

Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 231

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

Dr. Jürgen Krumnow

Mitglied des Vorstandes der Deutschen Bank AG,
Frankfurt am Main

Die Bedeutung des Europäischen Gemeinschaftsrechts für die Reform des Kreditwesengesetzes

Vortrag vor dem Europainstitut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 31. Januar 1991

"Die Bedeutung des Europäischen Gemeinschaftsrechts für die Reform des Kreditwesengesetzes"

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

in nicht einmal zwei Jahren soll der gemeinsame europäische Binnenmarkt Realität sein. Dies ist ein kurzer Zeitraum, vergegenwärtigt man sich den Umfang an Arbeit, der bis dahin noch bewältigt werden muß - nicht nur auf europäischer Ebene, sondern vor allem auch, gerade auf dem Sektor des Kreditwesens, durch die nationalen Gesetzgeber und Behörden; denn sie müssen bekanntlich die verabschiedeten Richtlinien erst in einzelstaatliches Recht transformieren. Bis Ende 1992 sind aber nicht nur sachlich vernünftige Regelungen aufzustellen; auch ihre - mit noch vertretbarem Aufwand - praktische Umsetzbarkeit durch die Banken sollte gewährleistet sein. Dies ist keineswegs selbstverständlich; erinnern wir uns in diesem Zusammenhang nur daran, daß allein die jüngst erfolgten Änderungen der Grundsätze I und Ia vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen¹ auf über 130 Seiten erläutert werden mußten! Damit ist es aber nicht getan. Die Vorschriften müssen letztendlich in EDV-Programme umgesetzt und in einem internationalen Konzern auch noch Mitarbeitern verständlich gemacht werden, die in anderen Rechtskreisen denken und andere Sprachen sprechen.

Um die Bedeutung des europäischen Gemeinschaftsrechts für die Reform des Kreditwesengesetzes richtig einschätzen zu können, lassen Sie uns aber zunächst einen kurzen Blick auf zurückliegende Entwicklungen werfen.

* Es gilt das gesprochene Wort

Ausgangspunkt der Entwicklung ist der Art. 2 des EWG-Vertrages von 1957. Diese Vorschrift macht es zur Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft, einen gemeinsamen Markt zu errichten. Dies schließt einen gemeinsamen Finanz- und Bankenmarkt ein. Mag man bei flüchtiger Lektüre noch an eine bloße unverbindliche Zielvorgabe glauben, so belehrt einen Art. 8 des EWG-Vertrages eines Besseren. Diese Bestimmung hat für die Verwirklichung des gemeinsamen Marktes nämlich eine maximale Frist von 15 Jahren - gerechnet ab Inkrafttreten des EWG-Vertrages am 1. Januar 1958 - vorgesehen. Wir wissen alle, daß eine vollständige Realisierung dieses Ziels nach wie vor, d. h. nach über 30 Jahren, nicht erreicht ist. Im Hinblick auf den gemeinsamen Bankenmarkt ist bis weit in die 80er Jahre hinein nur wenig geschehen. Immerhin, die Kommission hatte bereits frühzeitig Anläufe unternommen: So plante sie Mitte der 70er Jahre die Vorlage einer Koordinierungsrichtlinie², die im Ergebnis ein Kreditwesengesetz auf europäischer Ebene bedeutet hätte. Freilich, das damals geltende Einstimmigkeitserfordernis für Entscheidungen des Ministerrats nach Art. 57 Abs. 2 des EWG-Vertrages vereitelte angesichts der z.T. grundverschiedenen Strukturen des Bankwesens in den Mitgliedstaaten die Verwirklichung des ehrgeizigen Vorhabens. Eben jenes Einstimmigkeitserfordernis war auch zumindest mitursächlich dafür, daß auf dem Gebiet des Bankaufsichtsrechts bis 1988 nur wenige Richtlinien verabschiedet werden konnten. Deren praktische Bedeutung war, zumindest aus deutscher Sicht, als durchweg gering zu veranschlagen.

Dies gilt auch für die sogenannte Erste Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie vom 12. Dezember 1977³. Immerhin entfaltet gerade diese Richtlinie eine aus deutscher Sicht nicht unbedeutende Fernwirkung. Sie enthält nämlich mit der Definition des Kreditinstituts in einem erheblich engeren Sinne, als ihn der Bankbegriff des § 1 KWG darstellt, eine wichtige Weichenstellung für spätere Richtlinien. Diese Weichenstellung sollte sich insbesondere für die deutschen Universalbanken als durchaus nachteilig erweisen. Ich werde hierauf später noch zurückkommen.

Dessen ungeachtet bleibt festzustellen: Das Ziel, einen gemeinsamen Markt zu schaffen, lag auch nach fast 3 Jahrzehnten in weiter Ferne. Die Kommission, der dies bewußt war, legte daher im Jahre 1985 ein Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes⁴ vor, das u. a. auch ein Arbeitsprogramm zur Schaffung eines gemeinsamen Bankenmarktes bis zum 1.1.1993 enthält. Voraussetzung für die Umsetzung dieses Weißbuches in die Praxis ist die sogenannte Einheitliche Europäische Akte vom 28. Februar 1986⁵, durch die eine Reihe wichtiger europarechtlicher Vorschriften, insbesondere des EWG-Vertrages, geändert wurden. Hervorgehoben sei hier nur der neu eingeführte Art. 8a, der besagt, daß die Gemeinschaft die erforderlichen Maßnahmen trifft, damit der Binnenmarkt bis zum 31. Dezember 1992 verwirklicht wird. Mindestens ebenso wichtig war es, daß infolge einer Änderung des Absatzes 2 von Art. 57 des EWG-Vertrages das vorhin genannte Einstimmigkeitserfordernis nunmehr u.a. für Maßnahmen auf dem Gebiet des Kreditwesens nicht mehr gilt.

Das zeitlich konkret fixierte Ziel zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes entfaltete eine enorme legislative Dynamik. Auf dem Gebiet des Bankaufsichtsrechts sind zahlreiche Richtlinien bereits verabschiedet, für andere ist dies innerhalb der nächsten Monate zu erwarten. Spätestens dann sind auch die nationalen Gesetzgeber und Behörden gefordert, die Richtlinien in nationales Recht umzusetzen.

Ich will heute zu skizzieren versuchen, welche Auswirkungen das europäische Gemeinschaftsrecht auf das deutsche Bankaufsichtsrecht - also auf das KWG - und damit auf die Geschäftsmöglichkeiten und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Kreditinstitute voraussichtlich haben wird. Bisher liegt, abgesehen von einer teilweisen Berücksichtigung der Eigenkapitalanforderungen im Rahmen einer Änderung des Grundsatzes I, lediglich ein vorläufiger Diskussionsentwurf des Bundesfinanzministeriums⁶ für ein Umsetzungsgesetz vor. Auch er beinhaltet vorerst nur Teilaspekte.

- II -

Das Kernstück für die Schaffung eines gemeinsamen Bankenmarktes bildet die **Zweite Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie** vom 15.12.1989⁷. Die Mitgliedsstaaten sind danach insbesondere verpflichtet, bis zum 01.01.1993 Regelungen vorzusehen, nach denen die in einem Mitgliedsland zugelassenen Kreditinstitute alle in einem Anhang zu dieser Richtlinie aufgeführten Geschäfte, d. h. praktisch alle Bankgeschäfte, auch in den jeweils anderen Mitgliedsstaaten aus-

üben können, soweit ihnen dies in ihrem jeweiligen Herkunftsland gestattet ist. Dieser gewissermaßen EG-weiten Banklizenz entspricht auf der Aufsichtsseite das ebenfalls neue Prinzip der Herkunftslandkontrolle. Dies bedeutet, daß ein Kreditinstitut grundsätzlich mit allen Zweigniederlassungen und angebotenen Dienstleistungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft allein von seiner nationalen Aufsichtsbehörde kontrolliert werden wird. Z.B. wird ein Dotationskapital für Zweigniederlassungen von EG-Kreditinstituten nicht mehr verlangt werden dürfen. Schon diese Grundstrukturen lassen die Vorteile des künftigen gemeinsamen Banken- und Finanzmarktes deutlich werden: Ein Kreditinstitut, das innerhalb der EG Dienstleistungen erbringen will, unterliegt künftig einem Aufsichtsrecht mit einmaliger Zulassung, unabhängig davon, ob es in einem oder mehreren EG-Staaten tätig werden möchte. Dies bedeutet eine nicht zu unterschätzende Vereinfachung gegenüber dem bisherigen Zustand! Wir sollten uns in diesem Zusammenhang in Erinnerung rufen, daß die Bedeutung von Finanzplätzen wie London oder Luxemburg mittelbar auch eine Folge des strengeren deutschen Bankaufsichtsrechts ist. Dennoch ist natürlich nicht zu erwarten, daß die zugunsten bestimmter Finanzplätze getroffenen Standortentscheidungen nach Umsetzung der Zweiten Bankenrichtlinie revidiert werden könnten. Immerhin, bei zukünftigen Entscheidungen über eine Standortwahl dürften die Chancen des Finanzplatzes Frankfurt gestiegen sein.

In bestimmten Marktsegmenten, wie z.B. im kommerziellen Bankgeschäft mit Großkunden, also das "Wholesale-Banking", oder im Emissionsgeschäft, besteht bereits heute **faktisch** ein einheitlicher Markt, auf den sich zumindest die größeren deutschen und europäischen Banken längst eingerichtet haben. Ob die Bankenrichtlinie eine ähnliche Integration auch der Ebenen unterhalb des Großkundengeschäfts, also insbesondere des Privatkundengeschäfts, bewirken wird, bleibt abzuwarten. Für mein Haus kann ich sagen, daß wir unsere geschäftspolitische Strategie weiterhin je nach den gegebenen Möglichkeiten und Chancen differenzieren werden, und diese werden eben auch durch sehr unterschiedliche **wirtschaftliche** Rahmenbedingungen geprägt, die durch die geplante **rechtliche** Harmonisierung keineswegs vollständig nivelliert werden.

Lassen Sie mich an dieser Stelle zwei Aspekte ansprechen, die ebenfalls in der Richtlinie geregelt sind, obwohl sie der Sache nach wenig mit dem Hauptregelungsgegenstand, nämlich der Einführung der EG-weiten Banklizenz, gemein haben:

Zum einen handelt es sich um eine detaillierte Regelung zur Begrenzung der Beteiligungen eines Kreditinstituts an Unternehmen außerhalb des Finanzsektors. Danach darf der Buchwert für die einzelne Beteiligung 15 % bzw. der Gesamtbuchwert dieser Beteiligungen 60 % der Eigenmittel nicht überschreiten. Diese Regelung stellt eine Verschärfung gegenüber dem jetzigen, in § 12 KWG niedergelegten Rechtszustand dar,

wonach die Anlagen eines Kreditinstitutes insgesamt, d.h. neben Beteiligungen auch Anlagen in beispielsweise Immobilien, das haftende Eigenkapital nicht übersteigen dürfen. Die praktischen Auswirkungen der Neuregelungen hängen von den individuellen Verhältnissen der Kreditinstitute ab. Generell läßt sich sagen, daß ein Abbau von Beteiligungen nur in Einzelfällen geboten sein wird, da der Beteiligungsbesitz deutscher Banken bei weitem nicht so groß ist, wie es in der Öffentlichkeit häufig dargestellt wird. Er ist im übrigen weitgehend aus historischen Vorgängen entstanden, so daß die für die Begrenzung entscheidenden Buchwerte relativ niedrig sind. Eine aktive Beteiligungspolitik kann zukünftig aber stark erschwert werden. Jedenfalls müßte der Gesetzgeber für die Fälle, in denen nach der Umsetzung der Richtlinie ein Beteiligungsabbau erzwungen wird, eine Ausnahme von der Pflicht zur Besteuerung von Veräußerungsgewinnen vorsehen. Denn anderenfalls würde die Substanz der betroffenen Banken um mehr als die Hälfte des Wertes der veräußerten Beteiligungen reduziert; eine solche Schwächung wäre mit der bankaufsichtsrechtlichen Zielrichtung der Beteiligungsbegrenzung unvereinbar.

Zum anderen möchte ich auf die für das deutsche Aufsichtsrecht neue und zu begrüßende Regelung hinweisen, nach der der beabsichtigte Erwerb einer mindestens zehnpromzentigen - direkten oder indirekten - Beteiligung an einem Kreditinstitut sowie das Erreichen bestimmter weiterer Beteiligungsschwellen der Aufsichtsbehörde durch den Erwerber

angezeigt werden müssen. Ein Maßnahmenkatalog soll es ermöglichen, gegenüber derartigen Großaktionären die Unabhängigkeit der Geschäftsführung des Kreditinstitutes sicherzustellen.

Die Zweite Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie findet auf "Kreditinstitute" Anwendung. Wie bereits erwähnt, werden damit - abweichend zur Regelung in § 1 KWG - lediglich solche Banken erfaßt, die sowohl das Einlagen- als auch das Kreditgeschäft betreiben. Für die deutschen Universalbanken ist dieser Unterschied - isoliert betrachtet - ohne Bedeutung. Die Unterschiede zeigen sich jedoch, sobald man auf Finanzinstitutionen aus EG-Staaten schaut, in denen in der einen oder anderen Form das sogenannte Trennbankensystem vorherrscht, wie beispielsweise in Großbritannien. Ein britisches Wertpapierhaus, das üblicherweise kein Einlagen-geschäft aufweist, ist kein Kreditinstitut im Sinne der Richtlinie und fällt folglich auch nicht in ihren Anwendungsbereich. Für diese Wertpapierfirmen hat die EG-Kommission einen Vorschlag für eine gesonderte Wertpapierdienstleistungs-Richtlinie⁸ vorgelegt. Deren Regelungen sind denen der Zweiten Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie für Kreditinstitute vergleichbar. Es ist also insbesondere auch hier die Einführung einer EG-weiten Lizenz, des sogenannten "Europa-Passes", gekoppelt mit der Aufsicht des Herkunftslandes, vorgesehen. Dies ist zu begrüßen, sofern Kreditinstitute und Wertpapierfirmen dort, wo sie identische

Aktivitäten entfalten, etwa im Bereich des Wertpapierhandels und des Emissionsgeschäfts, gleichen Aufsichtsregeln unterworfen sein werden - nach dem Prinzip "gleiches Geschäft bedeutet gleiches Risiko". Bedauerlicherweise ist dies trotz deutlicher Fortschritte noch immer nicht in jeder Hinsicht sichergestellt. Dies gilt vor allem für die Eigenkapitalausstattung. Ich werde auf diese Problematik, die im Zentrum der Diskussion über die Vereinheitlichung des Bankenmarktes während der letzten beiden Jahre gestanden hat, im Verlauf meiner weiteren Ausführungen noch näher eingehen.

Ein gemeinsamer Bankenmarkt, der, wie wir gesehen haben, gekennzeichnet ist durch die EG-weite Anerkennung der durch einen EG-Staat zugelassenen Kredit- bzw. Wertpapierinstitute und die Beaufsichtigung nach dem Herkunftslandprinzip, ist nur denkbar bei einer weitgehenden Harmonisierung der wesentlichen Rahmenbedingungen. Ohne ein solches "level playing field" wären zwangsläufig Wettbewerbsnachteile für solche Kreditinstitute, die ihren Sitz in Mitgliedstaaten mit strengeren Anforderungen haben, die Folge. Die Verlagerung der Wertpapieraktivitäten auf separate Wertpapierhäuser käme als "Ausweg" nicht in Betracht: Zum einen liefe dies auf eine Schwächung des Universalbanksystems hinaus - eine nicht akzeptable Konsequenz, da sich gerade dieses System bewährt hat, wie die weltweit und selbst in Japan und den USA feststellbaren Trends zum Universalbankensystem zeigen. Zum anderen ist die Bundesrepublik Deutschland nicht bereit, den weiten Kreditinstitutsbegriff des § 1 KWG aufzugeben, so daß auch eine reine Wertpapierfirma hierzulande weiterhin als Kreditinstitut eingestuft werden würde.

Auf EG-Ebene - und darüber hinaus auch auf internationaler Ebene - hat man die Problematik von Wettbewerbsverzerrungen durchaus gesehen, und so wird die Zweite Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie durch eine Reihe weiterer Richtlinien, nämlich die am 17.04.1989 ergangene Richtlinie über die Eigenmittel von Kreditinstituten⁹, die Richtlinie über einen Solvabilitätskoeffizienten für Kreditinstitute vom 18.12.1989¹⁰, eine im Entwurf vorliegende Zweite Konsolidierungsrichtlinie¹¹ sowie die ebenfalls noch in der Diskussion befindlichen Richtlinien über Kapitaladäquanz¹² und über Großkredite¹³ ergänzt. Auf diese Richtlinien und ihre Bedeutung für das Kreditwesengesetz möchte ich im folgenden näher eingehen.

- III -

An erster Stelle ist hier die **Eigenmittel-Richtlinie**¹⁴ zu nennen, handelt es sich doch bei den Eigenmitteln um die zentrale aufsichtsrechtliche Größe für die Bestimmung des Geschäftsentfaltungsspielraums eines Kreditinstitutes schlechthin. Hauptcharakteristikum dieser Richtlinie ist ihre Unterscheidung zwischen Kernkapital (dem sog. tier 1 capital) und ergänzenden Eigenmitteln (sog. tier 2 capital). Die zur zweitgenannten Kategorie zählenden Eigenmittel eines Kreditinstitutes dürfen dabei maximal 50 % der Gesamteigenmittel ausmachen. Zu dieser Gruppe von Eigenmitteln gehören insbesondere die stillen Reserven auf Grundstücke, Wertpapiere und Beteiligungen (die sog. Neubewertungsreserven), Genußrechtskapital sowie längerfristige nachrangige Darlehen. Zur Kategorie des Kernkapitals zählen im wesentlichen das eingezahlte Kapital sowie die offenen Rücklagen.

Die Umsetzung der Eigenmittel-Richtlinie in nationales Recht - für Deutschland liegt bisher lediglich der bereits erwähnte Diskussionsentwurf vom Mai 1990 vor - verdeutlicht exemplarisch ein besonderes Problem im Zusammenhang mit der Transformation der Richtlinien. Harmonisierung bedeutet hier häufig nur die Schaffung einheitlicher Mindestanforderungen, nicht aber eine vollständige Rechtsvereinheitlichung. Mit anderen Worten, das nationale Recht kann durchaus höhere Anforderungen aufstellen, denen dann freilich nur die Kreditinstitute unterworfen sind, die in diesem Staat zugelassen sind. Die Benachteiligung im Wettbewerb gegenüber Banken aus anderen Herkunftsländern, deren aufsichtsrechtliche Bestimmungen nicht oder nicht in gleichem Maße über die vom EG-Recht geforderten Minimalregelungen hinausgehen, liegt auf der Hand. Lassen Sie mich dies anhand des aufsichtsrechtlichen Zentralparameters der Eigenmittel illustrieren.

Wir haben gesehen, daß die Eigenmittel-Richtlinie zahlreiche Eigenmittelkomponenten vorsieht. Diese sind nun nicht nur in ihrer Qualität sehr unterschiedlich; die einzelnen Eigenmittelkomponenten sind für die Kreditinstitute auch unter-

schiedlich teuer. So fordern die Aktionäre für die Überlassung des Kapitals eine angemessene Dividende, erwarten die Gläubiger für die Hergabe nachrangiger Mittel - wie Genußrechte oder nachrangige Darlehen - eine über dem üblichen Marktzins liegende Rendite. Demgegenüber erfordern beispielsweise Neubewertungsreserven keine Kapitalbedienung - ein Umstand, der besonders in Hochzinsphasen zum Tragen kommt. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, daß Banken Kostennachteile erleiden, wenn sie sich bei ihrer Eigenkapitalausstattung nicht wie ihre ausländische EG-Konkurrenz dieser "kostenlosen" Neubewertungsreserven bedienen dürfen, sondern statt dessen auf teure Eigenkapitalkomponenten zurückgreifen müssen, wie dies der bisherigen, sich im vorerwähnten Diskussionsentwurf niederschlagenden Auffassung der deutschen Bankenaufsicht entspricht. Dies wird im EG-Binnenmarkt mit seinem weiter verschärften Wettbewerb entscheidender sein denn je. Kostennachteile können angesichts eines freien, nachfragebestimmten Marktes, in dem schon heute, etwa im Firmenkundengeschäft, wenige Basispunkte, also Hundertstelprozent, über den Zuschlag entscheiden, vielfach nicht weitergegeben werden und verstärken folglich den Druck auf die Margen.

Angesichts dieser großen wettbewerbsbezogenen Bedeutung der Neubewertungsreserven stellt sich natürlich die Frage, warum diese Eigenmittelkomponente dennoch auf so starken Widerspruch der deutschen Bankenaufsicht trifft. Das häufig vor-

getragene Argument, daß sich die genannten Reserven jederzeit verflüchtigen können, ist gerade angesichts der weltweiten Börsenentwicklung im zweiten Halbjahr 1990 nicht völlig von der Hand zu weisen. Diesem Bedenken kann man jedoch dadurch Rechnung tragen, daß man - im übrigen in Übereinstimmung mit dem Ansatz der Cooke-Empfehlung¹⁵ - einen gewissen Sicherheitsabschlag vornimmt. Besser noch wäre es - auch unter Risikogesichtspunkten -, eine Begrenzung dergestalt einzuführen, daß mittels Neubewertungsreserven nur ein Teil des Ergänzungskapitals dargestellt werden darf. Auf diese Weise wäre, anders als bislang vorgesehen, eine gewisse Streuung innerhalb des Ergänzungskapitals gewährleistet und den Neubewertungsreserven weitgehend nur eine Art Auffüllungsfunktion zugewiesen. Wir sind optimistisch, daß der deutsche Gesetzgeber sich dieser Erkenntnis letztlich nicht verschließen wird.

- IV -

Während die Eigenmittel-Richtlinie die zur Verfügung stehenden Eigenkapitalkomponenten enthält, bestimmt die Solvabilitäts-Richtlinie¹⁶ den anwendbaren Solvabilitäts- oder Solvenzoeffizienten, d. h. das Ausmaß der erforderlichen Unterlegung aller mit Bankgeschäften verbundenen sogenannten Adressenausfall- bzw. Kreditrisiken mit dem sich aus den anerkannten Komponenten zusammensetzenden Kapital.

Die Solvabilitäts-Richtlinie entspricht weitgehend der Baseler Übereinkunft zur Eigenkapitalkonvergenz vom Juli 1988¹⁷, also den sogenannten Cooke-Empfehlungen.

Der von den Kreditinstituten mindestens einzuhaltende Solvabilitätskoeffizient beträgt danach 8 %, d.h. die Aktiva sowie bestimmte off-balance-sheet-Geschäfte sind in diesem Umfang mit Eigenmitteln zu unterlegen. Sie werden zu diesem Zweck in Risikoklassen von 0 %, 20 %, 50 % bzw. 100 % eingeteilt, also je nach Bonität des Schuldners und ihrer Fristigkeit gewichtet.

Der geforderte Koeffizient von 8 % stellt eine spürbare Anhebung gegenüber der in Deutschland bislang geltenden Mindestgröße von ca. 5,5 % dar, d.h. der bisherige Risikobegrenzungsfaktor in Form des 18fachen des Eigenkapitals wird auf 12,5 gesenkt. Neu ist insbesondere die Einbeziehung der Wertpapiere in den Kreis der mit Eigenkapital zu unterlegenden Aktiva. Eine zusätzliche Ausweitung, die aber durch die jüngst erfolgte Reform des aufgrund § 10 KWG erlassenen Grundsatzes I¹⁸ bereits umgesetzt worden ist, ergibt sich durch die erstmalige Erfassung nicht bilanzwirksamer sogenannter innovativer Geschäfte in Form von Finanzswaps, Termingeschäften und Optionsrechten.

Wie sind nun diese erhöhten Eigenkapitalanforderungen zu verkraften? Proberechnungen der Bundesbank haben ergeben, daß die deutschen Kreditinstitute die EG-Mindestnorm dann ohne Schwierigkeiten einhalten können, wenn ihnen sämtliche

in der Eigenmittel-Richtlinie anerkannten Eigenkapitalelemente zugestanden werden. Anderenfalls - und dies gilt vor allem im Falle einer vollständigen Nichtanerkennung der stillen Neubewertungsreserven - wären die deutschen Banken gezwungen, weitere Eigenmittel in Höhe von rund 70 Mrd. DM aufzunehmen; ein angesichts der auf absehbare Zeit ohnehin überaus starken Inanspruchnahme des Kapitalmarkts auch gesamtwirtschaftlich kaum wünschenswerter Umstand!

- V -

Die soeben besprochenen Eigenmittel- bzw. Solvabilitäts-Richtlinien erfassen ebenso wie die Zweite Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie nur Kreditinstitute im engeren Sinn, nicht aber Wertpapierhäuser. Ohne gleichwertige Regelungen für die Wertpapierhäuser würden daher den Kreditinstituten, die zugleich wie etwa die deutschen Universalbanken das Wertpapiergeschäft betreiben, erhebliche Wettbewerbsnachteile drohen. Der Grundsatz, daß gleiches Geschäft gleiches Risiko und damit gleiche Aufsichtsregeln bedingt, wäre eindeutig verletzt. Die EG-Kommission hat daher im Frühjahr 1990 einen neuen Vorschlag für eine Richtlinie über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten, kurz **Kapitaladäquanz-Richtlinie**¹⁹ genannt, vorgelegt, die im Hinblick auf das Wertpapiergeschäft eine Harmonisierung der Eigenkapitalanforderungen erreichen soll. Im übrigen stellt die geplante Richtlinie die notwendige Ergänzung zu der bereits erwähnten Wertpapierdienstleistungs-Richtlinie dar.

Der vorliegende Richtlinienvorschlag ist immer noch vorläufig und in seiner Erfassung der Marktrisiken, d.h. des Zins-, Währungs- und Aktienpositionsrisikos, außerordentlich komplex. Es würde daher den Rahmen dieser Veranstaltung sprengen, wollte ich Ihnen auch nur annähernd alle Regelungsaspekte darlegen. Nur so viel sei gesagt: Der letzte Richtlinienvorschlag sieht nunmehr vor, daß die Aufsichtsbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten wählen können, ob die von ihnen beaufsichtigten Kreditinstitute mit ihrem gesamten Geschäft den Anforderungen der Solvabilitäts-Richtlinie unterliegen sollen oder ob statt dessen das sogenannte "trading book", also der Wertpapierhandel der Kreditinstitute, den Kapitalanforderungen der Kapitaladäquanz-Richtlinie und damit denselben Regeln wie denen für Wertpapierhäuser unterworfen werden soll. Unter der Voraussetzung, daß es dem einzelnen Kreditinstitut überlassen bleibt, für welche der Alternativen es sich entscheidet, stellt dies einen für die Banken akzeptablen Kompromiß dar.

Eine ähnliche Lösung zeichnet sich ab im Hinblick auf die Definition der Eigenmittel: Grundsätzlich ist für Kreditinstitute die Eigenmittel-Richtlinie für ihr gesamtes Geschäft einschließlich des Wertpapierhandels maßgeblich. Jedoch können die Mitgliedsstaaten den Kreditinstituten im Rahmen des "trading book"-Verfahrens die Möglichkeit einräumen, für den Wertpapierhandel und mit Rücksicht auf

dessen spezielle Anforderungen ebenso wie die Wertpapierhäuser eine erweiterte Definition der zulässigen Eigenkapitalkomponenten zu verwenden. Diese Definition sieht einen höheren Anteil nachrangiger Darlehen vor, als dies in der Eigenmittel-Richtlinie der Fall ist, nämlich bis zur Höhe von 250 % des vom trading book gebundenen Kernkapitals, vorausgesetzt, das sich gemäß Eigenmittel-Richtlinie ergebende Gesamtkapital wird dadurch um nicht mehr als 25 % überschritten. Letztere Einschränkung ist übrigens bislang für Wertpapierhäuser nicht vorgesehen. Dies ist umso beklagenswerter, als die genannte 250 %-Grenze ohnehin schon so hoch angesetzt ist, daß sie zu einem Qualitätsverlust des Eigenkapitals führt. Die Forderung nach Gleichbehandlung zwischen Kreditinstituten und Wertpapierhäusern ist daher auch insoweit nachhaltig aufrechtzuerhalten.

- VI -

Einen weiteren Schwerpunkt bei der anstehenden Reform des Kreditwesengesetzes wird die in den §§ 13 und 13a enthaltene sogenannte Großkreditregelung bilden, die ebenfalls im Zuge der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts Veränderungen erfahren wird. Die Großkreditregelung begrenzt die Kreditgewährung an einzelne Kreditnehmer, indem sie eine an den Eigenmitteln des Kreditinstitutes orientierte Höchstgrenze für Ausleihungen an denselben Kreditnehmer festsetzt.

Bislang existiert lediglich eine nicht bindende Empfehlung seitens der Kommission über die Überwachung und Kontrolle von Großkrediten aus dem Jahre 1986²⁰, die für die Bundesrepublik keinen Umsetzungsbedarf hervorgerufen hat. Dies wird sich freilich ändern, da man sich nunmehr angesichts der Risiken, die mit einer Konzentration der Kreditvergabe auf einzelne Kreditnehmer oder Kreditnehmergruppen verbunden sind, entschlossen hat, den Weg einer verbindlichen Richtlinie zu gehen. Einen ersten Richtlinienvorschlag²¹ hat die Kommission bereits vor mehr als einem Jahr vorgelegt, ein zweiter soll in Kürze folgen.

Hervorzuheben aus den verschiedenen Regelungsaspekten ist hier soviel, daß die Obergrenze für den einzelnen Großkredit gegenüber der bestehenden KWG-Regelung von 50 % des haftenden Eigenkapitals auf einen niedrigeren Satz herabgesetzt werden soll. Nach allem, was wir hören, soll die neue Obergrenze bei nur noch 25 % liegen, wie es auch bereits im mehrfach erwähnten Diskussionsentwurf zur KWG-Reform vorgesehen ist.

Die geplante Halbierung der Großkreditgrenze ist aus deutscher Sicht allenfalls akzeptabel, wenn sie mit angemessenen Ausnahmen und großzügigen Übergangsregelungen verbunden wird. Hieran ändert die künftige Möglichkeit der Verbreiterung der Eigenkapitalbasis durch die Einführung bestimmter neuer Ergänzungskapitalkomponenten, wie ich sie soeben skizziert habe, nichts. Denn von diesen Möglichkeiten kann nicht von heute auf morgen in einem Umfang Gebrauch gemacht werden, der zu einer Verdoppelung der Eigenkapitalbasis führe würde. Vielmehr müßten anderenfalls viele der betroffenen Kreditinstitute, einen u.U. nicht unerheblichen Teil ihrer Großkredite im Rahmen des rechtlich Möglichen kurzfristig zurückzahlen lassen mit entsprechend negativen Auswirkungen für den Kunden, die Geschäftsbeziehung zu ihm und damit auch für die betreffende Bank selbst. In jedem Fall aber müßte, wie in dem vorliegenden Richtlinienvorschlag vorgesehen und bei uns auch derzeit der Fall, die Kreditvergabe innerhalb des Bankkonzerns wegen des faktischen Haftungsverbundes zwischen Mutter- und Tochterinstitut und der Konsolidierungspflicht von der Anwendbarkeit der Großkreditregelungen ausgenommen bleiben.

Nur andeuten möchte ich in diesem Zusammenhang, daß die beschriebenen Probleme sich verstärkten, wenn auch der für die Bestimmung von Großkrediten maßgebliche Kreditbegriff gegenüber der bestehenden KWG-Regelung, etwa durch Einbeziehung von Wertpapieren, ausgedehnt und nicht durch die Einführung von Risikogewichtungen entlastet werden sollte.

- VII -

Lassen Sie mich abschließend noch einige Bemerkungen zur bankaufsichtlichen Konsolidierung machen. Die Richtlinie über die Beaufsichtigung der Kreditinstitute auf konsolidierter Basis vom 13. Juni 1983²² ist bereits mit der KWG-Novelle von 1984 in deutsches Recht transformiert worden. Danach werden Kreditinstitute auch auf der Basis einer Zusammenfassung ihrer finanziellen Situation mit derjenigen solcher Institute, an denen sie beteiligt sind, beaufsichtigt. Nunmehr hat die EG-Kommission dem Rat einen Vorschlag für eine zweite Konsolidierungsrichtlinie²³ zur Diskussion und Verabschiedung vorgelegt, die die vorgenannte ersetzen soll. Der Vorschlag nennt ausdrücklich, welche Gebiete unter die Beaufsichtigung auf konsolidierter Basis fallen: Die Solvabilität, also die Eigenkapitalanforderungen, die Begrenzung der Großkredite sowie die Begrenzung der Beteiligung an Nichtbanken. Eine Erweiterung gegenüber der bestehenden Richtlinie stellt der Vorschlag insoweit dar, als danach zukünftig auch Finanzholdings und sogenannte

"gemischte Unternehmensgruppen" der Beaufsichtigung auf konsolidierter Basis unterliegen, allerdings nur mit dem Ziel der besseren Kontrolle der Kreditinstitute, die diesen besonderen Gruppen angehören.

Kritisch zu sehen ist der vorliegende Richtlinienentwurf insoweit, als er nicht ein einheitliches Konsolidierungsverfahren vorschreibt. Dies birgt die Gefahr in sich, daß die im Hinblick auf wettbewerbsneutrale Eigenmittelanforderungen erzielten Ergebnisse über den Umweg einer unterschiedlichen Konsolidierung konterkariert werden. Unter bankaufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten halten wir die Quotenkonsolidierung für adäquat; anders als bei der Vollkonsolidierung ist es bei ihr nicht zulässig, daß die sog. Anteile in Fremdbesitz den konsolidierten Eigenmitteln zugerechnet werden.

Unangemessen ist ferner die geplante Herabsetzung der Konsolidierungsschwelle auf 20 %. Die bislang gem. § 10a KWG geltende Schwelle von 40 % ist sachgerecht und ausreichend.

Nicht vorgesehen ist bisher eine Pflicht zur Einbeziehung der Wertpapierhäuser in die Konsolidierung. Dies wäre aber um so mehr geboten, als die beabsichtigten Regelungen für Kreditinstitute und für Wertpapierhäuser, wie wir gesehen haben, letztlich möglicherweise doch nicht identisch sein werden. Eine bankaufsichtsrechtliche Konsolidierung würde derartige Ungleichbehandlungen dann weitgehend abmildern.

- VIII -

Meine Damen und Herren, meine heutigen Ausführungen sollten Ihnen aus Sicht des Bankpraktikers verdeutlichen, welche enormen praktischen und damit geschäftlichen Auswirkungen sich durch die Schaffung des gemeinsamen Bankenmarktes und damit durch die Umsetzung oder zum Teil auch Nichtumsetzung der zu diesem Zweck verabschiedeten Richtlinien in nationales Recht für die deutschen Kreditinstitute ergeben. Viele Fragen müssen in der verbleibenden Zeit bis zum Erreichen des magischen Datums 1993 noch geklärt werden, sowohl auf EG- als auch auf nationaler Ebene. Auch wenn es schwer werden wird, die rechtsetzenden Institutionen in allen Einzelheiten von der Angemessenheit unserer Positionen zu überzeugen, bin ich dennoch davon überzeugt, daß jedenfalls die deutsche Bankaufsicht und der deutsche Gesetzgeber - auch im Interesse des Finanzplatzes Deutschland - am Ende Regelungen treffen werden, die in Übereinstimmung mit dem Ziel der Schaffung möglichst wettbewerbsneutraler Aufsichtsregeln die Stellung der deutschen Kreditinstitute im internationalen Wettbewerb jedenfalls nicht nachhaltig schwächen. Dabei bleibt auch zu hoffen, daß das Kreditwesengesetz, das zu Recht als eine Art "Grundgesetz" für Banken angesehen wird, in seiner Qualität, d.h. der Übersichtlichkeit, der Klarheit und der Praktikabilität seiner Regelungen, unbeeinträchtigt bleibt.

Fundstellenverzeichnis zur Veröffentlichung Nr. 231

- 1) Bekanntmachung des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen über die Änderung und Ergänzung der Grundsätze über Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute vom 15.5.1990, Bundesanzeiger Nr. 92 v. 17.5.1990, S. 2598 und 2599.
- 2) Entwurf einer RL zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Aufnahme und Ausübung der selbständigen Tätigkeiten der Kreditinstitute, Kommission der europäischen Gemeinschaften, Dok. XIV/508, 72-D, Juli 1972; auch abgedruckt in: Monika Römer, Harmonisierung der Bankenaufsicht in der EG, Berlin 1977, S. 142 - 159.
- 3) Erste RL des Rates v. 12.12.1977 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute, ABl. 1977, Nr. L 322/30.
- 4) Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat zur Vollendung des Binnenmarktes, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM (85) 310 endg., Brüssel, 14.6.1985.
- 5) Einheitliche Europäische Akte vom 17./28.2.1986, BGBl. II, S. 1002 bzw. ABl. 1987 Nr. L 169/1.
- 6) Diskussionsentwurf des Bundesministeriums der Finanzen zur Umsetzung der Eigenmittelrichtlinie, VII. B 1/ - W 5270 - /90.
- 7) Zweite RL des Rates v. 15.12.1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute und zur Änderung der RL 77/780/EWG, ABl. 1989 Nr. L 386/1.
- 8) Vorschlag der Kommission für eine RL des Rates über Wertpapierdienstleistungen v. 3.1.1989, ABl. 1989, Nr. C 43/7.
- 9) RL des Rates v. 17.4.1989 über die Eigenmittel von Kreditinstituten, ABl. 1989, Nr. L 124/16.
- 10) RL des Rates v. 18.12.1989 über einen Solvabilitätskoeffizienten für Kreditinstitute, ABl. 1989, Nr. L 386/14.
- 11) Vorschlag der Kommission für eine RL des Rates über die Beaufsichtigung von Kreditinstituten auf konsolidierter Basis zur Ersetzung der RL 83/350/EWG, ABl. 1990, Nr. C 315/15.

- 12) Vorschlag der Kommission für eine RL des Rates über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten v. 30.04.1990, ABl. 1990, Nr. C 152/6.
- 13) Vorschlag der Kommission für eine RL des Rates über die Überwachung und Kontrolle der Großkredite von Kreditinstituten (Umwandlung der Empfehlung 87/62/EWG) KOM (91) 68 endg.
- 14) S. FN. 9.
- 15) Internationale Konvergenz der Eigenkapitalmessung und Eigenkapitalanforderungen, (Cooke - Empfehlung), Ausschuß für Bankenbestimmungen und Überwachung, Juli 1988, abgedruckt in: Reischauer/Kleinhaus: Kommentar zum KWG, Bd. 2, Kza. 1025.
- 16) S. FN. 10.
- 17) S. FN. 15.
- 18) S. FN. 1.
- 19) S. FN. 12.
- 20) Empfehlung der Kommission v. 22.12.1986 über die Überwachung und Kontrolle der Großkredite von Kreditinstituten, ABl. 1987, Nr. L 33/10.
- 21) S. FN. 13.
- 22) RL des Rates v. 13.06.1983 über die Beaufsichtigung der Kreditinstitute auf konsolidierter Basis, ABl. 1983, Nr. L 193/18.
- 23) S. FN. 11.