

Nach dessen Zustimmung faßt dann die Kommission Finanzierungsbeschlüsse über die einzelnen Sektorprogramme²⁷. Finanzprotokoll und Finanzierungsmemorandum zwischen EG-Kommission und der Regierung des jeweiligen PHARE-Staates stellen die entscheidende, verbindliche Projektvereinbarung dar²⁸.

An Fördermaßnahmen teilnahmeberechtigt sind grundsätzlich alle Unternehmen und Privatpersonen, die die Staatsangehörigkeit eines EG-Mitgliedlandes besitzen oder als Firma in einem dieser Länder ihren Sitz haben²⁹. Allgemeine Beschränkungen oder Zulassungen als Vorbedingung einer Projektteilnahme existieren nicht. Die notwendige Auswahl erfolgt auf andere Weise, nämlich im wesentlichen durch Ausschreibungen³⁰, andererseits durch Vorauswahlen für die Ermittlung geeigneter Anbieter spezieller (Beratungs-) Leistungen. Daneben ist die direkte Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen durch die Empfängerländer selbst möglich. Ausschreibungen größerer Aufträge erfolgen regelmäßig öffentlich; Aufforderungen zur Abgabe von Angeboten werden in diesem Fall im Amtsblatt der EG³¹ bekanntgegeben. Daneben halten die EG-Behörden³² umfangreiche Informationsmaterialien bereit, die über die einzelnen Aktivitäten und Zuständigkeiten unterrichten.

VI. Konsequenzen für teilnahmeinteressierte Unternehmen

Ganz grundsätzlich sollte sich jeder Interessent verdeutlichen, daß es ein schnelles Geschäft mit PHARE nicht gibt. Schon die komplizierten Ausschreibungsverfahren bedingen, daß zwischen der Antragstellung auf Beteiligung und dem Beginn des konkreten Projekts häufig Zeiträume zwischen 18 und 24 Monaten liegen. Wichtig ist in jedem Fall die interne Vorprüfung, über welche Geschäftserfahrungen und Kontakte man in den PHARE-Teilnehmerstaaten verfügt und welches Know-How man einzubringen bereit ist. Erfahrungsgemäß fördert es das Interesse der Behörden vor Ort, wenn man über logistische Erfahrungen hinsichtlich solcher Projekte verfügt, die für den wirtschaftlichen Aufbauprozess hilfreich sind. Daneben ist die Bereitschaft gefragt, nicht einfach komplette Projekte verkaufen zu wollen, die sich günstig in die eigene Unternehmensstruktur einfügen würden, sondern vielmehr flexibel auf Vorgaben der nationalen Koordinatoren einzugehen. Qualität ist also in jeder Hinsicht gefragt, zumal die teilnehmende Konkurrenz aus den EG-Mitgliedstaaten regelmäßig gut vorbereitet und informiert ist. Als erster Schritt empfiehlt sich daher der Aufbau von Kontakten zu den Behörden in den PHARE-Staaten wie auch zu den Dienststellen in Brüssel.

Natürlich gibt es auch ungelöste Probleme. Nach heutigem Stand liegt die Beteiligung deutscher Unternehmen an PHARE-Programmen nur bei etwa 6 % des Gesamtvolumens³³, obwohl die Bundesrepublik ca. 26 % zum Einnahmenvolumen der EG in Höhe von 43,8 Mrd. ECU (1990) beiträgt³⁴. Diese Tatsache, die sicher nicht zuletzt zu einem gewissen Teil mit der ausgesprochen einvernehmlichen Zusammenarbeit mancher PHARE-Sachbearbeiter mit Firmen aus ihrem eigenen Herkunftsland zu begründen ist, sollte aber nicht abschrecken, sondern vielmehr zu besonderem Engagement und eingehender Vorbereitung anspornen. Häufig führen Projektteilnahmen zu weitergehenden Geschäftskontakten, die sonst niemals erreichbar gewesen wären.

VII. Zusammenfassung

PHARE stellt neben anderen zahlreichen Hilfsprojekten internationaler Organisationen für Mittel- und Osteuropa ein spezifisches Programm der EG dar, um die wirtschaftliche und gesellschaftliche Umstrukturierung in dieser Re-

gion sicherzustellen. Es geht im einzelnen um eine Vielzahl von Unterstützungsmaßnahmen (Sachlieferungen, Finanzzuschüsse, Beratungshilfe), die jeweils auf die Bedürfnisse vor Ort abgestimmt sind. Übergeordnetes Ziel ist die Absicherung der in den Teilnehmerstaaten begonnenen Wirtschafts- und Sozialreformen. Dagegen ist PHARE kein Investmentfonds oder Konjunkturprogramm für die Privatwirtschaft. Konzeption und Abwicklung der Einzelprogramme erfolgen durch die EG-Kommission und – soweit möglich – durch nationale Behörden in den Empfängerländern. Maßgeblich für die Projektbeteiligung im Einzelfalle sind die Grundsätze öffentlichen Auftragwesens. Eine „schnelle Mitnahme“ bereitstehender EG-Gelder ist daher nicht möglich. Vielmehr erfordert jedes Projekt auf Seiten interessierter Unternehmen genaue Vorabinformation und Vorbereitung, um gegen die europäische Konkurrenz bestehen zu können.

27) Zu den Einzelheiten des Verfahrens vgl. Abschn. I–III der EG-Finanzrichtlinien betreffend die Außenhilfe.

28) Konkrete Beispiele für Förderungsprojekte 1990, aufgeteilt nach Sektoren und Programmen im „Ersten Jahresbericht der EG-Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Durchführung der Wirtschaftshilfe für Länder Mittel- und Osteuropas bis 31. Dezember 1990“ v. 24. 7. 1991, S. 8, Tabelle 1.

29) Vgl. Erster Jahresbericht der EG-Kommission (o. Fußn. 28) S. 10, Nr. 2.3.

30) Allgemein zu den verschiedenen Auftragsarten *Lenz-Korn*, EG-Hdb. Recht im Binnenmarkt, S. 703ff. und Art. 7 Verordnung (EWG) Nr. 3906/89.

31) Im ABIEG Nr. C und Supplément S; daneben bieten mehrere kommerzielle Datenbankenlisten entsprechende Informationen.

32) Generaldirektion I (Auswärtige Beziehungen); Operationeller Dienst PHARE PHOS B68 2/40, Rue de la Loi 200, 1040 Bruxelles.

33) Diese Zusammenhänge sind gegenwärtig Bestandteil einer Untersuchung auf Initiative des Europäischen Parlaments.

34) Näher *May*, Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft, 1985.

Einlagenschutz in Europa – Der Entwurf einer Richtlinie über Einlagensicherungssysteme

Von Dr. iur., Lic. theol. Thomas Hoeren, Münster*

Im Juni 1992 hat die Kommission einen Richtlinienentwurf veröffentlicht, mit dem Mindestregelungen für die Sicherung von Einlagen bei Kreditinstituten geschaffen werden sollen. Der nachfolgende Beitrag analysiert kritisch den Inhalt des Richtlinienentwurfs und beleuchtet kurz, welche Änderungen des deutschen Rechts aus der Verabschiedung des Entwurfs folgen würden.

I. Einleitung

Die Frage der Einlagensicherung ist eine der zentralsten Probleme des Bankrechts. Erst wenn die Spareinlagen von Bankkunden durch staatlich oder privatwirtschaftlich organisierte Sicherungseinrichtungen vor Konkurs und Zahlungsunfähigkeit effektiv geschützt sind, entsteht das für Bankgeschäfte essentielle Vertrauensverhältnis zwischen Bank und Einleger.

Um so erstaunlicher ist es, daß die EG-Institutionen sich erst relativ spät dieses Themas annahmen, obwohl in Euro-

* Mein besonderer Dank geht an Herrn Rechtsanwalt *Lanzke* von der Europäischen Sparkassenvereinigung und Herrn *Bader* (Generaldirektion XV/A/1 der EG-Kommission) für die Übersendung wichtiger Materialien.

heimischen Einlagensicherung verbieten¹⁵ und einen freiwilligen Verzicht der Kreditinstitute auf Ausnutzung des Sicherungsgefälles propagieren¹⁶.

Der Entwurf sieht in Art. 2 II allerdings vor, daß Zweigniederlassungen zur Ergänzung der heimischen Deckung den Sicherungssystemen des Aufnahmelandes freiwillig beitreten können. Diese Niederlassungen können sich insofern im Interesse ihrer Wettbewerbsfähigkeit eine zusätzliche Deckung der Einlagen verschaffen¹⁷. Diese Aufweichung des Herkunftslandprinzips ist abzulehnen: Es ist für das Aufnahmeland nicht möglich, die Liquidität und Bonität der Zweigniederlassungen ausländischer Kreditinstitute hinreichend zu überprüfen, zumal diese Niederlassungen ausschließlich der Aufsicht des Sitzlandes unterliegen¹⁸. Auch wäre die Zulassung davon abhängig, daß zwischen der Einlagensicherung im Herkunfts- und im Aufnahmeland ein gravierender Unterschied besteht; dies nachzuweisen, dürfte der betreffenden Zweigniederlassung schwerfallen.

Zusätzlich können die Mitgliedstaaten vorsehen, daß sogar die Zweigniederlassungen von Kreditinstituten mit Hauptsitz außerhalb der Gemeinschaft den Sicherungseinrichtungen beitreten (Art. 3 I). Dadurch besteht die Möglichkeit zur Einführung einer Sicherungspflicht auch für Kreditinstitute aus Nicht-EG-Staaten. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß geht davon aus, daß Kreditinstitute aus Drittländern sinnvoller nicht in das Sicherungssystem einbezogen werden sollten¹⁹.

V. Der Sicherungsfall

Nach Art. 4 I greift die Einlagensicherung ein, sobald „eine Finanzkrise des Kreditinstituts dazu führt, daß die Einlagen nicht mehr verfügbar sind“. Art. 1 I spezifiziert diese Definition dahingehend, daß eine Zahlungsaussetzung über mehr als zehn aufeinanderfolgende Tage ausreicht; daß die Aussetzung gerichtlich oder behördlich angeordnet worden ist, soll nicht erforderlich sein.

Diese Definition ist aus deutscher Sicht sehr weitreichend. Umfaßt ist damit nicht nur der Fall des Konkurses eines Kreditinstituts. Vielmehr fällt hierunter auch der Umstand, daß eine Drittländbank alle Gelder aus ihrer europäischen Zweigstelle abzieht. Im übrigen fallen damit jedwede Versuche zur Sanierung eines Kreditinstituts über mehrtägige Zahlungsaufschübe unter die Sicherungsfälle. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat darüber hinaus sogar gefordert, auch den Fall, daß ein Kreditinstitut seine Pflichten aus dem Scheck- und Überweisungsverkehr beim „Clearing“ nicht erfüllt, unter den Sicherungsfall zu subsumieren²⁰.

Gesichert soll grundsätzlich der Inhaber des Kontos werden. Ist dieser aber nicht identisch mit dem „wirtschaftlichen Eigentümer“, so soll es auf letzteren ankommen (Art. 5 III). Diese Regelung schafft erhebliche Rechtsunsicherheit. Für Kreditinstitute ist es meist kaum möglich festzustellen, wer sich tatsächlich hinter dem formellen Inhaber eines Kontos verbirgt. Es würde erhebliche Schwierigkeiten hervorrufen, wenn eine Bank von nun an verpflichtet wäre, den wahren „Eigentümer“ eines Kontos festzustellen²¹.

VI. Umfang der Sicherung

Der Richtlinienentwurf sieht vor, daß die Einlagen bis zu einer Gesamthöhe von 15 000 ECU von der Einlagensicherung gedeckt sein müssen (Art. 4 II)²². Eine Erhöhung des Niveaus ist möglich (Art. 4 III), was für Dänemark (31 500 ECU), Frankreich (57 500 ECU) und Italien (511 000 ECU) wichtig ist²³. Der Entwurf läßt im übrigen eine Begrenzung der Höhe nach Prozentsätzen des Einlage-

betrages zu (Art. 4 IV 1). Dadurch soll verhindert werden, daß der Einleger dem Finanzinstitut, dem er seine Einlagen anvertraut, gleichgültig gegenübersteht²⁴. Bei einer Unterschreitung der 15 000-ECU-Grenze müssen allerdings mindestens 90% der gesamten Einlage gedeckt sein (Art. 4 IV).

Die Mitgliedstaaten können auch bestimmte Einleger oder Einlagen von der Sicherung ausnehmen oder den Umfang ihrer Sicherung beschneiden (Art. 4 II). Hierzu zählen (nach der im Anhang beigefügten Liste) u. a.

- Einlagen von Versicherungsgesellschaften (Nr. 2)
- staatliche Einlagen und Einlagen von anderen Gebietskörperschaften (Nrn. 3 und 4)
- Einlagen von Investment-, Pensions- und Rentenfonds (Nrn. 5 und 6)
- Schuldverschreibungen der Kreditinstitute (Nr. 11).

Die Entschädigungen aus der Einlagensicherung sind binnen drei Monaten ab Zahlungsunfähigkeit auszahlbar (Art. 7 I). Diese Frist kann noch einmal um drei Monate verlängert werden, sofern die Verantwortlichen der Sicherungseinrichtungen einen entsprechenden Antrag bei der Aufsichtsbehörde stellen (Art. 7 II). Sofern der Berechtigte seinen Entschädigungsanspruch nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, kann ihm die Entschädigung verweigert werden (Art. 7 III).

Der Richtlinienvorschlag sieht im übrigen – anders als die Empfehlung von 1986²⁵ – expressiv verbis keinen Rechtsanspruch des Kreditinstituts oder Einlegers auf Entschädigung vor. Art. 7 III spricht allerdings von einem „Recht auf Sicherung“ sowie einem „Anspruch auf Entschädigung“; auch in der Begründung zum Entwurf wird von dem Schutz gesprochen, auf den „die Einleger gemäß der Richtlinie Anspruch haben sollen“²⁶. Dies widerspricht eklatant der deutschen Rechtslage, die durch einen – von den Gerichten inzwischen gebilligten²⁷ – Ausschuß aller Rechtsansprüche auf Sicherung gekennzeichnet ist²⁸.

VII. Änderung für das deutsche Recht?

Abschließend fragt sich, inwieweit das deutsche Recht durch den Richtlinienvorschlag Änderungen erfahren wird. Das System der selbstregulierten Einlagensicherung über den Bundesverband deutscher Banken und die anderen Ver-

15) Vgl. auch den Vorschlag des Ausschusses zur Einführung eines Werbeverbotes, Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 11.

16) Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 9.

17) Begründung zum Entwurf, Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 14.

18) So auch die Stellungnahme der Europäischen Sparkassenvereinigung, Dok. D 129/92 v. 29. 7. 1992, S. 3.

19) Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 10.

20) Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 7.

21) Es gibt ohnehin nach deutschem Bankvertragsrecht keinen Eigentümer eines Kontos, sondern nur den Inhaber einer Forderung gegen die Bank auf Auszahlung des Guthabens.

22) Vgl. zu den unterschiedlichen Positionen hinsichtlich dieser Höchstgrenze das Memorandum der Europäischen Sparkassenvereinigung zur Einlagensicherung, Dok. D 42/91 fin. v. 25. 6. 1991, S. 2. Auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß hält die Höhe von 15 000 ECU für recht willkürlich und anpassungsbedürftig; vgl. Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 6.

23) Vgl. den Hinweis in der Begründung zum Entwurf ausf. Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 19 und o. Fußn. 9.

24) So die Begründung des Entwurfs Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 17.

25) Empfehlung 87/63/EWG vom 22. 12. 1986, ABIEG Nr. L 33 v. 4. 2. 1987, S. 16 Rdnr. 1 lit. d: Die Kreditinstitute sollen bei ihren Einlagensicherungssystemen „klar angeben, welche Kriterien für die Entschädigung gelten und welche Formalitäten zu erfüllen sind, um sie in Anspruch zu nehmen“.

26) Begründung zu Art. 2 III, Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 15.

27) Vgl. zuletzt OLG Köln, ZIP 1992, 1617; LG Bonn, DB 1992, 879; vgl. hierzu ausf. Dreher, ZIP 1992, 1597. Ähnlich auch Habscheid, BB 1988, 2328 (2330f.); Hahn, in: Gedächtnisschr. f. W. Geck, 1989, S. 301, 312f.

28) Vgl. nur § 6 X des Statuts des Einlagensicherungsfonds beim Bundesverband deutscher Banken. Vgl. hierzu kritisch Vogelsgang, Der Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken im Lichte des Versicherungsrechts, 1991, S. 172f.

pa verschiedenste Sicherungssysteme bestehen.¹ Zwei EG-Mitgliedstaaten (Portugal und Griechenland) verfügen über keinerlei Konkursicherungseinrichtung; in anderen Staaten bestehen freiwillige Fonds der Kreditwirtschaft (so insbesondere in Deutschland) oder kraft Gesetzes eingerichtete Pflichtfonds.²

Die EG-Kommission verabschiedete zunächst im Dezember 1986 eine „Empfehlung zur Einführung von Einlagensicherungssystemen in der Gemeinschaft“.³ Diese Empfehlung erwies sich aber als ineffektiv, da sich auch nach der Verabschiedung einige Mitgliedstaaten nicht zur Einführung von Einlagensicherungssystemen entschließen konnten. Im Februar 1988 stellte die Kommission daraufhin eine „Richtlinie über die Sanierung und Liquidation der Kreditinstitute und die Einlagensicherungssysteme“ zur Diskussion.⁴

Am 4. 6. 1992 veröffentlichte die Kommission dann ihren „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Einlagensicherungssysteme“.⁵ Am 22. 10. 1992 beschäftigte sich der Wirtschafts- und Sozialausschuß mit dem Vorschlag.⁶

II. Die Pflicht zur Einlagensicherung

In Zukunft⁷ müssen alle europäischen Kreditinstitute einem Einlagensicherungssystem angeschlossen sein. Dabei betont der Richtlinienentwurf nur die Existenz eines solchen Systems und die Notwendigkeit der Verankerung einer Pflichtmitgliedschaft. Ausdrücklich wird die Rechtsform und der Finanzierungsmechanismus des Systems offen gelassen; dabei wird den meisten privaten Sicherungsfonds eine staatlichen Systemen vergleichbare Leistungsfähigkeit zugesprochen.

Die Pflicht zur Einlagensicherung schafft gerade aus deutscher Sicht eine Reihe von Problemen. Derzeit verbinden die Bankenverbände mit der Zugehörigkeit zum Einlagensicherungsfonds sehr detaillierte Solvabilitätsbestimmungen. Nicht jede nach dem Gesetz über das Kreditwesen zugelassene Bank kann automatisch am Fonds mitwirken. Vielmehr müssen weitere finanzielle und personelle Bedingungen erfüllt sein; außerdem muß das Kreditinstitut einem eigenen Prüfungsverband, der mit weitgehenden Kompetenzen ausgestattet ist, beitreten. Ob sich diese hohen Anforderungen noch in Zukunft aufrechterhalten lassen, dürfte zweifelhaft sein. Der Richtlinienentwurf stellt jedenfalls nur auf die Zulassung eines Kreditinstituts nach der 1. Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie ab.⁸

Im übrigen ist die Entscheidung für die Pflichtmitgliedschaft ein Faustschlag in das Gesicht des Bundeskartellamtes.⁹ Dieses hatte in der Vergangenheit verschiedentlich darauf hingewiesen, daß ein Zwang zur Mitgliedschaft in einem Einlagensicherungsfonds kartellrechtlich bedenklich sei. Daraufhin hatte sich das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen erst vor kurzem (im Falle der Öko-Bank eG) von seiner Praxis gelöst, die Zulassung eines Kreditinstituts nach dem Gesetz über das Kreditwesen von der Zugehörigkeit in einem Einlagensicherungsfonds abhängig zu machen.¹⁰

Allerdings verweist Art. 2 III darauf, daß ein Kreditinstitut vom Sicherungssystem ausgeschlossen werden darf, sofern es „seine Obliegenheiten als Mitglied“ nicht erfüllt. Insofern bestehen schon Möglichkeiten, durch geeignete Festsetzung der Mitgliedspflichten die Zahl der Mitglieder einer Sicherungseinrichtung zu begrenzen.

III. Der Einlagenbegriff

Nach Art. 1 I umfaßt der Begriff der Einlage „die Guthabenüberschüsse, die sich aus auf einem Konto verbliebenen Beträgen oder aus durchlaufenden Transaktionen im Rahmen der normalen Bankgeschäften ergeben und vom Kreditinstitut nach den gesetzlichen und vertraglichen Bedin-

gungen zurückzuzahlen sind, sowie Forderungen, für die das Kreditinstitut übertragbare Urkunden ausstellt“.

Diese Legaldefinition geht zu weit: Zu den verbrieften Forderungen zählen auch Pfandbriefe, Kommunalobligationen und ähnliche Wertpapiere. Bei dem Handel mit solchen bereits in sich gesicherten Papieren ist eine zusätzliche Sicherung nicht vonnöten.¹¹ Der Wirtschaftsausschuß hat daher vorgeschlagen, solche Wertpapiere aus dem Einlagenbegriff auszuklammern, „die bereits eine besonders verbrieftete Sicherheit haben und für deren zusätzliche Sicherheit kein Bedarf besteht“.¹²

Nicht vom Schutz umfaßt sein sollen Interbankeinlagen und nachrangige Darlehen (Art. 1 II). Darüber hinaus wäre auch eine Exemption der Forderungen von Leasing- und Factoring-Unternehmen zu fordern.¹³

IV. Herkunftslandprinzip

Nach dem Richtlinienentwurf fallen die Einlagen insbesondere bei Zweigniederlassungen unter das Sicherungssystem des Hauptsitzes eines Kreditinstituts (sog. Herkunfts- und Sitzlandprinzip). Anders als in der Empfehlung von 1986 spielen die Sicherungssysteme des Aufnahmelandes demgegenüber keine Rolle mehr. Diese Entscheidung für das Herkunftslandprinzip entspricht der 2. Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie; das Prinzip ist insofern – wie der Wirtschafts- und Sozialausschuß festgestellt hat¹⁴ – „das Fundament der Bankrechtsharmonisierung in der Europäischen Gemeinschaft“ geworden. Dadurch laufen auch Bankenaufsicht und Einlagensicherung synchron; ein einziger Mitgliedstaat ist für die gesamte Kontrolle der Banken mit Sitz in seinem Staatsgebiet verantwortlich. Zugleich verursacht die Entscheidung für das Herkunftslandprinzip Schwierigkeiten: Einleger sind in ein und demselben Land unterschiedlich gegen Zahlungsunfähigkeit geschützt. Wer z. B. in Frankfurt Einlagen bei der Niederlassung einer englischen und einer deutschen Bank unterhält, erhält im Konkursfall unterschiedliche Entschädigungsleistungen. Umgekehrt verfügen die ausländischen Niederlassungen einer deutschen Bank unter Umständen über höhere Sicherungsmöglichkeiten als die anderen Banken in dem betreffenden Staat. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß möchte bei dieser Konstellation eine Werbung der deutschen Bank mit der

1) Vgl. hierzu Dreher, ZIP 1992, 1597 (1599f.).

2) Vgl. hierzu ausführlich Beratender Bankausschuß der EG-Kommission, Einlagensicherungssysteme in Mitgliedsländern, Brüssel 1991; Zentraler Kreditausschuß, Harmonisierung der Einlagensicherungssysteme in der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1991.

3) Empfehlung 87/63/EWG vom 22. 12. 1986, ABIEG Nr. L 33 v. 4. 2. 1987, S. 16. Vgl. hierzu auch Hottnier, ZGesKredW 1992, 229.

4) ABIEG Nr. C 36 v. 8. 2. 1988.

5) Dok. KOM (92) 188 endg.; SYN 415 = BR-Dr 474/92 = BT-Dr 12/3475 v. 19. 10. 1992 = ZBB 1992, Heft 4. Vgl. auch den kurzen Bericht in EuZW 1992, 555.

6) Dok. CES 1169/92 (D) el.

7) Die Richtlinie sieht eine Umsetzung bis zum 1. 1. 1994 vor (Art. 8 I). Allerdings ist die Regelung wohl kaum ‚self-executing‘, da die einzelnen Normen weitgehende Entscheidungsspielräume der Mitgliedstaaten vorsehen.

8) Art. 2 I unter Verweis auf Art. 3 Richtlinie 77/780/EWG.

9) S. hierzu ausführlich die Darstellung bei Bönig, Nichtablehnbarkeit von Giralgeld und Einlagensicherung, Diss. Würzburg 1986, S. 81 ff. und R. Schmidt, ZHR 146 (1982), 48. Vgl. auch VG Berlin, WM 1987, 370 (372f.).

10) Vgl. hierzu auch Krümmel, Kredit und Kapital 8 (1975), 524.

11) Vgl. den Ausschluß von Inhaberpapieren aus dem Sicherungssystem in § 6 Ia des Statuts des Einlagensicherungsfonds des Bundesverbands deutscher Banken, abgedr. in: Keller, Strategische Grundlagen zur Einlagensicherung durch den Garantieverbund der deutschen Kreditbanken, 1991, S. 214 ff.

12) Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 7.

13) So auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß, Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 7.

14) O. Fußn. 13, S. 5 Rdnr. 3.2.1.

heimischen Einlagensicherung verbieten¹⁵ und einen freiwilligen Verzicht der Kreditinstitute auf Ausnutzung des Sicherungsgefälles propagieren¹⁶.

Der Entwurf sieht in Art. 2 II allerdings vor, daß Zweigniederlassungen zur Ergänzung der heimischen Deckung den Sicherungssystemen des Aufnahmelandes freiwillig beitreten können. Diese Niederlassungen können sich insofern im Interesse ihrer Wettbewerbsfähigkeit eine zusätzliche Deckung der Einlagen verschaffen¹⁷. Diese Aufweichung des Herkunftslandprinzips ist abzulehnen: Es ist für das Aufnahmeland nicht möglich, die Liquidität und Bonität der Zweigniederlassungen ausländischer Kreditinstitute hinreichend zu überprüfen, zumal diese Niederlassungen ausschließlich der Aufsicht des Sitzlandes unterliegen¹⁸. Auch wäre die Zulassung davon abhängig, daß zwischen der Einlagensicherung im Herkunfts- und im Aufnahmeland ein gravierender Unterschied besteht; dies nachzuweisen, dürfte der betreffenden Zweigniederlassung schwerfallen.

Zusätzlich können die Mitgliedstaaten vorsehen, daß sogar die Zweigniederlassungen von Kreditinstituten mit Hauptsitz außerhalb der Gemeinschaft den Sicherungseinrichtungen beitreten (Art. 3 I). Dadurch besteht die Möglichkeit zur Einführung einer Sicherungspflicht auch für Kreditinstitute aus Nicht-EG-Staaten. Der Wirtschaftsausschuss geht davon aus, daß Kreditinstitute aus Drittländern sinnvoller nicht in das Sicherungssystem einbezogen werden sollten¹⁹.

V. Der Sicherungsfall

Nach Art. 4 I greift die Einlagensicherung ein, sobald „eine Finanzkrise des Kreditinstituts dazu führt, daß die Einlagen nicht mehr verfügbar sind“. Art. 1 I spezifiziert diese Definition dahingehend, daß eine Zahlungsaussetzung über mehr als zehn aufeinanderfolgende Tage ausreicht; daß die Aussetzung gerichtlich oder behördlich angeordnet worden ist, soll nicht erforderlich sein.

Diese Definition ist aus deutscher Sicht sehr weitreichend. Umfaßt ist damit nicht nur der Fall des Konkurses eines Kreditinstituts. Vielmehr fällt hierunter auch der Umstand, daß eine Drittländbank alle Gelder aus ihrer europäischen Zweigstelle abzieht. Im übrigen fallen damit jedwede Versuche zur Sanierung eines Kreditinstituts über mehrtätige Zahlungsaufschübe unter die Sicherungsfälle. Der Wirtschaftsausschuss hat darüber hinaus sogar gefordert, auch den Fall, daß ein Kreditinstitut seine Pflichten aus dem Scheck- und Überweisungsverkehr beim „Clearing“ nicht erfüllt, unter den Sicherungsfall zu subsumieren²⁰.

Gesichert soll grundsätzlich der Inhaber des Kontos werden. Ist dieser aber nicht identisch mit dem „wirtschaftlichen Eigentümer“, so soll es auf letzteren ankommen (Art. 5 III). Diese Regelung schafft erhebliche Rechtsunsicherheit. Für Kreditinstitute ist es meist kaum möglich festzustellen, wer sich tatsächlich hinter dem formellen Inhaber eines Kontos verbirgt. Es würde erhebliche Schwierigkeiten hervorrufen, wenn eine Bank von nun an verpflichtet wäre, den wahren „Eigentümer“ eines Kontos festzustellen²¹.

VI. Umfang der Sicherung

Der Richtlinienentwurf sieht vor, daß die Einlagen bis zu einer Gesamthöhe von 15 000 ECU von der Einlagensicherung gedeckt sein müssen (Art. 4 II)²². Eine Erhöhung des Niveaus ist möglich (Art. 4 III), was für Dänemark (31 500 ECU), Frankreich (57 500 ECU) und Italien (511 000 ECU) wichtig ist²³. Der Entwurf läßt im übrigen eine Begrenzung der Höhe nach Prozentsätzen des Einlage-

betrages zu (Art. 4 IV 1). Dadurch soll verhindert werden, daß der Einleger dem Finanzinstitut, dem er seine Einlagen anvertraut, gleichgültig gegenübersteht²⁴. Bei einer Unterschreitung der 15 000-ECU-Grenze müssen allerdings mindestens 90% der gesamten Einlage gedeckt sein (Art. 4 IV).

Die Mitgliedstaaten können auch bestimmte Einleger oder Einlagen von der Sicherung ausnehmen oder den Umfang ihrer Sicherung beschneiden (Art. 4 II). Hierzu zählen (nach der im Anhang beigefügten Liste) u. a.

- Einlagen von Versicherungsgesellschaften (Nr. 2)
- staatliche Einlagen und Einlagen von anderen Gebietskörperschaften (Nrn. 3 und 4)
- Einlagen von Investment-, Pensions- und Rentenfonds (Nrn. 5 und 6)
- Schuldverschreibungen der Kreditinstitute (Nr. 11).

Die Entschädigungen aus der Einlagensicherung sind binnen drei Monaten ab Zahlungsunfähigkeit auszusuchen (Art. 7 I). Diese Frist kann noch einmal um drei Monate verlängert werden, sofern die Verantwortlichen der Sicherungseinrichtungen einen entsprechenden Antrag bei der Aufsichtsbehörde stellen (Art. 7 II). Sofern der Berechtigte seinen Entschädigungsanspruch nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, kann ihm die Entschädigung verweigert werden (Art. 7 III).

Der Richtlinienentwurf sieht im übrigen – anders als die Empfehlung von 1986²⁵ – expressiv verbiens keinen Rechtsanspruch des Kreditinstituts oder Einlegers auf Entschädigung vor. Art. 7 III spricht allerdings von einem „Recht auf Sicherung“ sowie einem „Anspruch auf Entschädigung“; auch in der Begründung zum Entwurf wird von dem Schutz gesprochen, auf den „die Einleger gemäß der Richtlinie Anspruch haben sollen“²⁶. Dies widerspricht eklatant der deutschen Rechtslage, die durch einen – von den Gerichten inzwischen gebilligten²⁷ – Ausschluß aller Rechtsansprüche auf Sicherung gekennzeichnet ist²⁸.

VII. Änderung für das deutsche Recht?

Abschließend fragt sich, inwieweit das deutsche Recht durch den Richtlinienentwurf Änderungen erfahren wird. Das System der selbstregulierten Einlagensicherung über den Bundesverband deutscher Banken und die anderen Ver-

15) Vgl. auch den Vorschlag des Ausschusses zur Einführung eines Werbeverbotes, Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 11.

16) Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 9.

17) Begründung zum Entwurf, Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 14.

18) So auch die Stellungnahme der Europäischen Sparkassenvereinigung, Dok. D 129/92 v. 29. 7. 1992, S. 3.

19) Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 10.

20) Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 7.

21) Es gibt ohnehin nach deutschem Bankvertragsrecht keinen Eigentümer eines Kontos, sondern nur den Inhaber einer Forderung gegen die Bank auf Auszahlung des Guthabens.

22) Vgl. zu den unterschiedlichen Positionen hinsichtlich dieser Höchstgrenze das Memorandum der Europäischen Sparkassenvereinigung zur Einlagensicherung, Dok. D 42/91 fin. v. 25. 6. 1991, S. 2. Auch der Wirtschaftsausschuss hält die Höhe von 15 000 ECU für recht willkürlich und anpassungsbedürftig; vgl. Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 6.

23) Vgl. den Hinweis in der Begründung zum Entwurf ausf. Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 19 und o. Fußn. 9.

24) So die Begründung des Entwurfs Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 17.

25) Empfehlung 87/63/EWG vom 22. 12. 1986, ABIEG Nr. L 33 v. 4. 2. 1987, S. 16 Rdnr. 1 lit. d: Die Kreditinstitute sollen bei ihren Einlagensicherungssystemen „klar angeben, welche Kriterien für die Entschädigung gelten und welche Formalitäten zu erfüllen sind, um sie in Anspruch zu nehmen“.

26) Begründung zu Art. 2 III, Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 15.

27) Vgl. zuletzt OLG Köln, ZIP 1992, 1617; LG Bonn, DB 1992, 879; vgl. hierzu ausf. Dreher, ZIP 1992, 1597. Ähnlich auch Habrich, BB 1988, 2328 (2330f.); Hahn, in: Gedächtnisschr. f. W. Geck, 1989, S. 301, 312f.

28) Vgl. nur § 6 X des Statuts des Einlagensicherungsfonds beim Bundesverband deutscher Banken. Vgl. hierzu kritisch Vögelsang, Der Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken im Lichte des Versicherungsrechts, 1991, S. 172f.

bände wird weiterhin Bestand haben. Neu ist das Prinzip der Pflichtmitgliedschaft und die Zulassung der Zweigniederlassungen anderer EG-Kreditinstitute; sofern in dem Richtlinienvorschlag tatsächlich ein Anspruch auf Entschädigung und Sicherung enthalten sein sollte, wird dies zu einer grundsätzlichen Umgestaltung der Struktur der derzeitigen Insolvenzschutzsicherungsfonds führen müssen. Im übrigen bleibt abzuwarten, wie der deutsche Gesetzgeber die in dem Vorschlag enthaltenen Wahlmöglichkeiten zugunsten der bisherigen Sicherungsstruktur ausschöpfen wird.

Texte und Dokumente

50. Integrationsbericht der Bundesregierung

Nach dem von der Bundesregierung vorgelegten 50. Bericht über die Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften (Berichtszeitraum: 1. 1. bis 30. 6. 1992) war wichtigstes Ereignis in dem Berichtszeitraum die Unterzeichnung des Vertrags über die Europäische Union am 7. 2. 1991 in Maastricht. Hierauf weist die Bundesregierung bereits in der Einleitung (A. Überblick über die wesentlichen Entwicklungen) des 100 Seiten umfassenden Integrationsberichtes hin. In der Folge sei es zu kritischen Debatten über die Fortentwicklung der Integrationspolitik in allen Mitgliedstaaten gekommen. Die dänische Bevölkerung hat sich in einem Referendum am 2. 6. 1992 mit knapper Mehrheit gegen den Vertrag ausgesprochen. Der Europäische Rat habe darüber hinaus Orientierungen für die Verhandlungen über die künftige Finanzierung der Gemeinschaft und damit verbundenen Fragen gegeben (sogenanntes Delors-Paket II). Bekräftigt habe der Europäische Rat im Berichtszeitraum auch, daß die Beitrittsverhandlungen mit den EFTA-Staaten, die die Aufnahme in die Gemeinschaft beantragt hätten, nach Abschluß der Ratifikation des Vertrages über die Europäische Union sowie nach Einigung über das Delors-Paket II aufgenommen werden sollten. Er habe die Kommission beauftragt, die notwendigen Vorbereitungen bis Ende 1992 zu treffen. Finnland und die Schweiz hatten bereits im März bzw. im Mai 1992 Beitrittsanträge gestellt.

I. Überblick über die wesentlichen Entwicklungen

In dem einführenden Überblick über die wesentlichen Entwicklungen werden nach Darstellung der Schwerpunkte der Politik der portugiesischen Präsidentschaft nochmals die Grundzüge des Vertrages über die Europäische Union dargestellt. Dieser Vertrag fasse die Gemeinschaftsverträge (EWG, EGKS, EURATOM), ergänzt um die Wirtschafts- und Währungsunion, in einem einzigen Vertrag über die Europäische Union zusammen und enthalte Regelungen für die Schaffung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie für die Zusammenarbeit im Bereich der Innen- und Justizpolitik. Nach damaliger Zeitplanung hätte der Vertrag bis zum Ende des Jahres 1992 in den Mitgliedstaaten ratifiziert werden sollen, damit er zeitgleich mit dem Binnenmarkt am 1. 1. 1993 hätte in Kraft treten können. Nach dem negativen Ausgang des Referendums in Dänemark am 2. 6. 1992 habe der Europäische Rat von Lissabon bekräftigt, daß der in Maastricht eingeschlagene Weg konsequent weiter beschritten werden solle: Bekenntnis zum Vertrag von Maastricht, Ausschluß von Neuverhandlungen und Fortsetzung des Ratifikationsprozesses in allen Mitgliedstaaten, wobei die Tür für Dänemark weiter offen bleibe.

Für den Bereich des Europäischen Parlaments wird u.a. erwähnt, daß im Januar 1992 Herr Dr. Egon A. Klepsch, bisher Vorsitzender der EVP-Fraktion, zum Parlamentspräsidenten gewählt worden ist. Er ist der dritte Deutsche in diesem Amt nach dem Christdemokraten Hans Fudler (1956 bis 1958 und 1960 bis 1962) und dem Sozialdemokraten Walter Behrend (1971 bis 1973).

Die wirtschaftliche Entwicklung in der Gemeinschaft sei in der ersten Jahreshälfte 1992 von einer leichten Belebung gekennzeichnet gewesen, die allerdings außerhalb Deutschlands schwächer gewesen sei als noch Ende des Vorjahres erwartet. Die Kommission rechne für 1992 mit einem Wachstum des Brutto-Inlandsproduk-

tes von real 1,7% (nach 1,3% 1991). Bei der Arbeitslosenquote werde dagegen ein Anstieg von zuletzt durchschnittlich 8,9% auf 10,3% im Jahr 1992 vorhergesagt; in die Berechnungen seien erstmals die neuen Länder einbezogen. Die Inflationsrate dürfe von 5% im Jahre 1991 auf 4,8% zurückgehen.

Zum Binnenmarkt sei zu vermerken, daß ein halbes Jahr vor dem Zieldatum 31. 12. 1992 der weit überwiegende Teil des Programms der Kommission beschlossen gewesen sei; wichtige Fragen – vor allem zum entscheidenden Abbau der Binnengrenzkontrollen – seien allerdings weiter offen geblieben. Ende Juni 1992 seien über 90% der Binnenmarktvorhaben vom Rat beschlossen und gemeinschaftsweit durchschnittlich 78% der Binnenmarkt-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt gewesen. Fortschritte hätten im ersten Halbjahr 1992 insbesondere in den Bereichen „öffentliche Aufträge“, „Versicherungen“ und „gegenseitige Anerkennung von Diplomen“ erzielt werden können.

Hinsichtlich der künftigen Finanzierung der Gemeinschaft habe die Kommission im Frühjahr 1992 eine Reihe von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeinschaftsfinanzen (Einnahmen- und Ausgabenseite) für den Zeitraum 1993 bis 1997 vorgelegt. Das neue Finanzpaket schließe an das 1988 unter deutscher Präsidentschaft beschlossene Finanzpaket an. Kern der Kommissionsvorschläge sei die geforderte schrittweise Erhöhung der Finanzausstattung der Gemeinschaft von bisher 1,20% auf 1,37% des Brutto-Inlandsprodukts der Gemeinschaft. Hingewiesen wird auch darauf, daß im Rahmen der Verhandlungen über die Verwirklichung des Binnenmarktes und den Abbau der Grenzkontrollen in der ersten Jahreshälfte 1992 wiederum eine Reihe wichtiger Maßnahmen hätte verabschiedet werden können, die unmittelbar dem einzelnen Bürger in der Gemeinschaft zugute kommen würden („Europa der Bürger“). Dies gelte insbesondere für Entscheidungen auf dem Gebiet der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs.

II. Ausbau der Gemeinschaft und Integration nach innen

Den zentralen Bereich des Integrationsberichtes stellt der Abschnitt über den Ausbau der Gemeinschaft und die Integration nach innen dar. An der Spitze dieses Teils stehen institutionelle Fragen (I), so etwa breite Berichte über den Inhalt der Europäischen Union, der Wirtschafts- und Währungsunion, das Europäische Parlament, den Rat, die Kommission und wichtige Entscheidungen des *EuGH*. In diesem Teil des Berichtes befindet sich auch ein Abschnitt über die Beteiligung der deutschen Länder am Integrationsprozeß. So sei im Hinblick auf die Ratifikation des Vertrages über die Europäische Union die Frage der künftigen Gestaltung des Bund-Länder-Verhältnisses in Angelegenheiten der Europäischen Union Gegenstand von Beratungen zwischen Bund und Ländern und in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat gewesen. Dabei sei Einvernehmen darüber erzielt worden, daß in Art. 23 GG eine neue Rechtsgrundlage für künftige Übertragungen von Hoheitsrechten auf die Europäische Union geschaffen werden solle. Zugleich solle die Länderbeteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union erweitert und auf Verfassungsrang angehoben werden. Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat hat am 26. 6. 1992 einen Formulierungsvorschlag für einen neuen Europa-Artikel im Grundgesetz beschlossen. Diesen Vorschlag habe die Bundesregierung in ihren Entwurf für ein verfassungsänderndes Gesetz zunächst übernommen, mit dem die verfassungsmäßigen Voraussetzungen der Änderung von Art. 28 und 88 GG im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Vertrages über die Europäische Union herbeigeführt werden sollten (Dem entsprechenden Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes hat der Bundesrat zwischenzeitlich am 18. 12. 1992 zugestimmt). Hingewiesen wird in dem Bericht ferner auf zwei Veranstaltungen der regionalen Ebene. Zum einen hat die Versammlung der Regionen Europas am 4./5. 2. 1992 ihre vierte Generalversammlung in Mannheim abgehalten. Die Versammlung setzte sich aus 179 europäischen Regionen zusammen, die durch rund 500 Delegierte vertreten waren. Die Versammlung habe das Ergebnis des Europäischen Rates von Maastricht gewürdigt und eine noch weiter gestärkte politische Vertretung der Regionen Europas in den Institutionen der Gemeinschaft gefordert. Einen Schwerpunkt ihrer Tätigkeit wolle die Versammlung künftig auf eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen west- und osteuropäischen Regionen legen. Hier gelte es, den historischen Umbrüchen in Europa gerecht zu werden. Die