

Einlegerschutzberechtsvorschriften für Kreditinstitute im Richtlinienentwurf der Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Von Bernd Rudolph, Bonn

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat im Juli 1972 den „Entwurf einer Richtlinie zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Aufnahme und Ausübung der selbständigen Tätigkeiten der Kreditinstitute“ vorgelegt¹. Setzt sich die Konzeption dieses Entwurfs durch² — und wird in den Ländern der EG die Bankenaufsicht den Vorschlägen des Richtlinienentwurfs entsprechend gestaltet —, dann werden auch künftig die Aufsichtsämter der Gemeinschaftsstaaten in ihrem Bereich (dezentralisierte Bankenaufsicht) über ein ganzes Bündel von Vorschriften zu wachen haben. Ein Teil der Vorschriften ist ganz spezifisch auf das Zusammenwachsen der nationalen Kredit- und Finanzmärkte abgestellt und betrifft insbesondere die übernationalen Ausweitungen der Bankfilialsysteme auf das Gebiet der Europäischen Gemeinschaft. Weitgehend finden sich in dem Entwurf aber Vorschriften, die schon im KWG ihren guten Platz hatten:

¹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Binnenmarkt und Rechtsangleichung, Direktion XIV Banken, Versicherungen, Gesellschaftsrecht: Entwurf einer Richtlinie zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Aufnahme und Ausübung der selbständigen Tätigkeiten der Kreditinstitute; vervielfältigtes Manuskript XIV/508/72-D vom Juli 1972; vgl. auch die Hinweise in: Bundesverband deutscher Banken e.V.: Jahresbericht 1971/72, S. 51; Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V., Jahresbericht 1972, S. 58 f.; Sparkassenvereinigung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft: Bericht 1971/72, S. 38 f.; Auszüge aus dem Entwurf siehe S. 356 dieser Zeitschrift.

² Die Bankrechtskoordinierung soll nach einem neueren Papier der Kommission nicht mehr über die Vorlage und Beratung eines einzigen umfassenden Richtlinientextes durchgeführt werden, sondern schrittweise erfolgen. Dies ändert jedoch nichts an der Beurteilung der in diesem Beitrag behandelten Probleme. Die Organisation der Beratung und Durchsetzung des Aufsichtsrechts ist nicht Gegenstand des vorliegenden Aufsatzes, der sich mit der Ausgestaltung eines Teilgebietes des materiellen Aufsichtsrechts befaßt.

- Zulassungsprüfungen für Kreditinstitute auf fachliche Eignung der Geschäftsleitung und auf angemessenes haftendes Eigenkapital (im Entwurf spezifiziert auf mind. 0,75 Mio. RE; bei genossenschaftlichen Banken und Sparkassen auf mind. 0,25 Mio. RE³;
- Meldepflicht für Organ-, Groß- und „Millionenkredite“ (für Großkredite soll wie im KWG die 15 % Grenze gelten; „Millionenkredite“ lauten auf über 0,25 Mio. RE)⁴;
- Vorlagepflicht der Monatsausweise und des Jahresabschlusses⁵.

Im einzelnen ergeben sich natürlich Abweichungen zu den Vorschriften der KWG. So etwa, wenn Banken in der Rechtsform der Einzelunternehmung keine Zulassung mehr erteilt werden soll⁶; so etwa, wenn die im KWG enthaltene Forderung nach einem einstimmigen Beschuß der Geschäftsleitung über Groß- und Organkredite anscheinend fallen gelassen werden soll, oder wenn im Richtlinienentwurf keine Vorschriften über den Sparverkehr oder die Offenlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse durch die Kreditnehmer enthalten sind. Hier werden sich aber im Laufe der weiteren Beratungen gewiß noch Modifikationen ergeben, die den Interessen und Vorstellungen der Institutsgruppen und der Mitgliedstaaten mit ihren zum Teil recht unterschiedlichen Banksystemen entspringen.

I. Liquiditäts- und Solvenzsicherung der Kreditinstitute

Interessant und grundsätzlicher Überlegungen wert ist insbesondere der Abschnitt V. des Richtlinienentwurfs über die „Eigenmittel“ und die „Sicherung der Zahlungsfähigkeit und Zahlungsbereitschaft“ der Kreditinstitute. Liquiditäts- und Solvenzsicherungsgebote sind stets ein Kernstück bankaufsichtsbehördlicher Vorschriften gewesen, seit im Gefolge der Bankenkrise von 1931 „free banking“ in den Staaten Europas immer mehr durch staatliche Reglementierungen abgelöst wurde. Liquiditäts- und Solvenzsicherungsgebote sind auch die Vorschriften, die seit jeher von Bankwissenschaftlern und Bankpraktikern auf ihren normativen Liquiditätstheoretischen wie auf ihren geschäftspolitisch restriktiven Gehalt hin abgeklopft wurden, und die seit Beginn der Diskussion

³ Art. 2, Art. 3 und Art. 5 des Richtlinienentwurfs;

⁴ Art. 19 und Art. 20 des Richtlinienentwurfs;

⁵ Art. 21 des Richtlinienentwurfs.

⁶ Art. 4, Abs. (2) des Richtlinienentwurfs: Sie (die Mitgliedstaaten) versagen die Zulassung dem Kreditinstitut einer einzelnen natürlichen Person.

stets im Kreuzfeuer jener Kritiker standen, die sich der ein oder anderen „Golden Regeln“ verschrieben hatten.

Zunächst einmal ist festzustellen, daß man sich in dem Entwurf der Richtlinie nicht zu einer geschlossenen Konzeption der Eigenkapital- und Liquiditätsvorsorge hat durchringen können, wie sie etwa der Stützelschen Maximalbelastungstheorie entspricht. Diese Theorie geht ja gerade davon aus, daß man bezogen auf das Ziel des Schutzes der Bankgläubiger — und wir gehen hier davon aus, daß die Vorschriften, auch wenn nirgends die Zielsetzung explizit formuliert ist, Bestimmungen zum Schutz der Einleger und damit zum Schutz der Funktionsfähigkeit des Kreditgewerbes sind — sachgerecht keine getrennten Eigenkapital- und Liquiditätserfordernisse postulieren könne. „Gläubigerschützende Existenzsicherung und Sicherung der Zahlungsfähigkeit der Kreditinstitute sind zwei verschiedene Ausdrücke für die gleiche Sache⁷.“ Dementsprechend müßte sich die gestellte Aufgabe des Schutzes von Bankgläubigern durch die Konstruktion einer einzigen Regel, z. B. durch die Einlegerschutzbilanz, lösen lassen. In Belgien, wo 1965 die Verbindlichkeiten im Verhältnis zum Eigenkapital begrenzende „coefficient de solvabilité“ von 1949 durch den die Aktivstruktur berücksichtigenden „coefficient de fonds propres“ ersetzt wurde, hat sich eine solche Regel praktisch bewährt. Mit der „arrêté portant règlement sur les fonds propres“ vom 13. Juni 1972⁸ ist in Belgien eine Regelung in Kraft getreten, die ähnlich wie die Einlegerschutzbilanz mit nur einer Vorschrift auskommt, die die vermeintlichen den Bankaktiva anhaftenden Vermögensverlustrisiken auf das Eigenkapital der Bank begrenzt⁹.

Da im Richtlinienentwurf neben einer Begrenzung der Beteiligungen auf bis möglicherweise 75 % der Eigenmittel¹⁰ immerhin eine Eigenkapitalregel und drei Liquiditätsrichtsätze vorgesehen sind, nach denen die Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten die Zahlungsfähigkeit und die Zahlungsbereitschaft jedes Kreditinstituts überwachen sollen, stellen sich unmittelbar zwei Fragen:

⁷ Krümmel, H. J.: Liquiditätssicherung im Bankwesen, Teil I, in: Kredit und Kapital, Heft 3 (1968), S. 260; vgl. auch Stützel, W.: Bankpolitik heute und morgen, Frankfurt 1964, S. 33 ff.

⁸ Vgl. Commission Bancaire: Rapport Annuel 1971 - 1972, S. 31 ff.

⁹ Liquiditätszahlen dienen in Belgien bislang allein der eigenen Beobachtung und Beurteilung der Liquiditätssituation durch die Geschäftsleitung einer Bank.

¹⁰ Vgl. Art. 16, Abs. (3);

- Wird das Gläubigerschutzziel dieser Regeln durch die vorliegende Fassung mutmaßlich erreicht oder laufen die Vorschriften am Sicherungszweck vorbei?
- Wenn durch fünf Regeln anscheinend mehr getan wird als sachlich erforderlich, welche Nebenwirkungen, beabsichtigt oder nicht beabsichtigt, können dann unter Umständen aus ihrer Anwendung resultieren?

II. Differenzierte Risikovorsorge für Bankaktiva

Artikel 16 des Richtlinienentwurfs sieht im Absatz (1) a)¹¹ eine Solvenzregel vor, nach der die Anlagerisiken eines Kreditinstituts stets durch eigene Mittel gedeckt sein müssen. Die Konstruktion einer solchen Vorschrift erfordert dreierlei:

1. eine pauschalierte, aber eindeutige Abgrenzung jener Vermögenspositionen eines Kreditinstituts, die als mehr oder weniger risikobehaftet anzusehen sind (*Risikobezugsgröße*: möglicher Entstehungsbereich gläubigergefährdender Verluste);
2. einen quantitativen Ausdruck zur Berücksichtigung dieses Risikos (*Risikokoeffizient*: mögliche Größenordnung von Verlusten);
3. eine Vorschrift zur Errechnung der eigenen Mittel eines Kreditinstituts (*Risikodeckungsgrundlage*: zum Auffangen von Verlusten vorhandenes Eigenkapitalpolster).

Um mit dem letzten Punkt zu beginnen: Die Eigenmittel lassen sich analog zu den Vorschriften des KWG bezüglich des haftenden Eigenkapitals errechnen; bei Genossenschaftsbanken können je nach Festsetzung der zuständigen Aufsichtsbehörden die Haftungszusagen bis zu 50 % der Eigenmittel (ohne diese Zusagen) berücksichtigt werden; dasselbe gilt bei Personalgesellschaften für das dann regelmäßig zu prüfende Privatvermögen der Inhaber.

Die Risikobezugsgrößen und Risikokoeffizienten orientieren sich rechnerisch an einem „banküblichen“ Vermögensverlustrisiko, das als Risiko zweiter Ordnung bezeichnet wird. Kredite gegen bankübliche Sicherheiten¹², das Wechselportefeuille, soweit es sich um rediskontfähiges Ma-

¹¹ Die im Abschnitt V. des Richtlinienentwurfs behandelten Vorschriften (ausgenommen Art. 17., der sich auf ausländische Zweigniederlassungen bezieht), sind im Anhang wiedergegeben.

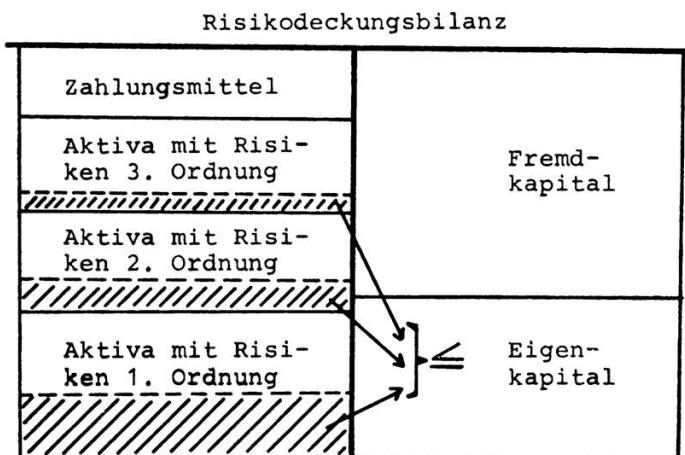
¹² In jedem EG-Mitgliedstaat müßten bankübliche Sicherheiten katalogmäßig festgelegt werden.

terial handelt, Avalkredite und Wertpapierbestände an börsennotierten Effekten umreißen etwa die Aktiven eines Kreditinstituts, bei denen die Aufsichtsämter übliche Vermögensverlustrisiken fingieren werden. Zur eigenkapitalmäßigen Deckung dieser Verlustgefahren wird von den jeweiligen Aufsichtsämtern ein Risikokoeffizient zwischen 5 % und 20 % des Bestandes festgesetzt.

Steht dieser Vomhundertsatz fest, dann ist über einen Aufschlagsatz für die riskanteren Aktiva (Risiken erster Ordnung) und einen in gleicher Höhe anzusetzenden Abschlagssatz für die weniger riskanten Anlagen (Risiken dritter Ordnung) zu befinden. Als besonders riskant werden dabei u. a. unbesicherte Kredite, nicht börsennotierte Wertpapiere sowie nicht rediskontfähige Wechsel angesehen. Dagegen ist die Vorsorgebedürftigkeit von Nostroguthaben, von Krediten gegen erstrangige Grundpfandrechte und von Lombardkrediten geringer als die banküblicher Anlagen.

Die Eigenkapitalvorschrift geht nun dahin, daß die mit den Risikokoeffizienten gewichteten Bestände an Aktiva der drei Risikoklassen durch die eigenen Mittel des Kreditinstituts gedeckt sein müssen (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1



Bemerkenswert ist die Festlegung eines Auf- und Abschlagsatzes in gleicher Höhe. Dadurch wird bei einer stärkeren Belastung der riskanten Anlagen automatisch eine Entlastung der weniger riskanten An-

lagen erreicht. Wird etwa der Risikokoeffizient für die banküblichen Risiken mit 12 % festgesetzt und der Auf- und Abschlagsatz mit 7 %, dann beträgt die veranschlagte Größenordnung der Verluste für die Risiken erster Ordnung 19 % und für die Risiken dritter Ordnung 5 %. Die Festlegung der Sätze soll sich in folgendem Rahmen bewegen:

Risiken 2. Ordnung

5 % bis 20 %

<i>Risiken 1. Ordnung</i>	<i>Risiken 3. Ordnung</i>
5 % bis 20 %	5 % bis 20 %
+ 5 % bis 15 %	./. 5 % bis 15 %
<hr/> 10 % bis 35 %	<hr/> 0 % bis 15 %

Da bei gegebenem Auf- und Abschlagsatz die Erhöhung des *Risikokoeffizienten* (für die Risiken zweiter Ordnung) zu einer gleichmäßigen Erhöhung der Risikovorsorge für die Vermögensanlagen eines Kreditinstituts führt, handelt es sich bei diesem Koeffizienten um eine Ziffer, mit der wegen der stets begrenzten Möglichkeiten einer Eigenkapitalvermehrung das gesamte *Bilanzwachstum* gesteuert werden kann. Dagegen führt die Erhöhung des Auf- und Abschlagsatzes bei gegebenem Risikokoeffizienten (für die Risiken zweiter Ordnung) zu einer Entlastung der weniger riskanten Aktiva und einer weiteren Belastung der risikanteren Aktiva. Die für die Risiken erster und dritter Ordnung vorgesehenen Auf- und Abschlagsätze sind also als *Strukturziffer* zu interpretieren, mit denen, wenn auch wegen der Dreiteilung nur grob, die Zusammensetzung der Aktiva unter Risikogesichtspunkten gesteuert werden kann.

Das hinter der vorgeschlagenen Konstruktion stehende Denkmodell läßt sich somit leicht ausmachen:

Expandiert das Geschäftsvolumen einer Bank in jenen Bereich, in dem das aufsichtsbehördliche Eigenkapitalerfordernis zur wirksamen Restriktion wird, dann muß die Geschäftstätigkeit der Bank zum Schutz der Einleger

- kurzfristig auf eine Umstrukturierung der Anlagepolitik in die weniger riskanten Aktiva und

- langfristig auf eine Stärkung der Eigenkapitalbasis des Kreditinstituts gerichtet werden.

III. Wirksamer Insolvenzschutz?

Zur Beurteilung der im Richtlinienentwurf enthaltenen Risikendekkungsregel wird die Forderung, die Geschäftsstruktur der Kreditinstitute auf die weniger riskanten Anlagen auszurichten, unter dem Gesichtspunkt zu prüfen sein, ob die der Vorschrift zugrunde liegenden Konstruktionsmerkmale tatsächlich jene Faktoren berücksichtigen, die sich empirisch als Hauptursachen für *Bankinsolvenzen* ausmachen lassen. Denn nur in diesem Falle erfolgen die aufsichtsbehördlichen „Zuteilungen von Kontingenten des Geschäftsvolumens“¹³ mit dem gleichzeitigen Effekt eines wirksamen Gläubigerschutzes.

Hier zeigt sich aber, daß die mit der Dreiteilung der riskanten Anlagen vorgeschriebenen unterschiedlichen Deckungsanforderungen nur einen Teilbereich bankbetrieblicher Risikopolitik berücksichtigen können. Ordnet man eine Vermögensposition den Risiken erster, zweiter oder dritter Ordnung zu, dann kann das zum einen damit begründet werden, daß die Wahrscheinlichkeit möglicher Verluste bei diesem Vermögensgegenstand sehr hoch ist, üblicherweise zu erwarten oder fast zu vernachlässigen ist; zum anderen damit, daß der Betrag, d. h. die Höhe möglicher Verluste sehr hoch, durchschnittlich oder sehr gering ist. Durch den Ansatz von Risikoeffizienten werden für die drei Risikoklassen beide Komponenten zusammengefaßt. Die Formulierung der Vorschrift läßt vermuten, daß dabei der Verlustwahrscheinlichkeit mehr Bedeutung zukommen soll als der Verlusthöhe. Offen bleibt die Frage,

- ob die Risikoeffizienten den im normalen Geschäftsbetrieb durchschnittlich zu erwartenden Verlustwahrscheinlichkeiten und Verlustbeträgen bei den Vermögensgegenständen der einzelnen Risikoklassen entsprechen
- oder ob sie die höchstens zu erwartenden Verluste etwa im Fall einer Notliquidation der Aktiva widerspiegeln sollen.

Gleichgültig, welche der beiden Interpretationen den Vorstellungen der Aufsichtsbehörden näher kommt, stets wird die Beurteilung der Vorsorgebedürftigkeit einer Aktivposition allein durch ihre Zuordnung zu einer der drei Risikoklassen vorgenommen.

¹³ Stützel, W.: a.a.O., S. 37.

Damit werden aber jene Zielrichtungen bankbetrieblicher Risikopolitik nicht berücksichtigt, die

- a) auf die *Vermeidung von Großausfällen* auch bei für durchaus potent gehaltenen Kreditnehmern abstellen und
- b) die Kumulation *gleichartiger Risiken* etwa bezüglich der gleichen Branche mehrerer Kreditnehmer zu vermeiden suchen.

Wir meinen hier das für Banken typische Verhalten der Diversifikation der Aktiva in Form der *Risikozerfällung* (Diversifikation der möglichen Größenordnungen von Vermögensverlusten) und in Form der *Risikostreuung* (Diversifikation möglicher Eintrittsursachen von Vermögensverlusten)¹⁴. Hohe Einzelengagements oder hohe Engagements bei einer Reihe von Kreditnehmern, die unter Risikogesichtspunkten eine Gruppe bilden, sind für Kreditinstitute und damit für deren Einleger deshalb so gefährlich, weil bereits der Ausfall oder das Einfrieren eines einzigen solchen Kredits oder einer solchen Gruppe von Krediten das Institut in ernsthafte Schwierigkeiten bringen kann. Glaubt das Aufsichtsamt, Banken täten bezüglich der Diversifikation ihrer Anlagen schon das ihre in ausreichender Weise, dann kann es auf die Einhaltung seiner Gläubigerschutzvorschrift verzichten. Glaubt es das nicht, so wäre in dieser Richtung der wichtigste Ansatzpunkt für Risikodeckungs- oder Risikobeschränkungsregeln zu suchen.

Mangelnde Streuung von Krediten nach Größe und Branche, Ausfälle bei Großkrediten und spekulative Engagements gelten empirisch als Hauptursachen für Bankinsolvenzen¹⁵. Die Ergebnisse der Banken-enquête von 1933, der darauf erlassene § 12 des KWG von 1934 und der § 13 KWG von 1961 sowie die Begründung des Regierungsentwurfs für das KWG zeigen in diese Richtung. In Belgien werden Großkredite besonders stark gewichtet, in Frankreich und Italien kann der

¹⁴ Eine ausführliche Diskussion dieser Geschäftspolitik der Banken findet sich bei Krümmel, H. J.: Liquiditätssicherung im Bankwesen, Teil II, in: Kredit und Kapital, Heft 1 (1969), S. 71 ff.

¹⁵ Vgl. Möschel, W.: Das Wirtschaftsrecht der Banken, Frankfurt 1972, S. 244 ff. Die theoretische Aufarbeitung und empirische Untersuchung der Bestimmungsgründe von Unternehmenszusammenbrüchen stellt ein wichtiges, bislang aber kaum behandeltes Teilgebiet betriebswirtschaftlicher Forschung dar. Aus dem Bankenbereich liegt insbesondere die umfangreiche Fallsammlung von v. Stein vor: v. Stein, J. H.: Insolvenzen privater Banken und ihre Ursachen, München 1969. Eine systematische Untersuchung von Bankinsolvenzen im Hinblick auf die Wirksamkeit aufsichtsbehördlicher Einlegerschutznormen fehlt bislang — auch im internationalen Bereich.

Kreditbetrag an einen Schuldner auf einen bestimmten Teil der Eigenmittel des Kreditinstituts beschränkt werden. In Belgien werden darüber hinaus auch Kredite an mehrere Schuldner, die unter Risikogesichtspunkten eine Gruppe bilden, zusätzlich belastet. Leider liegen über die Erfahrungen mit diesen Regelungen in EG-Ländern keine wissenschaftlich verwertbaren Berichte vor.

Der Zusammenbruch der Bau-Kredit-Bank AG in Düsseldorf von Ende Juni 1973, deren Engagement bei der in Konkurs geratenen Kun-Bau-GmbH das Eigenkapital der Bank weit überstieg, zeigt mit Nachdruck, daß der Behandlung der Großengagements beim Insolvenzschutz für Banken eine herausragende Bedeutung zukommt: „Im Kreditgewerbe ist man nicht zuletzt deshalb so erstaunt über die Liquidation, weil die Bau-Kredit-Bank, wie es heißt, einen guten Vermögens-Status aufweise, was schon aus der hohen Vergleichsquote (man rechnet mit mehr als 80 %) hervorgehe. Außerdem soll die Liquidität immer noch so groß sein, daß die Bank 25 bis 30 Prozent des Vergleichsvolumens sofort bar auszahlen könne¹⁶.“

IV. Konkursprivilegien für Kreditinstitute?

Gehen wir einmal davon aus, daß Banken von sich aus gläubiger-schützende Risikopolitik betreiben und daß sie darüber hinaus der beschriebenen Risikendeckungsregel nachkommen, dann fragt sich, welche Wirkungen aus der eingeschlagenen Geschäftspolitik resultieren. Hier glauben wir, auf eine mögliche Konsequenz hinweisen zu sollen, die mit der vorgenommenen Einteilung der Aktivpositionen nach Risikograden zusammenhängt.

Pauschale Zusammenfassungen der Aktiva einer Bank, die zur Durchsetzung einer übersichtlichen und leicht handhabbaren Regelung notwendig sind, führen fast zwangsläufig zu im Einzelfall zweifelhaften Zuordnungen einzelner Aktiva zu bestimmten Risikogruppen. So läßt sich z. B. unter Risikogesichtspunkten die Zuordnung der nicht rediskontfähigen Wechsel zu den „schweren“ Risiken und der rediskontfähigen Wechsel zu den „banküblichen“ Risiken in vielen Fällen nicht rechtfertigen, in denen die Rediskontfähigkeit eines Wechsels etwa allein an formalen Erfordernissen oder an der Zahlstelle des Wechsels (Nichtbankplatz) scheitert. Bedenklich wird eine solche pauschale Zusammenfassung der Anlagepositionen einer Bank aber dann, wenn die Kredit-

¹⁶ Handelsblatt vom 3. 7. 1973, S. 1, Klammereinschub vom Verfasser.

institute bei der Ausrichtung ihrer Geschäftspolitik auf die aufsichtsbehördlichen Vorschriften hin systematisch zu einer Anlagepolitik genötigt werden, die der eigentlichen Zielsetzung der Vorschrift zuwiderläuft. Wir glauben, daß dies bei einer Einteilung der Bankkredite nach der Besicherungsgrundlage gegeben ist.

Im Richtlinienentwurf werden zu den „schweren“ Risiken, also zu den Risiken erster Ordnung u. a. unbesicherte Kredite, zu den Risiken zweiter Ordnung Kredite gegen übliche Sicherheiten und zu den Risiken dritter Ordnung u. a. Kredite gegen erste Hypotheken und gegen die Verpfändung beleihungsfähiger Wertpapiere gerechnet. Unabhängig von der jeweiligen Kreditfähigkeit der Schuldner und unabhängig von der Höhe der einzelnen Engagements werden hier Ausleihungen in Risikogruppen allein danach zusammengefaßt, ob bestimmte haftungsmäßige Zuordnungen bestimmter Vermögensobjekte des Kreditnehmers zur kreditgewährenden Bank durch Besicherungsvertrag vorgenommen wurden oder nicht.

Tatsächlich lassen sich die von den Gläubigern eines Unternehmens insgesamt übernommenen Risiken durch Kreditsicherheiten zugunsten der Sicherungsnehmer und damit zuungunsten der übrigen Gläubiger umverteilen. Dies spricht an sich für die im Richtlinienentwurf vorgenommene Aufteilung in Risikogruppen. Dagegen sollte man aber zwei wichtige Gesichtspunkte bedenken:

1. Kredite werden durch Kreditsicherheiten keineswegs sicher. Zu diesem Satz, der seit den zwanziger Jahren in der Praxis des Kreditgeschäfts allgemein als Binsenweisheit gilt, sei hier nur noch einmal auf den Zusammenbruch der Bau-Kredit-Bank verwiesen. Die Forderungen dieser Bank an die Kun-Gruppe waren durch Grundschuldeintragung „restlos abgesichert“¹⁷.

2. Treffen Banken ihre Kreditentscheidungen nach sachgerechten Indizien der Kreditwürdigkeit und Kreditfähigkeit, dann bestehen sie nur dann auf einer haftungsmäßigen Absonderung bestimmter Vermögensobjekte des Kreditnehmers, wenn ihnen die unbesicherte Kreditposition als zu riskant erscheint¹⁸. Blankokredite gelten eben daher nach einer alten Bankregel als die sichersten Kredite. Nach dem Richtlinienentwurf

¹⁷ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. 7. 1973, S. 17.

¹⁸ Vgl. die Diskussion der durch Besicherungsabreden bewirkten Unverteilungen der Ausfallrisiken von Gläubigern eines Unternehmens bei *Rudolph*, B., Die Kreditvergabeentscheidung der Banken, Opladen 1974.

wird man aber auch in diesen Fällen der Kreditvergabe an Schuldner erster Bonität Besicherung fordern, um die günstige Einschätzung der Kreditfähigkeit des Schuldners mit der Einstufung nach der aufsichtsbehördlichen Bonitätseinteilung in Einklang zu bringen und damit die risikomäßige Belastung des Eigenkapitals der Bank¹⁹ zu vermindern. Banken werden also gegenüber Kreditnehmern, die einen Blankokredit wünschen, wegen der hohen Deckungsquote auf hohe Opportunitätskosten und damit auf höhere Zinssätze verweisen. Zur Vermeidung dieser „Deckungsprämien“ werden sie die Stellung von Kreditsicherheiten vorschlagen. Damit wird sich bei den Banken eine starke Tendenz zur Überbesicherung (im Sinne der Kreditfähigkeitsprüfung) ergeben, die im weiteren zur Folge haben kann, daß Nichtbanken gegenüber den Kreditwünschen ihrer Abnehmer wegen der von den Banken ausgehöhlten Haftungsmassen zurückhaltender werden. Das Drängen auf eine Reform des Kreditsicherungsrechts zugunsten der Lieferanten oder eine stärkere Einschaltung der Banken bei der Kreditversorgung der Wirtschaft könnte die Folge sein. Beide Wirkungen würden aber dem Ziel des Schutzes der Bankgläubiger insgesamt zuwiderlaufen.

V. Begrenzte Fristentransformation

Der Kommissionsentwurf sieht zur Überwachung der Zahlungsfähigkeit und Zahlungsbereitschaft der Kreditinstitute neben dem Risikodeckungsgrundsatz drei Verhältniszahlen vor, durch die die Anlage in Aktiva bestimmten Liquiditätsgrades im Hinblick auf die Bestände an Finanzierungsmitteln bestimmter Fälligkeiten begrenzt wird. Vorgesehen wird also kein direktes Einwirken auf die liquiden Mittel etwa durch die Forderung nach Pflichtbeständen in Zahlungsmitteln und near money Titeln. Vorgesehen sind indirekte Liquiditätsrichtsätze, die eine Begrenzung der Anlage in bestimmten weniger liquiden Anlagen in Abhängigkeit von der Struktur der Passivseite der Bankbilanz vorschreiben. Die leichtere Manipulierbarkeit direkter Liquiditätsbestimmungen spricht für eine solche indirekte Regelung²⁰.

Die Aktiva eines Kreditinstituts werden im Richtlinienentwurf nach vier Liquiditätsgraden geordnet²¹:

¹⁹ Im Sinne der aufsichtsbehördlichen Risikobezugsgröße.

²⁰ Vgl. Spaeth, J.: Liquiditäts- und Eigenkapitalbestimmungen und ihre Bedeutung für die Banken der Länder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Diss. München 1967, S. 24 ff. und S. 60 ff.

²¹ Vgl. Art. 15 Abs. (2) a) im Anhang.

- a) Aktiva mit einer *Liquidität erster Ordnung* umfassen die Zahlungsmittel (Kasse, Postscheck, LZB) und die innerhalb eines Monats „mobilisierbaren“ Bestände, insbesondere Forderungen entsprechender Fristigkeit an andere Kreditinstitute, rediskontfähige Wechsel und ein Drittel der börsennotierten Wertpapiere. Die Anlage in Aktiva mit einer Liquidität erster Ordnung ist nicht begrenzt.
- b) Aktiva mit einer *Liquidität zweiter Ordnung* haben eine Laufzeit zwischen einem Monat und zwei Jahren, dazu zählen auch zwei Drittel der börsennotierten und ein Drittel der nicht börsennotierten Wertpapiere.
- c) Aktiva mit einer Laufzeit zwischen zwei und vier Jahren gelten als *liquide Mittel dritter Ordnung*. Hier sind auch ein Drittel der nicht börsennotierten Wertpapiere zu berücksichtigen.
- d) Schließlich werden die sonstigen Aktiva, insbesondere ein Drittel der nicht börsennotierten Wertpapiere und die dauernden Anlagen in Grundstücken und Beteiligungen zur *Liquidität vierter Ordnung* zusammengefaßt.

Der bei der Zuordnung der Aktivpositionen zu den Liquiditätsgraden verwendete Begriff der „Mobilisierbarkeit“ ist etwas irreführend; gemeint ist wohl jene Zeit, die üblicherweise verstreicht oder vertragsmäßig vergeht, bis ein Vermögensgegenstand von selbst zu Zahlungsmitteln wird (Selbstliquidationsperiode)²². Übrigens wird vom Entwurf auch berücksichtigt, daß die Aufsichtsbehörden bei der Bestimmung der Liquiditätsgrade von der Restselbstliquidationsperiode ausgehen können. Diese unterschiedliche Behandlung ist ebenso bei der Gliederung der zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel möglich (vertragliche oder Restlaufzeit der Verbindlichkeiten). Zur Erfassung der Finanzierungsmittel werden drei Fristenblöcke gebildet²³.

- a) *Finanzierungsmittel erster Ordnung* stehen dem Kreditinstitut mindestens ein Jahr zur Verfügung²⁴. Es wird fingiert, daß hierzu mindestens ein Zehntel der Spareinlagen und höchstens 40 % der Sichtein-

²² Bei dieser Interpretation des Begriffes „Mobilisierbarkeit“ wird deutlich, daß die vorgenommene Zuordnung der Wertpapiere zu den nach Liquiditätsgraden geordneten Aktiva nur unter sehr einschränkenden Annahmen als sinnvoll erscheint.

²³ Vgl. Art. 15 Abs. (2) c) im Anhang.

²⁴ Finanzierungsmittel, die den Kreditinstituten weniger als ein Jahr zur Verfügung stehen, werden in den Liquiditätskoeffizienten nicht berücksichtigt.

lagen sowie der Einlagen mit einer Kündigungsfrist unter einem Monat zählen.

b) *Finanzierungsmittel zweiter Ordnung* stehen dem Kreditinstitut mindestens zwei Jahre zur Verfügung. Hierzu sollen auch ein über 20 % liegender Teil der Spareinlagen und ein nicht über 30 % liegender Anteil der Sichteinlagen und der Einlagen mit Kündigungsfristen unter einem Monat gerechnet werden.

c) Schließlich gelten als *Finanzierungsmittel dritter Ordnung* die Eigenmittel sowie die Verbindlichkeiten mit einer Laufzeit oder Restlaufzeit von mindestens vier Jahren. Hier sind über 50 % der Spareinlagen und nicht über 10 % der Sichteinlagen und der Einlagen mit Kündigungsfristen unter einem Monat zu berücksichtigen.

Die vorgetragene Aufteilung der Passiva nach der Fristigkeit darf nicht mißverstanden werden. Es handelt sich nicht um drei isolierte Blöcke an Finanzierungsmitteln, sondern um Blöcke an Finanzierungsmitteln, die ineinander verschachtelt sind. Wenn Finanzierungsmittel erster Ordnung mindestens auf ein Jahr, solche zweiter Ordnung mindestens auf zwei Jahre und Finanzierungsmittel dritter Ordnung mindestens auf vier Jahre zur Verfügung stehen sollen, dann besagt das, daß die Finanzierungsmittel zweiter Ordnung zumindest auch die Finanzierungsmittel dritter Ordnung und die Finanzierungsmittel erster Ordnung auch die Finanzierungsmittel zweiter Ordnung umfassen²⁵. Rechnen wir dann die längerfristigen bei den kürzerfristigen Passiva an, dann liegt der bei den Finanzierungsmitteln erster Ordnung anrechenbare Teil der Spareinlagen nicht bei über 10 %, wie dies aus der Definition der Finanzierungsmittel erster Ordnung hervorzugehen scheint, sondern kumuliert bei über 80 %. Genau so werden die Sichteinlagen und die Einlagen mit einer Kündigungsfrist von unter einem Monat behandelt. Hier liegt der bei den Finanzierungsmitteln erster Ordnung anrechenbare Teil bei unter 80 %.

Die drei im Richtlinienentwurf vorgesehenen Liquiditätskoeffizienten sind wie folgt festgelegt²⁶:

1. Die Aktiva mit einer Liquidität zweiter Ordnung dürfen 40 % der Finanzierungsmittel erster Ordnung nicht überschreiten.

²⁵ Aus dem Richtlinienentwurf (siehe S. 356) läßt sich nicht eindeutig entnehmen, ob auch die Eigenmittel bei den Finanzierungsmitteln erster und zweiter Ordnung zu berücksichtigen sind; die Angabe von Mindestfristigkeiten spricht aber für die Einbeziehung.

²⁶ Vgl. Art. 16 Abs. (1) b) und (1) c) sowie (2).

2. Die Aktiva mit einer Liquidität dritter Ordnung dürfen 80 % der Finanzierungsmittel zweiter Ordnung nicht übersteigen.

3. Die Aktiva mit einer Liquidität vierter Ordnung sind ganz durch Finanzierungsmittel dritter Ordnung zu decken.

Abbildung 2

Liquiditätsbilanz

Liquide Mittel 1. Ordnung	nicht anrechenbare Passiva
Liquide Mittel 2. Ordnung $\leq 40\%$ der Fm.1.O.	Finanzierungsmittel 1. Ordnung (Fm.1.O.)
Liquide Mittel 3. Ordnung $\leq 80\%$ der Fm.2.O.	Finanzierungsmittel 2. Ordnung (Fm.2.O.)
Liquide Mittel 4. Ordnung $\leq 100\%$ der Fm.3.O.	Finanzierungsmittel 3. Ordnung (Fm.3.O.)

Der letzte Koeffizient entspricht unmittelbar der Vorstellung der Goldenen Bankregel und fordert eine mindestens Fristenentsprechung bei den langfristigen Aktiva und Passiva (vgl. Abb. 2).

Der zweite Koeffizient besagt, daß das Aufsichtsamt für die Finanzierungsmittel zweiter Ordnung (mit einer Laufzeit oder Restlaufzeit von über zwei Jahren) einen Bodensatz von höchstens 80 % füngiert, der innerhalb der nächsten zwei bis vier Jahre abgerufen wird. Daher dürfen die Aktiva mit einer Liquidität dritter Ordnung (Laufzeit oder Restlaufzeit zwischen zwei und vier Jahren) nicht mehr als 80 % der Finanzierungsmittel zweiter Ordnung betragen. Die Fristen der Aktiva werden also in Abhängigkeit von den Fälligkeiten der Passiva beschränkt.

Deckungsüberschüsse aus dem dritten Koeffizienten sind nach dem Richtlinienentwurf nicht auf den zweiten Koeffizienten anrechenbar, wie dies etwa bei den Grundsätzen des Bundesaufsichtsamtes der Fall ist. Eine solche Regelung ist u. E. erforderlich, da zwar die Finanzierungs-

mittel ineinandergeschachtelt sind (die Finanzierungsmittel zweiter Ordnung umfassen die Finanzierungsmittel dritter Ordnung), die Aktiva aber nach Liquiditätsgraden geschichtet sind. Durch eine Aufstockung der Finanzierungsmittel dritter Ordnung um DM 10 Mio. (z. B. durch eine Eigenkapitalerhöhung) vergrößern sich auch die Finanzierungsmittel zweiter Ordnung um DM 10 Mio. Für die Anlagepolitik hat das zur Folge, daß die langfristigen Aktiva mit einer Laufzeit von über vier Jahren um 10 Millionen aufgestockt werden und ganz unabhängig davon, ob dies erfolgt oder nicht, die Aktiva mit einer Liquidität dritter Ordnung um 8 Millionen erhöht werden können. Streben Banken nach einem möglichst starken Bilanzwachstum, dann werden sie sich um eine Anlage insoweit wie möglich langfristigen Anlagen bemühen. Dies ließe sich vermeiden, wenn für Deckungsüberschüsse beim dritten Koeffizienten von einem Bodensatz von 100 % bei der Berechnung des zweiten Koeffizienten ausgegangen werden könnte.

Ganz analoge Überlegungen zeigen auch, daß Deckungsüberschüsse beim zweiten Liquiditätsrichtsatz zweckmäßigerweise nicht mit 40 %, sondern mit 80 % auf den ersten Liquiditätsrichtsatz anrechenbar sein sollten. In der vorliegenden Fassung wird auf der einen Seite die Möglichkeit zur Fristentransformation zwar beschränkt, auf der anderen Seite werden die Institute dazu angeregt, die vorhandenen Fristverlängerungsmöglichkeiten weitgehend auszuschöpfen.

Wir können also feststellen, daß sowohl die Eigenkapital-, als auch die Liquiditätsrichtsätze von ihrer Konzeption her noch zu überdenken sind; inwieweit Umstrukturierungen auf dem Bankensektor durch die neuen Richtsätze induziert werden, läßt sich erst bei konkreter Festlegung der Koeffizienten angeben²⁷. Daß die angegebenen Regeln von ihrer Konzeption her einen wirksamen Gläubigerschutz darstellen können, bezweifeln wir. Auch im Richtlinienentwurf scheint man von der Wirksamkeit der Regeln nicht überzeugt zu sein: Artikel 18 des Richt-

²⁷ Wie bereits erwähnt, soll die Bankrechtskoordinierung in Zukunft schrittweise durchgeführt werden. Bezuglich der Koordination der Liquiditäts- und Solvabilitätssicherungsvorschriften sind mehrere Koordinationsstufen vorgesehen. In der ersten Stufe sollen etwa bestimmte Bezugsgrößen wie Eigenmittel und liquide Aktiva angegeben und von den Mitgliedstaaten definiert werden, die daraufhin beginnen, in ihrem Bereich einige Relationen zwischen den Bezugswerten zu beobachten. In den weiteren Stufen können dann die Bezugsgrößen gemeinsam festgelegt und die relevanten Verhältniszahlen ihrer Art und ihrer ziffernmäßigen Höhe nach angeglichen werden.

linienentwurfs fordert, daß sich die Kreditinstitute der Europäischen Gemeinschaft einem System der Einlagensicherung anschließen.

A n h a n g

Auszug aus dem Richtlinienentwurf der EG-Kommission

V. EIGENMITTEL; SICHERUNG DER ZAHLUNGSFÄHIGKEIT UND ZAHLUNGSBEREITSCHAFT

Artikel 14

- (1) Die Eigenmittel der Kreditinstitute umfassen das eingezahlte oder das ausschließlich und dauernd dem Geschäftsbetrieb gewidmete Kapital und die ausgewiesenen Rücklagen. Ausgewiesene Verluste sind abzuziehen, Gewinnvorträge, deren Zuweisung zum Kapital oder zu den Rücklagen beschlossen ist, hinzuzurechnen.
- (2) Nicht zu den Rücklagen zählen diejenigen Beträge, welche das Kreditinstitut zur Deckung solcher Verluste oder Aufwendungen bereitstellt, die ihrer Eigenart nach genau umschrieben, am Bilanzstichtag als wahrscheinlich oder sicher, aber ihrer Höhe oder dem Zeitpunkt ihres Eintritts nach als unbestimmt anzusehen sind.
- (3) Die Mitgliedstaaten können bestimmen, daß zu dem eingezahlten oder ausschließlich und dauernd dem Geschäftsbetrieb gewidmeten Kapital hinzugerechnet werden dürfen:
 - a) Einlagen stiller Gesellschafter,
 - b) der Gegenwert ausgegebener Schuldverschreibungen,
 - c) Kredite an das Kreditinstitut, die bedingungslos und in voller Höhe an den Verlusten des Kreditinstitutes teilnehmen, oder deren Rückzahlung jedenfalls erst nach Erfüllung aller anderen Verpflichtungen des Kreditinstituts gefordert werden kann,
 - d) der Gegenwert ausgegebener Wandelschuldverschreibungen, sobald die Inhaber unwiderruflich von ihrem Umtauschrecht Gebrauch gemacht haben,
 - e) das garantierte Kapital.
- (4) In den Fällen, für welche die vorliegende Richtlinie dies ausdrücklich vorsieht, können die Mitgliedstaaten von einem um die folgenden Beträge erhöhten Wert der Eigenmittel ausgehen:
 - a) bei Genossenschaften um den Betrag, zu welchem die Mitglieder über das eingezahlte Kapital hinaus haften; dieser Betrag darf jedoch

50 vom Hundert der nach Absatz 1 bis 3 berechneten Eigenmittel nicht übersteigen;

- b) bei Personalgesellschaften oder bei dem Kreditinstitut einer einzelnen natürlichen Person um 50 vom Hundert des nachgewiesenen persönlichen Vermögens der Inhaber, vorausgesetzt, daß diese sich einer regelmäßigen Prüfung ihres gesamten Vermögens durch eine unabhängige Person unterwerfen; dieser Betrag darf jedoch die nach Absatz 1 bis 3 berechneten Eigenmittel nicht übersteigen.

Artikel 15

(1) Die Mitgliedstaaten setzen nach jeweiliger gegenseitiger Konsultation Verhältniszahlen fest, nach denen sie die Zahlungsfähigkeit und die Zahlungsbereitschaft jedes Kreditinstitutes überwachen.

(2) Sie gehen dabei von folgenden Bezugsgrößen aus:

- a) den Aktivpositionen folgender Fristigkeit:

- Aktiva, welche dem Kreditinstitut sofort zur Verfügung stehen, insbesondere der Kassenbestand und die Postscheck- und Zentralbankguthaben, oder welche nach den Erfahrungen der zuständigen Behörden längstens innerhalb eines Monats mobilisierbar sind, insbesondere Forderungen entsprechender Fristigkeit an andere Kreditinstitute, rediskontfähige Wechsel und ein Drittel der börsennotierten Wertpapiere, soweit diese Wertpapiere keine Beteiligungen im Sinne von Artikel 12 verkörpern (Liquidität erster Ordnung);
- Aktiva, welche nach den Erfahrungen der zuständigen Behörden in einer Frist von mehr als einem Monat und nicht mehr als zwei Jahren mobilisierbar sind, insbesondere Forderungen entsprechender Fristigkeit, zwei Drittel der börsennotierten und ein Drittel der nicht börsennotierten Wertpapiere, soweit diese Wertpapiere keine Beteiligungen im Sinne von Artikel 12 verkörpern (Liquidität zweiter Ordnung);
- Aktiva, welche nach den Erfahrungen der zuständigen Behörden in einer Frist von mehr als zwei Jahren und nicht mehr als vier Jahren mobilisierbar sind, insbesondere Forderungen entsprechender Fristigkeit und ein Drittel der nicht börsennotierten Wertpapiere, soweit diese Wertpapiere keine Beteiligungen im Sinne des Artikels 12 verkörpern (Liquidität dritter Ordnung);
- Sonstige Aktiva, insbesondere ein Drittel der nicht börsennotierten Wertpapiere und die dauernden Anlagen in Grundstücken und

Beteiligungen im Sinne von Artikel 12 (Liquidität vierter Ordnung);

b) den Aktivpositionen aus folgenden Risikogruppen:

- Anlagen, aus welchen sich nach den Erfahrungen der zuständigen Behörden Risiken ergeben, die das Risiko eines in üblicher Weise besicherten Kredites übersteigen, insbesondere Kredite ohne Sicherheiten, Anlagen in nicht börsennotierten Wertpapieren oder in nicht beleihungsfähigen Gütern und Rechten, Beteiligungen sowie die Hereinnahme nicht rediskontfähiger Wechsel (Risiken erster Ordnung);
- Kredite gegen übliche Sicherheiten sowie Anlagen, aus welchen sich nach den Erfahrungen der zuständigen Behörden entsprechende Risiken ergeben, insbesondere die Hereinnahme rediskontfähiger Wechsel, Avalkredite und Anlagen in börsennotierten Wertpapieren (Risiken zweiter Ordnung);
- Anlagen, aus welchen sich nach den Erfahrungen der zuständigen Behörden Risiken ergeben, die geringer sind, als das Risiko eines in üblicher Weise besicherten Kredites, insbesondere Kredite gegen erste Hypotheken und gegen die Verpfändung beleihungsfähiger Wertpapiere sowie Forderungen an andere Kreditinstitute (Risiken dritter Ordnung);

c) den Passivpositionen folgender Fristigkeit:

- rückzahlbare Passiva, welche dem Kreditinstitut nach den Erfahrungen der zuständigen Behörden mindestens auf ein Jahr zur Verfügung stehen, insbesondere einen über zehn vom Hundert liegenden Prozentsatz der Spareinlagen und ein nicht über vierzig liegenden Prozentsatz der Sichteinlagen sowie der Einlagen mit Kündigungsfristen unter einem Monat (Finanzierungsmittel erster Ordnung);
- rückzahlbare Passiva, welche dem Kreditinstitut nach den Erfahrungen der zuständigen Behörden mindestens auf zwei Jahre zur Verfügung stehen, insbesondere einen über zwanzig vom Hundert liegenden Prozentsatz der Spareinlagen und einen nicht über dreißig vom Hundert liegenden Prozentsatz der Sichteinlagen und der Einlagen mit Kündigungsfristen unter einem Monat (Finanzierungsmittel zweiter Ordnung);
- die Eigenmittel im Sinne von Artikel 14 Absatz 1 bis 3 sowie rückzahlbare Passiva, welche dem Kreditinstitut nach den Erfahrungen der zuständigen Behörden mindestens auf vier Jahre zur Verfügung stehen, insbesondere einen über fünfzig vom Hundert liegenden

Prozentsatz der Spareinlagen und einen nicht über zehn vom Hundert liegenden Prozentsatz der Sichteinlagen und der Einlagen mit Kündigungsfristen unter einem Monat (Finanzierungsmittel dritter Ordnung).

- (3) Mitgliedstaaten, welche bei der Bestimmung der Fristigkeit von Forderungen im Rahmen des Absatzes 2 Buchstabe a) auf deren jeweilige Restlaufzeit abstellen, verfahren vorbehaltlich weiterer Koordinierung entsprechend bei der Durchführung des Absatzes 2 Buchstabe c) bezüglich der Verbindlichkeiten des Kreditinstitutes mit vereinbarter Laufzeit. Bei der Durchführung des Absatzes 2 Buchstabe b) können die Mitgliedstaaten solche Aktivpositionen außer acht lassen, aus welchen sich keinerlei Risiken ergeben, insbesondere Forderungen, welche sich gegen einen der Mitgliedstaaten richten. Bei der Durchführung des Absatzes 2 Buchstaben a) und b) können die Mitgliedstaaten bestimmen, daß Forderungen an Kreditinstitute, die ihren Sitz außerhalb der Gemeinschaft haben, den Forderungen an diejenigen Kreditinstitute nicht gleichstehen, welche eine Zulassung im Sinne des Artikels 2 erhalten haben.

Artikel 16

- (1) Soweit die Mitgliedstaaten den zuständigen Behörden die Möglichkeit eröffnen, aufgrund der Ergebnisse der Überwachung nach Artikel 15 Absatz 1 hoheitliche Maßnahmen gegenüber einem Kreditinstitut zu ergreifen, gehen sie vorbehaltlich weiterer Koordinierung ausschließlich von den wie folgt festzusetzenden Verhältniszahlen aus:
- a) Verhältnis der Eigenmittel im Sinne von Artikel 14 Absatz 1 bis 4 zur Summe der Risiken erster, zweiter und dritter Ordnung, wobei zunächst ein zwischen fünf und zwanzig liegender Vomhundertsatz der Risiken zweiter Ordnung anzugeben und sodann ein um mindestens fünf und höchstens fünfzehn vom Hundert erhöhter Satz für die Risiken erster, sowie ein um den gleichen Betrag verminderter Satz für die Risiken dritter Ordnung festzusetzen ist;
 - b) Verhältnis der Summe der Finanzierungsmittel erster Ordnung zu der Summe der Aktiva mit einer Liquidität zweiter Ordnung, wobei die letzteren nicht mehr als vierzig vom Hundert des ersteren betragen;
 - c) Verhältnis der Summe der Finanzierungsmittel zweiter Ordnung zu der Summe der Aktiva mit einer Liquidität dritter Ordnung, wobei die letzteren nicht mehr als achtzig vom Hundert der ersteren betragen.
- (2) Im übrigen sehen die Mitgliedstaaten vor, daß die Summe der Aktiva mit einer Liquidität vierter Ordnung diejenige der Finanzierungsmittel dritter Ordnung nicht übersteigen darf.

- (3) Die Mitgliedstaaten können die Summe der Beteiligungen im Sinne des Artikels 12* im Verhältnis zu den Eigenmitteln im Sinne des Artikels 14 Absatz 1 bis 3 begrenzen, jedoch nicht auf weniger als auf fünfundziebzig vom Hundert der Eigenmittel.

Artikel 18

Die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Maßnahmen um sicherzustellen, daß die von ihnen zugelassenen Kreditinstitute sowie die nach Artikel 8 auf ihrem Gebiet errichteten Zweigstellen sich einem System der Einlagen sicherung anschließen, welches gewährleistet, daß zumindest die Einlagen natürlicher Personen bei einem Kreditinstitut, dessen Zulassung widerrufen ist, oder einer von dessen nach Artikel 8 errichteten Zweigstellen bis zu einem Betrag von 2 500 Rechnungseinheiten zurückerstattet werden.

Zusammenfassung

Einlegerschutzvorschriften für Kreditinstitute im Richtlinienentwurf der Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Bei der Koordinierung des Bankaufsichtsrechtes in den EG-Staaten kommt der Behandlung der Gläubigerschutzbestimmungen eine besondere Bedeutung zu. In dem von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften im Juli 1972 vorgelegten Entwurf einer Richtlinie ist vorgesehen, daß die Bankaufsichtsbehörden der Gemeinschaftsstaaten in Zukunft bei der Beurteilung der Liquidität und der Solvenz von Kreditinstituten von einem Eigenkapital-, einem Beteiligungs- und drei Liquiditätsrichtsätzen ausgehen. In dem vorliegenden Beitrag wird versucht zu beurteilen, ob die im Richtlinienentwurf formulierten Eigenkapital- und Liquiditätsrichtsätze auf das Einlegerschutzziel sachgerecht zugeschnitten sind.

Die Solvenz der Kreditinstitute wird nach dem Eigenkapitalrichtsatz des Richtlinienentwurfs dann für ausreichend gehalten, wenn die mit den Bankaktiva verbundenen Vermögensverlustrisiken durch eigene Mittel gedeckt sind. Da die Messung dieser Risiken allein durch unterschiedlich hohe Abschläge auf die in drei Risikoklassen eingeteilten Anlagen der Banken vorgenommen werden soll, bleibt im Entwurf unberücksichtigt, daß ein wirksamer Insolvenzschutz nur dann gewährleistet ist, wenn die Geschäftspolitik der Banken auch auf die Vermeidung von Großausfällen bei einzelnen Kreditnehmern und die Kumulation gleichartiger Risiken bei Kreditnehmern einer Branche gerichtet ist. Neben dem fehlenden Diversifikationsangebot erscheint im Richtlinienentwurf besonders bedenklich, daß die risikomäßige Beurteilung der Kreditengagements an Hand der Besicherungsgrundlage der Kredite vorgenommen werden soll.

* Nach Art. 12 Abs. 6 des Richtlinienentwurfs wird eine Beteiligung ab einem Kapitalanteil von 10 % vermutet.

Die Überwachung der Zahlungsfähigkeit und Zahlungsbereitschaft der Kreditinstitute erfolgt im Richtlinienentwurf nach dem Konzept der Bodensatztheorie. Die Anlagen in Aktiva bestimmten Liquiditätsgrades werden durch drei Verhältniszahlen auf Teile der Bestände an Finanzierungsmitteln bestimmter Fristigkeit begrenzt. Nach der vorliegenden, nicht ganz eindeutigen Fassung des Entwurfs könnten Banken wegen der nicht vorgesehenen Anrechenbarkeit von Deckungsüberschüssen in den längerfristigen bei den kürzerfristigen Richtsätzen zu einer weitgehenden Ausschöpfung der Fristverlängerungsmöglichkeiten in den längerfristigen Schichten angeregt werden.

Der Richtlinienentwurf sollte nicht nur im Hinblick auf spezielle Definitionen und Abgrenzungen, sondern auch vom Konzept her im Hinblick auf das Ziel des Schutzes der Bankeinleger überdacht werden.

Summary

Rules on Depositor Protection laid down for Banks in the Draft Guidelines of the Commission of the European Communities

In the co-ordination of the law relating to bank supervision in the EC countries, special importance attaches to the treatment of regulations for the protection of creditors. A draft guideline presented by the Commission of the European Community in July 1972 provides that, in assessing the liquidity and solvency of banks, the bank supervisory authorities of the Community countries should in future apply a net worth criterion, a participation criterion and three liquidity criteria. The present contribution attempts to judge whether the net worth and liquidity criteria formulated in the draft guideline are appropriately geared to the objective of depositor protection.

According to the net worth criterion of the draft guideline, the solvency of banks is considered adequate, if the risks of property losses connected with bank assets are covered by the banks' own resources. Since it is intended that these risks should be measured solely by varying deductions from banks' investments, which are divided into three categories, the draft does not take account of the fact that effective protection against insolvency is ensured only if the business policy of the banks is also oriented to obviation of heavy losses in the case of individual borrowers and of cumulation of similar risks in the case of borrowers in one and the same line of business. Apart from the lacking diversification requirement, a point that seems particularly disquieting in the draft guideline is that the risk of credit commitments is to be assessed on the basis of the security provided for credits.

In the draft guideline, supervision of banks' solvency and willingness to pay is to be effected on the principle of the theory of inactive deposits. Investments in assets of specific degrees of liquidity are limited by three ratios to certain proportions of the stocks of financing resources with specified maturities. Under

the present, not entirely unambiguous version of the draft, it is possible that on account of lacking provision for countability of surplus cover in the long-term criteria, banks might be induced in the case of the short-term criteria to resort to far-reaching exploitation of possibilities for extending maturities into the long-term brackets.

The draft guideline should be reappraised, not only with respect to specific definitions and delimitations, but also in its basic conception with regard to the objective of protecting bank depositors.

Résumé

Dispositions de protection des déposants imposées aux établissements bancaires et financiers dans la proposition de directive de la commission des communautés européennes

Dans la coordination des législations de contrôle ou de surveillance bancaire des Etats membres de la CEE, les dispositions de protection des créanciers ont reçu un traitement tout particulier. La proposition de directive présentée par la Commission des Communautés Européennes en juillet 1972 prévoit que les autorités de tutelle des banques des Etats de la Communauté auront à l'avenir en vue d'apprécier la liquidité et la solvabilité des établissements bancaires et financiers à se baser sur divers taux obligatoires, un pour le capital propre, un autre pour les participations et enfin trois pour la liquidité. Le présent article tente de juger si les taux retenus pour le capital propre et pour la liquidité sont adaptés à l'objectif de la protection des déposants.

En raison du taux imposé par la proposition de directive au capital propre, la solvabilité des instituts de crédit est jugée satisfaisante lorsque les fonds propres des risques s'effectuerait uniquement par la constatation de baisses mesurées des risques s'effectuerait uniquement par la constatation de baisses importantes, encore que de niveaux différents, des dépôts en fonction de la répartition de ceux-ci entre trois classes de risques, la proposition n'a pas pris en considération le fait qu'une protection efficace contre l'insolvenabilité n'est assurée que lorsque la politique d'affaires des banques vise également à écarter tout danger de non-recouvrement de sommes importantes auprès de chaque débiteur pris isolément et à s'interdire l'accumulation de risques semblables sur les débiteurs d'une même branche. Au-delà de l'absence du précepte de diversification, la proposition de directive semble périlleuse, également lorsqu'elle impose l'appréciation des risques des engagements en prêts par les sûretés qui les garantissent.

La surveillance de la capacité de paiement comme aussi de la disposition des établissements bancaires et financiers à assurer les paiements s'effectue dans la proposition de directive par le concept de la théorie du taux de base. Les placements en actifs d'un degré déterminé de liquidité sont limités par trois rela-

tions chiffrées à appliquer à des fractions d'avoirs en moyens de financement à échéances définies. D'après la version d'ailleurs peu claire de la proposition détenue par l'auteur, les banques pourraient, en raison de l'absence d'imputation des excédents de couverture dans le domaine des affaires à long terme sur la couverture dans le domaine des affaires à court terme, être incitées à épuiser largement les possibilités de prolongation de délais dans le domaine des affaires à long terme.

La proposition de directive devrait être repensée non seulement dans le domaine des définitions et des limitations particulières, mais aussi, sur base du concept même, en direction de l'objectif de la protection des déposants.