

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 „Öffentlichen Konsultation zur Zukunft des Binnenmarkts“ Juni 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).

Teil I: Ist-Zustand des Binnenmarktes: Errungenschaften und Herausforderungen

Frage 1: Stimmen Sie dieser ersten Analyse des Ist-Zustands und der Beschreibung der heutigen Herausforderungen zu? Falls nein, wie beurteilen Sie die Situation?

Wir stimmen der EU-Kommission bei der Bewertung des Ist-Zustandes des Binnenmarktes zu. Der Binnenmarkt hat den Unternehmen und Bürgern erhebliche Vorteile beschert. Darüber hinaus trug er zu einem signifikanten gesamtwirtschaftlichen Wachstum und der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze bei. Dies trifft im Besonderen auch auf die Integration der Finanzdienstleistungsmärkte in Europa zu. Mit der Abarbeitung des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen (Financial Services Action Plan, FSAP) sind wesentliche Grundlagen für einen funktions- und leistungsfähigen europäischen Finanzdienstleistungsmarkt geschaffen worden.

- Vielfalt durch Erweiterung

Die Vielfalt, die durch die EU-Erweiterung entstanden ist, muss erhalten bleiben. Viele Anbieter mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen und verschiedenen Produkten fördern den Wettbewerb und damit die Innovationsfähigkeit des europäischen Finanzdienstleistungsmarktes.

- Verbesserung der Zusammenarbeit in einer globalisierten Welt

Die Zusammenarbeit mit anderen Finanzstandorten sollte ausgebaut werden. 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 Regulierungen erschweren den weltweiten Marktzugang für EU-Finanzinstitute und EU-Emittenten. Im Rahmen so genannter „Regulierungsdialoge“ können die Probleme belastender oder diskriminierender Gastlandregulierungen besser adressiert und auf einfachere Weise gelöst oder sogar vermieden werden, als in Ad-hoc-Aktivitäten. Daher sollten regelmäßige Dialoge mit wichtigen Finanzmärkten in weiteren ausgewählten außereuropäischen Staaten (etwa den USA, Schweiz, Japan, China, Indien, Russland) installiert und ausgebaut, die Expertise der Marktteilnehmer eingebunden werden.

- Innovationen sind Wohlstandsgaranten

Innovationen sind der entscheidende Motor für die Wohlstandsentwicklung innerhalb der EU, dies gilt insbesondere auch für den Finanzdienstleistungsmarkt und impliziert den

eigentlich selbstverständlichen Grundsatz, dass marktgetriebene Lösungen den Vorrang vor politikgetriebenen Lösungen erhalten sollten. In der Rangfolge der Regulierungsinstrumente sollte folgende Reihenfolge gelten: ein Verzicht auf regulierende Eingriffe in den Markt (gänzlicher Verzicht auf staatliche Regulierung) ist die beste aller möglichen Lösungen und sollte noch vor Selbstregulierungsmechanismen der Marktteilnehmer und diese wiederum vor politikgesteuerten Regulierungsansätzen in Betracht gezogen werden.

Frage 2: Wie haben Sie von den Möglichkeiten profitiert, die der Binnenmarkt bietet?

Die Vorteile des gemeinsamen Binnenmarktes haben die Menschen in der EU schätzen gelernt. Der größere Markt erlaubte es den Unternehmen, Größen-, Verbund- und Effizienzvorteile zu erzielen, und die Beseitigung von Hindernissen und die Öffnung der nationalen Märkte intensivierten den Wettbewerb zwischen den Unternehmen innerhalb der EU. Der stärkere Wettbewerb führte wiederum dazu, dass die Kostenvorteile und Synergieeffekte den Verbrauchern in Form günstigerer Preise und eines größeren Güterangebots zugute kommen. Außerdem sichern die Kostenvorteile eines großen Binnenmarktes die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen und tragen dazu bei, dass sie sich international besser behaupten können.

In welchen Bereichen funktioniert der Binnenmarkt Ihrer Meinung nach gut?

Der Geldmarkt im Euro-Raum ist zu einem echten gemeinsamen Markt geworden. Das war die logische Konsequenz aus der Vereinheitlichung der Geldpolitik, zum Teil aber auch das Ergebnis der Entwicklung von Marktkonventionen durch die Marktteilnehmer, wie zum Beispiel bei der Etablierung der Referenzzinssätze EURIBOR, EUREPO und EONIA.

Der Anleihemarkt im Euro-Raum hat sich ebenfalls in Richtung eines einheitlichen Marktes mit hoher Liquidität und Markttiefe entwickelt, der für europäische wie für internationale Investoren und Kreditnehmer zunehmend attraktiv geworden ist, wie sich an dem steigenden Emissionsvolumen von Unternehmensanleihen zeigt. Auch am Anleihenmarkt übten gemeinsame Umstellungsstrategien und von den Marktteilnehmern entwickelte Konventionen eine wichtige Katalysatorfunktion aus.

In den vergangenen Jahren wurden im Rahmen des FSAP zudem umfangreiche Maßnahmen insbesondere zur Integration der Wertpapier- und Großkundenmärkte durchgeführt. Während wir die 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.

Wo sehen Sie Schwachstellen?

- Schleppende Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in Mitgliedstaaten

Eine Schwachstelle sehen wir weiterhin in der schleppenden Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in den einzelnen Mitgliedstaaten, wobei allerdings hervorzuheben ist, dass Deutschland im Regelfall zu jenen Ländern zählt, die bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht am weitesten fortgeschritten sind. Die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts erfordert gerade auch von den betroffenen Wirtschaftsakteuren – in diesem Fall der von uns vertretenen deutschen Finanzwirtschaft – einen nicht unerheblichen Ressourceneinsatz. In diesem Zusammenhang unterstützen wir 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.

- Wettbewerb im Dienstleistungssektor sichern

Bei vielen Dienstleistungen - nicht aber bei Finanzdienstleistungen - steht die Öffnung des Binnenmarktes noch aus. Für einige Dienstleistungssektoren gelten die gleichen Argumente für eine durchgreifende Marktliberalisierung, wie für die Warenmärkte. Auch

hier sorgt ein offener und europaweiter Markt mit Wettbewerb für die Erschließung von Synergieeffekten und für höhere Qualität zu günstigeren Preisen für Unternehmen, Konsumenten, aber auch die öffentliche Hand. Ein beträchtliches Wachstums- und Beschäftigungspotenzial in Europa ist bislang noch ungenutzt.

- Finanzmärkte stärken

Die Integration des Finanzmarktes in Europa ist kein Selbstzweck, sondern eine notwendige Bedingung, um die Ziele der Lissabon-Strategie zu erfüllen. Die Größe dieses gemeinsamen Marktes erlaubt es, Synergie- und Verbundeffekte zu realisieren. Durch die Integration werden die einzelnen Marktsegmente tiefer und liquider, die Kunden können auf eine größere Zahl von Instituten und Produkten zugreifen und der Wettbewerb wird intensiver, was wiederum dazu führt, dass die Vorteile des größeren Marktes letztlich bei den Nutzern von Finanzdienstleistungen ankommen. Dies verbessert letztlich die Kapitalallokation, senkt die Kosten der Kapitalbeschaffung und des Kapitaltransfers und fördert das Wirtschaftswachstum. Deshalb müssen die bisher mit dem FSAP erreichten Fortschritte gesichert werden.

- Noch mangelnde Aufsichtszusammenarbeit

Vgl. unsere Anmerkungen zu Frage 17).

- Better Regulation verwirklichen

Zur Verbesserung der europäischen Rechtsetzung insgesamt begrüßen wir deshalb, sofern für die Ausarbeitung neuer Regelungen ein tatsächlicher Bedarf besteht, die Absicht der Europäischen Kommission einer konsequenten Anwendung der Agenda zur „besseren Gesetzgebungspraxis“ („better regulation“).

Von zentraler Bedeutung ist jedoch, dass die – zuletzt im Weißbuch zur Finanzdienstleistungspolitik (2005 – 2010) erläuterten – Grundsätze auch konsequent umgesetzt werden. Diese umfassen insbesondere kontinuierliche und strukturierte Konsultationen der betroffenen Wirtschaftskreise. Die frühzeitige und offizielle Einbindung der Marktteilnehmer in den Gesetzgebungsprozess bietet die Gewähr für qualitativ hochwertige und ausgeglichene Gesetzesvorschläge. Erforderlich sind darüber hinaus belastbare Gesetzesfolgenabschätzungen. Nur auf diese Weise können ein etwaiger Regelungsbedarf zuverlässig ermittelt, unerwünschte Effekte von Regelungsvorhaben vermieden und ein wirklicher Mehrwert für den Markt und die Verbraucher geschaffen werden.

Folgenabschätzungen müssen aus diesem Grund nicht nur künftige, sondern auch bereits in der Diskussion befindliche Regelungsvorhaben flankieren. Im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Verbraucherkreditrichtlinie ist dies nicht erfolgt, obwohl alle interessierten Kreise – neben den Vertretern der Kreditwirtschaft auch die Verbraucherverbände – immer wieder darauf hingewiesen haben, dass die bislang veröffentlichten Regelungsvorschläge die Kreditvergabe an Verbraucher und KMU erheblich erschweren würden.

Außerdem sollte jeweils bereits in der Begründung von Regelungsentwürfen festgelegt werden, ob und nach welchem Zeitraum zu prüfen ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht worden sind, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen eingetreten sind. Zudem sollte die Regelungsqualität durch Überwachung und Koordination der Gesetzesfolgenabschätzung gesichert werden. Hierfür bietet sich etwa die Einrichtung eines von Politik und Gesetzgebung unabhängigen Gremiums an, das sich laufend mit der Thematik befasst und in die jeweiligen Gesetzgebungsverfahren eingebunden wird.

- Verbesserung des steuerrechtlichen Umfeldes

Die unterschiedlichen steuerlichen Regelungen in den EU-Mitgliedstaaten stellen ein starkes Hindernis für den Finanzbinnenmarkt dar. Das steuerrechtliche Umfeld für grenzüberschreitende Finanzgeschäfte sollte nachhaltig verbessert werden. 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 und der Kapitalertragsbesteuerung dringend erforderlich.

Teil II: Schwerpunkte der künftigen Binnenmarktpolitik

Frage 3: Stimmen Sie diesen fünf Schwerpunkten zu? Gibt es Ihrer Meinung nach noch andere Prioritäten?

Wir stimmen im Wesentlichen den von der Europäischen Kommission identifizierten fünf Schwerpunkten zu und möchten in diesem Zusammenhang auf unsere Ausführungen im Rahmen der Beantwortung der Fragen 1 und 2 verweisen.

Frage 4: Die Binnenmarktpolitik stimuliert Wirtschaftsreformen, an die sich die Bürger und die Unternehmen anpassen müssen. Werden Ihrer Meinung nach die Kosten für die Anpassung angemessen berücksichtigt? Warum (nicht)? Sind Ihrer Meinung nach flankierende Maßnahmen erforderlich, die die Marktöffnung begleiten? Falls ja: wie sollten diese Maßnahmen beschaffen sein?

Es besteht kein Zweifel daran, dass eine moderne Gesellschaft für ein reibungsloses Zusammenleben ohne eine effektive Regulierung nicht auskommt. Andererseits sind Regulierungen und Bürokratie Wachstumshindernisse, die in ihrer Bedeutung weithin unterschätzt werden. Regulierungen sind erst dann tatsächlich belastend und wachstumseinschränkend, wenn sie schlecht gestaltet, zu restriktiv oder zu kompliziert sind.

Die Gesetzesfolgenabschätzung, deren wesentlicher Bestandteil eigentlich auch die Abschätzung der Kosten eines Gesetzes für Staat und Wirtschaft sein sollte, wird gegenwärtig noch unzureichend praktiziert.

Die von der irischen, niederländischen, luxemburgischen und britischen Präsidentschaft ins Leben gerufene „joint initiative on regulatory reform“ belegt ohne Zweifel, dass man sich auf europäischer Ebene der Problematik durchaus bewusst und bereit zum Handeln ist. Bislang sind die daraus hervorgegangenen Maßnahmen aber ebenfalls noch unzureichend.

Der Schritt zu einem effektiven und effizienten Regulierungsmanagement muss in Europa schleunigst vollzogen werden. Dabei genügt es nicht, die Ministerien und ihre Abteilungen zu einer „guten Gesetzgebung“ zu ermahnen. Eine funktionsfähige Gesetzesfolgenabschätzung setzt umfangreiche Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten

voraus. Wichtig für einen dauerhaften Erfolg ist dabei auch, dass die Vermeidung von bürokratischen Lasten, die aus einer Überregulierung resultieren, lange vor dem Zeitpunkt beginnt, in dem nur noch die Kosten eines Gesetzes zu ermitteln sind. Der Abbau bestehender bürokratischer Lasten ist deshalb zwar notwendig, reicht jedoch alleine nicht aus.

Die Aufgabe einer besseren Regulierung muss in den Mitgliedstaaten und bei der Europäischen Kommission gleichzeitig in Angriff genommen werden, denn knapp die Hälfte der gesetzlichen Regulierungen in den Mitgliedstaaten hat in der Rechtsetzung der Europäischen Union ihren Ursprung. Nationale Anstrengungen für eine bessere Regulierung reichen deshalb nicht aus, zumal mit dem kontinuierlichen Fortschreiten der europäischen Integration der Anteil der Regulierungen und damit wohl auch der bürokratischen Lasten, die auf europäischer Ebene beschlossen werden und bisher gültige nationale Regulierungen ersetzen, weiter zunehmen wird.

Ein Mechanismus zur Sicherstellung der Qualität von Rechtsetzung muss bereits im Vorfeld parlamentarischer Verfahren einsetzen, insbesondere um die Handlungsalternative der „Nicht-Regulierung“ einbeziehen zu können. Hierzu gehören maßgeblich die Prüfung der Angemessenheit, Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der Regelung im Hinblick auf das angestrebte Regelungsziel sowie ein standardisiertes Vorgehen zur Sicherung der materiellen und verfahrensrechtlichen Normqualität. Unabdingbarer Bestandteil ist dabei die Abschätzung der (Kosten-) Folgen eines Gesetzes für Staat und Wirtschaft.

Aber selbst wenn Konsens über einen Regulierungsbedarf besteht, so bedeutet dies nicht notwendigerweise, dass auch ein Gesetz verabschiedet werden muss. Das Verhalten der Bürger und der Unternehmen kann auch durch Erziehung und Information beeinflusst werden. Beides hat in der Vergangenheit in der Gesundheits- und Verkehrspolitik eine durchaus wichtige Rolle gespielt. Die Nutzung des Marktmechanismus, indem die Funktionsfähigkeit der Märkte verbessert wird, ist ebenso eine Alternative zu neuen Rechtsvorschriften, wie freiwillige Vereinbarungen und Selbstregulierung. Die jeweils gewählten Formen der Regulierung haben einen entscheidenden Einfluss darauf, ob und in welchem Ausmaß eine Regulierung zum Kosten- und Wachstumshemmnis wird. Im internationalen Standortwettbewerb ist es deshalb notwendig, frühzeitig zu analysieren, durch welche Regulierungsmaßnahmen die gesetzten Ziele am besten, d. h. ohne allzu große Belastung für die Wirtschaft und mit den notwendigen wirtschaftlichen Anreizstrukturen, erreicht werden können.

In der Europäischen Union besteht in Bezug auf die Thematik „Bessere Regulierung“ sowohl auf nationaler, als auch auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene Nachholbedarf. Ländern wie Großbritannien und die Niederlande kommt insoweit eine Vorreiterstellung zu. Die Erfahrungen mit den dort bereits angewandten Methoden sollten bei der Entwicklung eines Systems der Gesetzesfolgenabschätzung herangezogen werden. Die niederländische Regierung hat die Kosten der Bürokratie in der EU für das Jahr 2002 auf 340 Mrd. Euro geschätzt. Sie verfolgt derzeit die Absicht, zwischen 2003 und 2007 die bürokratischen Lasten für Unternehmen im eigenen Land um 25 % zu reduzieren. Könnte ein solches Vorhaben auf die gesamte EU ausgeweitet werden, dürfte das reale Bruttoinlandsprodukt um 1,7 % gesteigert werden. Nicht zuletzt auf Grund dieses möglichen Wachstumsimpulses müssen Bürokratieabbau und eine verbesserte Rechtsetzung Kernelemente der neu formulierten Lissabon-Strategie sein.

Vieles spricht dafür, dass neben einem **effektiven Konsultationsverfahren** ein **zentrales Regulierungsmanagement** durch eine koordinierende Stelle und die Einrichtung eines **unabhängigen Beratungsgremiums** sowie die **Standardisierung der Methoden zur Messung von Kostenfolgen** wesentliche Eckpunkte eines solchen Systems sein müssen.

Rechtsfolgeabschätzung ist zudem bis dato eine Kommissionsdomäne. Sie sollte jedoch dringend durchgehend für weit reichende von Rat und Parlament vorgelegte Änderungsanträge angewandt werden. Hierbei wird es darauf ankommen, Folgenabschätzungen innerhalb eines Rahmens durchzuführen, der höchstmögliche Qualität und politische Neutralität garantiert und gleichzeitig die Kosten und Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren niedrig hält. Dabei erachten wir generell als wichtig, dass auch Parlament und Rat Gebrauch machen von den Better Regulation-Verfahren. Darüber hinaus sollte der Better Regulation-Ansatz auch im Rahmen sämtlicher Komitologie-Verfahren zur Anwendung kommen. Auch sollten die Grundsätze bei bereits in der Diskussion befindlichen Regelungsvorhaben zu Grunde gelegt werden (z. B. die neue Verbraucherkreditrichtlinie).

1. WIE KANN SICHERGESTELLT WERDEN, DASS DIE BINNENMARKTPOLITIK DEN MARKTEINTRITT EFFEKTIV ERLEICHTERT UND DIE INNOVATION FÖRDERT?

Frage 5: Bietet der Binnenmarkt Ihrer Erfahrung nach genügend Chancen für die Unternehmen? Warum (nicht)? Wo sehen Sie Hemmnisse?

Das derzeit wohl größte Hemmnis für Unternehmen sehen wir in einer überbordenden europäischen Bürokratie. Es steht außer Frage, dass ein international wettbewerbsfähiger Finanzbinnenmarkt einer effizienten, an der Funktionsfähigkeit des Marktes und dem individuellen Anlegerschutz ausgerichteten Regulierung und Aufsicht bedarf. Im Bereich der Finanzdienstleistungen sehen sich die Marktteilnehmer jedoch mit einem immer dichter werdenden Netz von vermeintlich anleger- und verbraucherschützenden Regelungen konfrontiert.

Im Bereich des Verbrauchervertragsrechts wird der Rechtsverkehr derzeit durch eine Vielzahl formaler Anforderungen belastet, die im Wesentlichen auf europäische Vorgaben zurückgehen. Schutzvorschriften sind fraglos sinnvoll, solange sie den Zweck verfolgen, dem Verbraucher eigenverantwortliche Vertragsentscheidungen zu ermöglichen. Allerdings sind die im geltenden Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Informationspflichten viel zu umfangreich. Sie belasten damit nicht nur die Unternehmen durch einen erheblichen Formalismus, sondern auch und vor allem die Verbraucher selbst. Diese sind es nämlich, die die durch die bürokratischen Anforderungen entstehenden Kosten letztlich tragen müssen. Überdies lässt sich in der Praxis beobachten, dass die Kunden angesichts der „Flut“ der zur Verfügung gestellten Informationen vielfach resignieren und nicht mehr in der Lage sind, die wesentlichen Angaben herauszufiltern. Hinzu kommt, dass die im geltenden Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Pflichtenkataloge, aber auch die Vorschriften über Widerrufsrechte der Verbraucher nicht aufeinander abgestimmt sind. Vergleichbare Sachverhalte unterliegen daher unterschiedlichen Anforderungen, ohne dass hierfür ein sachlicher Grund ersichtlich wäre. Auch hierdurch entsteht für Unternehmen unnötiger Aufwand.

Die Ausarbeitung des „Gemeinsamen Referenzrahmens für ein Europäisches Vertragsrecht“ (Common Frame of Reference – CFR) sollte daher genutzt werden, die geltenden EU-Vorgaben auf dem Gebiet des Vertragsrechts kritisch zu hinterfragen und zu überarbeiten. Die hierzu gebotene Neuausrichtung des Projektes wurde durch die

Fokussierung des *Acquis Communautaire* eingeleitet. Sie muss sich jedoch auch in den Entwürfen für den geplanten Referenzrahmen niederschlagen. Diese beschränken sich vielfach noch auf eine bloße Wiedergabe des geltenden Gemeinschaftsrechts und verzichten auf eine kritische Überprüfung desselben.

Frage 6: Halten Sie den Binnenmarkt für innovationsfreundlich? Warum (nicht)? Wo liegen Ihrer Meinung nach die wichtigsten Innovationshemmnisse? Welche Maßnahmen sind erforderlich, um den Binnenmarkt innovationsfreundlicher zu gestalten?

Eine Voraussetzung für die erfolgreiche Verwirklichung der Innovations- und Wissensgesellschaft ist die Verknüpfung mit der wirtschaftlichen Sphäre. Wirtschaftswachstum und Beschäftigungszuwachs werden sich erst dann einstellen, wenn mit der Verteilung und Nutzung des Wissens marktfähige Produkte entwickelt werden konnten.

Gerade in Deutschland wird seit langem darüber geklagt, dass die Fähigkeit, Innovationen in erfolgreiche Produkte zu verwandeln, weitaus schlechter ausgeprägt sei als in anderen Industrieländern. Erst die Fähigkeit, eine technologische Innovation in ein Produkt zu verwandeln, Finanzierung und Produktion zu organisieren und das Produkt schließlich erfolgreich am Markt einzuführen, kennzeichnet einen erfolgreichen Unternehmer. Daher wird ein Unternehmer scheitern, wenn der Finanzsektor die Instrumente für die Finanzierung von Innovationen nicht in ausreichendem Umfang bereitstellen kann. Die zuletzt genannte Ursache stellt besondere Anforderungen an die Finanzmärkte.

Die Fähigkeit der Finanzmärkte, Risikokapital zur Verfügung zu stellen und somit Innovationen im Hochtechnologiebereich zu finanzieren, ist durch die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie enorm gewachsen. Diese Entwicklung hat es ermöglicht, dass die internationalen Finanzmärkte Risiken besser bewerten und tragen können als jemals zuvor. Die Finanzmärkte sind dadurch selbst Teil der Wissensgesellschaft geworden. Sie können ihrer herausragenden Rolle aber nur gerecht werden, wenn die Regulierung der Finanzmärkte, die Auskunfts- und Offenlegungspflichten so gestaltet werden, dass ihre Effizienz erhöht wird.

Ein höheres Wirtschaftswachstum durch die Realisierung der Wissensgesellschaft wird deshalb nur dann realisierbar sein, wenn in Europa, vor allem aber in Deutschland, die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte weiter verbessert wird.

Vorschriften, die Produktstandardisierungen zur Folge haben, sollten daher auf dem weiteren Weg zur Integration des europäischen Finanzmarktes vermieden werden, da sie die Angebotsvielfalt, die Innovationsfähigkeit und den Wettbewerb einschränken. Letztlich sollte der Verbraucher – und damit der Markt entscheiden – welche Produkte und welche Anbieter er in Anspruch nimmt.

Der Wettbewerb hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass die Finanzdienstleister ihre Geschäftsstrategien angepasst, neue Dienstleistungen und Produkte entwickelt sowie neue Vertriebswege forciert haben. Dadurch konnten die Ablaufstrukturen in der Finanzwirtschaft effizienter gestaltet und die Kosten reduziert werden, wodurch vor allem die Verbraucher in Form einer größeren Produktvielfalt zu günstigeren Konditionen profitiert haben.

Der zunehmend funktionale Ansatz der EU-Gesetzgebung für den Finanzbinnenmarkt, der richtigerweise den Wettbewerb in den Mittelpunkt stellt, führt jedoch auch dazu, dass eine Vielzahl von Anbietern in den Markt drängt und Dienstleistungen und Produkte offeriert, die zuvor fast ausschließlich den Finanzinstituten vorbehalten waren. In diesem Zusammenhang sollte für die Finanzmarktvorschriften folgender Grundsatz gelten: „gleiches Geschäft, gleiches Risiko, gleiche Regeln“.

Das beinhaltet, dass die „neuen“ Anbieter den gleichen Regeln unterworfen werden müssen, denen auch die etablierten Anbieter unterliegen. Die Erfüllung aufsichtsrechtlicher Pflichten stellt einen wichtigen Kostenfaktor bei der Bereitstellung von Finanzdienstleistungen dar. Hier sollten wettbewerbsverzerrende Bedingungen von vornherein verhindert werden.

Europäische Kommission:

- **Es muss sichergestellt werden, dass die Systeme zum Schutz von Immaterialgüterrechten (geistiges Eigentum) die Entwicklung und Verbreitung von Wissen und Technologie fördern.**

Frage 7: Sind Sie der Meinung, dass die gegenwärtigen Systeme zum Schutz der Rechte am geistigen Eigentum das Wachstum und die Innovation fördern? Wo sollte Ihrer Erfahrung nach ein Schwerpunkt gesetzt werden, oder wo gibt es Handlungsbedarf?

Dem Schutz der Rechte an geistigem Eigentum kommt insbesondere in modernen Wissensgesellschaften ein besonders hoher Stellenwert zu. Unternehmen benötigen, wenn sie umfangreiche Investitionen in neue Technologien, Verfahren und Produkte vornehmen wollen, Sicherheit, dass sie schließlich die Früchte ihrer Arbeit ernten können. Der Schutz geistigen Eigentums ist damit grundlegende Voraussetzung dafür, dass überhaupt Innovationen stattfinden können. Die Kreditwirtschaft hat ein besonderes Interesse an einem wirksamen Schutz geistigen Eigentums, da dieser die Innovationsbereitschaft der Unternehmen fördert, was entsprechend die Nachfrage nach Finanzierungsmitteln erhöht. Innerhalb der Europäischen Union selbst besteht ein gutes Schutzniveau für geistiges Eigentum. Als besonderes Problem erweist sich allerdings die tatsächliche Durchsetzung von Schutzrechten, insbesondere in Staaten außerhalb der EU. Hier sehen wir besonderen Handlungsbedarf, da den deutschen Unternehmen Jahr für Jahr durch Produkt- und Markenpiraterie immense Schäden entstehen, was das Wirtschaftswachstum hierzulande bremst.

Europäische Kommission:

- **Ein offener und dynamischer Beschaffungsmarkt muss sichergestellt werden.**

Frage 8: Wenden die Behörden der Mitgliedstaaten Ihrer Erfahrung nach die Regelung über das öffentliche Beschaffungswesen so an, dass die Unternehmen genügend Gelegenheit zum Markteintritt haben?

Frage 9: Sind Sie der Meinung, dass die Behörden in ausreichendem Maß über die Möglichkeiten zur Innovationsförderung informiert sind, die ihnen die EU-Beschaffungsvorschriften eröffnen? Falls nein, wie könnten sie besser informiert werden?

Europäische Kommission:

- **Die Entwicklung der Beteiligungskapitalfinanzierung, Risikokapitalfinanzierung und anderer Finanzierungslösungen (auch für innovative Projekte) muss gefördert werden.**

Frage 10: Gibt es Ihrer Erfahrung nach im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt wesentliche Probleme, die der Entwicklung des Beteiligungs- und Risikokapitalmarkts auf grenzüberschreitender Ebene im Weg stehen? Falls ja, um welche Probleme handelt es sich?

Der Beteiligungsmarkt ist in Deutschland deutlich im Anwachsen. Dazu tragen wesentlich auch ausländische Kapitalgeber bei. Hemmnisse hierbei liegen nicht vor. Gerade das Beteiligungsgeschäft verlangt nach spezifischen Kenntnissen und einer vertrauensvollen Partnerschaft zum Kapitalnehmer, insbesondere wenn es sich um eigentümergeführte Unternehmen handelt. Hürden für die Beteiligungsfinanzierung von KMU liegen weniger im unzureichenden Kapitalangebot als in den damit verbundenen Risiken und administrativen bzw. steuerlichen Anforderungen. Bürokratiebelastungen sind besonders gravierend für kleinere Unternehmen und Gründer. Sie erhöhen deren Risiko zu scheitern und erschweren dadurch ihre Finanzierung - nicht nur mit Beteiligungskapital.

Bisherige EU-Veröffentlichungen gehen in Bezug auf das Angebot von Beteiligungskapital für KMU von einem Marktversagen bei Einzelengagements bis zu 500.000 EUR aus. Im Rahmen der Reform des EU-Beihilferechts wird derzeit erwogen, diesen Wert auf 1,5 Mio. EUR zu erhöhen. Diese Pauschalannahmen lassen sich für den deutschen Markt so nicht bestätigen.

Europäische Kommission:

- **Der Marktzugang für Dienstleistungen muss verbessert und die Innovation auf dem Dienstleistungsmarkt muss gefördert werden.**

Frage 11: Sind Sie der Meinung, dass freiwillige Standards für Dienstleistungen nützlich wären? Falls ja, in welchen Sektoren sollten sie eingeführt werden?

Generell sollte das zur Umsetzung der politischen Ziele jeweils geeignetste Instrument zur Anwendung kommen, wenn im Vorhinein ein entsprechender Regelungsbedarf festgestellt wurde. In diesem Zusammenhang möchten wir auf unsere Ausführungen im Rahmen der Beantwortung der Frage 4 verweisen. Selbstregulierungsinstrumente der Marktteilnehmer im Finanzdienstleistungsbereich betrachten wir als ein flexibles und leistungsfähiges Instrument zur Festlegung von Regelungen und freiwilligen Standards.

So bieten sich Selbstregulierungsinstrumente im Bereich der Festlegung von technischen Standards an, z. B. im Euro-Zahlungsverkehr. Hierbei müsste allerdings sichergestellt werden, dass diese Regelungen nicht mit bereits existierenden gesetzlichen Vorschriften (z. B. dem Wettbewerbsrecht) kollidieren.

Ein zweites Anwendungsgebiet für Selbstregulierungsinstrumente ist der Bereich des Verbraucherschutzes. Hier kann als positives Beispiel der freiwillige Verhaltenskodex

über vorvertragliche Informationen für Hypothekarkredite genannt werden. Nur mittels Informationen über die angebotenen Finanzprodukte und die mit ihnen verbundenen Chancen und Risiken kann den Verbrauchern die Produktvielfalt des europäischen Finanzbinnenmarktes zugänglich gemacht werden. Die Informationen sollen vollständig und standardisiert sein, um eine Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Angebote sicherzustellen. Genau dies ist das Konzept, das die europäische Kreditwirtschaft mit dem Verhaltenskodex verfolgt. Die im „Europäischen Standardisierten Merkblatt (ESIS)“ enthaltenen vorvertraglichen Informationen sind umfassend, ausreichend und auch ausgewogen, um eine Informationsüberfrachtung zu vermeiden. Die deutsche Kreditwirtschaft hat den Kodex in den letzten Jahren mit großem Aufwand erfolgreich implementiert, weshalb wir uns mit Nachdruck dafür einsetzen, am Verhaltenskodex festzuhalten und seinen freiwilligen Charakter zu bewahren.

Aufgrund der bereits bestehenden Regelungstiefe und –dichte im weit entwickelten Bereich des europäischen Verbraucherschutzrechtes sollte dieser Bereich generell nicht weiter reguliert werden, im Sinne einer erhöhten Transparenz könnten sogar in einzelnen Teilbereichen des Verbraucherschutzes Regulierungsreduzierungen sinnvoll sein. Das Postulat des „mündigen Verbrauchers“ sollte fortbestehen. Die Entscheidungsfreiheit des Verbrauchers darf nicht durch ein Übermaß an Regulierung eingeschränkt werden. Letztlich trägt der Verbraucher die Kosten, die durch zusätzlichen Verbraucherschutz – der nicht in jedem Fall notwendig ist – entstehen.

2. WIE KÖNNEN DIE MASSNAHMEN ZUR SICHERSTELLUNG EINES HOCHWERTIGEN REGULIERUNGSRAHMENS VERSTÄRKT WERDEN?

Frage 12: Wie beurteilen Sie die Art und Weise, in der wir Konsultationen zur Binnenmarktpolitik durchführen? Wie beurteilen Sie beispielsweise das Konsultationsverfahren sowie die Relevanz und Präsentation der Themen in den Konsultationsunterlagen?

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 im Rahmen der FSAP-Evaluierung (Teil 1 – Prozess und Implementierung) vorgestellte „four-step approach“ ist dabei grundsätzlich zu begrüßen. Auf allen Stufen des Verfahrens muss jedoch die Transparenz 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. Darüber hinaus ist entscheidend, dass die Kommentare der Marktteilnehmer und Interessengruppen hinreichend ausgewertet und berücksichtigt werden. Deshalb betrachten wir Feedback-Dokumente nach Konsultationen als besonders nützliche Instrumente, die regelmäßig zum Einsatz kommen sollten.

Ein praktisches Problem ergibt sich derzeit aus der großen Anzahl parallel geschalteter Konsultationsverfahren, die zu einer Überlastung der Marktteilnehmer führt (Bsp. CEBS-Konsultationen CP 11). Um den betroffenen Interessengruppen eine angemessene Rückäußerung zu ermöglichen, müssen Konsultationsverfahren auch stets die aktuellen Belastungen der Institute berücksichtigen. So sollte beispielsweise die Tatsache berücksichtigt werden, dass die Institute sich derzeit mit allen Ressourcen in der Umsetzung von Basel II befinden.

Im Falle des Verfahrens, das die Europäische Kommission zur Ausarbeitung eines „Gemeinsamen Referenzrahmens für ein Europäisches Vertragsrecht“ (siehe dazu auch Ausführungen zu Frage 5) etabliert hat, ist zweifelhaft, ob der ehrgeizige Zeitplan zur Fertigstellung der Entwürfe 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. Dies gilt umso mehr, als in den ersten Monaten nach Aufnahme der Arbeiten jeweils sehr detaillierte Regelungstexte nach Art einer Zivilrechtskodifikation zur Diskussion gestellt wurden, die praktisch das gesamte Zivilrecht abgedeckt haben. Mittlerweile wurde eine stärkere Ausrichtung auf die Themen angekündigt, die für die Verbesserung des Verbraucher-*Acquis* relevant sind. Allerdings ist nach wie vor nicht sicher gestellt, dass die Anmerkungen der Praktiker zu den Entwürfen auch tatsächlich Berücksichtigung finden.

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. Nicht nachvollziehbar ist in diesem Zusammenhang, dass die Mitglieder des beratenden Marktteilnehmerausschusses von CEBS durch Losverfahren spätestens alle drei Jahre neu benannt werden sollen. Die Mitwirkung bei europäischen Gesetzgebungsverfahren erfordert ein hohes Maß an Expertise, die kontinuierlich aufgebaut werden muss. Neubesetzungen sollten im Rahmen einer „natürlichen Fluktuation“ vorgenommen werden.

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.

Mit der Durchführung von halbtägigen öffentlichen Hearings zu Konsultationspapieren sowie der Einrichtung von jeweils einem zu CESR beziehungsweise CEBS gehörenden 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.

Als Ergänzung zu den Hearings und schriftlichen Konsultationsverfahren von CESR und CEBS regen wir daher die Übertragung des in Deutschland durch die BaFin genutzten Konzepts der Fachgremien, mit dem im Bereich der Bankaufsicht gute Erfahrungen gemacht wurden, auch durch CEBS und CESR an. In den Fachgremien, die zu wichtigen Einzelthemen gebildet werden, arbeiten Aufseher, kreditwirtschaftliche Verbände sowie von den Verbänden nominierte Vertreter von Kreditinstituten zusammen. Dadurch kann das Aufsichtsrecht transparent, effizient und praxisnah weiter entwickelt und ein nachhaltiger Praxis-Input gewährleistet werden. Diese Maßnahme stünde ganz im Einklang mit den Prinzipien, die die Europäische Kommission im Rahmen ihres Better Regulation-Ansatzes verfolgt.

Bei Lamfalussy-Richtlinien hat sich im Zusammenspiel von Parlament, Rat und Kommission in den letzten beiden Jahren das sog. Fast Track-Verfahren beinahe zum Standardverfahren entwickelt. Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass das Fast Track-Verfahren aus unserer Sicht generell zwar 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 Rechtsetzung darstellen kann. Allerdings ist dieses verkürzte Verfahren und der dabei stattfindende informelle Trilog zwischen den Institutionen für Marktteilnehmer und Bürger bisher 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. Dies ist unbefriedigend insbesondere auch deshalb, weil wichtige Kompromisse bei diesen informellen Gesprächen vereinbart werden. Die Ergebnisse des informellen Trilogs werden einer Bewertung durch die Marktteilnehmer völlig entzogen. Daher sollten vor Trilog-Sitzungen die Verhandlungsdokumente öffentlich zugänglich gemacht werden.

Frage 13: Wie beurteilen Sie die Art und Weise, in der wir die Folgenabschätzungen zur Binnenmarktpolitik durchführen? Setzen wir Ihrer Erfahrung nach die richtigen Politikinstrumente ein, um die Ziele zu verwirklichen?

In diesem Zusammenhang möchten wir grundsätzlich auf unsere Ausführungen im Rahmen der Beantwortung der Frage 4 verweisen. Leider gibt es immer wieder Beispiele unzureichender Folgenabschätzungen. So hat z. B. die Studie von London Economics im

Auftrag der Europäischen Kommission - veröffentlicht im letzten Jahr - zu den Perspektiven einer Integration der Hypothekarmärkte basierend auf unrealistischen Annahmen keine brauchbaren Ergebnisse geliefert. Dieses Beispiel macht deutlich, dass die von der Kommission beauftragten Studien zur Gesetzesfolgenabschätzung von unabhängigen Einheiten durchgeführt werden sollten und dass die Ergebnisse nicht vorgefasst sein dürfen. Zudem sollten zuvor mit den Marktteilnehmern die „terms of reference“ für solche Gesetzesfolgenabschätzungen abgestimmt werden, um zu belastbaren Forschungsaufträgen zu kommen.

Auch von Marktteilnehmern oder anderen Stakeholdern durchgeführte, eigenständige Folgenabschätzungen sollten im Entscheidungsprozess der Kommission berücksichtigt werden, sofern deren Methodologie und Ergebnisse den Anforderungen an professionelle und seriöse Auswirkungsstudien gerecht werden.

Frage 14: Wie beurteilen Sie die Bewertungen, die zur Binnenmarktpolitik durchgeführt werden? Wie beurteilen Sie die Folgemaßnahmen zu diesen Bewertungen?

Im Grundsatz sind Kontroll- und Bewertungsverfahren legislativer Programme aus unserer Sicht integraler Bestandteil einer Better Regulation-Strategie und von daher nur zu begrüßen. Was jedoch die binnenmarktpolitischen Schritte im Bereich der Finanzdienstleistungen angeht ist es eindeutig zu früh, um eine abschließende Beurteilung über die Bewertungen der Auswirkungen von Gesetzesmaßnahmen und deren Folgemaßnahmen im Rahmen der Schaffung eines Finanzbinnenmarktes vorzunehmen.

Größtes Vorhaben in diesem Zusammenhang im Bereich der Finanzdienstleistungspolitik ist der im Rahmen der Lissabon-Strategie verabschiedete Financial Services Action Plan (FSAP). Zwar wurden sämtliche vorgesehenen Regelungen auf europäischer Ebene verabschiedet, aber es bedarf noch der EU-weiten Umsetzung und Durchsetzung dieser Regelungen sowie eines gewissen Zeitraums, der den Wirtschaftsakteuren zugestanden werden muss, damit die entsprechenden Regelungen umgesetzt und am Markt wirken können. Erst danach macht es unseres Erachtens Sinn eine entsprechende vollständige Ex-post-Bewertung vorzunehmen – die EU-Kommission hat diese umfassende Bewertung für den FSAP bis 2009 vorgesehen. Mit einem weiteren zeitlichen Abstand ist dann auch erst eine fundierte Gesamtbeurteilung dieses Revisionsprozesses (Beurteilung der Bewertung und der daraus resultierenden Folgemaßnahmen) möglich.

Frage 15: Sollen die Mitgliedstaaten Ihrer Meinung nach darin bestärkt werden, nationale Screening-Verfahren (zu bestehenden oder neuen Rechtsvorschriften und Verwaltungsverfahren) durchzuführen? Falls ja, auf welche Weise?

Auch in den Mitgliedstaaten müssen alle Anstrengungen zum Bürokratieabbau unternommen werden. Deutschland – aber auch die Niederlande und Großbritannien mit den dort gewählten Verfahren – ist hier mit der Schaffung eines Normenkontrollrates auf einem guten Weg.

3. WIE KANN SICHERGESTELLT WERDEN, DASS DIE BINNENMARKTVORSCHRIFTEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN RICHTIG UMGESETZT UND ANGEWENDET WERDEN?

Frage 16: In welchen Bereichen sehen Sie den größten Bedarf für eine Intensivierung der Kooperation zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten, um ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Binnenmarkts sicherzustellen?

- Prospektrichtlinie

Die Zielsetzung der Prospektrichtlinie, über einen europäischen Emissionspass zu einem Binnenmarkt für Emissionen zu kommen, ist bislang nur teilweise verwirklicht worden, obwohl die nationale Umsetzung der Richtlinie bereits seit einem Jahr erfolgt sein sollte. Eine Intensivierung der Kooperation zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten könnte zur Erreichung des Zieles beitragen.

- OGAW-Richtlinie

Wie von Kommissionsmitglied McCreevy erst kürzlich festgestellt, besteht auf dem Gebiet der europäischen Investmentfonds noch Handlungsbedarf zur Verwirklichung des Binnenmarktes. Hier sind punktuelle Änderungen des europäischen Rechtsrahmens geboten. Dies betrifft auch und gerade die Zusammenarbeit der Behörden bei der grenzüberschreitenden Zulassung von Fonds.

- Aufsichtsfragen

Eine Verbesserung der „institutionalisierten Zusammenarbeit“ der nationalen Aufsichtsbehörden wird von uns befürwortet. Vgl. hierzu unsere Anmerkungen zu Frage 17).

- 3. EU-Anti-Geldwäsche-Richtlinie

Mit Verabschiedung der 3. EU-Anti-Geldwäsche-Richtlinie (3. Gw-Richtlinie) im letzten Jahr hat die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung in Europa eine neue und im Vergleich zur alten (zweiten) Gw-Richtlinie wesentlich komplexere Dimension erreicht. Die deutsche Kreditwirtschaft unterstützt die mit dem Anti-Geldwäsche- und Terrorismusbekämpfungsregime verfolgten Ziele. Bei einer Bewertung ist jedoch festzuhalten, dass trotz Verankerung des risikoorientierten Ansatzes diese Linie in dem Regelwerk nicht konsequent beibehalten wird, sodass die 3. Gw-Richtlinie nach erfolgter nationaler Umsetzung im Spannungsfeld zwischen risiko- und aufwandsadäquater Implementierung problematische Auswirkungen auf die

Kreditwirtschaft entfalten und das Ziel einer effektiven risikobasierten Geldwäsche-Bekämpfung ad absurdum führen könnte. Ferner sieht die Kreditwirtschaft zahlreiche Schwachstellen, die bei einer nicht harmonisierten Umsetzung auch die Unterschiede zwischen den nationalen Anti-Geldwäsche-Regimen und der Aufsichtspraxis in den EU-Mitgliedstaaten zementieren, dem Harmonisierungsziel entgegenwirken und weitere Wettbewerbsverzerrungen im EU-Binnenmarkt hervorrufen werden. Diese Problematik wird offenbar bei den Vorgaben zur Identifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers, zu Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen (PEP) sowie zu Korrespondenzbanken aus Drittstaaten. Insoweit hat die Kreditwirtschaft zur effizienten Lösung der Probleme mehrfach angeregt, dass die Behörden der Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der Kommission harmonisierte und bankenpraktisch umsetzbare Listen über Risikokundengruppen wie z. B. PEP und Drittstaaten, deren bankaufsichtliche Standards nicht gleichwertig mit denen der EU sind, entwickeln. Hierdurch soll eine risikoorientierte Geldwäsche-Prävention im Rahmen der Durchführung der Richtlinienvorgaben ermöglicht werden.

Darüber hinaus möchten wir der Europäischen Kommission aber auch jene Bereiche aufzeigen, für die wir keinen akuten Handlungsbedarf bzw. die Notwendigkeit sehen, bereits vorgelegte Vorschläge zu überarbeiten oder zurückzuziehen:

- Rating-Agenturen

Der im Dezember 2004 von IOSCO veröffentlichte „Code of Conduct Fundamentals“ für Rating-Agenturen ist ein wichtiger Schritt zur Sicherstellung der Qualität und Verlässlichkeit von Unternehmensbewertungen durch Rating-Agenturen. Wir sind der Auffassung, dass diese Selbstregulierung ausreichen kann, um den berechtigten Interessen der von der Tätigkeit der Rating-Agenturen betroffenen Marktteilnehmer Rechnung zu tragen, wenn sie von den Rating-Agenturen in ihren internen Verhaltensregeln nicht nur implementiert, sondern auch praktisch gelebt wird. Wir stimmen mit der Kommission darin überein, dass zunächst Erfahrungen im Umgang mit den IOSCO-Standards gesammelt werden sollten, auf deren Grundlage schließlich abgewogen werden kann, ob eine europäische Regulierung der Tätigkeit von Rating-Agenturen in Betracht gezogen werden sollte.

- Finanzanalysten

Regulatorische Maßnahmen im Hinblick auf die Tätigkeit von Finanzanalysten erachten wir derzeit für nicht erforderlich. Im Gegenteil zeigen die im Zuge der Marktmissbrauchsrichtlinie entstandenen und im Zuge der Richtlinie über Märkte für

Finanzinstrumente (MiFID) entstehenden Regeln für diesen Bereich bereits eine deutliche Tendenz zur Überregulierung.

- Verbraucherkreditrichtlinie

Darüber hinaus möchten wir uns dafür aussprechen, dass die Überarbeitung der geltenden Verbraucherkreditrichtlinie bis zur Vorlage einer sorgfältigen Gesetzesfolgenabschätzung ausgesetzt wird. Zeigt sich dabei, dass die geltende Richtlinie in einzelnen Punkten überarbeitungs- oder ergänzungsbedürftig ist, sollte die Kommission Vorschläge für zielgenaue Regelungen entwerfen. Dabei wäre sicherzustellen, dass etwaige Regelungen Märkten und Verbrauchern einen nachweisbaren Mehrwert bringen würden. Im Zusammenhang mit den bisher veröffentlichten Regelungsvorschlägen wäre nach Einschätzung der betroffenen Marktteilnehmer das Gegenteil der Fall: Sie würden die Kreditvergabe an Verbraucher und KMU erheblich erschweren und verteuern.

- Hypothekarkredite

Unter Bezugnahme auf die aktuelle Diskussion über die weitere Integration der Hypothekarkreditmärkte in Europa sind wir der Meinung, dass ein regulativer, auf Produktharmonisierung ausgerichteter Ansatz keine Anreize für mehr grenzüberschreitendes Geschäft setzen, sondern umgekehrt die bestehende Produktvielfalt und Effizienz der Märkte beeinträchtigen würde.

**Frage 17: Wie beurteilen Sie die Rolle und die Arbeit der Aufsichts- oder
Regulierungsbehörden in den Mitgliedstaaten? Sollten vergleichbare
Aufsichtssysteme auch für andere Bereiche des Binnenmarkts eingerichtet werden?**

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 weit reichende Harmonisierung der einschlägigen Rechtsvorschriften und muss unter Berücksichtigung der bereits vereinbarten Standards umgesetzt werden.

Das Lamfalussy-Verfahren, dem zentrale Richtlinien (MiFID, Prospektrichtlinie 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.

Frage 18: Wie beurteilen Sie die aktuellen Mechanismen für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften auf einzelstaatlicher Ebene? Was sollte verbessert werden?

Im Finanzmarktbereich richtet sich nach der fristgemäßen Abarbeitung des FSAP der Fokus auf die fristgemäße, vollständige und möglichst einheitliche Um- und Durchsetzung der verabschiedeten Regulierungsmaßnahmen auf nationaler Ebene. In vielen Mitgliedstaaten erfolgt die Um- und Durchsetzung des FSAP allerdings verspätet oder nur mangelhaft. Wie die von der Kommission monatlich aktualisierten Lamfalussy-Ligatabelle (Lamfalussy League Table) zeigt, gibt es zum Teil deutliche Unterschiede bei den Mitgliedstaaten, was den Zeitpunkt der Umsetzung der Lamfalussy-Richtlinien anbetrifft. Beispielhaft ist sowohl bei der Marktmissbrauchsrichtlinie als auch bei der Prospektrichtlinie 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.

Hier sind die EU-Institutionen und die nationalen Gesetzgeber der EU-Mitgliedstaaten aufgerufen, die Ursachen zu identifizieren und konkrete Maßnahmen zu ergreifen, die eine pünktliche und korrekte Umsetzung der EU-Vorgaben befördern. Über die Veröffentlichung von Umsetzungsübersichten und Umsetzungsworkshops hinaus wäre eine weitere Zunahme der Transparenz über das Fehlverhalten einzelner Mitgliedstaaten hilfreich.

In diesem Zusammenhang betrachten wir die CEBS-Leitlinien für die Einführung eines einheitlichen europäischen Rahmens für die Veröffentlichungspflichten der Aufsichtsbehörden bei der Umsetzung von Basel II als ein geeignetes Vorbild. Dieses Rahmenwerk liefert ein gut strukturiertes und umfassendes Instrument für einen Vergleich der Umsetzungs- und Durchsetzungsmethoden einzelner EU-Richtlinien durch die nationalen Gesetzgeber.

Ein Transparenzrahmen, wie er von CEBS im Rahmen von Basel II vorgeschlagen wurde, erleichtert den Vergleich nationaler Gesetzestexte zur Umsetzung von Richtlinien. Er liefert Transparenz über die Art und Weise, in der die Mitgliedstaaten die ihnen eingeräumten Wahlrechte und nationalen Ermessensspielräume nutzen. Daraus können

aussagefähige Vergleiche der nationalen Aufsichtspraktiken in Europa gezogen werden. Ein solches Modell ließe sich problemlos vom Aufsichtsbereich in andere Bereiche, in denen EU-Richtlinien verabschiedet werden, übertragen.

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

Bei Lamfalussy-Richtlinien ist es letztlich Aufgabe der Stufe 3-Ausschüsse und der Kommission, für eine konsistente und zeitgleiche Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zu sorgen. Beide sind aufgerufen, die ihnen hierzu auf Stufe 3 bzw. Stufe 4 des Lamfalussy-Verfahrens zur Verfügung gestellten Instrumente wirksam einzusetzen.

Häufig kommt es im Zusammenhang mit der Umsetzung und Auslegung der auf Stufe 1 und Stufe 2 erlassenen Regelungen zu informellen Abstimmungen zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und Stufe 3-Ausschüssen im Rahmen von Umsetzungsworkshops. Die in diesen Workshops durchgeführten Abstimmungen sind bisher für die Marktteilnehmer nicht transparent. Folglich ist für sie auch nicht erkennbar, ob eventuelle Maßnahmen beispielsweise der nationalen Aufsichtsbehörde im Vorfeld auf europäischer Ebene abgestimmt worden sind. Wir halten es daher für erforderlich, dass zumindest die Ergebnisse dieser informellen Abstimmungen veröffentlicht werden. Soweit es um die Umsetzung oder Auslegung wesentlicher Regelungen geht, halten wir eine vorherige Konsultation der Marktteilnehmer für unverzichtbar.

Hierdurch könnte auch der Gefahr eines nationalen „Goldplating“ entgegengewirkt werden, das im Zusammenhang mit der nationalen Umsetzung von EU-Vorgaben ein weiteres Problem darstellt. Die Verschärfung Brüsseler Vorgaben auf nationaler Ebene bei der Umsetzung vollharmonisierter EU-Richtlinien konterkariert grundsätzlich die Zielsetzung einheitlicher Wettbewerbsvoraussetzungen auf dem Finanzbinnenmarkt. Aus EU-Richtlinien dürfen keine nationalen Gesetze resultieren, die die jeweiligen nationalen Banken im europäischen Wettbewerb benachteiligen.

Die Erfahrungen mit der konkreten Umsetzung von (in nationales Recht umgesetzten) EU-Vorgaben haben gezeigt, dass in der Praxis eine Vielzahl von Fragen auftreten, die in dem vorangegangenen Rechtsetzungsvorhaben nicht oder nicht mit hinreichender

Deutlichkeit absehbar waren. Der mit der praktischen Umsetzung in den Häusern verbundene Aufwand ist enorm und übertrifft selbst pessimistische Erwartungen. Hinzu kommt die mit einer steigenden Vielzahl von Regelungen proportional wachsende Rechtsunsicherheit, die häufig nur durch ergänzende Auslegungshinweise der zuständigen Aufsichtsbehörden beseitigt werden kann. Solche Hinweise bergen jedoch regelmäßig die Gefahr, zu einer zusätzlichen Regulierungsebene zu werden – so wie dies z.B. tendenziell auch bei den Stufe 3-Empfehlungen CESR's zur Prospektverordnung 809/2004/EG der Fall ist. Die Sinnhaftigkeit vieler Regeln, die in die Praxis umzusetzen sind, wird damit von den betroffenen Instituten zunehmend kritisch hinterfragt bzw. nicht verstanden.

Frage 19: Welche Erfahrungen haben Sie gegebenenfalls mit dem Vorgehen der Kommission bei Vertragsverletzungen im Binnenmarktbereich gemacht? Welche Fälle von Vertragsverletzungen sollten wir vorrangig behandeln?

Vertragsverletzungsverfahren sollten in jenen Fällen eingeleitet werden, in denen die Mitgliedstaaten die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht nicht fristgerecht erfüllen bzw. in denen die Umsetzung aus offensichtlich protektionistischen Gründen hinausgezögert wird. Ebenfalls sollten Maßnahmen gegen Mitgliedstaaten eingeleitet werden, deren Aufsichtsbehörden eine richtlinienkonforme Anwendung von gemeinschaftsrechtlichen Regelungen unterlassen. In diesem Zusammenhang möchten wir auch auf unsere Ausführungen im Rahmen der Beantwortung der Frage 2 verweisen.

Frage 20: Stimmen Sie der Auffassung zu, dass die Koordinierung und die Zuständigkeiten für die Verwaltung des Binnenmarkts in den Mitgliedstaaten verbessert und ausgebaut werden müssen? Welche (weitere) Unterstützung könnte die Kommission in dieser Hinsicht gewähren?

4. WIE KÖNNEN WIR EFFEKTIV AUF EIN ZUNEHMEND GLOBAL ORIENTIERTES UMFELD REAGIEREN?

Frage 21: Tragen die Binnenmarktvorschriften Ihrer Erfahrung nach in ausreichender Weise dem übergeordneten Aspekt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Rechnung? Falls nein, in welchen Bereichen stellen Sie Probleme fest, und wie könnte Abhilfe geschaffen werden?

Die Koordination von Regulierungsvorhaben mit anderen wichtigen Finanzmarktstandorten sollte verbessert werden. Internationale Standards dergestalt in europäische Vorschriften umzusetzen, dass die EU-Marktakeure in keiner Weise im globalen Wettbewerb benachteiligt werden, muss höchste Priorität für die EU-Institutionen haben. Jüngstes Beispiel, wo ein entscheidendes internationales Regelwerk in eine europäische Richtlinie gegossen wurde, war die Umsetzung von Basel II durch die Capital Requirements Directives.

In der Praxis sehen sich international aktive Finanzinstitute und Emittenten in den verschiedenen Jurisdiktionen, in denen sie tätig sind, nach wie vor häufig unterschiedlichen oder gar widersprüchlichen Regeln unterworfen. Regulierungsdialoge der EU mit den wichtigsten Finanzmärkten können diese so genannten „regulatory spillovers“ abbauen, indem die Heimatlandregeln der international aktiven Firmen gegenseitig anerkannt werden. Dies setzt allerdings oft zunächst eine Annäherung der nationalen Regeln bis hin zur „Anerkennungsreife“ voraus, die durch die Vereinbarung gemeinsam umzusetzender Standards in internationalen Expertengremien erleichtert werden kann. Durch diese internationale Deregulierung kann der Marktzugang erleichtert und können Finanzierungskosten gesenkt werden. Beides hätte signifikante Wachstumseffekte in den beteiligten Volkswirtschaften zur Folge.

Das größte Effizienzpotenzial könnte dabei wohl durch eine stärkere transatlantische Integration der Finanzmärkte der USA und der Europäischen Union gehoben werden. Die Initiative der Europäischen Kommission, die seit 2002 bestehenden informellen Regulierungsdialoge mit den USA und anderen Industrie- und Entwicklungsländern auf weitere wichtige Finanzmärkte auszudehnen, ist daher nachdrücklich zu begrüßen. Wie in der Handelspolitik sollten die EU und die deutsche Bundesregierung die Kreditwirtschaft als betroffene Marktteilnehmer in diese Dialoge einbinden.

Der Dialog zu einer engeren Abstimmung sollte weiter entwickelt werden, um unnötige oder gar widersprüchliche Mehrfachregulierungen von vornherein zu vermeiden. Gesetzgeber und Regulatoren auf beiden Seiten des Atlantiks sollten vermehrt die Gleichwertigkeit von Finanzmarktstandards – seien es aufsichtliche, auf den Kapitalmarkt bezogene oder Standards zur Geldwäschebekämpfung – bereits im Prozess der Rechtsetzung anerkennen. Dies bedeutet zuweilen auch, auf die Konvergenz solcher Standards hinzuarbeiten. Gegenüber der nachträglichen „Reparatur“ der größten transatlantischen Widersprüche der Rechtsrahmen würde dies einen großen strategischen Schritt nach vorne bedeuten. Dabei sollten die Dialogpartner möglichst auf die in internationalen Expertengremien entwickelten Finanzmarktstandards Bezug nehmen.

Frage 22: In Bezug auf welche Regulierungsfragen und welche Drittländer und Regionen sollte sich die EU verstärkt um eine größere internationale Konvergenz oder Äquivalenz bemühen? Wie sollte dies erreicht werden? In welchen Bereichen ist hingegen Ihrer Meinung nach eine Koexistenz unterschiedlicher Regeln und Standards erwünscht?

Insbesondere bei globalen Regulierungsfragen, welche die Tätigkeit weltweit agierender Unternehmen betreffen, ist eine internationale Abstimmung erforderlich. Die Behandlung der Frage nach einer Regulierung der Tätigkeit von Rating-Agenturen zeigt hier beispielhaft, dass ein internationales Übereinkommen – in diesem Fall in Form des von der IOSCO entwickelten Verhaltenskodex – dem praktischen Bedarf eher entspricht als eine eigenständige europäische Regulierung. Dabei gilt es jedoch auch, die Interessen der EU-Mitgliedsstaaten mit Nachdruck in diese internationalen Gremien einzubringen. So beispielsweise auch dann, wenn eine Auswertung der praktischen Umsetzung des Verhaltenskodex bei den Rating-Agenturen vorgenommen und damit für diesen Bereich der Erfolg des Weges der Selbstregulierung gemessen wird.

Um internationale Konvergenz oder Äquivalenz sollte sich die EU insbesondere in folgenden Regulierungsfragen oder Regionen verstärkt bemühen:

- Transatlantischer Finanzmarktdialog

EU-Emittenten, die seit 2005 Konzernabschlüsse nach den International Financial Reporting Standards (IFRS) vorlegen müssen, können diesen internationalen Standard der Rechnungslegung bis auf weiteres nicht für ihr Listing an US-Börsen nutzen. Eine Anerkennung der IFRS durch die Securities and Exchange Commission (SEC) sollte so schnell wie möglich erfolgen, um aufwändige Doppelabschlüsse bzw.

Überleitungsrechnungen der europäischen Firmen zu vermeiden. Der von der EU-Kommission und der SEC vereinbarte Fahrplan zur gegenseitigen Anerkennung von IFRS und US-GAAP bis spätestens 2009 ist als wesentlicher Schritt in die richtige Richtung zu werten. Um eine schnellstmögliche Gleichbehandlung europäischer und US-amerikanischer Unternehmen herbeizuführen, sollte die Anerkennungsentscheidung der SEC und der EU-Kommission in jedem Fall wechselseitig und zeitgleich erfolgen.

Auch die transatlantische Implementierung von Basel II ist ein wichtiges Thema. Die US-Gastlandaufseher und die EU-Heimatlandaufseher der europäischen Banken sollten Basel II so umsetzen, dass eine Doppelregulierung von US-Financial Holding Companies oder US-Tochterbanken europäischer Banken minimiert wird. Die Anerkennung interner Rating-Systeme sollte dabei ein wesentliches Thema für die transatlantische Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden sein. Bedenklich stimmt die Verschiebung der US-Anwendung von Basel II.

Die konsolidierten Anforderungen der Gastlandaufsicht der SEC gegenüber europäischen Banken mit US-Brokern und -Dealern, die sich für die alternativen Kapitalanforderungen der SEC qualifizieren, sollten aufgehoben werden. Denn die EU-Finanzkonglomerate-Richtlinie räumt ihrerseits der SEC die ausschließliche Kompetenz zur konsolidierten Überwachung von US-Investmentbanken ein. Darüber hinaus sollten die alternativen SEC-Kapitalstandards auch kleineren US-Brokern und -Dealern zugänglich gemacht werden.

Die Anforderungen diverser US-Bankaufsichtsbehörden zur Hinterlegung liquider Aktiva durch US-Filialen europäischer Banken sollten weiter reduziert werden. In Deutschland müssen Filialen von US-Banken umgekehrt nur noch die Mindesthöhe an Dotationskapital vorweisen und sind bei ihrer Kreditvergabe nicht länger daran gebunden.

- Geldwäsche

Die weltweite Vernetzung des internationalen Terrorismus und der Organisierten Kriminalität und die hiervon ausgehenden Bedrohungen stellen die Staatengemeinschaft vor große Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund ist eine effektive internationale Strategie im Kampf gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität von großer Bedeutung. Ein wesentlicher Baustein sind international harmonisierte Regelungen, die den zuständigen staatlichen Stellen ebenso wie dem Privatsektor Orientierung für die in der Praxis zu treffenden Maßnahmen geben.

An solchen – oft als „Soft Law“ bezeichneten – internationalen Standards besteht nach inzwischen mehr als 15 Jahren international koordinierter Geldwäschebekämpfung kein Mangel. Ebenso zahlreich sind supranationale und nationale Gesetze, Verordnungen und untergesetzliche Regelungen – etwa der Bankaufsichtsbehörden –, die den internationalen Standards zur Geltung verhelfen. Auf internationaler Ebene geben insbesondere die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) mit ihren „40+9 Empfehlungen“ und der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht als internationale Standard-Setter den Takt für Maßnahmen gegen Terrorismusfinanzierung und Schwerstkriminalität im Finanzbereich vor. Diesen Standards kam insbesondere in der Anfangsphase der internationalen Geldwäschebekämpfung besondere Bedeutung zu, um der Organisierten Kriminalität das Ausweichen in nur gering oder gar nicht regulierte Jurisdiktionen zu erschweren.

Im Laufe der Zeit haben sich die Regulierungsansätze insbesondere der FATF allerdings verfeinert und von der Statuierung von Prinzipien zunehmend zur Formulierung konkreter Handlungspflichten entwickelt. Dieser Prozess verlief nicht ohne Probleme, da detaillierte internationale Vorgaben mit nationalen Rechtsvorschriften und den faktischen Gegebenheiten in den FATF-Mitgliedstaaten in Konflikt geraten können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht allein die Formulierung internationaler Standards, sondern vielmehr die praktische Umsetzung der aus ihnen abgeleiteten konkreten Vorschriften entscheidend für den Erfolg ist.

Die Kreditwirtschaft hat deshalb zum einen den Verzicht auf zu detaillierte internationale Vorgaben und zum anderen regelmäßige Konsultationen zwischen den in der FATF mitwirkenden Regierungsstellen und Vertretern der Wirtschaft angeregt, auch weil in der Vergangenheit Defizite bei der Konsultation der Kreditwirtschaft feststellbar waren. Diese aber ist von den Standards letztlich betroffen. Der mit der Konsultation zwischen der FATF und der internationalen Kreditwirtschaft im Dezember 2005 begonnene Prozess war ein positiver Schritt und sollte fortgesetzt und ausgebaut werden.

Die FATF-Empfehlungen sind sowohl für den europäischen als auch für die nationalen Gesetzgeber von erheblicher Bedeutung. Bislang haben die EU und insbesondere auch der deutsche Gesetzgeber die Vorgaben der internationalen Standard-Setter stets zeitnah und umfassend umgesetzt. So sind zuletzt mit der Ende 2005 in Kraft getretenen – inzwischen dritten – EU-Anti-Geldwäsche-Richtlinie die überarbeiteten „40+9 Empfehlungen“ der FATF in das EU-Recht eingearbeitet worden und müssen nun bis Ende 2007 in nationales Recht umgesetzt werden. Ein Bedürfnis für zusätzliche Verschärfungen im nationalen

Recht besteht allerdings nicht: Die Regelungsdichte in der EU und in Deutschland ist bereits sehr groß – und Hinweise auf Regelungsdefizite liegen nicht vor. Eine Übererfüllung des international vorgegebenen Solls gefährdet zudem die angestrebte Einheitlichkeit des internationalen Rahmens. Unabhängig hiervon wird die Umsetzung der dritten EU-Richtlinie gewisse Anpassungen des deutschen Rechts erforderlich machen.

Die Kreditwirtschaft ist bestrebt, zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismus einen gleichermaßen effizienten wie die Grenzen des Rechtsstaats wahrenen Beitrag zu leisten. Das hierzu nötige moderne und effektive Instrumentarium setzt voraus, dass die erforderliche Flexibilität zur Setzung von Schwerpunkten durch die Adressaten der gesetzlichen Pflichten gewährleistet wird. In diesem Sinn sind einige Ansätze der EU-Anti-Geldwäsche-Richtlinie ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Hierzu zählt vor allem die Stärkung risikobasierter Strategien. Der Kreditwirtschaft wird damit zumindest teilweise die Möglichkeit eingeräumt, ihren umfangreichen Sorgfaltsverpflichtungen risikoadäquat nachzukommen.

Andererseits erinnern einige in der dritten EU-Anti-Geldwäsche-Richtlinie enthaltenen Bestimmungen an formalistische Interpretationen aus der Frühzeit des Anti-Geldwäsche-Konzepts. Das gilt insbesondere für die Bestimmungen über die Behandlung von Anteilseignern („wirtschaftlichen Eigentümern“) von juristischen Personen, Stiftungen und anderen vergleichbaren „Rechtsvereinbarungen“, und es gilt hinsichtlich der Sorgfaltspflichten gegenüber „politisch exponierten Personen“. Hier wird es auf eine sachgerechte und zielorientierte Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht ankommen. In diesem Zusammenhang möchten wir auch auf unsere Ausführungen zu Frage 16 (3. EU-Anti-Geldwäsche-Richtlinie) verweisen.

- Finanzsanktionen

Auch Finanzsanktionen werden zur Bekämpfung des Terrorismus verhängt. Dabei werden Listen verdächtigter Personen und Organisationen veröffentlicht, deren Gelder und Ressourcen zu sperren sind und denen keine Mittel zur Verfügung gestellt werden dürfen. Teilweise besteht sogar ein allgemeines Verbot, gegenüber diesen Personen Finanzdienstleistungen zu erbringen. In der Europäischen Union gelten seit längerem zwei Verordnungen unmittelbar in jedem EU-Mitgliedstaat, mit denen entsprechende Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN) umgesetzt werden. Über die VN werden die Listen der unter diesen EU-Verordnungen zu sanktionierenden Personen fortlaufend aktualisiert.

Darüber hinaus setzt die EU das Instrument der Finanzsanktionen neben weiteren Embargomaßnahmen – beispielsweise Handels- und Einreiseverbote – auch gegen Mitglieder missliebiger Regime und Ex-Regime ein. Diese Sanktionen basieren zum Teil gleichfalls auf VN-Resolutionen, zum Teil sind sie unilaterale Maßnahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU.

Für die Umsetzungspraxis der Banken bei Finanzsanktionen ist wichtig, dass die Daten über sanktionierte Personen zeitnah online verfügbar und dabei auch hinreichend ausführlich gehalten sind, um diese Personen eindeutig identifizieren zu können. Zu begrüßen ist daher, dass die EU-Kommission seit Juni 2004 den Banken eine Liste aller durch EU-Rechtsakte mit Finanzsanktionen belegten Personen und Organisationen zur kostenlosen Online-Nutzung zur Verfügung stellt.

Ein weiteres wichtiges Anliegen der Banken – wie auch der Unternehmen – mit internationalem Geschäft besteht darin, Rechtsicherheit zu erhalten, dass Sanktionen von Drittstaaten nicht auf ihre Operationen außerhalb dieser Drittstaaten – mithin extraterritorial – angewandt werden, wenn solche Transaktionen nach EU- und deutschem Recht zulässig sind.

Frage 23: Wo sollte sich die EU stärker in zwischenstaatlichen oder nichtstaatlichen Normungsgremien engagieren?

Den umfassendsten und insofern am besten geeigneten zwischenstaatlichen Rahmen zur Beseitigung diskriminierender Marktzugangsbarrieren für Auslandsniederlassungen von europäischen Banken und Wertpapierfirmen bilden die seit Ende 2001 laufenden Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO. Die WTO-Grundsätze gewähren ausländischen Anbietern von Gütern und Dienstleistungen Wettbewerbsgleichheit. Dabei ist die Gleichbehandlung aller ausländischen Firmen untereinander (Meistbegünstigung) sofort sicherzustellen, und als Ziel sukzessiver Verhandlungsrunden ist sodann auch die Gleichbehandlung mit heimischen Firmen (Inländerbehandlung) anzustreben.

Für die seit Ende 2001 laufende Doha-Runde hat die Konferenz der Minister der WTO-Staaten im Dezember 2005 in Hongkong nur relativ beschränkte Verhandlungsfortschritte erbracht. Immerhin vereinbarten die 149 WTO-Staaten das Auslaufen der Exportbeihilfen für Agrargüter bis Ende 2013. Im Hinblick auf die Verhandlungen zur Liberalisierung der

Dienstleistungsmärkte (GATS-Verhandlungen, nach dem General Agreement on Trade in Services) konnten die EU und die USA sowie auch Indien eine Verwässerung der Verhandlungsziele abwenden, die im Laufe der Ministerkonferenz auf Betreiben zahlreicher Entwicklungsländer drohte.

Die Formulierung dieser Verhandlungsziele war dringend erforderlich, denn die bislang vorliegenden Liberalisierungsangebote im Finanzdienstleistungsbereich müssen insgesamt als enttäuschend gelten. Ohne eine deutliche Nachbesserung wird die Doha-Runde im Finanzdienstleistungssektor nicht zu einer durchgreifenden Beseitigung diskriminierender Marktzugangsregeln führen. Die Europäische Union bleibt aufgerufen, die Doha-Runde engagiert zu nutzen, um substantielle Liberalisierungsverpflichtungen bei Bank- und Wertpapierdienstleistungen zu erreichen. Dies darf nicht versäumt werden, denn Nachverhandlungen zu Doha oder ein Ausweichen auf bilaterale Verhandlungen würden eine weitaus schwächere Handhabe zur Liberalisierung bieten. Die Erfolgchancen wären dann erheblich geringer.

Die gesamte Doha-Verhandlungsrunde der WTO-Staaten soll 2007 abgeschlossen werden. Dieses Zieldatum ist insbesondere deshalb geboten, weil nur bis dahin gute Aussichten für eine Ratifizierung der Ergebnisse der Doha-Runde durch den US-Kongress bestehen. Denn am 30. Juni 2007 läuft die „Trade Promotion Authority“ zum Abschluss internationaler Handelsverträge aus, die der Kongress dem US-Präsidenten verliehen hat, und ihre Erneuerung ist ungewiss.

Die EU verhandelt überdies parallel zur laufenden WTO-Runde mit wichtigen Drittstaaten wie den Mercosur-Ländern und den Mitgliedstaaten des Golf-Kooperationsrates über bilaterale Freihandelsabkommen. Auch diese können den europäischen Banken einen besseren Marktzugang verschaffen, wenn auch nur in den jeweiligen Ländern.

Sollte die Doha-Runde scheitern, dann würde diese Form der bilateralen Handelspolitik sicherlich an Bedeutung gewinnen. Weltwirtschaftlich entstünden dabei allerdings Verzerrungen gegenüber der multilateralen Liberalisierung in der WTO: Je nach Standort und Herkunft eines ausländischen Finanzinstitutes hätte dieses in einem Land – in Abhängigkeit von dessen bilateralen Handelsabkommen – unterschiedliche Marktzugangsrechte. Entsprechende Wettbewerbsverzerrungen bestünden auch zwischen den ausländischen Unternehmen in den anderen Wirtschaftssektoren eines Staates mit bilateralen Abkommen. Die EU wäre sicherlich noch besser als die meisten anderen Länder in der Lage, ihren Unternehmen und Banken durch ein Netz bilateraler

Abkommen einen befriedigenden Zugang zu wichtigen Märkten zu erschließen. Dennoch wäre dies aufwändiger als ein erfolgreicher Abschluss der Doha-Runde und würde auch erheblich weniger Länder einschließen als die 149 Mitgliedstaaten der WTO.

Deshalb sollte der erfolgreiche Abschluss der Doha-Runde weiterhin im Vordergrund der Gemeinsamen Handelspolitik der EU stehen. Darüber hinausgehende bilaterale Abkommen mit besonders attraktiven Drittstaaten blieben auch danach immer noch möglich. Die wettbewerbsverzerrenden Effekte der bilateralen Handelspolitik würden durch signifikante WTO-Liberalisierungsverpflichtungen deutlich abgemildert. Voraussetzung für einen erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde auch im Bereich der Dienstleistungsmärkte bleibt allerdings eine Marktöffnung der EU und anderer Industrieländer zugunsten der Exportinteressen der Entwicklungsländer bei Agrar- und Industriegütern. Hierfür bedarf es 2006 noch einer erheblichen Willensanstrengung aller Beteiligten.

Wir würden darüber hinaus eine Verbesserung der Transparenz des Standardsetting-Prozesses und der Rechenschaft im Rahmen des International Accounting Standards Board (IASB) begrüßen (z. B. Veröffentlichung von Diskussionspapieren vor der Veröffentlichung von Standardentwürfen; transparente Darstellung, wie sich das IASB mit Stellungnahmen zu Entwürfen auseinandergesetzt hat und aus welchen Gründen die darin vorgebrachten Argumente verworfen oder aufgegriffen werden; Veröffentlichung weiterentwickelter Standardentwürfe – zur erneuten Konsultation – in allen Fällen, in denen das IASB wesentliche Änderungen gegenüber dem Vorentwurf vorgenommen hat).

Die EU sollte sich mit Nachdruck beim IASB engagieren (eventuell auch finanziell). Europäische Interessen müssen bereits im Vorfeld der Entwicklung neuer Standards koordiniert und in einem frühen Stadium in den Standardisierungsprozess eingespeist werden. Dazu ist es wichtig, die Anwender der Standards, also die europäische Wirtschaft angemessen einzubeziehen und anzuhören. Hierzu sollte eine Struktur geschaffen werden, die das Know-how der European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) als Repräsentant der europäischen Wirtschaft nutzt. EFRAG sollte nicht nur – wie derzeit üblich – bei Fragen des Endorsements bestehender Standards herangezogen werden, sondern auch mit der Festlegung und der Durchsetzung europäischer Positionen bei Fragen der internationalen Rechnungslegung betraut werden.

5. WIE KANN SICHERGESTELLT WERDEN, DASS BÜRGER UND UNTERNEHMEN ÜBER DIE IM BINNENMARKT VORHANDENEN CHANCEN INFORMIERT SIND UND DAZU ERMUTIGT WERDEN, DIESE CHANCEN OPTIMAL ZU NUTZEN?

Frage 24: Informieren die Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen Ihrer Erfahrung nach ausreichend über die Chancen, die der Binnenmarkt bietet? Welche konkreten Maßnahmen würden Sie zur Verbesserung der Situation vorschlagen?