überwacht. Die vergleichsweise wenigen, aber sehr wichtigen Kreditinstitute, die an der Spitze einer Bankengruppe stehen, haben damit die Möglichkeit, die gefahrenabwehrenden Risikogrenzen des geltenden Kreditwesengesetzes durch Aufbau zusätzlicher Kreditvolumina über ihre Töchter zu unterlaufen. Das gilt sowohl für ihre Inlandstöchter als auch für ihre Auslandstöchter. Das Kreditvolumen über Tochterinstitute ohne reale Eigenkapitalunterlegung hat eine erhebliche Größenordnung erreicht. Nach ersten Auswertungsergebnissen einer Erhebung (Stand Ende 1982) macht es bei den betroffenen 49 Spitzeninstituten knapp 77 Mrd. DM aus. Soweit diese Geschäftsausweitung über die Auslandstöchter erfolgt, treten zu den allgemeinen Geschäftsrisiken, die ein Kreditinstitut auch bei Geschäften im Inland eingeht, besondere Gefahrenmomente hinzu. Beispielhaft nenne ich die Devisenkurs-, Transfer- und Länderrisiken.

Damit soll die Internationalisierung des Bankgeschäfts nicht kritisiert werden. Die für die deutsche Volkswirtschaft eminent wichtige Teilnahme am internationalen Waren- und Dienstleistungsverkehr zieht zwangsläufig grenzüberschreitende Kapitalbewegungen nach sich, die von den Kreditinstituten diese Internationalisierung des Bankgeschäfts verlangt. Zudem muß als selbstverständliche Konsequenz der marktwirtschaftlichen Ausrichtung deutscher Bankpolitik akzeptiert werden, daß die Banken ihre Ertragschancen auch auf den entstandenen internationalen Finanzmärkten suchen und wahrnehmen. Sowenig wie eine Abschottung vom arbeitsteiligen, internationalen Waren- und Dienstleistungsverkehr in Betracht kommt, sowenig ist auch eine Abgrenzung der Kapital- und sonstigen Bankleistungsmärkte in Erwägung zu ziehen. Eine richtig verstandene Bankpolitik kann hier nur der weltwirtschaftlich notwendigen Verflechtung der Kapitalmärkte folgen und den bankrechtlichen Ordnungsrahmen entsprechend weiterentwickeln.

Das bisherige Kreditwesengesetz ist deshalb zu ergänzen: Neben den einzelnen Kreditinstituten müssen künftig auch die Bankkonzerne einschließlich ihrer in- und ausländischen Bankbeteiligungen überwacht und die von ihnen aufgebauten Gesamtkreditrisiken begrenzt werden. Dabei muß zugleich berücksichtigt werden, daß ein national isolierter Ausbau der Bankaufsicht – der naturgemäß betriebswirtschaftliche Einengungen für die Banken mit sich bringt – sich auf die Wettbewerbsposition der Banken auswirkt. Unter diesen Aspekten war die EG-Richtlinie über die Beaufsichtigung der Kreditinstitute auf konsolidierter Basis vom Juni 1983 besonders zu begrüßen. Die Richtlinie verpflichtet zur gesetzlichen Einführung der bankaufsichtlichen Konsolidierung bis Mitte Juli 1985. Das gemeinsame Vorgehen aller EG-Mitgliedstaaten zielt zugleich darauf ab, Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche Grundregeln der Bankaufsicht möglichst zu vermeiden.

Die in der Richtlinie vorgesehene Ausweitung der bankaufsichtlichen Überwachung wurde schon seit längerer Zeit von den Zentralbankpräsidenten der sogenannten Zehnergruppe und der Schweiz sowie der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich gefordert. In der deutschen bankpolitischen Diskussion hat sich nachdrücklich die Deutsche Bundesbank und ferner die Studienkommission „Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft" in ihrem Abschlußbericht vom Mai 1979 für die baldige Einführung der bankaufsichtlichen Konsolidierung eingesetzt.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Dr. Gerhard Stoltenberg, 55, ist Bundesminister der Finanzen.

Dr.h.c. Helmut Geiger, 55, ist Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes in Bonn.

Bernhard Schramm, 59, ist Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken in Bonn.

Dr. Hanns Christian Schroeder-Hohenwarth, 62, ist Präsident des Bundesverbandes deutscher Banken in Köln und persönlich haftender Gesellschafter der BHF-Bank in Berlin und Frankfurt.

Bankaufsichtliche Konsolidierung

Dementsprechend konzentriert sich die anstehende Kreditwesengesetznovelle auf die Einführung der bankaufsichtlichen Konsolidierung. Sie soll

☐ die Information der deutschen Bankaufsicht über die Risikolage des Bankkonzerns einschließlich der Auslandstöchter verbessern,

☐ die Mehrfachbelegung des haftenden Eigenkapitals durch die Ein-

schaltung von Inlands- oder Auslandstöchtern ausschließen und

□ das Geschäft ausländischer Tochterinstitute deutscher Banken durch Beobachtung des Gesamtkonzerns in die inländische Bankenaufsicht einbinden.

Nach dem am 16. September 1983 herausgegebenen Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen wird für die bankaufsichtliche Konsolidierung das Verfahren der Quotenkonsolidierung gewählt, wonach die risikotragenden Aktiva und das haftende Eigenkapital nach Maßgabe der Beteiligungsquoten zusammengerechnet werden. In den Konsolidierungskreis sollen die in- und ausländischen Tochterbanken sowie wegen ihrer faktischen Finanzierungsfunktion die Factoringtöchter einbezogen werden. Der Referentenentwurf sieht auch die Einbeziehung der Hypothekenbanktöchter in das Zusammenfassungsverfahren vor; dies schließt Überlegungen über die wahlweise Anwendung des Abzugsverfahrens auf die Hypothekenbanken nicht aus.

Als Konsolidierungsschwelle werden 50 % Kapitalanteil oder das Bestehen einer faktischen Beherrschung zugrunde gelegt. Mit dieser gegenüber ursprünglichen Überlegungen hohen Schwelle ist die Erwartung verbunden, daß die Kreditwirtschaft aus gesamtwirtschaftlicher Einsicht und Verantwortung den Zweck der Konsolidierungsregelung nicht unterlaufen wird. Die mit der bankaufsichtlichen Konsolidierung verbundenen geschäftspolitischen Einschnitte für die betroffenen Kreditinstitute machen eine für die Banken in den bankaufsichtlich erforderlichen Grenzen erfüllbare Übergangsregelung notwendig. Die Bemessung der Übergangszeit und die Behandlung der Hypothekenbanktöchter im bankaufsichtlichen Konsolidierungsverfahren werden wesentliche Beratungspunkte in der anstehenden Ressortabstimmung sein.

Schließung von Lücken

Angesichts der Risikoentwicklung im Bankgeschäft mag sich die Frage stellen, ob die im Vordergrund der KWG-Novelle stehende Einführung der bankaufsichtlichen Konsolidierung genügt. So werden weiterreichende Maßnahmen diskutiert, wie z. B. die Eingrenzung von Länder- und Branchenrisiken oder die weitere Herabsetzung der Großkreditgrenzen. Demgegenüber möchte ich betonen, daß wir uns bewußt auf die wichtigsten Problemfelder konzentrieren und dementsprechend nur einzelne Verbesserungen, die zur Schließung erkannter Lücken in der bankaufsichtlichen Gefahrenabwehr unabdingbar sind, anstreben wollen. Die Begrenzung der bankbetrieblichen Risiken liegt in erster Linie in der Verantwortung von Vorstand und Aufsichtsrat.

Es kann nicht unsere Aufgabe sein, gleichsam in einem Automatismus auf jede bankwirtschaftliche Problemsituation zu reagieren und die Verantwortung von Bankvorständen und -aufsichtsräten durch ein Geflecht staatlicher Regelungen zu verdrängen. Man kann aber in Anbetracht der erhöhten bankgeschäftlichen Risiken auch nicht in das Gegenteil verfallen und die Anforderungen absenken. Das wäre bei Aufweichung des Eigenkapitalbegriffs, der für Risikogrenzen im KWG maßgeblich ist, der Fall. Die anstehende Kreditwesengesetznovelle wird deshalb keine Eigenkapitalsurrogate, wie sie von einigen Bankengruppen gefordert werden, in das Bankaufsichtsrecht einführen.

Helmut Geiger

Eine KWG-Novelle ist notwendig und überfällig

Seit Schaffung des heute geltenden KWG haben sich die Risikolage der Kreditinstitute und Art und Umfang der erforderlichen Instrumente für eine wirksame Bankenaufsicht nachhaltig verändert. Die deutlich zutage getretenen Risiken im Großgeschäft, die Internationalisierung der Finanzmärkte und die gewachsenen Gefahren einer unbeaufsichtigten Kreditexpansion über Tochterbanken sind der eine Schwerpunkt des Reformbedarfs. Der andere liegt in den Ungleichheiten und Wettbewerbsverzerrungen, die aus dem heute geltenden KWG resultieren, und die durch laufende Erhöhungen der Steuersätze zu Lasten der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in den letzten Jahren immer mehr verstärkt worden sind.

Allerdings soll das Bankenaufsichtsrecht kein Instrument der Wettbewerbspolitik sein – ebensowenig wie es sich zur geld- oder kreditpolitischen Steuerung eignet. Bankenaufsichtsrecht ist vielmehr eine spezielle Ausprägung der Gewerbeaufsicht zur Gläubigersiche-

rung und zur Ordnung und Erhaltung des Kreditapparates im gesamtwirtschaftlichen Interesse. Das System des geltenden Bankenaufsichtsrechts hat aber gravierende wettbewerbspolitische Auswirkungen. Insbesondere kommt dem Eigenkapitalbegriff im KWG außer der Gläubigerschutzfunktion auch eine Risikobegrenzungsfunktion zu, da die Großkreditregelung, die Beschränkung der dauernden Anlagen nach § 12 und die Begrenzung des gesamten Kreditvolumens in Grundsatz I vom Umfang des Eigenkapitals abhängen. Damit wirkt sich die Eigenkapitaldefinition auf die Wachstumsmöglichkeiten der Kreditinstitute aus.

Ungleiche Wettbewerbssituation

Das geltende KWG geht im Prinzip von einer Berücksichtigung der unterschiedlichen Strukturen im Kreditgewerbe aus, indem es eine nach der Rechtsform – Kapitalgesellschaft, Genossenschaft, Privatbankier, öffentlich-rechtliches Kreditinstitut – differenzierte Eigenkapitaldefinition enthält. Soweit dies bankaufsichtlichen Zwecken nicht zuwiderläuft, ist eine solche Lösung grundsätzlich richtig, um Ungleichheiten in den wettbewerbspolitischen Folgewirkungen auszugleichen. Nur erfolgt dieser Ausgleich in der geltenden Regelung äußerst einseitig, weil bei den privaten Kapitalformen – besonders bei den Genossenschaften und den Privatbankiers – durch Anerkennung von Eigenkapitalersatz ein Spielraum geschaffen ist, der der öffentlich-rechtlichen Gruppe für ihre vergleichbare Lage nicht eingeräumt ist.

Diese Entscheidung ist aus der Situation Ende der fünfziger Jahre, als das Gesetz geschaffen wurde, zu sehen. Seinerzeit hatten öffentlich-rechtliche Kreditinstitute wegen ihrer Sonderaufgaben eine geringere steuerliche Belastung, was es ihnen erleichterte, aus den erwirtschafteten Gewinnen ausreichend Eigenkapital zu bilden. Auch die sonstigen Rahmenbedingungen waren in manchen Punkten günstiger. Daher hatte der Deutsche Sparkassen- und Giroverband seinerzeit selbst kein besonderes Interesse daran, den im KWG von 1934 vorgesehenen Eigenkapitalzuschlag für die Gewährträgerhaftung in das neue KWG wieder aufzunehmen.

Inzwischen hat sich die Wettbewerbssituation aber nachhaltig verändert. Nach wie vor sind Sparkassen darauf angewiesen, das Eigenkapital ausschließlich aus versteuerten Gewinnen zu erwirtschaften. Inzwischen ist aber die Steuerbelastung in mehreren Stufen auf ca. 65 % angehoben worden. Mit der Einführung des Anrechnungsverfahrens durch die Körperschaftsteuerreform erhielten die Groß- und Regionalbanken sowie die Kreditgenossenschaften dagegen eine erleichterte Möglichkeit für ihre Außenfinanzierung. Hinzu kommt noch der Vorzug, den Mitglieder von Kreditgenossenschaften dadurch erfahren, daß bei Ausschüttungen bis 100 DM gemäß § 36 c und d Einkommensteuergesetz die Körperschaftsteuer vergütet wird, ohne daß überprüft wird, ob eine Veranlagung zur Einkommensteuer erfolgt. Dementsprechend haben der Bundesrat und die beiden großen Bundestagsfraktionen bei Verabschiedung des Subventionsabbaugesetzes gefordert, einen Ausgleich für die Höherbesteuerung durch die Anerkennung eines Haftungszuschlags für Anstaltslast und Gewährträgerhaftung zu schaffen (vgl. Bundesrats-Drucksache 194/2/1981 vom 4. Juni 1981). Somit mag möglicherweise bei Einführung des KWG die Benachteiligung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute bei der Eigenkapitaldefinition durch andere Vorzüge noch teilweise kompensiert gewesen sein. Bei der heute veränderten Situation stellt die unterschiedliche Eigenkapitalregelung eine nachhaltige Wettbewerbsverfälschung dar.

Besonderheiten der Sparkassen

Die konsequente und dem bisherigen System des KWG entsprechende Lösung des Problems wäre eine gleiche bankaufsichtliche Berücksichtigung der strukturellen Besonderheiten der Sparkassen, wie dies bei Genossenschaften und Privatbankiers bereits der Fall ist. Dies wäre im übrigen nicht nur aus wettbewerbspolitischen Gründen geboten, sondern auch bankaufsichtlich veranlaßt. Es gibt keine bessere Gläubigersicherung als die der Höhe nach unbegrenzte gesetzliche Haftung des Gewährträgers für alle Verbindlichkeiten. Dies gilt sogar im Vergleich zum eingezahlten Eigenkapital, das in Sachwerten und Forderungen angelegt und deshalb in der Regel schwerer liquidierbar als eine öffentlich-rechtliche Haftungsverpflichtung ist. Jeder Konkursverwalter hat Erfahrung mit der Schwerfälligkeit der Realisierung dieser Werte. Außerdem steht im Überschuldungs- oder Konkursfall das Eigenkapital in der Regel nicht mehr ausreichend zur Verfügung, während der besondere Sicherungseffekt der Gewährträgerhaftung einen vollständigen Gläubigerschutz in jeder Verlustsituation bewirkt. Die Anstaltslast erfüllt darüber hinaus in besonderem Maße die Zwecke der Bankenaufsicht, da sie als Institutssicherung Insolvenzen im Vorfeld verhindert und vertrauensschädigende Erschütterungen der Kreditwirtschaft vermeidet.

Der gelegentlich gebrauchte Einwand der Verschuldung von Gemeinden und Städten ist nicht zu

Ende gedacht. Trotz aller finanz- und wirtschaftspolitischen Bedenken gegen die hohe Staatsverschuldung ist in der Bundesrepublik Deutschland die Zahlungsunfähigkeit des Staates keine realistische Befürchtung. Wenn man diesen Gedanken aber dennoch weiterverfolgt, so müßte man zu dem Ergebnis kommen, daß im Falle eines Staatsbankrotts auch keine andere Gläubigersicherung mehr greifen würde.

Ebenso stellt der Hinweis auf die mittelbare „Haftung des Steuerzahlers" eine sachfremde Wertung dar. Einmal würde das Argument in gleicher Weise gegen die Bardotierung des Eigenkapitals sprechen. Vielmehr müssen selbstverständlich Kommunen und Staat die Risiken aus der Unterhaltung der von ihnen betriebenen Unternehmen ebenso tragen wie ihnen – und damit mittelbar dem Steuerzahler – die Vorzüge und der Nutzen dieser Institute zugute kommen. Ein Argument gegen die Berücksichtigung der Gewährträgerhaftung ist die Haftung des mittelbaren Trägers, des Steuerzahlers jedenfalls nicht.

Optimale Gläubigersicherung

Der vom Bundesfinanzministerium vorgelegte vorläufige Referentenentwurf vom September 1983 begründet die gegenüber dem vom gleichen Ministerium ein Jahr vorher vorgelegten Entwurf „gewendete" Ablehnung eines Haftungszuschlags für öffentlich-rechtliche Kreditinstitute u. a. wie folgt: „Zwischen der persönlichen Übernahme einer festbegrenzten Nachschußpflicht durch die Mitglieder einer Genossenschaft und der letztlich nicht quantifizierbaren kollektiven Haftung des Steuerzahlers für die Verbindlichkeiten eines öffentlich-rechtlichen Kreditinstituts bestehen erhebliche Unterschiede." Unterschiede bestehen sicher, aber bei konsequenter und richtiger Beurteilung mit der Folge gegenteiliger Wertung.

Die Gewährleistung durch die öffentliche Hand stellt eine optimale Gläubigersicherung dar und ist im KWG durch völlige Freistellung aller Staatskredite von dem Erfordernis der Eigenkapitalunterlegung indirekt bestätigt. Mit einer anderen Bewertung würde die öffentliche Hand ihre eigene Bonität bzw. die ihrer Untergliederungen in Frage stellen. Insofern bedarf es auch keiner „Quantifizierung", da es nicht um eine Ermittlung oder Beschränkung der staatlichen Leistungsfähigkeit im Hinblick auf Anstaltslast und Gewährträgerhaftung geht, sondern um die Festsetzung einer Bemessungsgrundlage als Anknüpfungspunkt für bankaufsichtliche Geschäftsbeschränkungen.

Untragbarer Zustand

Betrachtet man im Vergleich den Sicherungswert der Nachschußpflicht bei Genossenschaften, so stellt man zunächst fest, daß kein unmittelbarer Anspruch des Gläubigers einer Genossenschaft gegen das Mitglied besteht. Die Nachschußpflicht besteht vielmehr lediglich im Innenverhältnis zwischen der Genossenschaft und ihren Mitgliedern. Im Krisenfall müßte der Konkursverwalter versuchen, von sämtlichen Mitgliedern Nachschüsse einzuziehen, oder der nicht befriedigte Gläubiger müßte die Ansprüche der Kreditgenossenschaft gegen die einzelnen Genossen pfänden und für sich einziehen. Die Durchführung eines solchen Haftungsdurchgriffs gegen eine Vielzahl von einzelnen Genossenschaftsmitgliedern dürfte in der Praxis große Probleme aufwerfen und nur mit erheblichem Zeit- und Kostenaufwand realisierbar sein. Die Genossenschaftsorganisation vermeidet deshalb auch diese Probe aufs Exempel. Soweit bekannt, ist in keinem der zahlreichen Krisenfälle bei Kreditgenossenschaften die Nachschußpflicht in Anspruch genommen worden. Vielmehr vermeiden dies die Genossenschaftsverbände durch Einsatz ihrer Einlagensicherung und des genossenschaftlichen Solidarsystems.

In sich konsequent wäre es allenfalls, wenn man den puristisch-engen Eigenkapitalbegriff der Mehrheit der Bankenstrukturkommission, der nur eingezahltes, dauernd zur Verfügung stehendes und am Verlust teilnehmendes Eigenkapital anerkennt, der künftigen Regelung zugrunde legt. Dies erscheint zwar bankaufsichtlich nicht erforderlich und hätte den Nachteil, Strukturunterschiede im Kreditgewerbe nicht hinreichend berücksichtigen zu können. Dann darf deren Anwendung aber nicht einäugig mit dem Hinweis auf „bewährte" Ausnahmen erfolgen. Entweder muß im Rahmen des bisherigen KWG-Systems die wettbewerbsverzerrende Benachteiligung der Sparkassen abgeschafft und ein Haftungszuschlag in mindestens gleicher Höhe wie bei Genossenschaften eingeführt werden. In diesem Fall könnte durch Einführung nachrangigen Haftkapitals auch den übrigen Kreditinstituten eine Eigenkapital-Ergänzungsmöglichkeit geboten werden. Oder es müßte der konsequent angewandte enge Eigenkapitalbegriff zur Abschaffung des Haftsummenzuschlags und der Anerkennung des freien Vermögens der Privatbankiers führen. Der gegenwärtige Zustand ist wettbewerbspolitisch und verfassungsrechtlich nicht mehr tragbar.

Über die Notwendigkeit eines bankaufsichtlichen Zusammenfassungsverfahrens zur Vermeidung der mehrfachen Ausnutzung des haftenden Eigenkapitals über inländische und ausländische Tochter-

banken besteht bei nahezu allen Fachleuten Einigkeit. Auch die Betroffenen konnten sich dieser grundsätzlichen Einsicht nicht verschließen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang nicht nur die Schließung der bankaufsichtlichen Lücke, die in der Mehrfachausnutzung des haftenden Eigenkapitals liegt, sondern auch die Information über Tätigkeiten und Risiken der ausländischen Töchter, die der Bankenaufsicht bisher nicht zur Verfügung steht.

Die Erweiterung der Zusammenarbeit zwischen den Bankaufsichtsbehörden und der Aufbau einer internationalen Kontrolle, wie sie schon die Erste EG-Bankaufsichtsrichtlinie im Ansatz konzipiert hat, ist ein weiterer Schritt, die Risiken aus der Verflechtung und Internationalisierung der Finanzmärkte in den Griff zu bekommen. Allerdings darf der dadurch ausgelöste Aufwand an Meldepflichten und statistischen Erhebungen keine neue Bürokratie aufbauen, und vor allem müssen die geforderten Angaben die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten berücksichtigen. Das vertrauensvolle und vertrauliche Verhältnis zwischen der Mutter und der andere bankaufsichtliche Gepflogenheiten gewohnten Tochter darf dadurch nicht unnötig beeinträchtigt werden.

Eine nur freiwillige Lösung der Konsolidierung reicht nicht aus. Das von Anfang an nur als Übergangslösung konzipierte Gentlemen's Agreement zwischen den Spitzenverbänden des Kreditgewerbes und dem Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen würde der Bankenaufsicht keine sichere Rechtsgrundlage geben. Außerdem ist die Einführung durch die EG-Richtlinie vom 13. Juni 1983 über die Beaufsichtigung der Kreditinstitute auf konsolidierter Basis ein weiterer Anlaß für eine verbindliche Lösung des Problems.

Ferner sollte der Konfliktstoff, der in der genaueren Ausgestaltung liegt, nicht durch Kompromiß-Agreements gelöst werden. Unverzichtbar ist z. B. eine lückenlos alle inländischen und ausländischen Bankentöchter umfassende Regelung. Die Ausklammerung der Hypothekenbanken wäre in hohem Maße inkonsequent und außerdem eine gravierende Wettbewerbsverfälschung gegenüber der Mehrheit derjenigen Institute, die gleiche oder ähnliche Geschäftsarten betreiben. Der von den Betroffenen gebrauchte Einwand, die Hypothekenbanken müßten wegen ihrer Sonderaufsicht nicht einbezogen werden, verkennt den Zweck der Konsolidierung. Dies ist vor allem deswegen kein überzeugender Gesichtspunkt, weil die Konsolidierungspflicht in ihren rechtlichen Auswirkungen in erster Linie nicht die Hypothekenbankentochter, sondern das Mutterinstitut treffen muß. Das von der Mutter zur Verfügung gestellte Eigenkapital darf von dieser nicht als Basis weiterer Kreditvergabe im Rahmen des Grundsatzes I bzw. der Großkreditregelung nochmals eingesetzt werden.

Ungerechtfertigte Privilegierung

Die geschäftlichen Sonderregelungen für die Hypothekenbanken werden überhaupt nicht berührt, da die Einbeziehung in das Quotenkonsolidierungsverfahren zumindest rechtlich keine Einschränkung der Geschäftstätigkeit des Tochterinstituts bedeutet. Wenn befürchtet wird, daß der faktische Einfluß der Mutter die Hypothekenbankentochter zu einer unerwünschten Geschäftspolitik veranlassen könnte, so müßte dem gegebenenfalls auf andere Weise Rechnung getragen werden. Eine Lösung hierzu wäre das sogenannte Abzugsverfahren, nach dem das der Tochter zur Verfügung gestellte Kapital in die Bemessungsgrundlage bei der Kreditbegrenzung der Mutter nicht eingerechnet wird.

Jede Ausnahme einzelner Institute durchlöchert die Wirksamkeit des Systems und stellt zudem eine Wettbewerbsverfälschung dar. Denn bei allen gemischten Instituten wird das vergleichbare Realkreditgeschäft in der Einzelinstitutsbilanz faktisch schon bisher konsolidiert. Hierzu zählen neben den Landesbanken/Girozentralen auch die gemischten Hypothekenbanken. Angesichts der konkreten Beteiligungssituation würde eine Freistellung der Hypothekenbanken eine ungerechtfertigte Privilegierung weniger großer privater Banken bedeuten. Außerdem würde das gleiche Argument eine Ausklammerung der Bausparkassen und anderer Spezialinstitute begründen. Wie sollte übrigens bei einer ausländischen Hypothekenbanktochter, die anderen Regeln unterliegt, verfahren werden?

Abbau des Verwaltungsaufwands

Schließlich sollte eine Reform des KWG auch dazu genutzt werden, den bürokratischen Aufwand im Meldewesen abzubauen. Denn die an sich richtige Kontrolle und Selbstkontrolle der Kreditinstitute bei Großkrediten, bei Organkrediten und bei der Pflicht zur Offenlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse verliert dann ihren Sinn, wenn sich die Fülle der vorzunehmenden Kontrollen und Meldungen in so viele Details verzettelt, daß der Erkenntniswert eher vermindert und jedenfalls der Aufwand nicht mehr vertretbar wird. Die beiden Referentenentwürfe von 1982 und 1983 kommen diesem Anliegen, das auch die Bankenaufsicht grundsätzlich anerkennt, weitgehend nach. Allerdings hätte der Abbau von Aufwand auch das Anzeigewe-

sen für Großkredite und die Offenlegungsgrenze miterfassen können, ohne daß damit bankaufsichtliche Zwecke gefährdet worden wären. Nachhaltig begrüßt werden kann auch der Verzicht auf eine Änderung des Spareinlagenbegriffs in dem neuesten Referentenentwurf. Die erwogene Abschaffung der Vorschußzinspflicht hätte das bewährte Konzept der Spareinlage als Kündigungseinlage gefährdet.

Das KWG ist seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1962 nur einmal – nämlich 1976 – in größerem Umfang geändert worden. Dies erfolgte damals aber im Eilverfahren, und es wurden wesentliche, als regelungsbedürftig erkannte Teilbereiche ausdrücklich einem weiteren Gesetzgebungsverfahren nach Prüfung durch die hierzu eingesetzte Bankenstrukturkommission vorbehalten. Die Bankenstrukturkommission leistete während 4½ Jahren sorgfältige Arbeit und beendete ihren umfangreichen Bericht bereits im Jahre 1979. Das Bundesfinanzministerium hat in einer eigens hierzu eingerichteten Arbeitsgruppe das Gutachten der Bankenstrukturkommission und die Stellungnahmen der Verbände geprüft. Spätestens seit 1982 waren die Vorarbeiten abgeschlossen, wie besonders die Tatsache zeigt, daß damals ein alle wesentlichen Aspekte berücksichtigender, weitg ·end ausgewogener Referentenentwurf vorgelegt wurde. Es kann daher ..ine Frage sein, daß eine KWG-Novelle notwendig und überfällig ist.

Bernhard Schramm

Ein sachgerechter und ordnungspolitisch richtiger Entwurf

Das geltende Kreditwesengesetz (KWG) hat sich seit seiner Einführung am 1. Januar 1962 und vor allem mit der 1976 durchgeführten Novellierung grundsätzlich gut bewährt. Hinsichtlich der im Gesetz geregelten Sachverhalte besteht auch jetzt keinerlei Handlungsbedarf für eine Neufassung, sieht man von einigen Vorschriften des Gesetzes ab, die für die Kreditinstitute einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand bedeuten und die allein deshalb vereinfacht werden sollten.

Allerdings ergibt sich eine Notwendigkeit für die Novellierung des KWG sozusagen von „außen". Der EG-Ministerrat hat am 13. Juni 1983 eine „Richtlinie über die Beaufsichtigung der Kreditinstitute auf konsolidierter Basis" verabschiedet. Danach müssen die EG-Staaten innerhalb von zwei Jahren ihre nationalen Bankaufsichtssysteme um eine Konsolidierungsregelung erweitern, sofern diese noch nicht vorhanden ist. In diesem Zusammenhang ist bedeutsam, daß sich die Risikosituation der international tätigen Kreditinstitute wegen des Wachstums, der Verflechtung und der Internationalisierung der Finanzmärkte verändert hat, so daß entsprechende Ergänzungen des Bankaufsichtsrechts durchaus sinnvoll sind.

Der Referentenentwurf

Das Bundesfinanzministerium hat im September 1983 einen Referentenentwurf zur Novellierung des KWG vorgelegt. Dieser Entwurf ist in seiner Gesamtkonzeption und auch in einzelnen Änderungs- und Ergänzungsvorschlägen ausgewogen, sachgerecht und ordnungspolitisch richtig. Kernstück des Entwurfs ist erklärtermaßen die Einführung eines bankaufsichtlichen Zusammenfassungsverfahrens zur Vermeidung der mehrfachen Ausnutzung des haftenden Eigenkapitals der Kreditinstitute über Tochterbanken, insbesondere in anderen Staaten. Damit wird die erwähnte EG-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt. In der Mehrzahl der wichtigen westlichen Industrie- und Handelsländer wird die Aufsicht über Kreditinstitutsgruppen – wenn auch in Ausformung und Umfang unterschiedlich und teilweise im Vorgriff auf nationale Gesetzregelungen – praktiziert. Überwiegend werden die Risiken für Tochterinstitute durch bankaufsichtliche Konsolidierung von Voll- oder Mehrheitsbeteiligungen erfaßt.

Zwar hatte die Mehrheit der Studienkommission „Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft", die sich von 1974 bis 1979 mit aktuellen Bankfragen befaßte, bekanntlich empfohlen, eine Zusammenfassung erst für Beteiligungen von über 50 % der Kapitalanteile vorzusehen. Dieser Empfehlung ist der Entwurf jedoch nicht gefolgt. Er sieht eine Zusammenfassung bereits ab genau 50 % vor. Sicherlich sprechen für die Einbeziehung nur von Mehrheitsbeteiligungen gute Gründe. Insbesondere kann das Mutterinstitut erst ab einer Beteiligung von über 50 % eine tatsächliche Einflußnahme ausüben. Aber auch mit einer Konsolidierung bei Beteiligungen ab 50 % werden die betroffenen Kreditinstitute zur Not wohl leben können.

Im Gesetzentwurf wird, wie von der Studienkommission empfohlen, für die Risikobetrachtung der Insti-

tutsgruppe das Verfahren der quotalen Zusammenfassung vorgeschrieben: Das übergeordnete Kreditinstitut – das Mutterinstitut – hat den seiner Beteiligungsquote entsprechenden prozentualen Anteil an den risikotragenden Aktiva und an den als haftendes Eigenkapital nach § 10 KWG anerkannten Passiva seiner Tochterinstitute bei sich zusammenzufassen. Dieser Vorschlag ist sachgerecht. Nach ihm werden die für die Beteiligung der Eigenkapitalausstattung maßgeblichen Aktiva und Passiva des Tochterinstituts dem Mutterinstitut exakt nach dessen Beteiligungshöhe zugeordnet und so eine Doppelerfassung von Risikotatbeständen und Risikokapital vermieden. Allerdings sollte – wie beim angelsächsischen Konsolidierungsverfahren – ausgeschlossen werden, daß das konsolidierte Eigenkapital des Konzerns niedriger liegt als das Eigenkapital des Mutterinstituts allein.

Umgehungsmöglichkeiten werden zu Recht dadurch ausgeschlossen, daß nach dem Entwurf auch mittelbare Bankbeteiligungen in die zusammenfassungspflichtige Gruppe einzubeziehen sind und unmittelbare und mittelbare sowie über Treuhand gehaltene Kapital- oder Stimmrechtsanteile zusammengerechnet werden. Dabei wird die Quote – wie im Steuerrecht – durchgerechnet. Angemessen ist auch die Regelung, wonach bei einer allein bestehenden mittelbaren Beteiligung an einem Kreditinstitut diese nur zu berücksichtigen ist, wenn nach der durchgerechneten Quote mindestens 50 % der Kapital- oder Stimmrechtsanteile erreicht werden.

Besonderheiten

Ob die Hypothekenbanken und Bausparkassen tatsächlich in die Konsolidierung einbezogen werden sollen, muß noch eingehend geprüft werden. Diese Spezialinstitute unterliegen bereits einer besonderen gesetzlichen Beaufsichtigung durch die für sie geltenden Spezialgesetze mit bestimmten Normen für ihre bankgeschäftlichen Aktivitäten. Außerdem sind bei ihnen Risiken aus dem internationalen Bankgeschäft, die durch die Konsolidierung in erster Linie erfaßt werden sollen, in der Regel nicht gegeben. Mit einer Konsolidierung würden gerade die klassischen Hypothekenbanken mit ihrem nicht so umfangreichen Kommunaldarlehensgeschäft besonders belastet und damit insbesondere gegenüber den Landesbanken/Girozentralen benachteiligt.

Wenn diese daher so stark für eine Konsolidierung auch der Hypothekenbanken eintreten, ist dem entgegenzuhalten, daß derjenige, der die Vorteile eines unter einem Dach geführten Geschäfts aller Sparten für sich in Anspruch nimmt, letztlich auch die damit notwendigerweise verbundenen Besonderheiten hinnehmen muß. Schließlich würde die Bankenaufsicht durch die Konsolidierung von Bausparkassen und Hypothekenbanken keine Erkenntnis gewinnen, die sie nicht ohnehin schon hat.

Durch die Einführung eines Konsolidierungsverfahrens wird sich ein vom Bundesfinanzministerium auf 60 Mrd. DM geschätzter Umschichtungsbedarf ergeben. Dafür sieht der Gesetzentwurf zur Zeit eine Frist von drei Jahren nach Inkrafttreten der Regelung vor. Eine derartige Frist könnte jedoch im Hinblick auf das umschichtungsbedürftige Kreditvolumen nicht ausreichend

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Robert V. Roosa / Michiya Matsukawa / Armin Gutowski

OST-WEST-HANDEL AM SCHEIDEWEG

- Ein Bericht an die Trilateraie Kommission -
(Deutsche Fassung von "East-West Trade at a Crossroads. A Report to the Trilateral Commission: 24", übersetzt von Benjamin Kubocz.)

Großoktav, 223 Seiten, 1983, Preis brosch. DM 28,– ISBN 3-87895-232-5

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

sein. Konsequenterweise hat sich das Bundesfinanzministerium eine endgültige Entscheidung über die Übergangsfrist auch bis nach Fertigstellung von zur Zeit noch laufenden Proberechnungen vorbehalten. Für die endgültige Fristregelung muß unbedingt sichergestellt werden, daß den Kreditinstituten ein Zeitraum zur Verfügung stehen wird, der sie nicht vor unzumutbare Belastungen stellt.

Zweck der Einführung einer Konsolidierungsregelung kann es nur sein, das Gesamtrisiko zu erfassen und in einem vertretbaren Zeitraum die Einhaltung des Grundsatzes I zu erreichen, nicht aber in jedem Fall das Kreditvolumen zurückzuführen. Die internationalen Verschuldungsprobleme dürften die Banken ohnehin vor schwere Aufgaben stellen, so daß schon allein deshalb eine ausreichende Flexibilität notwendig ist. Bei der Fristregelung wäre es im übrigen wünschenswert, wenn nicht nur eine starre, auf Stichtage bezogene Regelung Platz griffe, sondern ein gewisser Atmungsspielraum eingeräumt werden würde, so daß nicht jede – im Bankgeschäft mitunter unvermeidbare – einzelne, geringe oder zeitlich begrenzte Überschreitung des konsolidierten Grundsatzes die Bankaufsichtsbehörde zum Einschreiten veranlaßt.

Sachgerechter Haftsummenzuschlag

Mit dem Entwurf hat das Bundesfinanzministerium sachgerecht und ordnungspolitisch richtig die bisherige Eigenkapitalregelung des § 10 KWG im wesentlichen unverändert gelassen und damit die bei den Kreditinstituten bestehenden unterschiedlichen rechtsformbedingten Haftungsverhältnisse sachgerecht berücksichtigt. Dies gilt in besonderem Maße für die Kreditinstitute in der Rechtsform der eingetragenen Genossenschaft.

Bei den Kreditinstituten in der Rechtsform der eingetragenen Genossenschaft erhöht die Nachschußverpflichtung der Mitglieder genau meßbar die Sicherheit für die bei ihnen unterhaltenen Einlagen. Sie erfüllt die dem Eigenkapital mit Recht als wesentlich zugeschriebene Garantie-Funktion. Das ist der Grund dafür, daß der Gesetzgeber seit fast 50 Jahren die von den Mitgliedern solidarisch übernommene Haftung durch den Haftsummenzuschlag anerkennt. Dieser ist damit entsprechend der Rechts- und Unternehmensform einer Kreditgenossenschaft folgerichtig Bestandteil des haftenden Eigenkapitals, weil er auf einer von jedem einzelnen Mitglied persönlich und freiwillig unterzeichneten Verpflichtungserklärung zur Zahlung etwaiger Nachschüsse beruht. Durch die Vielzahl der Mitglieder und die auf das einzelne Mitglied entfallenden relativ kleinen Beträge dieser Nachschußverpflichtung bietet er auch absolute Sicherheit, weil er im Bedarfsfall tatsächlich zur Verfügung steht. Die Bedeutung dieser Solidarhaftung der Mitglieder als echtes Eigenkapital ist übrigens vom Gesetzgeber auch im Genossenschaftsgesetz ganz konkret dadurch anerkannt worden, daß für die Ermittlung der Konkursschwelle einer Genossenschaft die Haftsummen der Mitglieder berücksichtigt werden.

Damit ist der Haftsummenzuschlag keine ungerechtfertigte ungleiche Behandlung der Genossenschaftsbanken gegenüber anderen Kreditinstituten, sondern mit seiner Anerkennung wird lediglich folgerichtig und angemessen das Spezifische der genossenschaftlichen Kreditinstitute im Vergleich zu Kreditinstituten anderer Rechtsformen berücksichtigt.

Die genossenschaftliche Bankengruppe ist auch nicht bereit, ein politisches Sonderopfer zu bringen und auf den Haftsummenzuschlag zu verzichten, nur weil dies angeblich – so wurde vereinzelt argumentiert – die einzige Möglichkeit sei, den ordnungspolitisch unerwünschten Gewährträgerzuschlag für Sparkassen politisch zu verhindern.

Abzulehnender Gewährträgerzuschlag

Die Nichtberücksichtigung eines Gewährträgerzuschlages ist sachgerecht. Die Haftung des Gewährträgers ist nicht quantifizierbar. Letztlich müßten bei öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten die Steuerzahler und damit auch die konkurrierenden Unternehmen und Anteilsinhaber anderer Kreditinstitute für Verluste eintreten. Dies ist im übrigen auch der entscheidende Unterschied zwischen der Haftung der Mitglieder von Genossenschaftsbanken auf freiwilliger Basis und der Haftung des Gewährträgers. Das Bundesfinanzministerium hat in seinem Begleitschreiben zum Referentenentwurf darauf hingewiesen, daß insbesondere deshalb die Haftungsregelung zwischen Kreditgenossenschaften und öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten nicht vergleichbar und der Haftsummenzuschlag der Kreditgenossenschaften anzuerkennen sei.

Ordnungspolitisch richtig ist der Entwurf zur KWG-Novellierung insofern, als bereits jetzt die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute einen Marktanteil von nahezu 60 % im gesamten Kreditgewerbe einnehmen. Im Hinblick auf die Finanzschwierigkeiten der Gewährträger wäre es auch unverantwortlich, wenn der Staat mit Hilfe eines fiktiven Zuschlags das Eigenkapital der öffentlich-rechtlichen Institute erhöhen würde und ihnen mit einem riesigen neuen Kreditpotential die Möglichkeit gegeben hätte, diesen Marktanteil in Zukunft noch weiter zu erhöhen. Ganz zu schweigen von der

gravierenden Wettbewerbsverzerrung, die sich dadurch innerhalb der Kreditwirtschaft ergeben hätte. Hierbei muß auch berücksichtigt werden, daß ein vergleichsweise übergroßer Teil des Kreditvolumens der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, nämlich die Kommunalkredite, ohnehin nicht in die Grunsatz-I-Relation einbezogen wird.

Die von den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten „angedrohte" Verfassungsklage sollte den Gesetzgeber in den anstehenden Beratungen keinesfalls daran hindern, die als richtig und verfassungskonform anzusehende Entscheidung des Bundesfinanzministeriums in der Eigenkapitalausstattung der Kreditinstitute nachzuvollziehen. Wenn die Sparkassen jetzt den Versuch unternehmen, ihre vermeintliche Ungleichbehandlung durch den Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht feststellen zu lassen, so doch nur, um ihren wesentlich kleineren Wettbewerbern am Markt die Möglichkeiten einzuschränken, sich gegenüber ihren stärkeren Konkurrenten zu behaupten. Eine solche Überlegung kann auch vor dem Bundesverfassungsgericht keinen Bestand haben.

Die im Bereich des Anzeigenwesens beabsichtigen Verwaltungsvereinfachungen sind durchweg zu begrüßen. Sie tragen insgesamt dazu bei, die Kreditinstitute – insbesondere im Bereich des Verfahrens bei Organkrediten – wesentlich zu entlasten.

Insgesamt handelt es sich bei dem Referentenentwurf um ein in den Grundsatzfragen ausgewogenes und ordnungspolitisch richtiges Papier, auf dessen Grundlage die in verschiedenen Randbereichen sicherlich noch nötige Detaildiskussion sachgerecht geführt werden kann.

Hanns Christian Schroeder-Hohenwarth

Konsolidierungsregelung flexibel gestalten

Die in dem Entwurf des Bundesfinanzministeriums vorgesehenen Gesetzesänderungen betreffen eine Vielzahl materiell sehr wesentlicher Vorschriften des Kreditwesengesetzes. Im Mittelpunkt steht dabei die Einführung eines bankaufsichtlichen Konsolidierungsverfahrens, mit dem Eigenkapitalien und Kredite von Mutter- und Tochterbanken künftig einer einheitlichen Betrachtung in bezug auf Grundsatz I des § 10 KWG (Begrenzung des Gesamtkreditvolumens) und in bezug auf § 13 KWG (Begrenzung der Großkredite) unterworfen werden sollen. Diese „konzernmäßige" Betrachtung ist neu für das deutsche Bankaufsichtsrecht. Ihre Einführung wird die Rahmenbedingungen für die deutsche Kreditwirtschaft, insbesondere für die international tätigen Banken, grundlegend verändern.

Die Konsolidierung, mit der nicht zuletzt auch frühzeitig eine Anpassung an die im Juni verabschiedete EG-Richtlinie über die Beaufsichtigung der Kreditinstitute auf konsolidierter Basis erfolgen soll, wird die Banken vor schwere Aufgaben stellen. Dennoch stimmen die Banken dem Prinzip einer Bankenaufsicht auf konsolidierter Basis zu. Sie hatten bereits im September 1981 mit dem Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen ein Gentlemen's Agreement über die Konsolidierung abgeschlossen und damit insbesondere mehr Transparenz über ihr internationales Geschäft geschaffen, nachdem sie sich schon vorher bereitgefunden hatten, die jährlichen Abschlußprüfungsberichte der Luxemburger Tochterbanken dem Bundesaufsichtsamt zu übermitteln.

Um die Übergangszeit bis zum Inkrafttreten einer gesetzlichen Regelung zu überbrücken, war vorgesehen, das Agreement in Richtung auf Verhaltensregeln im Grundsatz I fortzuentwickeln. Bei den Gesprächen konnte eine Einigung jedoch nicht erzielt werden. Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute verlangten die ausdrückliche Einbeziehung der Hypothekenbanken in die Konsolidierung, obwohl in dem vorliegenden KWG-Änderungsentwurf die Frage unentschieden geblieben ist. Auch ein vom Bundesaufsichtsamt unterbreiteter Kompromißvorschlag, mit dem eine Präjudizwirkung für die Gesetzgebung vermieden werden sollte, fand keine Billigung. Mangels einer einheitlichen Ausgangsbasis konnte somit das Agreement, das im übrigen fortbesteht, nicht erweitert werden.

Notwendiger Atmungsspielraum

Für die gesetzliche Regelung erwarten die Banken, daß behutsam verfahren wird. Angemessene Übergangsfristen und ausreichende Flexibilität sind unabdingbar, wenn nachteilige Folgen für die

deutsche Wirtschaft, insbesondere die Exportwirtschaft, vermieden werden sollen. Die im Entwurf vorgesehene Übergangsfrist von nur drei Jahren ist im Hinblick darauf entschieden zu kurz bemessen. Auch muß den Instituten während der Übergangszeit ein ausreichender „Atmungsspielraum" eingeräumt werden.

Die Konsolidierungsregelung muß dem Umstand Rechnung tragen, daß die Banken bei anspringender Konjunktur eine erhöhte Kreditnachfrage zu befriedigen haben. Sie muß auch die in der Vergangenheit rechtmäßig geschaffenen Fakten berücksichtigen. Wenn Bankkonzerne heute das 18fache in konsolidierter Rechnung überschreiten, ist dies kein „Fehlverhalten". Die derzeitige rechtmäßige Obergrenze für Kreditspielraum liegt, wenn konsolidiert gerechnet wird, erheblich über dem 18fachen des Eigenkapitals, da zum Beispiel für Tochterinstitute in Luxemburg das 33fache als Obergrenze gilt.

Jede gesetzliche Regelung muß sich auch an dem Tatbestand orientieren, daß die deutschen Banken bei der Lösung internationaler Verschuldungsprobleme dazu aufgerufen sind, auch ihrerseits einen Beitrag durch Gewährung weiterer Kredite zu leisten. Bundesregierung und Bundesbank haben dies wiederholt betont. Notwendige Voraussetzung für den Beitrag der Banken ist jedoch eine Konsolidierungsregelung, die ihnen in ausreichender und flexibler Weise die Möglichkeit gibt, die erforderlichen Anpassungsprozesse zu vollziehen.

Zu beachtende Sachverhalte

Für die Einbeziehung in die Konsolidierung sollte nicht nur auf 50prozentige Beteiligung, sondern auf Mehrheitsbesitz abgestellt werden, da erst ab einer Konsolidierungsschwelle von 50 % plus einer Aktie auch eine tatsächliche Einflußnahme ausgeübt werden kann.

Von einer Einbeziehung der Hypothekenbanken, Schiffspfandbriefbanken und Bausparkassen sollte wegen der andersartigen Struktur und des geringen Risikogehalts der Geschäfte dieser Institute abgesehen werden, zumal sie auch eigenen gesetzlichen Bestimmungen zur Risikobegrenzung unterliegen.

Die vorgesehene Konsolidierungsmethode kann dazu führen, daß das konsolidierte Eigenkapital des Konzerns niedriger liegt als das Eigenkapital der Mutter allein. Dieses nicht sachgerechte Ergebnis sollte dadurch vermieden werden, daß die Grundsätze der angelsächsischen Konsolidierungsmethode angewendet werden. Die angelsächsische Methode ist auch nach der soeben verabschiedeten Siebten gesellschaftsrechtlichen EG-Richtlinie vorgesehen.

Das sogenannte Abzugsverfahren ist abzulehnen, da Höhe und Zusammensetzung des Kreditvolumens der Tochter hierbei unberücksichtigt bleiben. Zu Recht hat deshalb die Studienkommission „Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft" darauf hingewiesen, daß dieses Verfahren einseitig das Kreditvolumen der Mutter einschränken würde und auch für bankaufsichtliche Zwecke ungeeignet wäre.

Die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen der vorgesehenen Konsolidierungsregelung können letztlich erst beurteilt werden, wenn Klarheit über die Modifikation des Grundsatzes I besteht. Die Überarbeitung von Grundsatz I erscheint in Anpassung an die sich wandelnden Verhältnisse notwendig. Sie sollte gleichzeitig mit den Gesetzgebungsarbeiten erfolgen. Dabei muß insbesondere berücksichtigt werden, daß die wichtigsten ausländischen Partnerländer der Bundesrepublik unter wirtschaftlichen und aufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten ein mit der Bundesrepublik durchaus vergleichbares Standing haben und es zumindest bei Krediten an diese ungerechtfertigt wäre, einen ungleich höheren Risikogehalt als bei vergleichbaren Krediten an inländische Kreditnehmer anzuwenden. Dies gilt z. B. für Mitgliedstaaten der OECD sowie auch für internationale Institutionen, wie IWF, Weltbank etc.

Abzulehnender Haftungszuschlag

Die Banken begrüßen nachdrücklich, daß der neue Entwurf nicht die Anerkennung eines Haftungszuschlags für öffentlich-rechtliche Kreditinstitute vorsieht. Dieser Zuschlag wäre unvereinbar mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen, dem Prinzip der Wettbewerbsgleichheit und den Erfordernissen der Bankenaufsicht. Alle Gutachten und Stellungnahmen, die bisher von neutraler Seite vorgelegt wurden, haben sich gegen einen Haftungszuschlag ausgesprochen, auch die Deutsche Bundesbank und das Bundesaufsichtsamt.

Die wirtschaftliche Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute ist seit Jahren sehr positiv, so daß auch unter diesem Gesichtspunkt neue Begünstigungen ungerechtfertigt wären. Die Eigenkapitalentwicklung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute ist zufriedenstellend und durch den Wegfall von Steuerprivilegien aufgrund des Subventionsabbaugesetzes praktisch nicht beeinträchtigt worden. Sie weist sogar, insbesondere bei den Sparkassen, eine steigende Tendenz aus, was auf ihre gegenüber den Kreditbanken bessere Ertragslage zurückzuführen ist. Der Jahresüberschuß vor Steuern be-

trägt 1982 – bezogen auf das Geschäftsvolumen – bei den Sparkassen 1,11 %, bei den privaten Kreditbanken 0,52 % (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 1983, S. 14 ff). Auch bei den vorhandenen freien Kreditspielräumen und der Wachstumsrate sind die Sparkassen deutlich im Vorteil.

Weitere wichtige Gesetzesänderungen sieht der Entwurf für § 12 KWG vor, der das Volumen der „dauernden Anlagen" der Kreditinstitute regelt. § 12 soll vor allem insofern verschärft werden, als künftig jeder Anteilsbesitz an Nicht-Kreditinstituten ab einem Anteil von 10 % am Kapital dieses Unternehmens einbezogen werden soll. Sachgerecht wäre jedoch eine Grenze von mehr als 25 %, weil erst dann eine Quote erreicht ist, die aufgrund der Mitwirkungsrechte eine längerfristige Bindung vermuten läßt.

Erhebliche Bedenken

Erhebliche grundsätzliche Bedenken bestehen gegen die in § 12 a vorgesehene Erlaubnispflicht für den Erwerb einer maßgeblichen Beteiligung an einem ausländischen Kreditinstitut. Die Einführung einer Erlaubnispflicht wäre ein schwerwiegender Eingriff in die Freiheit unternehmerischen Handelns, der dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht entspricht und im Hinblick auf den beabsichtigten Zweck (Ergänzung der Konsolidierungsregelung) keineswegs erforderlich ist. Noch schwerer wiegende Einwendungen sind gegen das zusätzlich vorgesehene Genehmigungserfordernis bei vorhandenem Besitz an ausländischen Kreditinstituten zu erheben, weil hier in bestehende Eigentumsverhältnisse eingegriffen würde.

In den nächsten Wochen und Monaten werden Entscheidungen von erheblicher Tragweite für die deutsche Kreditwirtschaft fallen. Die Banken sind bereit, an allen Fragen der KWG-Novelle weiterhin sachlich und konstruktiv mitzuarbeiten, um eine optimale Anpassung dieses „Grundgesetzes der Kreditwirtschaft" an die Bedürfnisse und Erfordernisse einer sich wandelnden Welt zu erreichen.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Gutmann Habig

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN EINER KONTROLLE INTERNATIONALER ROHSTOFFMÄRKTE DURCH ENTWICKLUNGSLÄNDER

– Das Beispiel des Kupfer- und Aluminiummarktes –

Den Hintergrund für vorliegende Untersuchung bildet das viele Jahre erfolgreiche OPEC-Kartell, das für zahlreiche rohstoffproduzierende Länder der Dritten Welt eine Art Vorbildcharakter hat. Auch auf dem Kupfer- und Aluminiummarkt gab es Versuche, durch Beschränkungen des Wettbewerbs Preiserhöhungen durchzusetzen. Die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen einer wirksamen Kontrolle dieser Märkte wird von der Studie durch eine Analyse der marktstrukturellen und -strategischen Bedingungen beantwortet.

Großoktav, 378 Seiten, 1983, Preis brosch. DM 58,– ISBN 3-87895-234-1

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG