

ZENTRALER KREDITAUSSCHUSS

MITGLIEDER: BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN VOLKSBANKEN UND RAIFFEISENBANKEN E.V. BERLIN • BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN E.V. BERLIN
BUNDESVERBAND ÖFFENTLICHER BANKEN DEUTSCHLANDS E.V. BERLIN • DEUTSCHER SPARKASSEN- UND GIROVERBAND E.V. BERLIN-BONN
VERBAND DEUTSCHER PFANDBRIEFBANKEN E.V. BERLIN

**Stellungnahme des Zentralen Kreditausschusses¹
zur
Evaluierung des „Aktionsplans für Finanzdienstleistungen“
(„Financial Services Action Plans“/FSAP)
durch die EU-Kommission -
Teil 1: Prozess und Implementierung**

Januar 2006

¹ Im Zentralen Kreditausschuss (ZKA) sind die fünf Spitzenverbände der deutschen Kreditwirtschaft zusammengeschlossen. Diese sind: Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. (BVR), Bundesverband deutscher Banken e.V. (BdB), Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e.V. (VÖB), Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V. (DSGV), Verband deutscher Pfandbriefbanken e.V. (vdp).

Recommendation 1:

When drawing up policy programmes, ensure that the measures contained therein are prioritised appropriately and, where relevant, are subject to strict deadlines which are politically agreed as widely as possible by European Parliament/Council and implicitly supported by the industry. Strong monitoring mechanisms are required.

Bewertung/Anmerkungen:

Diese Empfehlung unterstützt der Zentrale Kreditausschuss (ZKA) im vollen Umfang. Ein erfolgreiches politisches Programm hängt nach unserer Erfahrung von den folgenden **fünf Kernvoraussetzungen** ab:

Die **Schaffung des integrierten europäischen Finanzbinnenmarktes** muss weitestgehend das Interesse von Kunden, Anbietern und EU-Institutionen, das heißt das Interesse einer breiten Mehrheit manifestieren.

- I. Zur Verwirklichung dieses Interesses muss die Einigung der EU-Institutionen auf **konkrete Leitgrundsätze** unter Einbindung der Marktteilnehmer erfolgen.
- II. Die definierten Leitgrundsätze müssen vor der Einigung auf ein politisches Programm einer **Folgenabschätzung** standhalten.
- III. Das nach diesen Schritten zwischen den EU-Institutionen vereinbarte politische Programm, das zudem die Kohärenz der einzelnen Leitgrundsätze sicherstellen sollte, muss durch einen klaren **Arbeitsplan mit Umsetzungsprioritäten sowie strikten, aber auch realistischen Fristsetzungen** für alle Beteiligten begleitet werden.
- IV. Bei der Abarbeitung des politischen Programms darf in den Einzelmaßnahmen nicht von dem Gesamtziel sowie von den unter I. gefundenen Leitgrundsätzen abgewichen werden. Das heißt, ein die Gesetzgebungsorgane **disziplinierendes gegenseitiges Monitoring** ist Kernvoraussetzung für den Erfolg des politischen Programms.
- V. Nach der Umsetzung des politischen Programms müssen die Erreichung des Gesamtziels und der Leitgrundsätze durch eine **Ex-post-Bewertung** unter Einbindung aller Marktteilnehmer analysiert sowie **eventuelle Korrekturmaßnahmen** angegangen werden.

The Commission would be interested to learn from respondents:

- **What has been your personal experience of the implementation process of the FSAP measures?**

Antwort:

./.

- **Do you consider any of the measures introduced under the FSAP redundant or ineffective?**

Antwort:

Generell sind wir der Auffassung, dass es zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht wäre, die Effektivität der Maßnahmen insgesamt zu beurteilen. Teilweise ist jedoch der Eindruck entstanden, dass vor der Veröffentlichung neuer regulatorischer Vorschläge keine sorgfältige Abstimmung mit bereits existierenden EU-Regelungen erfolgt ist. Auch fehlte es an einer vorherigen umfassenden und systematischen Folgenabschätzung auf Stufe 1 und Stufe 2. Mit Blick auf die Redundanz oder Ineffizienz einzelner Initiativen lassen sich aus unserer Sicht folgende Beispiele anführen:

- Zum „Operating and financial review“ sowie zu „Interim Financial Information“ wurden detaillierte Rechnungslegungsvorschriften in die **Stufe-3-Empfehlungen von CESR zur Umsetzung der Prospektrichtlinie** aufgenommen, obwohl die Modernisierungs- und die Transparenzrichtlinie bereits ausreichende Regelungen beinhalten. Um innerhalb des FSAP zu einem konsistenten und für die Anwender überschaubaren Regelwerk zu gelangen, sollten die gleichen Sachverhalte nicht mehrmals in unterschiedlichen Richtlinien beziehungsweise Verordnungen geregelt sein.
- Die in der **Richtlinie 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002** über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher enthaltenen Informationspflichten der Kreditinstitute gehen bei weitem über die Anforderungen des bisher geltenden Rechts hinaus und haben einen erheblichen Umsetzungsaufwand für die Kreditwirtschaft nach sich gezogen. Es mussten nicht nur den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Informationsmaterialien erarbeitet und dem Kunden zur Verfügung gestellt beziehungsweise übermittelt werden. Das in die Pflicht genommene Kreditinstitut musste auch ein komplexes Dokumentationssystem aufbauen und pflegen, um nachweisen zu können, dass es den Verbraucher den gesetzlichen Anforderungen entsprechend informiert und wann die Wider-

rufsfrist begonnen hat.

Insgesamt hat sich der Fernabsatz von Finanzdienstleistungen für die Kreditinstitute und damit letztendlich auch für den Verbraucher auf Grund der gesetzlichen Anforderungen verteuert. Der zusätzliche Nutzen für die Kunden ist in vielen Fällen nicht erkennbar und hat zu zahlreichen Kundenbeschwerden über die „Informationsflut“ geführt. Darüber hinaus sind die beschriebenen Informationsanforderungen der Richtlinie in verschiedenen Punkten nicht konsistent mit den Anforderungen anderer bereits existierender Rechtsetzungsmaßnahmen (insbesondere die EU-Richtlinie 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr). Vor diesem Hintergrund appellieren wir an die am Gesetzgebungsprozess beteiligten Institutionen, die aufgezeigten Defizite des Gesetzgebungsverfahrens zu beseitigen, um so zukünftig unnötige Kostensteigerungen zu verhindern.

- Die **Richtlinie 2002/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Dezember 2002 über Versicherungsvermittlung** führt zu erheblichen Belastungen der Wirtschaft. Insbesondere die organisatorische Umsetzung bringt einen nicht unerheblichen Aufwand mit sich. Das gilt im gleichen Maße für die vorzunehmende Information und Dokumentation durch den Versicherungsvermittler. Eine ausgewogene Balance zwischen den Interessen der Versicherungsvermittler einerseits und dem Verbraucherschutz andererseits wurde mit dieser Richtlinie nicht erzielt.
- Für eine abschließende Bewertung der **Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID)** ist es noch zu früh. Die Stufe-2-Gesetzgebung wird voraussichtlich erst im Frühjahr 2006 abgeschlossen sein. Allerdings zeichnet sich bereits ab, dass zumindest einige Regelungen sowohl auf Stufe 1 als auch auf Stufe 2 zu detailliert ausgefallen und damit redundant sind. So sind beispielsweise die Stufe-1-Regeln zur kundengünstigsten Auftragsausführung von großer Detailtiefe geprägt. Gleichwohl beabsichtigt die Kommission auf Stufe 2 eine weitere Konkretisierung, zum Beispiel durch eine vorgegebene Gewichtung der bei der Orderausführungspolitik zu beachtenden Kriterien. Es besteht die Gefahr, dass die Vorgaben nicht mehr sinnvoll in die Praxis umgesetzt werden können und damit letztlich auch dem Anlegerinteresse nicht gedient ist. Ähnliches gilt für die Regeln zur Kundeninformation. Hier enthält schon die MiFID selbst klare Vorgaben, wann welche Informationen dem Kunden zur Verfügung zu stellen sind. Die Implementierungsmaßnahmen scheinen so detailliert auszufallen, dass zumindest einige Vorgaben redundant sein werden, zumal es sich zum Teil um Wiederholungen der Stufe-1-Regeln handelt. Die Effizienz der Dienstleistung wird durch die Vielzahl an Detailvorgaben in jedem Fall gemindert. Letztlich entste-

hen so vermeidbare Kosten, die faktisch der Anleger zu tragen haben wird. Beispielfhaft zu nennen sind die umfangreichen Dokumentationsanforderungen, die sich durch alle Bereiche der MiFID ziehen. Nicht in allen Fällen ist die Sinnhaftigkeit offenkundig, etwa in der Vorschrift, sämtliche Werbemaßnahmen detailgetreu über mindestens fünf Jahre zu dokumentieren.

- Die Richtlinie 2002/87/EG vom 16. Dezember 2002 über die **zusätzliche Beaufsichtigung der Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats** stellt insofern ein besonders komplexes Thema dar, als sie sowohl in Bereiche der Banken- und Versicherungsaufsicht hineinreicht als auch über die konsolidierte Aufsicht noch eine Aufsicht auf Ebene des Konglomerats setzt. Angesichts des nach wie vor verhaltenen Allfinanzrends sowie des Umfangs des FSAP stellt sich die Frage, ob der Zeitdruck, mit dem die Richtlinie verabschiedet wurde, sachlich gerechtfertigt war. Aus Sicht der Kreditwirtschaft wäre es auf jeden Fall hilfreich gewesen, wenn die Kommission frühzeitig Rechenbeispiele zu den praktischen Auswirkungen und konkreten Funktionsweisen der in der Richtlinie enthaltenen Eigenmittel-Berechnungsverfahren vorgelegt hätte.
- Die Richtlinie 2005/60/EG vom 26. Oktober 2005 zur **Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung** (3.Anti-GwRiLi) begründet besondere Verpflichtungen der Kreditinstitute hinsichtlich bestimmter politisch exponierter Personen (PEP) sowie von wirtschaftlichen Eigentümern an bestimmten, nicht börsennotierten Unternehmen, die 25% oder mehr der Anteile/ Stimmen halten. In beiden Regelungsbereichen wurde unter Negierung des intensiven Vorbringens der Industrie nicht berücksichtigt, wie diese Vorgaben von den Instituten mit einem noch akzeptierbaren Aufwand überhaupt und hinreichend rechtssicher erfüllt werden können. So ist die Definition der PEP, ihrer Angehörigen und von nahe stehenden Personen viel zu weit. Auch hat die EU-Kommission die Bitte der Institute abgelehnt, eine entsprechende, jeweils zu aktualisierende EU-Liste zu erstellen, dies mit dem Argument, ihr sei die Bereitstellung einer solchen offiziellen Liste unmöglich. Hinsichtlich der betreffenden wirtschaftlichen Eigentümer hätten diese über entsprechende Vorgaben der Richtlinie verpflichtet werden müssen, sich bei den Instituten diesbezüglich zu erklären; alternativ hätten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden können, entsprechende Eintragungen in vorhandene Register verpflichtend zu machen. Andererseits beinhaltet aber die gleiche Richtlinie unter Negierung eines seit Jahren vorgebrachten und begründeten Wunsches der Kreditwirtschaft lediglich eine unverbindliche „feed-back“-Verpflichtung der FIU's (Financial Intelligence Unit), obgleich allen Fachleuten klar sein dürfte, dass nur konkrete Typologien

geeignet sind, den Instituten bei der Implementierung und Feinjustierung von Research-Systemen zu helfen, aus der Masse der täglichen Transaktionen solche herauszufiltern, bei denen die Gefahr der Geldwäsche bzw. der Finanzierung des Terrorismus besteht.

- **Do you agree that the fact that the FSAP was introduced as a package was a key driver in the programme being largely adopted by the target date?**

Antwort:

Ja, die Zusammenfassung und Bündelung der verschiedenen Einzelmaßnahmen in einem Gesamtpaket war Kernvoraussetzung für eine zügige Verabschiedung und Umsetzung der einzelnen Vorhaben. Dadurch erfuhr das Maßnahmenpaket wiederum eine breite Akzeptanz der EU-Institutionen und Marktteilnehmer, die für jedes Gesetzgebungsvorhaben entscheidend ist. Die Kernvoraussetzungen für erfolgreiche Maßnahmenprogramme haben wir bereits in unserer Bewertung zu der Rec. 1 dargelegt, auf die wir daher an dieser Stelle ergänzend verweisen.

- **Please rank the 3 elements of the process involved in adopting the FSAP programme that you would consider the most important.**

Antwort:

1. Introduction of the Lamfalussy procedure
2. Transparency and a thorough consultation process
3. Widespread support of market participants

Im Hinblick auf zukünftige Maßnahmen halten wir in diesem Zusammenhang für unverzichtbar:

1. eine vorherige umfassende und systematische Folgenabschätzung (Stichwort „better regulation“),
2. Beschränkung des Detaillierungsgrades der Regelungen sowohl auf Stufe 1 als auch Stufe 2 (Stichwort „high level principles“).

Recommendation 2:

Continue to apply Lamfalussy approach to the elaboration of financial services legislation, giving due regard to appropriate timeframes for transposition and consultation and appropriate calibration between the different levels.

Bewertung/Anmerkungen:

Generell befürworten wir diese Empfehlung. Das Lamfalussy-Verfahren entwickelt sich trotz anfänglicher Startprobleme auf Grund einer überzogenen Detailtiefe auf Stufe 2 und Stufe 3 sowie teilweise zu kurzen Konsultationsfristen zu einem wichtigen Erfolgsfaktor der europäischen Finanzmarktintegration. Die Empfehlungen der Komitologieausschüsse, sofern sie im Zusammenwirken der Marktteilnehmer entstanden sind, befördern die Konvergenz sowie die Vereinheitlichungen der in der EU-25 national sehr unterschiedlichen Regelungen und Praxen. Eine weiterhin gültige Voraussetzung ist jedoch, dass das Europäische Parlament und der Rat ihre Mitwirkungsrechte behalten, um die politische Legitimation des Lamfalussy-Verfahrens zu sichern.

Hinsichtlich der auf Seite 12 des Konsultationspapiers getroffenen Aussage, dass Rahmenrichtlinien ohne Anwendung des Lamfalussy-Verfahrens detaillierter ausfallen würden, besteht seitens des ZKA Skepsis bezüglich der Richtigkeit dieser Schlussfolgerung. Die Kreditwirtschaft sieht sich bei der Umsetzung von Lamfalussy-Richtlinien (z. B. MiFID, Marktmissbrauchsrichtlinie) in der Summe von Stufe 1 und Stufe 2 mit einem noch nie da gewesenen Detaillierungsgrad konfrontiert. Diese bisweilen entstehende Überregulierung erklärt sich zum einen durch den an sich hohen Detaillierungsgrad auf Stufe 2. Zum anderen ergibt sich die zunehmende Detailtiefe aber auch durch die parallele Bearbeitung der Richtlinien auf Stufe 1 und Stufe 2. Das Lamfalussy-Verfahren darf nicht überbordender Regulierung durch einen stetig ansteigenden Detaillierungsgrad Vorschub leisten.

The Commission would be interested to hear from respondents:

- **What is your assessment of the workings of the Lamfalussy structure thus far?**

Antwort:

Wir haben die Struktur des Lamfalussy-Verfahrens zwar stets unterstützt und werden dies auch in Zukunft tun (vgl. unsere Ausführungen zu Rec. 2). Jedoch stehen wir der Detailtiefe von Regelungen, die nicht rein technischer Natur sind, weiterhin skeptisch gegen-

über. Besonders im Zusammenhang mit Regelungen auf Stufe 2, die eng mit dem Zivilrecht verbunden sind, befürworten wir einen an Grundprinzipien orientierten Ansatz.

Weiterhin ist darauf zu achten, dass auf den nachgeordneten Stufen keine neuen materiellen Regelungen getroffen werden, die über den auf Stufe 1 und Stufe 2 gesetzten Rechtsrahmen und die darin enthaltenen Grundprinzipien hinausgehen, also keine so genannte „Schattenregulierung“ erfolgt. Insbesondere auf Stufe 3 kann es nur um die Auslegung und Anwendung der auf Stufe 1 und Stufe 2 getroffenen Regelungen gehen und keinesfalls um eine zusätzliche Rechtsetzung.

Außerdem sollte die Transparenz der Arbeit von CESR und CEBS noch weiter erhöht werden. Transparenz des Aufsichtshandelns ist zum einen Voraussetzung der Marktteilnehmereinbindung (s. unten), besitzt aber auch darüber hinaus eine hohe eigenständige Bedeutung (z. B. Veröffentlichung von gemeinsamen Festlegungen der Aufseher hinsichtlich bestimmter Auslegungsfragen). Durch den Unterhalt von Webseiten sowie die Veröffentlichung von Jahresarbeitsprogrammen bemühen sich CESR und CEBS bereits um Transparenz; weitere Informationen sowohl hinsichtlich der Ergebnisse der Beratungen in den Ausschüssen und ihren Arbeitsgruppen als auch der Arbeitsweise und des Vorgehens innerhalb von CESR und CEBS sind jedoch in höchstem Maße wünschenswert. Transparenz seitens der Aufsichtsbehörden (supervisory disclosure) ist das unverzichtbare Pendant zu der durch Basel II deutlich forcierten Offenlegung auf Seiten der Institute und kann auch auf der Ebene der Aufsichtsbehörden zu einer positiven „Marktdisziplin“ führen.

- **Do you think that the system allows for adequate input from stakeholders?**

Antwort:

Allgemein betrachten wir das System als offen und transparent im Hinblick auf die Konsultation der Marktteilnehmer und der Interessengruppen. Wie in unseren Anmerkungen zu Rec. 3 erläutert, ist dabei darauf zu achten, dass die Konsultationen zum einen ausreichend Zeit für Stellungnahmen der Marktteilnehmer und Interessengruppen einräumen. Zum anderen ist entscheidend, dass deren Kommentare hinreichend ausgewertet und berücksichtigt werden. Deshalb betrachten wir Feedback-Dokumente nach Konsultationen als besonders nützliche Instrumente, die regelmäßig zum Einsatz kommen sollten (wie in Rec. 3 dargestellt).

Mit der Durchführung von halbtägigen öffentlichen Hearings zu einzelnen Konsultationspapieren sowie der Einrichtung von jeweils einem zu CESR beziehungsweise CEBS ge-

hörenden Market Practitioner Panel wurden erste Schritte zur unverzichtbaren Einbindung der von den Aufsichtsnormen unmittelbar Betroffenen unternommen. Angesichts der Bedeutung der auf EU-Ebene verhandelten Themen sowie ihrer Komplexität, sollten jedoch weitere Schritte unternommen werden, Praxiswissen verstärkt in die Aufsichtsarbeit einfließen zu lassen.

Recommendation 3:

Continue to consult widely before and during the introduction of new legislative proposals, in accordance with the Commission's "better regulation" policy, keeping in mind the practical constraints of the exercise, setting realistic timetables, and drawing up feedback statements.

Bewertung/Anmerkungen:

Konsultationen schaffen Transparenz und sind deshalb auch ein wesentlicher Bestandteil eines jeden Ansatzes zur besseren Rechtsetzung. Wichtig ist dabei ein fester institutioneller Rahmen, so dass alle Marktteilnehmer und Interessengruppen „auf gleicher Augenhöhe“ ihre Stellungnahmen erstellen können. Der von der Europäischen Kommission vorgestellte „four-step approach“ ist dabei grundsätzlich zu begrüßen. Auf allen Stufen des Verfahrens muss jedoch die Transparenz des Verfahrens gewährleistet werden. Zudem muss stets dafür Sorge getragen werden, dass den Beteiligten ausreichende Stellungnahmefristen eingeräumt werden. Dies ist leider noch nicht in allen Verfahren der Fall. Ohne die grundsätzlich richtige Stoßrichtung des Projekts anzuzweifeln, erscheint es zum Beispiel im Falle des Verfahrens, das die Europäische Kommission zur Schaffung eines „Gemeinsamen Referenzrahmens“ (common frame of reference) für ein „kohärenteres“ Europäisches Vertragsrecht etabliert hat, fraglich, ob ihr ehrgeiziger Zeitplan zur Erstellung dieses Rahmens und die damit einhergehenden kurzen Stellungnahmefristen für das von der Kommission einberufene Expertennetzwerk (CFR-Net) die gebotene eingehende und wohl intendierte Auseinandersetzung mit den Regelungsvorschlägen erlaubt.

In Bezug auf die Besetzung von Expertengruppen, öffentlichen Anhörungen und Veranstaltungen der EU-Institutionen mit Repräsentanten der Industrie ist es dringend notwendig, die Besetzungen sowie das Auswahlverfahren frühzeitig öffentlich bekannt zu geben, um den Marktteilnehmern gleiche Chancen hinsichtlich ihrer Bewerbungen zu gewährleisten. Häufig erfährt die Öffentlichkeit von der Einrichtung von Expertenpanels erst, nachdem die Mitglieder bereits feststehen. So sinnvoll Expertenpanels insbesondere für eine erste Einschätzung der geplanten Maßnahmen sind, so können sie die breite Konsultation aller Marktteilnehmer und Interessengruppen nicht ersetzen. Folglich muss sichergestellt sein, dass die Ergebnisse der Expertengruppe einer breiten Konsultation aller Marktteilnehmer und Interessengruppen zugänglich sind (siehe auch „four-step approach“).

In diesem Zusammenhang sei auf die Kommissionsvorschriften KOM (2002)704 und SEK (2005)791 verwiesen, die Standards für die Konsultation betroffener Parteien und zur Auswahl von beratenden Experten vorgeben. Diese Anforderungen gilt es strikt zu befolgen.

Recommendation 4:

Make the maximum use of the FIN-USE forum; encourage participation from users' organisations in consultation.

Bewertung/Anmerkungen:

Ziel der Gesetzgebung muss es grundsätzlich sein, einen angemessenen Ausgleich zwischen Interessen der Unternehmen einerseits und den Interessen der Verbraucher andererseits herzustellen. Im Rahmen einer Konsultation sollten daher grundsätzlich alle Marktteilnehmer Gehör finden.

The Commission would be interested to hear from respondents:

- **What has your perception been of the volume of consultation involved in the elaboration of FSAP measures? (Please include here consultation exercises carried out by the Level 3 committees prior to providing advice to the Commission).**

Antwort:

Diese Frage richtet sich unserem Verständnis nach primär an Verbrauchergruppen.

- **Have consultation exercises been specific enough in their focus for your area of interest/ business/expertise?**

Antwort:

Diese Frage richtet sich unserem Verständnis nach primär an Verbrauchergruppen.

- **What is your view on the potential benefit of consumer input to consultation exercises?**

Antwort:

Diese Frage richtet sich unserem Verständnis nach primär an Verbrauchergruppen.

- **Would you be willing to make yourself available for involvement in forum groups/
working parties/ advisory panels on future policy developments?**

Antwort:

Diese Frage richtet sich unserem Verständnis nach primär an Verbrauchergruppen.

Recommendation 5:

Make full use of the flexibility of the Lamfalussy process in providing adequate legislative responses to unexpected external events.

Bewertung/Anmerkungen:

Eine zeitnahe Analyse unvorhergesehener Ereignisse durch die zuständigen Stellen ist notwendig und findet daher unsere uneingeschränkte Unterstützung. Legislative Maßnahmen als Reaktion auf externe, insbesondere singuläre Einflüsse sollten jedoch nur sehr vorsichtig eingesetzt werden. So sollte auch bei kurzfristigem Änderungsbedarf nicht vom Grundsatz abgewichen werden, dass die Gesetzgebungskompetenz auf Stufe 1 und Stufe 2 liegt. Zudem muss eine sorgfältige Konsultation aller Marktteilnehmer gewährleistet sein. Bei den im Konsultationspapier genannten Fällen handelt es sich in erster Linie um Betrugsfälle, welche häufig auch nicht durch neue Gesetze verhindert werden können. Es bedarf in jedem Fall einer genaueren Ursachenanalyse und Folgenabschätzung, bevor auf unerwartete Ereignisse mit neuen Gesetzen reagiert wird. Überstürzte Maßnahmen, die letztlich auch dem erklärten Ziel einer „Better Regulation“ widersprechen, sind zu vermeiden.

Mit Blick auf die empfohlene Anwendung des Lamfalussy-Verfahrens in solchen Fällen ist darauf hinzuweisen, dass dieses – mit Ausnahme der Marktmissbrauchsrichtlinie – nicht auf die im Konsultationspapier genannten Maßnahmen, deren Entstehung maßgeblich durch Unternehmensskandale verursacht beziehungsweise begünstigt wurde, angewandt worden ist.

Recommendation 6:

Where possible, use regulations in order to ensure a level playing field in financial services and avoid Member States adding extra measures (“goldplating”).

Bewertung/Anmerkungen:

Wir betrachten die Wahl des geeigneten Implementierungsinstrumentes als einen Punkt von größter Bedeutung für die Akzeptanz des Lamfalussy-Verfahrens. Nach unserer Auffassung ist die Wahl nicht nur eine rein technisch-rechtliche Frage, sondern sie hat auch erhebliche Auswirkungen auf den Implementierungsprozess. Aus diesem Grund halten wir einen differenzierten Ansatz zur Entscheidung zwischen einer Richtlinie oder einer Verordnung für erforderlich. Die Wahl des geeigneteren Instrumentes lässt sich daher nur nach Prüfung des konkreten Einzelfalls treffen.

Grundsätzlich kommen als Recht setzende Akte Richtlinien, Verordnungen der Kommission sowie Verordnungen des Rates und des Europäischen Parlamentes in Betracht. **Verordnungen** der Kommission sind angezeigt, wenn über deren unmittelbare Geltung in den Mitgliedsstaaten eine einheitliche Rechtsanwendung bestimmter Sachverhalte sicherzustellen ist und sich beispielsweise eine Umsetzungspflicht aus internationalem Recht ergibt sowie Rat und Europäisches Parlament deshalb (nationale) Besonderheiten nicht in die Beratung und Verabschiedung einbringen können. **Verordnungen** des Rates und des Europäischen Parlaments sollten dann erwogen werden, wenn beispielsweise in dem zu regelnden Sachverhalt einerseits für die EU ein Gestaltungsspielraum unter Berücksichtigung der Auffassung der Mitgliedsstaaten und der EU-Parlamentarier besteht, andererseits aber eine EU-einheitliche Vorgabe und Anwendung sichergestellt werden soll.

Das **Instrument der Richtlinie** kommt dagegen insbesondere in solchen Fällen in Betracht, in denen beachtliche Unterschiede in den nationalen Rechtssystemen bestehen und eine Verordnung tief in die nationalen Rechtssysteme eingreifen beziehungsweise einen Fremdkörper darstellen würde. In diesen Fällen bietet eine Richtlinie für gewöhnlich die am besten geeignete Lösung, weil sie den Mitgliedstaaten eine nützliche Grundlage für die Umsetzung neu entwickelter EU-Normen in bestehendes nationales Recht liefert. Die Alternative – nämlich die Anpassung der mit den neuen Regelungen in Konflikt stehenden nationalen Gesetze – dürfte sich aus Zeitgründen und wegen der erforderlichen Gewähr-

leistung der Rechtssicherheit über alle Wirtschaftssektoren hinweg vielfach als ungeeignet erweisen.

Es ist festzuhalten, dass auch eine Verordnung Anpassungsbedarf im nationalen Recht nach sich ziehen kann. Werden wichtige Fragen – die zum Beispiel auch durch das Vorverständnis bestehender Regeln aufkommen – nicht hinreichend geklärt, entsteht spätestens im Zeitpunkt der konkreten Anwendung erhebliche Rechtsunsicherheit für alle Beteiligten. Die Umsetzung einer Richtlinie bietet insoweit den Vorteil, dass die kritischen Stellen auf der Schnittstelle des europäischen Rechts und der nationalen Rechtsordnung in einem geordneten Gesetzgebungsverfahren abgearbeitet werden können.

Grundsätzlich gebietet die Zielsetzung eines „level playing field“ auf dem Finanzbinnenmarkt im Interesse von Verbraucher und Banken EU-weit einheitliche Lösungen zu finden. Dabei gilt es, die Festlegung zusätzlicher regulatorischer Anforderungen durch einzelne EU-Mitgliedstaaten, das so genannte „Goldplating“, zu vermeiden. „Goldplating“ spielt jeweils dort eine Rolle, wo eine europäische Regelung einen Europäischen Pass vorsieht oder es den Mitgliedstaaten untersagt ist, über die europäischen Vorgaben hinausgehende Anforderungen an Marktteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten zu stellen, die im Inland Dienstleistungen erbringen wollen. Davon zu unterscheiden ist der Erlass nationaler Regelungen zur Ergänzung europäischer Mindestvorgaben (Minimalharmonisierung). Derartige, über die europäischen Vorgaben hinausgehende Regelungen müssen auch künftig möglich sein, soweit in einem Mitgliedstaat ein entsprechender Regelungsbedarf besteht. Andernfalls müssten die entsprechenden Vorschriften bereits in die europäische Regelung einbezogen werden und würden damit auch in Mitgliedstaaten zur Anwendung kommen, in denen ein diesbezüglicher Regelungsbedarf nicht besteht, etwa weil bestimmte Marktpraktiken oder Missbrauchsformen dort nicht vorkommen. Allerdings dürfen die ergänzenden nationalen Regelungen dabei nicht als Marktzugangsbeschränkungen für ausländische Wettbewerber missbraucht werden.

Recommendation 7:

Limit the use of the “fast track” procedure to those proposals with strong prior inter-institutional backing.

Bewertung/Anmerkungen:

Zunächst ist festzuhalten, dass das “Fast Track”-Verfahren aus unserer Sicht generell geeignet ist, auf der Grundlage der jeweils in den EU-Institutionen beschlossenen Positionen eine zügige politische Einigung zu wichtigen Gesetzgebungsvorhaben zu finden und daher ein geeignetes Instrument für effektive und effiziente Rechtsetzung darstellt. Allerdings ist dieses kurze Verfahren und der dabei stattfindende informelle Trilog zwischen den Institutionen der Europäischen Union für die Marktteilnehmer und die Bürger der Union bisher völlig intransparent. Aufgrund extrem kurzer Fristen, Verhandlungen die – anders als zum Beispiel Aussprachen im Ausschuss des Parlaments – stets hinter verschlossenen Türen stattfinden und wegen der gleichzeitigen Bearbeitung in allen drei Institutionen, ist es kaum möglich, sich über den aktuellen Stand auf dem Laufenden zu halten. Da die wichtigsten Kompromisse bei diesen informellen Gesprächen vereinbart werden, führt das häufig zu Ergebnissen, die für die Öffentlichkeit weder nachvollziehbar noch vorhersehbar sind und die einer Bewertung durch die Marktteilnehmer völlig entzogen werden. Zwar gibt es ähnliche Probleme beim Trilog in 2. Lesung, das Fast Track-Verfahren hat sich in den letzten beiden Jahren allerdings beinahe zum Standardverfahren entwickelt, was eine Verbesserung der Transparenzsituation in diesem Bereich besonders dringlich macht. Zumindest vor den Sitzungen im informellen Trilog sollten die jeweiligen Verhandlungsdokumente der EU-Institutionen öffentlich zugänglich gemacht werden.

The Commission would be interested to hear from respondents:

- **What is your impression of the use of directives versus regulations? Has the introduction of the Lamfalussy structure improved the application of directives in the Member States?**

Antwort:

Zur Frage Richtlinie oder Verordnung vgl. unsere Anmerkungen zu Rec. 6. Für eine (abschließende) Bewertung, ob die Einführung des Lamfalussy-Verfahrens die Anwendungen von Richtlinien in den Mitgliedstaaten verbessert hat, dürfte es noch zu früh sein. Hier wird es entscheidend auf die Stufen 3 und 4 des Lamfalussy-Verfahrens ankommen.

- **Have you been affected by amendments to proposals made by the European Parliament or Council? What impact do you think these amendments have had on the effectiveness of the adopted measure?**

Antwort:

Grundsätzlich erachten wir die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments bei der Rechtsetzung für unverzichtbar. Die Effizienz seiner Änderungsanträge kann – ebenso wie jene der Kommission und des Rates – nur im Einzelfall beurteilt und sollte im Rahmen dieser Konsultation grundsätzlich nicht in Frage gestellt werden.

Recommendation 8:

Take into account the necessity to react and adapt existing measures after their adoption and avail of the possibilities offered by the Lamfalussy process.

Bewertung/Anmerkungen:

Das Lamfalussy-Verfahren bietet ausreichende Möglichkeiten, ggf. flexibel reagieren zu können. Allerdings gilt es, die Notwendigkeit nachträglicher Anpassungen unter strikter Berücksichtigung der Better-Regulation-Prinzipien (vorherige Folgenabschätzung und vorherige Konsultation der Marktteilnehmer) zu prüfen. Dies gilt explizit auch für – wie etwa die auf Seite 27 des Konsultationspapiers genannten – Fälle, in denen über den ursprünglich vorgesehenen Rahmen hinausgehende Maßnahmen durchgeführt werden. Wir möchten daher noch einmal nachdrücklich darum bitten, zukünftig die von uns in unseren Anmerkungen zu Rec. 1 genannten fünf Kernvoraussetzungen zu erfüllen.

Recommendation 9:

Through intense prior consultation before drawing up legislative programmes, ensure appropriate balance between short target timeframes and the ability to attain high quality. Make allowances in the programme for the annulment or simplification of existing legislation.

Bewertung/Anmerkungen:

Dieser Empfehlung stimmen wir uneingeschränkt zu. „Better Regulation“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass für einen zu regulierenden Sachverhalt nicht notwendigerweise ein neues Gesetz erforderlich ist. Es ist vielmehr zu prüfen, ob eine effektive Regulierung nicht auch durch eine Marktlösung oder eine Selbstverpflichtung erreicht werden kann. Im Konsultationsprozess sollten solche Regulierungsalternativen bereits frühzeitig geprüft werden.

Nicht minder wichtig ist die Durchforstung bestehender gesetzlicher Regelungen mit dem Ziel, überflüssige Bürokratie abzubauen. Dazu können Rechtsakte außer Kraft gesetzt oder vereinfacht werden. Das von der EU-Kommission in drei Sektoren gestartete Pilotprojekt sollte nach seinem Abschluss auf die gesamte Wirtschaft ausgedehnt werden.

The Commission would be interested to hear from respondents:

- **What is your assessment of the balance reached between the quantity and quality of the measures adopted?**

Antwort:

Eine stichhaltige Beurteilung der Qualität der Maßnahmen erscheint zu dem jetzigen Zeitpunkt verfrüht. Die Schwerpunkte des FSAP haben auf die Integration der Wertpapier- und Großkundenmärkte gezielt. Während wir die bisherigen Initiativen des FSAP insgesamt ausdrücklich unterstützen, steht der Nachweis, dass die verabschiedeten Maßnahmen zu einem echten Finanzbinnenmarkt beigetragen haben, noch aus. Die MiFID als wesentlicher Bestandteil des FSAP befindet sich noch im europäischen Rechtsetzungsstadium; auch die Transparenzrichtlinie durchläuft noch die Stufe 2 des Lamfalussy-Verfahrens. Einige andere Rechtsvorgaben befinden sich noch in der Phase der nationalen Umsetzung. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir das Ziel der Kommission, bis 2009 eine vollständige wirtschaftliche und rechtliche Bewertung des FSAP vorzunehmen. Die umfangreichen

Maßnahmen des FSAP haben nicht zu unterschätzende Ressourcen in Anspruch genommen und beträchtliche Umsetzungs- und Übergangskosten bei der Anpassung der organisatorischen Abläufe in den Finanzdienstleistungsunternehmen – und zum Teil auch bei deren Kunden – verursacht. Nicht zuletzt deshalb ist es wichtig den Nachweis zu führen, dass diese Investitionen letztlich in einen funktionierenden Rechtsrahmen für grenzüberschreitende Finanzgeschäfte münden.

- **What is your assessment of the appropriateness of the adopted measures compared to the initial proposals?**

Antwort:

Wir sind der Ansicht, dass umfangreiche Konsultationen während des Gesetzgebungsprozesses dazu beigetragen haben, die Qualität der Gesetzesmaßnahmen zu verbessern. Jedoch in dem Bemühen unterschiedliche - meist legitime - Interessen auszugleichen, wurden manchmal zu viele Details festgeschrieben. In solchen Fällen könnte sich als Alternative anbieten, einen Schritt zurück zu gehen und einen eher an Grundprinzipien orientierten Ansatz zu verfolgen.

Bezüglich der Erweiterung des ursprünglichen Aktionsplans verweisen wir auf unsere Anmerkungen zu Rec. 8.

Recommendation 10:

When drawing up the follow-up to a completed programme, ensure that emphasis is placed on the correct implementation and enforcement of the adopted measures and that new measures are only proposed where significant gaps have been identified.

Bewertung/Anmerkungen:

Angesichts der Vielzahl legislativer Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Financial Services Action Plan wurde häufig von Marktteilnehmern auf eine Gefahr der Überregulierung hingewiesen. Diese Gefahr ist durchaus zu sehen und die Kommission hat durch die Betonung des künftigen Einsatzes von „Better Regulation“-Verfahren entsprechend reagiert. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Verfahren künftig auch von allen anderen EU-Institutionen – zumindest bei fundamentalen Änderungen im Rechtsetzungsprozess – angewendet werden sollten. Wir unterstützen daher ausdrücklich diese Empfehlung.

Recommendation 11:

Continue and extend the practice of offering transposition workshops and technical assistance to Member States in order to facilitate transposition.

Bewertung/Anmerkungen:

Die Umsetzung der europäischen Regelungen in die nationalen Rechtsordnungen kann derzeit noch nicht als zufrieden stellend bezeichnet werden. Sowohl bei der Marktmissbrauchsrichtlinie als auch bei der Prospektrichtlinie ist festzustellen, dass viele Mitgliedstaaten weit über die Umsetzungsfristen hinaus mit der Vorlage von Umsetzungsgesetzen in Verzug sind. Trotz der Verlängerung der Umsetzungsfrist ist dies auch bei der MiFID nicht auszuschließen.

Um bei der Umsetzung und sich dort ergebenden einzelnen inhaltlichen Fragen Unterstützung zu leisten, aber auch um frühzeitig die Ursachen für solche Verzögerungen zu erkennen, empfehlen sich Umsetzungs-Workshops, die die betroffenen Behörden der Mitgliedstaaten und die Kommission zusammenbringen. Aus Sicht der Marktteilnehmer wäre jedoch in diesem Zusammenhang größere Transparenz hinsichtlich der dort beratenen Gegenstände und der Ergebnisse zu wünschen. Es sollte daher den Marktteilnehmern die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt werden.

The Commission would be interested to hear from respondents:

- **Can you recommend any further practical steps that could encourage greater compliance with the requirement to transpose and implement legislation in the Member States?**

Antwort:

Es könnte hilfreich sein, das Umsetzungspensum aufzuteilen und für einzelne Sachverhalte umfangreicher Richtlinien, wie beispielsweise der MiFID, abweichende Fristsetzungen vorzusehen. Dies würde es den Mitgliedstaaten und der Industrie erleichtern, die Entwicklungen in den verschiedenen Staaten zu vergleichen.

Wir betrachten die CEBS-Leitlinien für die Einführung eines einheitlichen europäischen Rahmens für die Transparenz der Aufsichtsbehörden als ein gut strukturiertes und umfassendes Instrument für einen Vergleich der Aufsichtsmodelle und Aufsichtsmethoden in-

nerhalb Europas. Die Veröffentlichung solcher Informationen wäre förderlich für den Binnenmarkt.

Ein Transparenzrahmen, wie er von CEBS vorgeschlagen wird, erleichtert den Vergleich nationaler Gesetzestexte zur Umsetzung von Richtlinien sowie der Art und Weise, in der die Mitgliedstaaten die ihnen eingeräumten Wahlrechte und nationalen Ermessensspielräume nutzen. Ferner könnten aussagefähige Vergleiche der nationalen Aufsichtspraktiken in Europa gezogen werden.

Zu diesem Zwecke sollte ein einheitliches Format verwendet werden, bestehend aus einer Reihe einfacher und vergleichbarer Informationstabellen in Standardformaten, welche auf Websites platziert werden können. Die Veröffentlichungen sollten über das Internet – sowohl über die Websites der Lamfalussy-Gremien als auch über die Websites der zuständigen nationalen Behörden – zugänglich sein.