

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

Herrn Kommissar
Charlie McCreevy
Mitglied der Europäischen Kommission
für Binnenmarkt und Dienstleistungen
Europäische Kommission

B - 1049 Brüssel

10785 Berlin, den 26. Januar 2006
Schellingstraße 4
Tel.: 030/20 21 – 1612
Fax: 030/20 21 – 191600
Hg/sk

Weißbuch zur Finanzdienstleistungspolitik für die Jahre 2005-2010 der EU-Kommission

AZ: EG-BIM

Sehr geehrter Herr Kommissar,

der Zentrale Kreditausschuss¹ (ZKA) unterstützt die im - am 5. Dezember 2005 veröffentlichten - Weißbuch enthaltenen Zielsetzungen für die Zeit bis 2010. Ausdrücklich befürworten wir die konsequente Umsetzung, rechtliche Durchsetzung und kontinuierliche Bewertung des bestehenden Rechtsrahmens und der Initiativen des „Aktionsplan für Finanzdienstleistungen“ („Financial Services Action Plan“ [FSAP]). Dazu gehört – wie von der EU-Kommission ebenfalls hervorgehoben – bei künftigen Gesetzesinitiativen die konsequente Anwendung der Agenda zur „guten Gesetzgebungspraxis“ („better regulation“). Dies vorausgeschickt unterstützen wir darüber hinaus grundsätzlich die von der EU-Kommission zum Leitmotiv erklärte

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).

„dynamische Konsolidierung“ zur Erreichung eines integrierten, offenen, wettbewerbsfähigen und wirtschaftlich effizienten europäischen Finanzmarktes. Ein wesentlicher Bestandteil eines solchen Finanzmarktes ist die Finanzmarktaufsicht. In diesem Zusammenhang befürworten wir als einen der nächsten Schritte die Verbesserung der aufsichtlichen Zusammenarbeit und eine daraus resultierende aufsichtliche Konvergenz in der EU.

Betrachtet man die bisherigen Schwerpunkte des FSAP wird deutlich, dass in den vergangenen Jahren umfangreiche Maßnahmen vor allem zur Integration der Wertpapier- und Großkundenmärkte vorangetrieben wurden. Hier ist eine regulatorische Pause und Bestandsaufnahme der Marktwirkungen der verabschiedeten legislativen und nicht-legislativen Maßnahmen durchaus angezeigt. Die Umsetzung des FSAP nimmt nicht zu unterschätzende Ressourcen der Kreditwirtschaft in Anspruch und verursacht beträchtliche Kosten bei der Anpassung der organisatorischen Abläufe in den Finanzdienstleistungsunternehmen – und zum Teil auch bei deren Kunden. Es ist deshalb wichtig, den Nachweis zu führen, dass diese Investitionen letztlich zu positiven Ergebnissen sowohl für die Verbraucher als auch die Finanzwirtschaft führen. Daher begrüßen wir das Ziel der Europäischen Kommission, bis 2009 eine vollständige wirtschaftliche und rechtliche Bewertung des FSAP vorzunehmen.

Im Weißbuch unterstreicht die Europäische Kommission, dass auch nach der Umsetzung des FSAP das Ziel eines integrierten Finanzbinnenmarktes noch nicht erfüllt ist. Neben der Umsetzung und Durchsetzung von FSAP-Maßnahmen muss daher ein offener Dialog über Regulierungsmaßnahmen in Bereichen geführt werden, in denen ein akuter und belegbarer Handlungsbedarf besteht. Neue Regulierung darf dabei in keinem Fall zur Beschneidung etablierter, effizienter und kundenfreundlicher Geschäftsmodelle führen. Insbesondere in den Bereichen „Clearing und Settlement“ sowie „Zahlungsverkehr“ dürfen neue beziehungsweise bestehende Initiativen nicht zu Infrastruktureingriffen führen, die diese Geschäftsmodelle beseitigen würden. Die Wahl des richtigen Geschäftsmodells sollten hier immer die Marktkräfte entscheiden.

Im Folgenden sollen die Standpunkte des ZKA detaillierter dargestellt werden:

I. Konsequente Umsetzung, rechtliche Durchsetzung und kontinuierliche Bewertung

Wir begrüßen die von der Europäischen Kommission bereits im Zusammenhang mit dem Grünbuch zur Finanzdienstleistungspolitik (2005-2010) betonte Prioritätensetzung auf die Umsetzung und Durchsetzung der mit dem FSAP verbundenen Maßnahmen, die weitere positive Folgen für die europäische Wirtschaft zeitigen werden, und den damit verbundenen Verzicht auf ein dem FSAP nachfolgendes Maßnahmenpaket (so genannter FSAP II). Zudem bedauern wir – wie die Europäische Kommission – die schleppende Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in einzelnen Mitgliedstaaten, wobei hervorzuheben ist, dass Deutschland im Regelfall zu jenen Ländern zählt, die bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht am weitesten fortgeschritten sind. Dies erfordert auch von den von der Umsetzung betroffenen Wirtschaftsakteuren einen nicht unerheblichen Ressourceneinsatz.

Wir unterstützen zusätzliche Maßnahmen der Europäischen Kommission, die dazu beitragen sollen, die weiteren Fortschritte der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Umsetzung zu überwachen, eine korrekte Umsetzung sicherzustellen und zusätzliche regulatorische Anforderungen, das so genannte „Goldplating“, zu vermeiden. „Goldplating“ spielt jeweils dort eine Rolle, wo eine Richtlinie 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 Richtlinie 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 diese Regelungen nicht als Marktzugangsbeschränkungen für ausländische Wettbewerber missbraucht werden. Im Zusammenhang mit der fristgerechten Umsetzung von Gemeinschaftsrecht plädieren wir aber auch dafür, ausreichende Fristen für alle von den Rechtsvorschriften Betroffenen vorzusehen.

Wie die Europäische Kommission erachten auch wir eine Ex-post-Bewertung des „Aktionsplans für Finanzdienstleistungen“ (FSAP) sowie aller neuen Legislativmaßnahmen als eine vorrangige Priorität der Europäischen Kommission für die nächsten fünf Jahre. Sollte sich dabei herausstellen, dass bestimmte Gesetzesinitiativen ihre Wirkung verfehlt haben, sehen auch wir – ebenso wie die Europäische Kommission – die Notwendigkeit, Änderungen bzw. die komplette Aufhebung von Rechtsmaßnahmen zu erwägen.

II. Konsequente Anwendung der Agenda zur „guten Gesetzgebungspraxis“ („better regulation“)

Zu begrüßen ist, sofern für die Ausarbeitung neuer Regelungen tatsächlich ein Bedürfnis besteht, die Absicht der Europäischen Kommission einer konsequenten Anwendung der Agenda zur „guten Gesetzgebungspraxis“ („better regulation“). Dabei erscheint uns die Übernahme dieses Ansatzes auch durch das Europäische Parlament und den Europäischen Rat als unerlässlich, um gute Regulierungsergebnisse zu erreichen. Darüber hinaus ist er auch im Rahmen sämtlicher Komitologie-Verfahren anzuwenden. Die Erfahrungen zeigen, dass das Lamfalussy-Verfahren die Gefahr einer Überregulierung und Bürokratisierung der Märkte in sich birgt. Die von der Europäischen Kommission und CESR sowie CEBS zu erlassenden Bestimmungen auf den Stufen 2 und 3 des Lamfalussy-Verfahrens sind oftmals viel zu detailliert.

Zur konsequenten Anwendung der Agenda zur „guten Gesetzgebungspraxis“ („better regulation“) gehört auch eine umfassende und ergebnisoffene Konsultation der Marktteilnehmer. Eine frühzeitige Einbindung sowohl der Verbraucher als auch der

Finanzwirtschaft ist dabei unverzichtbar. Neben der betroffenen Industrie tragen vor allem auch die Verbraucher jene Belastungen, die durch zu detaillierte Regelungen verursacht werden, indem etwa die Kosten für Finanzdienstleistungen steigen oder die Produktvielfalt eingeschränkt wird.

Erforderlich ist darüber hinaus die frühzeitige Erstellung sorgfältiger wirtschaftlicher Folgenabschätzungen. Im Rahmen einer Folgenabschätzung wäre zu prüfen, welche Auswirkungen neue oder geänderte Maßnahmen auf die Marktstrukturen, das Verhalten am Markt und die Marktergebnisse haben. Hier könnte auf die Erfahrungen, die bereits mit solchen Mechanismen in den Niederlanden und Großbritannien gesammelt wurden, zurückgegriffen werden. Zeigen die Kosten/Nutzen-Analysen negative Auswirkungen an, z. B. auf die Vielfalt des Wettbewerbs, sind diese Ergebnisse entsprechend zu berücksichtigen.

„Better Regulation“ bedeutet in diesem Zusammenhang auch, dass nicht notwendigerweise für jeden Sachverhalt 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 bereits frühzeitig solche Regulierungsmöglichkeiten geprüft werden. Nicht minder wichtig ist in diesem Zusammenhang die Durchforstung bestehender gesetzlicher Regelungen mit dem Ziel, überflüssige Bürokratie abzubauen. Dazu können Gesetze außer Kraft gesetzt oder vereinfacht werden. Wir würden es begrüßen, wenn das hierzu von der Europäischen Kommission in drei Sektoren gestartete Pilotprojekt nach seinem Abschluss auf die gesamte Wirtschaft ausgedehnt würde.

Die Grundsätze einer „guten Gesetzgebungspraxis“ („better regulation“) sollten schließlich nicht nur bei künftigen, sondern auch bereits in der Diskussion befindlichen Regelungsvorhaben zu Grunde gelegt werden (z. B. die neue Verbraucherkreditrichtlinie).

III. Finanzmarktaufsicht

Der europäische Rechtsrahmen für die Aufsicht über die Kapitalmärkte ist in den letzten Jahren einer erheblichen Modernisierung unterzogen worden. Diese hat auch Gültigkeit für die Internationalen Rechnungslegungsstandards. Beim Rechtsrahmen für die Aufsicht über Kreditinstitute steht diese Modernisierung unmittelbar bevor. Die Modernisierung für diesen Bereich ist gekennzeichnet durch eine weitreichende Harmonisierung der einschlägigen Rechtsvorschriften und muss unter Berücksichtigung der bereits vereinbarten Standards umgesetzt werden.

Das Lamfalussy-Verfahren, dem zentrale Richtlinien (MiFID, Prospekttrichtlinie etc.) unterliegen, mit denen aufsichtsrechtliche Anforderungen harmonisiert werden, sieht als Instrument für die Harmonisierung der Aufsichtspraxis die „institutionalisierte Zusammenarbeit“ der nationalen Aufsichtsbehörden in dazu eingerichteten Ausschüssen vor. Ziel dieses Ansatzes ist es, abweichende Aufsichtspraktiken in den Mitgliedstaaten zu verhindern. Darüber hinaus kann die Europäische Kommission Maßnahmen gegen Mitgliedstaaten einleiten, deren Aufsichtsbehörden eine richtlinienkonforme Anwendung von gemeinschaftsrechtlichen Regelungen unterlassen (z. B. Vertragsverletzungsverfahren).

Ferner ist es richtig, wenn für klar definierte Sachverhalte eine Übertragung von Aufsichtsbefugnissen auf nur eine nationale Aufsichtsbehörde erfolgt. Dies betrifft vor allem Fälle, in denen Unternehmen für interne Risikomodelle, die auf Grund ihrer grenzüberschreitenden Geschäftsaktivitäten in mehreren Mitgliedstaaten von Relevanz sind, einer aufsichtlichen Genehmigung bedürfen.

Jetzt wird es darum gehen, die so umrissenen Möglichkeiten mit dem Ziel der Konvergenz der Aufsichtspraxis zu nutzen. Dabei sollte vor allem die weitere Verbesserung der „institutionalisierten Zusammenarbeit“ der nationalen Aufsichtbehörden im Vordergrund

stehen. In diesem Zusammenhang sollte fortlaufend kontrolliert werden, ob der Praxis der nationalen und grenzüberschreitend tätigen Institute hinreichend Rechnung getragen wird.

IV. Verbesserung des steuerrechtlichen Umfeldes

In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass die unterschiedlichen steuerlichen Regelungen in den EU-Mitgliedstaaten zu den rigidesten verbleibenden Hindernissen für den Finanzbinnenmarkt zählen. Zwar ist begrüßenswert, dass das Weißbuch entgegen dem Grünbuch nun auch einige Passagen zur Umsatzbesteuerung im Rahmen des EG-Steuerrechtes enthält. Dies ist jedoch nicht ausreichend, um das steuerrechtliche Umfeld für grenzüberschreitende Finanzgeschäfte nachhaltig zu verbessern. Divergierende Steuervorschriften, unter anderem im Bereich der steuerlichen Gewinnermittlung und der steuerlichen Bemessungsgrundlagen, erschweren die grenzüberschreitende Unternehmens- und Anlagetätigkeit in der Europäischen Union, verteuern die Kapitalbeschaffung und mindern Anlagerenditen und das Interesse internationaler Investoren am Euro-Raum.

Dabei geht es nicht um unterschiedliche Steuersätze, die durchaus dem Wettbewerb der Steuersysteme unterliegen sollen. Nicht hinnehmbar sind Steuerdiskriminierungen, die das Angebot bzw. die Inanspruchnahme grenzüberschreitender Kapitalanlageprodukte sowie grenzüberschreitende Investitionen behindern. Daher sind weitere Initiativen zur Verbesserung der EG-steuerrechtlichen Regelungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung (z. B. Ausdehnung der Verlustverrechnung im Konzern auf Verluste der Tochtergesellschaften und Betriebsstätten in anderen Mitgliedstaaten) und der Kapitalertragsbesteuerung (etwa die materielle Angleichung der Steuerbelastung und die klare Fassung des der Richtlinie zu Grunde liegenden Zinsbegriffs) dringend erforderlich.

V. Ausbau des europäischen Rahmens für Investmentfonds

Wir teilen die Einschätzung der Europäischen Kommission, dass die Investmentbranche – nicht zuletzt wegen ihrer gestiegenen Bedeutung für die Alterssicherung und den Vermögensaufbau – in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen hat. Vor diesem Hintergrund ist es richtig, zu analysieren, inwieweit der geltende OGAW-Rahmen diesen Veränderungen Rechnung trägt und inwieweit Anpassungen erforderlich sind, insbesondere um Effizienzgewinne im grenzüberschreitenden Investmentgeschäft zu erzielen.

Gleichwohl ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass mit weiter erhöhten Anforderungen an den Vertrieb die notwendige Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit für den langfristigen Vermögensaufbau geeigneten Produkten erschwert wird. Je komplizierter und teurer die Vertriebsstrukturen sind, desto weniger wird gewährleistet, dass auch diejenigen (breiten) Bevölkerungsschichten an den Vorteilen von Finanzprodukten teilhaben können, die grundsätzlich nicht besonders an den Geschehnissen und Funktionsweisen der Kapitalmärkte interessiert sind. Diese Schlussfolgerung ergibt sich insbesondere aus dem so genannten „Sandler-Report“, welcher im Jahre 2002 über das britische Vertriebssystem erstellt wurde.

Die Vorstellung, die Verwahrstelle in einem anderen Mitgliedstaat wählen zu können, ist unter Wettbewerbsgesichtspunkten grundsätzlich zu begrüßen. Bevor eine solche Wahlmöglichkeit vernünftigerweise zugelassen werden kann, muss jedoch zwingend eine Harmonisierung der Regeln für Verwahrstellen auf hohem Niveau erfolgen mit dem Ziel der Einhaltung eines ebenso hohen Anlegerschutzniveaus, dem die Verwahrstelle durch Ausübung der ihr insbesondere nach Art. 7 OGAW-Richtlinie übertragenen Aufgaben dient. Die Harmonisierung muss vor allem die Kontrolltätigkeit der Verwahrstelle umfassen. Eine Öffnung der Märkte ohne vorherige Harmonisierung würde zu einer Aufsichtsarbitrage führen und zu Lasten des Anlegerschutzes gehen. Die Wahrnehmung

dieser Tätigkeit sollte aus unserer Sicht Kreditinstituten vorbehalten sein, um dem hohen Anspruch des Anlegerschutzes gerecht zu werden.

Sofern über eine Regulierung von Hedgefonds im Sinne größerer Transparenz nachgedacht wird, darf nach unserem Dafürhalten diese nicht auf europäischer, sondern muss zwingend auf internationaler Ebene erfolgen, um auch Offshore-Zentren mit einzubeziehen.

VI. Dialog mit Drittstaaten

Begrüßenswert wäre, wenn die künftigen Diskussionen zu internationalen Regulierungs- und Aufsichtsfragen im Kontext globaler Finanzmärkte verstärkt auch im Dialog mit Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union geführt würden. Mehrfache, widersprüchliche oder sogar offen diskriminierende nationale Regulierung erschweren den weltweiten Marktzugang für EU-Finanzinstitute und -Emittenten. Regulierungsdialoge mit wichtigen globalen Finanzzentren sind daher unserer Einschätzung nach unverzichtbar. Im Rahmen dieser Gespräche können die Probleme belastender oder diskriminierender Gastlandregulierungen adressiert und auf einfachere Weise gelöst oder sogar vermieden werden, als in Ad-hoc-Aktivitäten. Daher sollten regelmäßige Dialoge mit wichtigen Finanzmärkten und ausgewählten weiteren außereuropäischen Staaten (etwa den USA, Schweiz, Japan, China, Indien, Russland) installiert und ausgebaut und die Expertise der Marktteilnehmer eingebunden werden. Außerdem sollte die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union weiterhin diskriminierende Finanzregulierungen in einer noch größeren Zahl von Emerging Markets-Ländern ansprechen als dies der Regulierungsdialog alleine erlauben würde.

VII. Ausgewählte zukünftige Projekte

a) Privatkundenbankgeschäft

Die Europäische Kommission hat bereits drei große Initiativen im Bereich des Privatkundenbankgeschäftes auf den Weg gebracht. Diese sind: mögliche Maßnahmen zur weiteren Integration des europäischen Hypothekarkreditmarktes (Weißbuch in 2006), die Novellierung der Verbraucherkreditrichtlinie (geänderter Vorschlag der Europäischen Kommission vom 10. Oktober 2005) und der Vorschlag einer Zahlungsverkehrsdienstleistungsrichtlinie zur Unterstützung der Finanzwirtschaft bei der Schaffung eines einheitlichen Zahlungsverkehrsraums (SEPA) bis zum Jahr 2010. Diese Initiativen stellen die Finanzwirtschaft vor erhebliche Herausforderungen.

Vor einer Umsetzung dieser Initiativen sollten im Rahmen einer umfassenden Folgenabschätzung die daraus resultierenden positiven Effekte sorgfältig ermittelt und gegen die hiermit verbundenen Kosten abgewogen werden. Ebenso sollten zusätzliche Maßnahmen im Bereich des Privatkundenbankgeschäftes in der hierfür von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Expertengruppe intensiv diskutiert werden. Dort wo nach sorgfältiger Konsultation der Marktteilnehmer und vorheriger umfassender und systematischer Folgenabschätzung ein akuter und belegbarer Handlungsbedarf festgestellt wird, sollte die Europäische Kommission Initiativen ergreifen.

b) Clearing und Abrechnung

Wir begrüßen, dass die Europäische Kommission eine Entscheidung darüber, ob und mit welchem Inhalt sie einen Vorschlag für eine Clearing-und-Abrechnungs-Rahmenrichtlinie unterbreiten wird, erst nach Durchführung einer gründlichen Konsultation und Folgenabschätzung treffen will. Anhand der sich daraus ergebenden Ergebnisse sollte sorgfältig ermittelt werden, ob und in welchen Bereichen tatsächlich Regelungsbedarf zur

Schaffung eines Level-Playing-Fields für Clearing- und Abrechnungs-Dienstleistungen in der Europäischen Union besteht.

Mit freundlichen Grüßen

Für den

ZENTRALEN KREDITAUSSCHUSS

Bundesverband der Deutschen

Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V.



Dr. Christopher Pleister

i.V. 

Dr. Klaus Möller