



Politik aktuell

# Mittelständische Banken in Europa stärken

Vielfalt im Finanzmarktbereich wahren

## 10 Positionen zur Europawahl 2019

des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken · BVR

Europa hat die Wahl. Doch die kommende Europawahl wird die erste ohne Beteiligung Großbritanniens sein. Nicht nur der Brexit setzt die Europäische Union (EU) unter Druck, sondern auch Re-Nationalisierungstendenzen und ein zunehmender Populismus in den verbleibenden Mitgliedsstaaten. Für einige gilt das Jahr 2019 als Schicksalsjahr der EU.

Für die Genossenschaftliche FinanzGruppe Volksbanken Raiffeisenbanken steht fest: Die europäische Einigung ist ein einzigartiges Friedens- und Wohlstandsprojekt. Wir wollen ein starkes und geeintes Europa. Doch damit Europa wieder stärker wird und relevant bleibt, muss es sich auf seine Grundwerte zurückbesinnen. Vielfältig, dezentral und subsidiär, das zeichnet Europa aus – ebenso wie die Genossenschaftsbanken. Zurecht ist das Motto der europäischen Einigung „In Vielfalt geeint“. Nationale und regionale Diversität sind kein Nachteil, sondern das Besondere an Europa. Statt durch zu weitgehende und zu bürokratische Regulierung europaweite „one-size-fit-all“-Lösungen herbeizuführen, sollten wir

die europäische Vielfalt und Subsidiarität wahren. Doch es braucht auch ein Mehr an europäischer Zusammenarbeit. Beispielsweise in den Bereichen Forschung oder Sicherung der europäischen Außengrenzen verspricht die europäische Kooperation einen Mehrwert für alle.

Auch im Banken- und Kapitalmarktbereich waren die Regulierungsschritte auf europäischer Ebene, die im Gefolge der Lehman Bankenkrise entstanden sind, ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Finanzmarktstabilität. Doch auch hier muss sichergestellt werden, dass durch eine hinreichend differenzierte Regulierung die Vielfalt im Banken- und Finanzmarktbereich erhalten bleibt. Zwar unterstützt die Genossenschaftliche FinanzGruppe klar die Zielsetzung der Regulierungsmaßnahmen, doch vermissen wir bei vielen Regeln oftmals einen Sinn für Proportionalität und Subsidiarität. Ein regionales Institut darf am Ende nicht so behandelt werden, wie eine international tätige Investmentbank. Ansonsten drohen dezentrale, erfolgreiche Geschäfts-



modelle, wie das genossenschaftliche Bankwesen, durch eine unangemessene Regulierung geschädigt zu werden.

Die auslaufende Legislaturperiode des Europaparlaments war eine **Phase der Regulierung**. Ziel- und Umsetzung der Regulierung waren aus Sicht der Genossenschaftsbanken richtig. Doch nun sollte Erreichtes genau betrachtet werden. Erfüllen die beschlossenen Regulierungen ihren Zweck, sind sie praktikabel und verhältnismäßig? Wird die Zielsetzung wirklich erreicht? Sind Erleichterungen gerade für wenig komplexe Banken, die den Mittelstand finanzieren, nötig? In der kommenden Legislaturperiode sollte der bestehende Regulierungsrahmen konsequent überprüft werden. Wir fordern daher eine **Phase der Konsolidierung** in der Banken- und Finanzmarktregulierung. Der Fokus der Finanzmarktpolitik der nächsten Jahre muss auf „better regulation“ liegen.

Das Geschäftsmodell der Genossenschaftsbanken war auch in der Finanzkrise ein Garant für Stabilität. Leider sind es gerade die kleineren, regional verankerten Bankinstitute, die eine überproportionale Last der Regulierung aus Brüssel und Basel tragen, obwohl sie nicht zu den Verursachern der Finanzkrise gehören. Eine unproportionierte Finanzmarktregulierung hat damit auch Auswirkungen auf die regionale Mittelstandsfinanzierung und damit auf die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Regionen. Die Stabilisierung der Finanzmärkte kann langfristig nur gelingen, wenn die Wirtschaft robust ist und wächst – und das nicht nur in einigen wenigen Metropolen unseres Landes. Es ist auch in den nächsten Jahren wichtig, dass die Rolle der Genossenschaftsbanken gestärkt und nicht geschwächt wird. In den nächsten Jahren braucht es daher eine stärker auf **mittelständische Banken** ausgerichtete Politik. Vor diesem Hintergrund formulieren wir nachfolgend unsere Positionen:

### Proportionalität bei der Regulierung umsetzen, eine Small Banking Box einführen

Regulierung, Aufsicht und Kontrolle sind wichtig, benötigen jedoch mehr Augenmaß. Regional tätige Banken dürfen nicht genauso behandelt werden wie international tätige, systemrelevante Institute.

Gerade kleinere und mittlere Institute sind, etwa im Hinblick auf die begrenzten Personalressourcen, im Verhältnis zu Großbanken stärker von den Regulierungsmaßnahmen im Banken- und Kapitalmarktbereich betroffen. Das ist paradox, denn kleinere und mittlere Institute gehören nicht zu den Verursachern der Finanzkrise und sind grundsätzlich nicht systemrelevant. Vielmehr hat die Finanzkrise gezeigt, dass gerade die deutschen Genossenschaftsbanken mit ihrer lokalen Verankerung und ihrem vergleichsweise risikoarmen Mittelstandsgeschäft ein Garant für einen stabilen und funktionsfähigen Markt sind. Sie haben das Bankensystem in der Krise gestützt, nicht gefährdet. Daher muss die

europäische Bankenpolitik der Zukunft stärker als bisher eine mittelständische Bankenpolitik sein. Das Proportionalitätsprinzip muss daher in allen Rechtsakten auch tatsächlich Anwendung finden, da sonst die Vielfalt des europäischen und deutschen Bankensystems bedroht ist. Die im Rahmen der Überarbeitung der europäischen Eigenkapital- und Liquiditätsregeln (CRR II und CRD V) auf den Weg gebrachten Erleichterungen für kleinere und mittlere Institute sind zu begrüßen, stellen aber nur einen Anfang dar, um Proportionalitätsaspekte nachhaltig zu beachten. Die Idee einer Small Banking Box muss daher auf der Agenda bleiben, z. B. bei der Umsetzung von Basel III.



## Die Zeit ist nicht reif für EDIS – keine Verge- meinschaftung der Einlagensicherung

Mit einer Vergemeinschaftung der Einlagensicherung in Europa drohen enorme Risikotransfers im Bankensystem und höhere Systemrisiken. Oberste Priorität muss stattdessen der deutliche Abbau der Risiken und deren risikogerechte Bepreisung bei den Banken haben.

Die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Einlagensicherungssystems (EDIS) wäre der Einstieg in eine unbegrenzte Haftung unter Banken für fremde Risiken. Angesichts der großen Unterschiede zwischen den Bankensystemen würde ein solcher Schritt die systemischen Risiken in Europa erhöhen und ein unfaires Transfersystem schaffen. Nicht alle Banken haben ausreichend Puffer, um Verluste im Abwicklungsfall aufzufangen. Zudem ist die notwendige deutliche Reduzierung notleidender Kredite noch längst nicht erreicht. So beträgt der Anteil in Italien 9,4 %, in Portugal 12 % und Griechenland sogar 43,4 % – weit entfernt von den 5 %, die als geringes Risikoniveau gelten. Die Bestände an Anleihen des eigenen Staates ist in einer Reihe von Ländern zu hoch und wird von den Finanzmärkten als potentiell destabilisierend angesehen. Unter

diesen Voraussetzungen würde eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherung kein Vertrauen in die Sicherheit der Spareinlagen in Europa schaffen, sondern Konflikte auslösen. Solange Risikoabbau und Risikoangleichung in ausreichendem Maße nicht erreicht sind, muss eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherung in Europa ausgeschlossen werden. Ansonsten drohen umfangreiche Transfers von stabilen hin zu instabilen Banken. Das schafft Fehlanreize, die Moral-Hazard-Verhalten provozieren. Damit würden gerade auch die gut funktionierenden genossenschaftlichen Sicherungssysteme unter Druck geraten. Die Zeit ist nicht reif für EDIS. Stattdessen sollten u. a. klare Abbauziele bzw. Zielquoten für Non Performing Exposures sowie von Staatsanleihen auf Einzelbankenebene definiert werden.

## Nachhaltige Finanzierungen sinnvoll fördern

Nachhaltiges Wirtschaften gehört seit jeher zum Geschäftsmodell genossenschaftlicher Finanzinstitute in Deutschland. Wir begrüßen deshalb grundsätzlich das Ziel der Europäischen Kommission, mehr Mittel für eine nachhaltige Wirtschaft bereitzustellen.

Der BVR unterstützt die Maßnahme der Kommission zur Schaffung einer europaweiten einheitlichen Klassifizierung für nachhaltige Finanzprodukte. Kapitalmarktanlagen, wie z. B. green bonds, dürfen dem traditionellen Bankgeschäft gegenüber jedoch nicht bevorzugt werden und müssen von Anfang an in die Nachhaltigkeitsüberlegungen eingebunden werden. Weitere regulatorische Vorgaben zur Integration der Faktoren Umwelt, Soziales und Governance (ESG) in die Prozesse der Banken sollten erst folgen, wenn es einheitliche Kriterien für die Beurteilung der Nachhaltigkeit von Finanzprodukten gibt, die Praxistauglichkeit dieser Kriterien sichergestellt ist und genug

Zeit bestand, sich an die neuen Regeln anzupassen. Zudem sollte ein Bestandsschutz für Finanzdienstleistungen gelten, die abgeschlossen wurden, bevor die noch zu erarbeitende Taxonomie angewendet wird. Die unbestritten notwendigen Übergangsfristen dürfen erst laufen, wenn der Rechtsrahmen auf allen Ebenen (einschließlich etwaiger delegierter Rechtsakte) final ist. Zudem sollten die Vorgaben hinreichend flexibel sein, damit der Markt praxistaugliche Lösungen entwickeln kann. Insgesamt ist darauf zu achten, den Verwaltungsaufwand von Banken und Unternehmen nicht übermäßig zu steigern.



## Chancen der Digitalisierung wettbewerbsneutral nutzen

Im Zeitalter der Digitalisierung verändern neue Technologien und Wettbewerber das traditionelle Bankgeschäft. Die regulatorischen Rahmenbedingungen müssen jederzeit Anlegerschutz gewährleisten und Innovationen zulassen. Es braucht fairen Wettbewerb, getreu dem Grundsatz: „Gleiches Geschäft, gleiches Risiko, gleiche Regeln.“

Merkmal der Genossenschaftsbanken ist die Nähe zum Kunden. Die Digitalisierung sowie die Dynamik etablierter und neuer Wettbewerber verändern das Kundenverhalten und die Kundenerwartungen. Die Genossenschaftsbanken sind diesem Trend frühzeitig begegnet. Doch auch immer mehr Drittanbieter, sogenannte Fintechs, haben das Potenzial des digitalen Bankings erkannt und bieten zunehmend eigene Finanzdienstleistungen an. Innovationen im Markt beleben das Bankgeschäft und schaffen neue Produkt- und Servicelösungen für den Kunden aber auch für die internen Prozesse in den Instituten. Gleichwohl stehen für uns der Kundenschutz und faire Wettbewerbs-

bedingungen an erster Stelle. Unter dem Motto „Gleiches Geschäft, gleiches Risiko, gleiche Regeln“ spricht sich der BVR gegen sogenannte Sandboxes aus, die regulatorische Ausnahmeregelungen im Markt darstellen. Häufig stehen hinter Fintechs starke Investoren. Faire Rahmenbedingungen gilt es auch bei der Nutzung von Kundendaten zu schaffen. Digitalisierte Prozesse produzieren immer mehr Daten. Big Data Analytics kann mit Hilfe von künstlicher Intelligenz die immer größeren und zumeist unstrukturierten Kundendaten auswerten und passgenaue Bankprodukte und -services für den einzelnen Kunden bereitstellen. Auch Banken sollen die neuen Technologien nutzen können.

## Die Zukunft des Zahlungsverkehrs sicher gestalten

Die Vernetzung in einem neuen digitalen Ökosystem bietet große Chancen, geht aber auch einher mit Risiken. Bei Zahlungssystemen sind letztlich immer die Banken in der Primärhaftung. Daher ist die Sicherheit von Zahlungssystemen von existentieller Bedeutung.

Mit der EU-Zahlungsdiensterichtlinie (PSD II) wurde die Öffnung der Bankschnittstellen für Drittdienste (Zahlungsauslöse- und Kontoinformationsdienste) vorgeschrieben. Für die Nutzung dieser Schnittstellen müssen Drittdienste somit keine Verträge mit den Kreditinstituten schließen und diesen auch nichts bezahlen, obwohl die Infrastruktur der Banken genutzt wird. Für die Sicherheit des Zahlungssystems ist es allerdings wichtig, dass die kontoführende Bank Drittdienstleister tatsächlich identifizieren kann, da diese über weitreichende Zugriffsrechte verfügen. Auch in zukünftigen Überarbeitungen der PSD II muss darauf unbedingt geachtet werden. Zudem müssen die entsprechenden Aufsichtsregeln für alle Banken und Drittdienstleister auch tatsächlich

gleich interpretiert und angewendet werden. Die deutschen Kreditinstitute werden zusammen mit anderen europäischen Instituten eine einheitliche und regelkonforme Schnittstelle für Drittdienstleister implementieren. Über diese sogenannte dedizierte Schnittstelle gewähren Banken somit Fintechs, aber auch Anbietern wie Google, Apple, Facebook und Amazon (sogenannten GAFAs), den Zugang zu Kundendaten. Der preisfreie Zugang zu Daten und technischen Basisdiensten (z. B. NFC, Fingerprintschnittstelle sowie Ortungs- und Bewegungsdaten) der GAFAs bleibt anderen Dienstleistern wie Banken allerdings verwehrt. Diese Wettbewerbsverzerrung muss behoben werden.



### **Wirtschafts- und Währungsunion: Reformweg hin zur Stabilitätsunion**

Der langfristige Erfolg der Währungszone liegt in einer klugen Wirtschaftspolitik und in soliden öffentlichen Finanzen. Die Reform der Eurozone muss daher auf eine Stärkung der Fiskalregeln abzielen statt auf die Schaffung neuer Transfers.

Die Eurozone hat bei der Bewältigung der Staatsschuldenkrise Fortschritte gemacht. Doch die Krise hat deutlich gezeigt: Die Eurostaaten müssen ihre Wirtschaftspolitik konsequenter auf Stabilität und Wachstum ausrichten. Denn nur echte wirtschaftliche Konvergenz und nachhaltige Staatsfinanzen sichern langfristig den Zusammenhalt der Währungsunion. Dafür braucht es mutige Reformen, aber nicht mehr Umverteilung zwischen den Staaten. Das Ziel der Währungsunion als auch der gesamten EU muss lauten: Stabilitätsunion statt Transferunion. Nicht nachhaltige Finanzpolitik in Ländern der Eurozone gefährdet hingegen die Gemeinschaftswährung und macht die Währungsunion als Ganzes krisenanfälliger. Die Eurozone muss stabiler und wettbewerbsfähiger werden. Doch aktuelle Reformvorschläge – wie die Idee eines Eurozonen-Budgets oder eines sogenannten Schlechtwetterfonds – greifen zu kurz. Auch der Vorschlag einer

europäischen Arbeitslosenversicherung, wie sie unter anderem von der Europäischen Kommission gefordert wird, lehnen wir ab. Hier gilt, was bei der Vergemeinschaftung der Bankeinlagen gilt: Solche neuen Transfers bergen die Gefahr, dass falsche Anreize gesetzt werden. Dann könnte sich womöglich eine weniger nachhaltige Wirtschaftspolitik in den Eurostaaten durchsetzen, die zu weniger Wohlstand und Stabilität in den Ländern führt. Daher sollten die Reformen in der Eurozone vor allem darauf abzielen, die Bindungskraft der Fiskalregeln zu erhöhen. Der Rettungsfonds ESM sollte Hilfen auch weiterhin nur nach einstimmiger Entscheidung der Mitgliedsstaaten und nur unter Reformauflagen beschließen. Auch sollten Regeln für ein staatliches Insolvenzverfahren eingeführt werden. Nur so wird sichergestellt, dass sich die Eurozone zu einer Stabilitätsunion entwickelt und die Akzeptanz des Eurosystems in der Bevölkerung zunimmt.

### **Stärkung der Mittelstandsfinanzierung bei Ausgestaltung der Kapitalmarktunion**

Bei der Ausgestaltung der Kapitalmarktunion darf die Kreditfinanzierung durch regionale Banken nicht benachteiligt werden. Erforderlich ist eine Weiterentwicklung der Kapitalmarktunion in Form einer echten Mittelstandsoffensive.

Die deutschen Volksbanken Raiffeisenbanken sind dem Mittelstand in besonderem Maße verbunden. Das zeigt sich auch an ihrer ähnlichen Struktur: Wie der Mittelstand sind auch Kreditgenossenschaften dezentral aufgestellt. Der Finanzierungsbedarf mittelständischer Unternehmen war wesentlicher Anlass für die Gründung von Kreditgenossenschaften. Wir begrüßen deshalb generell das im Rahmen der Kapitalmarktunion gesetzte Ziel der Europäischen Kommission, den Zugang zu Finanzmitteln insbesondere für kleinere und mittlere

Unternehmen (KMU) zu verbessern. Eine einseitige Förderung der Kapitalmarktfinanzierung birgt allerdings die Gefahr, sowohl am Bedarf der Unternehmen vorbei zu gehen als auch die Entwicklung von Schattenbankaktivitäten zu fördern. Die Kreditfinanzierung darf daher bei der Etablierung neuer Instrumente keinesfalls benachteiligt werden. Insgesamt sollten zukünftige Maßnahmen zielgerichtet erfolgen und keine unnötigen Regulierungslasten mit sich bringen.



## „Besser Regulieren“ als dauerhaftes Prinzip umsetzen

Finanzmarktregulierung ist kein Selbstzweck. Gute Regulierung zeichnet sich darin aus, dass sie Kunden und Unternehmen mehr Nutzen stiftet als sie Lasten aufbürdet. Regulierung muss in den Folgen abgeschätzt sein. Auch hier gilt es, Subsidiarität zu wahren.

Prinzip der Banken- und Finanzmarktregulierung muss „besser Regulieren“ und nicht einfach „mehr Regulieren“ sein. Subsidiarität ist eines der Grundprinzipien Europas und muss auch bei der Regulierung gelten. Das bedeutet auch, dass es keine undifferenzierte Kompetenzausweitung für die europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs) zulasten der nationalen Aufseher geben darf. Die ESAs sind mit einzelnen Märkten nicht vertraut und dürfen daher keine strategischen Ziele und Prioritäten definieren. Direkte Aufsichtsbefugnisse der ESAs sind allenfalls sinnvoll, wenn sie sich auf europaweite Angelegenheiten beziehen. Zudem müssen die Basel III-Regelungen innerhalb der EU maßvoll umgesetzt werden. Eine simultane Umsetzung in allen wichtigen Jurisdiktionen ist dabei zwingend, da ansonsten Wettbewerbsverzerrungen zum Schaden für europäische und deutsche Kreditinstitute drohen. Grundsätzlich sollte die Überprüfung auf Praktikabilität und Zielgenauigkeit der Regulierungsmaßnahmen oberstes Gebot sein, denn nicht immer erreichen die Entwürfe und Ver-

ordnungen ihre selbstgesteckten Ziele oder nur, indem enorme administrative Lasten entstehen. Damit drohen Schäden für das regionale Angebot von Bankdienstleistungen und Nachteile für den Verbraucher aber auch für die gesamte Volkswirtschaft. Damit das Ziel „besser Regulieren“ erreicht werden kann, müssen insbesondere Rechtssicherheit und ausreichende Umsetzungsfristen gegeben sein, so auch bei der Umsetzung der Benchmark-Verordnung. Hier müssen durch die Entwicklung neuer verordnungskonformer Benchmarks Nachfolger für Euribor und Eonia geschaffen werden. Zudem muss durch eine Verlängerung der Übergangsfristen der reibungslose Übergang für die Nutzung und Bereitstellung der Benchmarks bis Dezember 2021 ermöglicht werden. Zum Standardrepertoire einer regulierungspolitischen Agenda sollte daher ein standardisiertes Verfahren zur Folgenabschätzung gehören. Nur so können kostspielige und aufwendige Doppelstrukturen und kontraproduktive Wechselwirkungen benannt und behoben werden.

## Den Finanz- verbraucherschutz praxisnah gestalten

Guter Verbraucherschutz ist der Genossenschaftlichen FinanzGruppe ein wichtiges Anliegen. Wenn aber überzogene Bürokratie es faktisch unmöglich macht, ein Produkt anzubieten, ist keiner Seite geholfen. Finanzverbraucherschutz muss die Interessen der Verbraucher und des Marktes sinnvoll austarieren.

Auch im Verbraucherschutz muss die Zielsetzung der Maßnahmen klar sein und erreicht werden. Wenn jedoch Anforderungen an den Verbraucherschutz bei Banken so hohe Kosten hervorrufen, dass in Teilen auf ein weiteres Angebot verzichtet wird, dann führt die Regulierung dazu, an sich kundenfreundliche Produkte aus dem Markt zu drängen. Das treibt den Verbraucher am Ende in die Arme

von Schattenbanken, die wenig bis gar nicht reguliert und beaufsichtigt werden. Der BVR hält das MiFID II zugrundeliegende Konzept „Anlegerschutz durch Transparenz“ weiterhin für sachgerecht. Allerdings erweisen sich die Informations- und Dokumentationspflichten in der Praxis als zu komplex und sollten deshalb nachjustiert werden.



**Finanztransaktions-  
steuer aufgeben –  
Belastung von Unter-  
nehmen & Sparern  
droht**

Zurecht wurde die Finanztransaktionssteuer bisher nicht eingeführt. Die Gefahr besteht, dass die Steuer privates Sparen und die Finanzierung der Realwirtschaft hemmt. Europäische Vorhaben, eine Finanztransaktionssteuer einzuführen, sollten aufgegeben werden.

Befürworter erhoffen sich von einer Finanztransaktionssteuer viel: Die Finanzbranche soll stärker an der Finanzierung öffentlicher Budgets beteiligt werden und es sollen Anreize gesetzt werden, um risikoreiche Finanzgeschäfte zurückzufahren. Zwar zielt die vorgeschlagene Finanztransaktionssteuer ausdrücklich auf die Finanzwirtschaft ab, im Ergebnis wird sie aber Unternehmen der Realwirtschaft und private Sparer treffen. Die Unternehmen müssen im internationalen Wettbewerb zahlreiche Risiken absichern, neben Währungskursen auch Zinsrisiken und die Preise von Rohstoffen. Mit der Einführung der Steuer würden Absicherungsinstrumente deutlich verteuert. Das beeinträchtigt das Exportgeschäft vieler deutscher Unternehmen zulasten von Wachstum und Beschäftigung. Auch eine ausschließliche Besteuerung von

Aktiengeschäften belastet die private und die betriebliche Altersvorsorge und mindert deren Attraktivität. Dadurch kommt es zu dem paradoxen Ergebnis, dass der Staat einerseits die private und betriebliche Altersvorsorge fördert, beispielsweise durch die Zulagenförderung oder Steuervorteile, wie bei der Riesterrente, andererseits den Sparern das Geld aber über die Finanztransaktionssteuer wieder wegnimmt. Auch durch eine schrittweise Einführung werden diese Probleme nicht vermieden. Von einer Finanztransaktionssteuer würden im Ergebnis nur Finanzplätze profitieren, die sich nicht an der Finanztransaktionssteuer beteiligen, da Geschäfte dorthin verlagert werden. Die Finanztransaktionssteuer droht mehr Schaden anzurichten als Nutzen zu stiften und ist daher abzulehnen.

**Kontakt:**

**Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken · BVR**

**Verbindungsstelle Parlament/ Europapolitik**

Schellingstraße 4  
D-10785 Berlin

Rue de l'Industrie 26-38  
B-1040 Brüssel

Ihre Ansprechpartner: Thomas Stammen (t.stammen@bvr.de), Mirian Fabian Breuer (m.breuer@bvr.de), Dr. Volker Heegemann (v.heegemann@bvr.de) und Selina Glaap (s.glaap@bvr.de)  
Telefon: +49 30 2021 1605, +32 2 289 68 50 Mail: bvr-europa@bvr.de und politik@bvr.de,  
Internet: www.bvr.de