

Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinien 77/780/EWG und 89/646/EWG betreffend Kreditinstitute, der Richtlinien 73/239/EWG und 92/49/EWG betreffend Schadenversicherungen, der Richtlinien 79/267/EWG und 92/96/EWG betreffend Lebensversicherungen sowie der Richtlinie 93/22/EWG betreffend Wertpapierfirmen zur verstärkten Beaufsichtigung dieser Finanzunternehmen⁽¹⁾

(94/C 52/05)

Der Rat beschloß am 1. September 1993, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EWG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 3. Dezember 1993 an. Berichterstatter war Herr Moreland.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 311. Plenartagung (Sitzung vom 21. Dezember 1993) einstimmig folgende Stellungnahme.

1. Zusammenfassung des Kommissionsvorschlags

1.1. Der Richtlinienvorschlag betrifft den Banken-, den Versicherungs- und den Wertpapiersektor. Ziel dieses Vorschlags ist es, die Befugnisse der Aufsichtsbehörden so zu stärken, daß sie Betrugsfälle und andere Unregelmäßigkeiten im Finanzdienstleistungssektor besser verhindern können.

1.2. Zur Bekräftigung ihres Vorschlags führt die Kommission eine Reihe von Betrugsfällen im Finanzdienstleistungssektor an, insbesondere die Affäre der Bank for Credit and Commerce International (BCCI) (daher wird diese Richtlinie oft als BCCI-Richtlinie bezeichnet).

1.3. Infolge dieser Fälle wurde eine Reihe von Untersuchungen durchgeführt, wie z.B. die Studie des Beratenden Bankenausschusses der EG, der Bericht des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht sowie der Bingham-Bericht im Vereinigten Königreich.

1.4. Der Richtlinienentwurf geht auf die Schlußfolgerungen dieser Untersuchungen zurück und schlägt folgende Änderungen der geltenden Vorschriften vor:

- a) Wenn Finanzunternehmen Teil einer Gruppe sind, muß die Gruppenstruktur transparent genug sein, um eine wirksame Überwachung der Finanzunternehmen zu ermöglichen.
- b) Die Hauptverwaltung und der satzungsmäßige Sitz müssen sich in dem gleichen Mitgliedstaat befinden, um einen engen Kontakt zwischen den Aufsichtsbehörden und den beschlußfassenden Organen des Finanzunternehmens zu ermöglichen. (Im Hinblick auf die Bankenaufsicht handelt es sich um eine Verstärkung der geltenden Bestimmungen, da der achte Erwägungsgrund der zweiten Richtlinie des Rates vom 15. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsbestimmungen über die Genehmigung und Ausübung der Tätigkeit von

Kreditinstituten und zur Änderung der Richtlinie 77/780/EWG⁽²⁾ lediglich die Aussage enthielt, daß ein Kreditinstitut im Sinne dieser Richtlinie als in dem Staat seines satzungsmäßigen Sitzes niedergelassen gilt und die Mitgliedstaaten fordern müssen, daß die Hauptverwaltung dieses Kreditinstituts in dem Mitgliedstaat liegt, in dem der satzungsmäßige Sitz liegt. Diese Maßnahme ist jedoch schon in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 93/22/EWG vorgesehen, was Investmentgesellschaften und die Verstärkung der Bankenaufsicht betrifft⁽³⁾.

- c) Die Überwachungsbehörden von Liquidatoren bzw. Pflichtprüfern können vertrauliche Informationen austauschen. Die Liste der potentiellen Empfänger vertraulicher Informationen sollte auch Gesellschaftsrechtsprüfer und Einrichtungen umfassen, die für die Überwachung von Zahlungssystemen und Abrechnungsdienstleistungen zuständig sind.
- d) Die Pflichtprüfer haben jegliche Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit gesetzlichen Jahresabschlüssen den zuständigen Behörden zu melden.

Das Ziel besteht im wesentlichen darin, die Befugnisse der Aufsichtsbehörden so zu stärken, daß sie Betrugsfälle und andere Unregelmäßigkeiten im Finanzdienstleistungssektor besser verhindern können, und eine bessere Information der Aufsichtsbehörden zu gewährleisten.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß nimmt mit Genugtuung den Willen der Kommission zur Kenntnis, die Befugnisse der Aufsichtsbehörden so zu stärken, daß sie Betrugsfälle und andere Unregelmäßigkeiten besser verhindern und bestimmte Verwaltungsfehler, die dem Interesse der Allgemeinheit schaden, rechtzeitig korrigieren können.

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 229 vom 25. 8. 1993, S. 10.

⁽²⁾ Richtlinie 89/646/EWG, ABl. Nr. L 386 vom 30. 12. 1989, S. 1.

⁽³⁾ ABl. Nr. L 141 vom 11. 6. 1993, S. 27.

2.2. Die Richtlinie dürfte deshalb nur begrenzte Auswirkungen auf die Unterbindung von Betrugsfällen und sonstigen Unregelmäßigkeiten haben, weil sie zum einen nur eine bereinigte Fassung der bisher geltenden Regelung darstellt und zum anderen die innerstaatlichen Strafverfolgungsbehörden für die Ahndung von Betrugsfällen zuständig sind.

2.3. Der Ausschuß bemängelt die unscharfe Fassung einiger Artikel, die zu unterschiedlichen Auslegungen führen könnte. Folglich müssen die Umsetzung der Richtlinie in einzelstaatliches Recht und die Handhabung der Rechtsvorschriften überwacht werden, um Ungereimtheiten aus dem Weg zu räumen und unnötige Regelungen zu vermeiden.

2.4. Die Richtlinie bringt den Konflikt der Pflichtprüfer ins Spiel, die einerseits den Aktionären gegenüber verantwortlich sind (und von diesen bestellt werden) und andererseits immer stärker als verlängerter Arm der Aufsichtsbehörden eingesetzt werden. Es gibt gute Gründe, die Aufgaben der Pflichtprüfer gesetzlich festzulegen (wie im Bingham-Bericht, S. 189, Ziffer 3.45 ausgeführt). Die Rolle der Pflichtprüfer, ihre Berufspflichten sowie diejenigen, denen gegenüber sie verantwortlich sind, sollten jedoch ausführlich untersucht werden. Es sollte sehr deutlich hervorgehoben werden, daß die Aufgabe der mit der gesetzlich vorgeschriebenen Kontrolle der Rechnungslegung betrauten Personen auf den für die Aufsicht über Finanzinstitute erforderlichen Rahmen beschränkt sein muß.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Präambel: vorletzter Erwägungsgrund

Dieser Erwägungsgrund lautet wie folgt: „... ist es wünschenswert, für die Durchführung und Koordinierung der verschiedenen Prüfungen nach Möglichkeit nur einen Pflichtprüfer zu bestellen. Es ist jedoch nicht zweckmäßig, diese Anforderung in der Richtlinie verbindlich vorzuschreiben.“ Wie im Bingham-Bericht ausgeführt ist (Seite 188, Ziffer 3.39), sind mit der Bestellung nur eines Pflichtprüfers sowohl Vor- als auch Nachteile verbunden. Jedenfalls wären bei einem derartigen Erfordernis die großen internationalen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften im Vorteil. Der Erwägungsgrund sollte daher gestrichen werden.

3.2. Artikel 1 — Begriffsbestimmung

3.2.1. Im Zusammenhang mit der Aufsicht ist eher „Kontrolle“ als „Beteiligung“ relevant. Der unter Buchstabe b) angeführte Artikel 1 der Richtlinie 83/349/EWG umfaßt alle Bereiche. Mit anderen Worten ist der Buchstabe „a) Beteiligung“ überflüssig.

3.2.2. „Gruppe“ sollte ausdrücklich auch in der Gemeinschaft tätige Gesellschaften aus Drittländern umfassen.

3.3. Artikel 2 — Gruppenstrukturen

3.3.1. Wie im Bingham-Bericht ausgeführt (S. 184, Ziffer 3.16), wurden die Betrugsfälle der BCCI-Gruppe durch deren Struktur und die Unfähigkeit der Prüfer, diese zu durchschauen, ermöglicht. Daher unterstützt der Ausschuß Schritte, durch die Hindernisse aus dem Weg geräumt werden, die den Prüfern eine klare Übersicht über die Gruppenstrukturen unmöglich machen. Eine Beteiligung von 20% ist jedoch gering, und der Prüfer könnte mit Informationen überflutet werden, so daß er die Hauptprobleme nur schwer herausarbeiten könnte.

3.3.2. Artikel 2 Absatz 1, 2 und 3 sind zu ungenau formuliert. Insbesondere sollten die „ausreichenden Detailangaben“ näher erläutert werden (siehe Bemerkungen zu Ziffer 2.3).

3.3.3. Artikel 2 Absatz 4 Buchstaben a) und b) könnten in Übereinstimmung mit der Neudefinition von Artikel 1 (siehe Ziffer 3.2) vereinfacht werden.

3.4. Artikel 3 — Hauptverwaltung und satzungsmäßiger Sitz

Der Ausschuß unterstützt diese Forderung, mit der ein wirksamerer Kontakt zwischen den zuständigen Behörden und den „beschlußfassenden Organen der Unternehmen“ sichergestellt werden soll. Dies ist kein Hindernis für die Ausbreitung von Unternehmen im Binnenmarkt.

3.5. Artikel 4 — Informationsaustausch

3.5.1. Der Ausschuß ist sich bewußt, daß sich dieser Artikel hauptsächlich auf die Lage im Vereinigten Königreich bezieht.

3.5.2. Was ist unter „Mitglieder der Verwaltungs-, Leitungs- und Aufsichtsorgane des Unternehmens“ zu verstehen?

3.5.3. Es müßte eine allgemeine Regelung in bezug auf Informationskanäle zwischen zuständigen EG-Behörden und von diesen zu sonstigen zugelassenen Einrichtungen getroffen werden. Auch wenn die Informationen von einer zuständigen Behörde eines anderen Mitgliedstaats stammen, können sie durch einzelstaatliche Kanäle weitergegeben werden, sofern die Behörde des anderen Mitgliedstaats zustimmt.

3.5.4. Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b) sollte wie folgt lauten: „— mit den mit der Pflichtprüfung der Abschlüsse des Finanzunternehmens betrauten Personen und, in Fällen, in denen dieses für erforderlich erachtet wird, den Behörden, die für die Zulassung der Pflichtprüfer zuständig sind.“

3.5.5. Die Hinzufügung eines vierten Gedankenstriches unter Artikel 12 Absatz 5 der Richtlinie 77/780/EWG in der Fassung von Artikel 16 der Richtlinie 89/646/EWG sowie unter Artikel 16 Absatz 5 der Richtlinie 92/49/EWG und Artikel 15 Absatz 5 der Richtlinie 92/96/EWG sowie unter Artikel 25 Absatz 5 Buchstabe b)

der Richtlinie 93/22/EWG des Inhalts, an die Bankaufsicht, die mit der Aufdeckung von Verstößen gegen das Gesellschaftsrecht betraut ist, Informationen zu übermitteln, erscheint zumindest insofern inakzeptabel, als diese Informationen nicht die Bankenaufsicht betreffen. Die Bankaufsichtsbehörden haben nicht die Aufgabe, Verstöße gegen das Strafrecht aufzudecken und anzuzeigen. Die Hauptaufgabe einer solchen Behörde besteht vielmehr darin, eine Berichtigung von Unregelmäßigkeiten anzustreben, und zwar im Rahmen der erforderlichen Beschränkungen der Aufsicht über Finanzunternehmen.

3.6. Artikel 5 — Aufgaben der Pflichtprüfer

3.6.1. Dieser Artikel hat beträchtliche langfristige Auswirkungen auf die Aufgabe der Pflichtprüfer (siehe Ziffer 2.4), die von allen Betroffenen sorgfältig durchdacht werden müssen.

3.6.2. Es ist verständlich, daß die Kommission in einem Bereich, in dem die Regelungsstrukturen innerhalb der Gemeinschaft stark voneinander abweichen, nicht allzu normativ eingreifen möchte. Dieser Artikel ist jedoch sehr allgemein gehalten und läßt breiten Raum für eine subjektive Auslegung der Rolle der Pflichtprüfer. So ist z.B. unklar, ob die Pflichtprüfer

die zuständigen Behörden schon verständigen sollten, sobald sie einen begründeten Verdacht auf Unregelmäßigkeiten haben, oder erst, wenn Beweise vorliegen. Es sollte erwogen werden, mit den Prüfungsberufen einen Verhaltenskodex zu erarbeiten, um sinnvolle Leitlinien über die Meldung von Betrugsfällen aufzustellen.

3.6.3. Die Kommission hat festgestellt, daß es zweckmäßig sei, daß der Pflichtprüfer Unregelmäßigkeiten zwecks Klärung mit seinem Mandanten bespricht. Unter diesen Umständen ist das Wort „unverzüglich“ irreführend und sollte gestrichen werden.

4. Weitere Erwägungen

4.1. Berücksichtigt werden sollte eine weitere Empfehlung des Bingham-Berichts (S. 186, Ziffer 3.28), nämlich daß die Beteiligung von Finanzinstituten an bestimmten Finanzzentren, die eine undurchdringliche Geheimhaltung pflegen und aus diesem Grund von denjenigen bevorzugt werden, die etwas zu verbergen haben, Grund für die Verweigerung oder Rücknahme von Zulassungen sein sollte.

4.2. Die Gemeinschaft sollte bei der Förderung von Vorschlägen zur internationalen Überwachung eine Vorreiterrolle übernehmen.

Geschehen zu Brüssel am 21. Dezember 1993.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Susanne TIEMANN