



BVR-Positionen Nr. 1/ September 2019

Vielfalt in Europa erhalten – Proportionalität stärken

Prioritäten des BVR für die Europäischen Institutionen 2019-2024



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



Vorwort

Mittelständische Banken in Europa stärken!

Im Mai 2019 fanden die Europawahlen statt. Bürgerinnen und Bürger der gesamten Europäischen Union waren aufgerufen, das neue Europäische Parlament zu wählen. Aber auch die Europäische Kommission muss sich im Nachgang der Wahlen neuformieren und Schwerpunkte setzen. Die Weichen für das Europa der nächsten Jahre werden gestellt.

Die Genossenschaftliche FinanzGruppe Volksbanken Raiffeisenbanken setzt sich für ein starkes und geeinigtes Europa ein. Ganz nach dem Motto „In Vielfalt geeint“ ist die Stärke der EU, dass sie vielfältig, dezentral und subsidiär ist – genau wie die Genossenschaftsbanken.

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 Finanzkrise 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, er-

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

Die vergangene 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 dieser 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.



Foto: Christian Wiediger, Unsplash

Das Geschäftsmodell der Genossenschaftsbanken ist ein Garant für Stabilität – das galt auch in der Finanzkrise. 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 unproportionale Finanzmarktregulierung hat 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. Es ist 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 in Europa.

Mit diesem Papier wollen wir aufzeigen, welche Maßnahmen aus Sicht des BVR die Prioritäten der europäischen Institutionen in den nächsten Jahren sein müssen, um mittelständische Banken in Europa zu stärken.



Marija Kolak
Präsidentin



Gerhard Hofmann
Mitglied des Vorstands



Dr. Andreas Martin
Mitglied des Vorstands



1. EDIS / Bankenunion

1.1. European Deposit Insurance Scheme – „EDIS“

Ende 2015 hat die EU-Kommission einen Legislativvorschlag zur vollständigen Vergemeinschaftung der Einlagensicherung in der Eurozone vorgelegt und diesen im Oktober 2017 modifiziert. Der Berichtsentwurf mit vielen Änderungsanträgen der Berichterstatterin des Europäischen Parlaments wurde bislang von den zuständigen Institutionen nicht offiziell diskutiert, und auch auf Ratsebene konnte trotz vielfältiger Aktivitäten (diverse Working- und Expert-Groups wurden gegründet) keine Einigung im Hinblick auf die weitere Verfahrensweise mit diesem hochkontroversen Dossier erzielt werden.

- Angesichts des neu eingeführten Regimes der Abwicklung von Banken sollte die Einlagensicherung ohnehin deutlich entlastet werden.

BVR-Petiten:

- EDIS impliziert eine unbegrenzte Haftungsübernahme für fremde Verbindlichkeiten unter Banken und ist abzulehnen.
- Die Einlagensicherungsrichtlinie (DGSD) aus Juni 2014 geht bewusst und richtigerweise den Weg der Harmonisierung statt der Vergemeinschaftung nationaler Systeme. Wir halten es für ausreichend, die DGSD nach einer Erfahrungsperiode bei Bedarf anzupassen.
- Die EU darf gut funktionierende Sicherungssysteme wie die Institutssicherung, die im Übrigen in der DGSD adäquat berücksichtigt wird, nicht durch Regulierung zerstören. Ansonsten droht ein Strukturbruch mit einer faktischen Präferenz für Bankkonzerne ausgelöst zu werden.
- Bevor weitere Schritte zu einer Vergemeinschaftung der gesetzlichen Einlagensicherung diskutiert werden, müssen die Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden, u. a.: Reduzierung von Risiken in den Bankbilanzen mit Blick auf „non-performing loans“, Abbau der von Instituten gehaltenen Staatsanleihen des eigenen Staats inkl. einer adäquaten Risikogewichtung und Limitierung von Staatsanleihen, Angleichung des Insolvenzrechts innerhalb der Eurozone sowie umfassendes Impact Assessment anstelle einer unzureichenden Effektanalyse.



2. Bankenaufsicht

2.1. CRR II/CRD V und CRR III/CRD VI

Im Rahmen der kürzlich abgeschlossenen Überarbeitung der CRR wurden Erleichterungen für kleine, nicht-komplexe Institute geschaffen. Damit haben proportionale Regelungen aber keineswegs einen Abschluss erreicht. Vielmehr muss im Rahmen der Umsetzung von Basel IV im Rahmen der CRR III / CRD VI der eingeschlagene Weg konsequent weitergegangen werden.

BVR-Petiten:

- Erleichterungen aus der CRR II/CRD V, die weiterer Ausführungsarbeiten bedürfen, müssen nunmehr zielgerichtet aufgegriffen werden. Dies gilt insbesondere für die anstehenden Arbeiten der EBA zur Entlastung kleiner, nicht-komplexer Institute im Meldewesen (Kostensparnis von 10 bis 20 %).
- Erweiterung der proportionalen Ausgestaltung auf alle bankaufsichtlichen Regelungen der Säule I bei der Umsetzung von Basel IV. Insbesondere in den Bereichen Unterlegung von Kreditrisiken und Behandlung von Marktpreisrisiken sind Erleichterungen für kleine und auch mittelgroße Institute dringend erforderlich.
- Geprüft werden muss zudem im Rahmen der CRR III /CRD VI eine weitere Ausdifferenzierung der proportionalen Regelungen um Klippeneffekte der Einteilung in kleine und nicht-komplexe Institute, andere Institute und große Institute zu vermeiden.

Umsetzung: Die Arbeiten der EBA zur Prüfung von Erleichterungen im Meldewesen sollten kurzfristig aufgenommen werden. Die Umsetzung der Vorgaben von Basel IV steht ohnehin auf der Agenda. Das Kleinbankenregime in der Schweiz sollte näher untersucht und auf seine (teilweise) Übertragbarkeit auf die Europäische Union hin geprüft werden.

2.2. Umsetzung von Basel IV in Europa

Das Ende 2017 geänderte Rahmenwerk, welches insbesondere Änderungen bei der Behandlung von Marktpreisrisiken, Kreditrisiken und operationellen

Risiken vorsieht, soll unter der neuen Kommission und dem neuen Europarlament in der EU umgesetzt werden. Neben einer proportionalen Umsetzung, die die Belange kleiner und mittlerer Banken berücksichtigt, müssen insbesondere die Besonderheiten des deutschen und des europäischen Marktes berücksichtigt werden.

BVR-Petiten:

- Für kleine, nicht komplexe Banken sollte geprüft werden, ob der bisherige Kreditrisikostandardansatz beibehalten werden kann. Basel III (neu) weicht für diese Institute wenig vom bisherigen Standard ab, so dass der Aufwand bei den Instituten in keinem guten Verhältnis zum Nutzen einer Änderung entsteht.
- Die bisher in der EU geltenden Erleichterungen bei der Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) müssen beibehalten werden. Überprüfungen durch die EBA und die Kommission in den vergangenen Jahren haben die geringen Verlustquoten bei diesen Krediten wiederholt bestätigt.
- Strategische Beteiligungen, wie sie insbesondere in verbundstrukturierten Gruppen zwischen den einzelnen Mitgliedern bestehen, sollten das bisherige Risikogewicht beibehalten. Basel sieht hier um 2,5-fach höhere Eigenmittelanforderungen vor, die bei derartigen Beteiligungen aus Risikogesichtspunkten nicht gerechtfertigt sind.
- Die institutsindividuelle Festlegung des Diversifizierungskriteriums bei der Zuordnung von Forderungen in die Forderungskategorie „Mengengeschäft“ muss beibehalten werden. Die von Basel vorgesehene pauschale Festlegung würde bei kleinen Banken zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen im Kreditgeschäft mit Privatpersonen und KMU führen.

Umsetzung: Die Umsetzung der Vorgaben von Basel IV soll nach der Sommerpause 2019 beginnen. Basel III „freeze“ für kleine, nicht-komplexe Banken.

2.3. Anpassung der BRRD und SRMR

Ende April hat die Kommission einen Bericht über die Anwendung und weitere Anpassung der BRRD und SRMR veröffentlicht. Vor dem Hintergrund we-



niger praktischer Anwendungsfälle folgert die Kommission, dass es zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht ist, weitere Änderungen der BRRD und SRMR vorzunehmen. Dies gilt auch für Zielparameter oder Ansparrhöhe des Abwicklungsfonds.

BVR-Petiten:

- Aus unserer Sicht sind die bestehenden Regelungen zum Abwicklungsfonds zu überdenken. Dies gilt nicht nur vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Frage, warum Institute, die nicht abgewickelt werden, einen jährlichen ansteigenden Betrag in den Abwicklungsfonds zahlen sollten. Vielmehr wurden auch Schwachstellen der bestehenden Regulierung deutlich. So bilden etwa für die risikoangepasste Berechnung „Ausreißerinstitutione nach oben“ den Maßstab für alle übrigen Institute.
- Zu überdenken sind auch die Regelungen zur Sanierungsplanung für Mitgliedsinstitute eines institutsbezogenen Sicherungssystems (IPS). Trotz bestehender, nachweislich funktionierender Verfahren unseres IPS muss mit erheblichem bürokratischem, personellem und kostenmäßigem Aufwand ein Sanierungsplan erstellt werden. Auf die Anforderung der Sanierungsplanung für Mitgliedsinstitute eines IPS, auf die vereinfachte Anforderungen Anwendung finden, sollte vollständig verzichtet werden.

Umsetzung: Zwar sieht die Kommission zurzeit keinen Handlungsbedarf in Sachen Änderungen von BRRD und SRMR. Dennoch sollten die Punkte möglichst regelmäßig gegenüber der Kommission vorgebracht werden.



3. Nachhaltige Finanzierung

3.1. EU-Aktionsplan: Finanzierung nachhaltigen Wachstums

Die EU-Kommission verfolgt mit ihrem EU-Aktionsplan „Finanzierung nachhaltigen Wachstums“ das Ziel, einen umfassenden Wandel des Finanzsystems hin zu mehr Nachhaltigkeit einzuleiten. Der künftige Rechtsrahmen für die Integration von ESG-Risiken im Vertrieb von Finanzinstrumenten zeichnet sich bereits ab. So hat es in der ersten Jahreshälfte 2019 einen politischen Kompromiss bei den Verordnungsentwürfen über Offenlegungsanforderungen von Finanzmarktteilnehmern (DisclosureVO) und Nachhaltigkeitsbenchmarks (BenchmarkVO) gegeben. Daneben haben die EU-Kommission und ESMA bereits Vorschläge für delegierte Rechtsakte zu MiFID II veröffentlicht, die im Detail aber nach wie vor kontrovers sind. Aufgrund der Verzahnung von der DisclosureVO und den Vertriebsregularien unter MiFID II sollen die Dossiers – dem Vernehmen nach – als Gesamtpaket im Herbst dieses Jahres formell beschlossen und verkündet werden. Daneben sollen in den nächsten Monaten insbesondere eine EU-Taxonomie für nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten und EU-Standards für grüne Finanzprodukte entwickelt, die Einbindung der Nachhaltigkeit in die Aufsichtsvorschriften geprüft und die Leitlinien für die Offenlegung nichtfinanzieller Informationen aktualisiert werden.

BVR-Petiten:

Wertpapiervertrieb (DisclosureVO / MiFID II / ESMA Final Report):

- Die gesetzliche Verankerung von ESG-Aspekten im Anlageberatungsprozess nach MiFID II muss praktikable und rechtssicher sein. Zunächst gilt es, Standards für eine Einordnung und Kennzeichnung der Produkte zu entwickeln.
- Entscheidend ist zudem, dass sich die Vertriebe auf eine entsprechende herstellerseitige Einordnung und Kennzeichnung verlassen können. Die Vorschläge im ESMA Final Report zu Product Governance, welche eine Plausibilisierung der Hersteller-Zielmärkte durch die vertreibenden Stellen erfordern, werden dem nicht gerecht.
- Die vorgeschlagenen Umsetzungsfristen erscheinen zu kurz. Wir fordern weiterhin eine Frist von mindestens 18 Monaten, welche

erst mit dem Vorliegen aller finalen Level-II-Rechtsakte zu laufen beginnen darf.

Taxonomie:

- Die Taxonomie sollte nicht normativ sein, sondern einen deskriptiven Charakter haben.
- Die Zuständigkeit des europäischen Gesetzgebers darf nicht ausgehöhlt oder ersetzt werden. Insbesondere dürfen NGOs nicht die Rolle des Gesetzgebers übernehmen.
- Erfordernis einer einfachen und in der Praxis anwendbaren Taxonomie, die insbesondere von kleinen und mittelgroßen Unternehmen ohne großen bürokratischen Aufwand genutzt werden kann.
- Bestandsschutz für vor dem verbindlichen Einführungszeitpunkt der Taxonomie vertraglich abgeschlossene Finanzdienstleistungen.
- Keine braune Taxonomie, d.h. keine Festlegung eines Ausschusskatalogs, welche Eigenschaften ein Finanzprodukt bzw. -dienstleistung für die Einordnung als nachhaltig disqualifizieren.
- EU-Taxonomie als elementare Grundlage für darauf aufbauende Legislativmaßnahmen im Bereich Nachhaltigkeit.

EU-Standards für grüne Finanzprodukte:

- Eco-Label: Die Verwendung des Labels sollte freiwillig sein. Je nach Produktkategorie kann auch der Vertrieb ohne Label (etwa aufgrund von Kosten/Nutzen-Erwägungen) oder die Verwendung bereits etablierter Labelstrukturen (Bsp.: FNG-Siegel) zweckmäßig sein.
- Green Bond Standard: Der Gesetzgeber sollte auf das bereits im Markt vorhandene Know-how aufbauen und sich an bestehenden Marktstandards (Bsp.: Green Bond Principles der International Capital Markets Association) orientieren. Darüber hinaus sollten Grandfathering-Regelungen für Bestandsprodukte geschaffen werden, da Änderungen an bereits begebenen Bond-Strukturen nicht praktikabel sind.

Einbindung der Nachhaltigkeit in die Aufsichtsvorschriften:

- Nachhaltigkeit darf nicht pauschal mit geringerem Risiko gleichgesetzt werden; das tatsächliche Risiko sollte für die Eigenkapitalunterlegung der Kreditinstitute maßgeblich sein.



- keine Schaffung einer Risikokategorie „Nachhaltigkeitsrisiken“, Nachhaltigkeitsrisiken sollten in den bisherigen Risikokategorien abgebildet werden

Leitlinien für die Offenlegung nichtfinanzieller Informationen:

- Praktikable Leitlinien für Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten. Keine Absenkung dieses Schwellenwerts, da es für Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten kaum und nur mit sehr hohem Aufwand umsetzbar ist.



4. Kapitalmarkt

4.1. MiFID II-Review – Informationspflichten im institutionellen Bereich

Durch MiFID II wurden die Informationspflichten von Banken gegenüber Kunden stark ausgeweitet. Insbesondere gelten nunmehr zahlreiche Informationspflichten, die früher nur gegenüber Privatkunden bestanden, auch gegenüber professionellen Kunden und zum großen Teil auch gegenüber geeigneten Gegenparteien, einschließlich Banken im Interbankengeschäft. Gegenstand des MiFID II Reviews sollte u. a. die Überprüfung dieser Ausweitungen sein.

BVR-Petiten:

- Das aktuelle rechtliche Konzept der Informationspflichten schießt über das Ziel hinaus. In der Folge haben sich Institute im Interbankengeschäft Ende 2017 beispielsweise gegenseitig umfangreiche Broschüren zugesendet. Den Instituten, die sich auf Augenhöhe begegnen und regelmäßig bereits seit Jahren handeln, bringen diese Informationen keinen Mehrwert. Die extrem ausgeweiteten Informationspflichten im institutionellen Bereich (Geschäfte mit professionellen Kunden und geeigneten Gegenparteien) führen zu unnötigem Bürokratismus und sollten zurückgefahren werden.
- Dies gilt insbesondere auch für die Kostentransparenzvorgaben. Zwar sieht Art. 50 Abs. 1 MiFID II-Delegierte VO (EU) 2017/565 die Möglichkeit vor, eine eingeschränkte Anwendung der Kostentransparenzanforderungen zu vereinbaren. Dieses Modell ist jedoch nicht praxistauglich. Zudem ist es auf Basis der geltenden Opt-out-Regelung nicht möglich, einen vollständigen Verzicht auf die Kosteninformationen zu vereinbaren, und es bestehen Ausschlüsse im Falle der Anlageberatung, der Finanzportfolioverwaltung und bei eingebetteten Derivaten. Für geeignete Gegenparteien und professionelle Kunden wäre im Hinblick auf die vorrangig dem Anlegerschutz dienenden Vorschriften, mit denen ein Informationsgefälle vermieden werden soll, stattdessen allenfalls eine Opt-in-Regelung sinnvoll.
- Daneben sollte klargestellt werden, dass die Ex-ante-Kosteninformation im institutionel-

len Bereich auch durch standardisierte Kosteninformationen erfolgen kann, und zwar auch über den von ESMA für alle Kundengruppen schon ausdrücklich als zulässig anerkannten Anwendungsbereich hinaus (vgl. ESMA Q&A zu MIFID II/MiFIR – Investor Protection, Kapitel 9, Frage 23, Stand 28. März 2019).

Umsetzung: Da eine Nachjustierung der MiFID II-Regeln für die Praxis von erheblicher Bedeutung ist, sollte der MiFID II-Review so zeitnah wie möglich in Angriff genommen werden.

4.2. MiFID II-Review – Ex-ante-Kosteninformationspflicht

MiFID II sieht vor, dass dem Kunden vor der Order eine Ex-ante-Kosteninformation zur Verfügung gestellt wird. Dies kann insbesondere im Telefongeschäft und bei Auftragseingängen über Brief, Fax oder Überweisungsträger zu Schwierigkeiten führen. Bislang fehlt es an einer Ausnahmeregelung, die unter bestimmten Voraussetzungen eine nachträgliche Zurverfügungstellung der Kosteninformation oder einen Verzicht des Kunden auf die Ex-ante-Kosteninformation ausdrücklich erlaubt. Gegenstand des MiFID II Reviews sollte daher u. a. die Überprüfung dieser Regelungslücke sein.

BVR-Petiten:

- Änderungen des Wertpapierrechts sind aus deutscher Sicht unverzichtbar. Die neue EU-Kommission sowie die Bundesregierung sollten sich für eine kundengerechtere Regulierung einsetzen.
- In bestimmten Fällen, wie beispielsweise im Telefongeschäft, liegt die zwingende Zurverfügungstellung von Ex-ante-Kosteninformationen nicht immer im Kundeninteresse. Fast zwei Drittel der Kunden (62,7 Prozent) haben im Rahmen einer Studie der Ruhr-Universität Bochum den Wunsch geäußert, auf eine Ex-ante-Kosteninformation verzichten zu können. Hierzu sollte eine gesetzliche Regelung aufgenommen werden.
- Abweichend zu den Regelungen zum PRIIPs-BIB (Art. 13 Abs. 3 PRIIP-VO) und zur Geeignetheitserklärung (§ 64 Abs. 4 S. 4 WpHG) fehlt es zudem bislang an einer ausdrücklichen gesetzlichen Ausnahme, die in bestimm-



ten Fällen eine nachträgliche Zurverfügungstellung erlaubt. Eine entsprechende Regelung sollte auch für die Ex-ante-Kostentransparenz ergänzt werden.

Umsetzung: Da eine Nachjustierung der MiFID II-Regeln für die Praxis von erheblicher Bedeutung ist, sollte der MiFID II-Review so zeitnah wie möglich in Angriff genommen werden.

4.3. MiFID II-Review – Sprachaufzeichnung

Die Umsetzung der MiFID II-Anforderung, die wertpapierrelevanten Teile von Telefongesprächen zwischen der Bank und ihrem Kunden sowie relevante bankinterne Telefongespräche aufzuzeichnen und die Sprachdateien für fünf bis sieben Jahre zu archivieren, war und ist für die Institute mit sehr hohen einmaligen und laufenden Kosten verbunden. Viele Häuser sahen sich daher gezwungen, die telefonische Beratung / Orderentgegennahme einzuschränken oder gar nicht mehr anzubieten, so dass ein von den Kunden sehr nachgefragter Kommunikationsweg enorm eingeschränkt wird. Gravierend ist zudem, dass viele Kunden die Aufzeichnung des Gesprächs als Eingriff in ihre Persönlichkeitsrechte empfinden und sehr ablehnend darauf reagieren, die Institute aber keine Abhilfe schaffen können, da es keine Verzichtsmöglichkeit für den Kunden gibt und sie das Telefonat zwingend aufzeichnen müssen. Die Umsetzung der neuen Vorgaben hat zu einem massiven Einbruch des Telefongeschäfts im ersten Halbjahr 2018 gegenüber den Vorjahreswerten geführt.

BVR-Petiten:

- Die Sprachaufzeichnungspflicht sollte abgeschafft werden. Der Kunde sollte eine Opt-out-Möglichkeit haben.

Umsetzung: Im Rahmen des MiFID II-Review.

4.4. PRIIP-Verordnung Review – OTC-Derivate sind keine PRIIPs

Aktuell werden OTC-Derivate in den Anwendungsbereich der PRIIP-VO einbezogen. Dies, obwohl sie keine Anlagen im „klassischen Sinne“ sind, bei denen ein Kleinanleger am Anfang der Laufzeit einen Betrag investiert und am Ende der Laufzeit eine Rückzahlung erhält. Zahlreiche Vorgaben der PRIIP-VO

sind nicht auf die Besonderheiten von OTC-Derivate zugeschnitten, müssen aber dennoch angewandt werden. Dies zeigt sich bspw. anhand nicht passender/ungenauer Begrifflichkeiten, aber auch in Form von Problemen bei der Berechnung von Kosten und Performanceszenarien im Basisinformationsblatt.

BVR-Petiten:

- OTC-Derivate sollen aus dem Anwendungsbereich der PRIIP-VO herausgenommen werden.
- Sofern dies nicht umgesetzt wird, sind die Regelungen der PRIIP-VO auf OTC-Derivate anzupassen.

Umsetzung: Baldmöglichst

4.5. Verbesserungen beim Rechtsetzungs- und Auslegungsprozess im Kapitalmarktbereich

Mit Blick auf den Rechtsetzungs- und Auslegungsprozess sind uns im Zusammenhang insbesondere mit MiFID II/MiFIR und der PRIIP-VO diverse Punkte aufgefallen, die verbessert werden sollten.

BVR-Petiten:

Beginn von Umsetzungsfristen für die Institute

- Soweit im Stufe-1-Rechtsakt bereits der Zeitpunkt der Anwendbarkeit festgelegt werden muss, sollte zukünftig eine ausdrückliche Regelung zum Beginn der Umsetzungsfrist für die Institute vorgesehen werden. Die Umsetzungsfrist sollte in jedem Fall erst dann zu laufen beginnen, wenn auch sämtliche Konkretisierungen veröffentlicht worden sind, die für die Institute mit Blick auf die erforderliche Umsetzung relevant sind (insbesondere Stufe 2 und Stufe 3, letzteres soweit hierzu vom Gesetzgeber ein explizites Mandat an ESMA erteilt worden ist).
- Da zwischen den einzelnen Anforderungen vielfach Schnittstellen bestehen, wäre es zudem nicht sachgerecht, wenn die Umsetzungsfrist für jede Veröffentlichung im Rahmen eines Regulierungsvorhabens jeweils gesondert zu laufen beginnen würde. Es bedarf vielmehr eines einheitlichen Fristbeginns und damit einer einheitlichen, den Umsetzungsaufwand insgesamt berücksichtigenden Umsetzungsfrist.



Kosten-Nutzen-Analyse

- Zukünftig sollte vor jedem Gesetzgebungsverfahren und vor jeder neuen Auslegung auf europäischer bzw. nationaler Ebene eine konkrete Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt werden. Dabei sollte jeweils vom Gesetzgeber bzw. von der Aufsicht konkret belegt werden, inwieweit mit dem geplanten Vorhaben ein tatsächlicher Mehrwert für die Kunden verbunden ist und diesen den möglichen negativen Auswirkungen für die Kunden sowie der voraussichtlichen Kostenbelastung für die Institute gegenübergestellt werden.
- Bei Gesetzgebungsvorhaben, die aus mehreren Veröffentlichungen einschließlich Auslegungen bestehen, sollten der jeweilige angenommene tatsächliche Mehrwert für die Kunden, die möglichen negativen Auswirkungen für die Kunden sowie sämtliche Kostenschätzungen hierzu zusammengestellt und veröffentlicht werden. Bei Anpassungen bzw. Ergänzungen von Rechtstexten bzw. Auslegungen zu einem bestehenden Regelwerk sollte eine Aktualisierung dieser Zusammenstellung und ihrer Veröffentlichung vorgenommen werden.

Zeitpunkt der Veröffentlichung von Auslegungen

- Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit und kurzfristigem und folglich kostspieligem Nachsteuerungsbedarf sollte während der Umsetzung durch die Institute (s. o.) und unmittelbar nach Beginn der Anwendung neuer regulatorischer Anforderungen auf die Veröffentlichung von Auslegungen verzichtet werden. Dies böte der Aufsicht zugleich die Möglichkeit, sich ein Bild von der Umsetzung durch die Institute zu machen und die hieraus gewonnenen Erkenntnisse in ihre Auslegungen einfließen zu lassen.
- Damit die Institute zukünftig nicht mehr gezwungen sind, ein Dauerumsetzungsprojekt vorzusehen, sollten Auslegungen zu einem Regelungsbereich (z. B. Anlageberatung) zukünftig ausschließlich in gebündelter Form vorgenommen werden, die grundsätzlich auch für eine gewisse Zeit Bestand haben.

Notwendigkeit von Umsetzungsfristen auch bei Auslegungen

- Zukünftig sollten auch für Auslegungen jeweils angemessene Umsetzungsfristen vorgesehen werden. Dem kann nicht entgegengehalten werden, es handle sich lediglich um Auslegungen von bereits geltenden Anforderungen, da die Auslegungen selbst u. U. einen erheblichen, zum Teil auch IT-relevanten Umsetzungsaufwand hervorrufen.

Umsetzung: Bei neuen Regelungsvorhaben und Auslegungen bzw. Anpassung von bestehenden Regelungen oder Auslegungen.



5. Zahlungsverkehr

5.1. Faire Wettbewerbsbedingungen im Zahlungsverkehr

Mit der EU-Zahlungsdiensterichtlinie (PSD II) wurde die kostenfreie Öffnung der Bankschnittstellen für Drittdienste (Zahlungsauslöse- und Kontoinformationsdienste) vorgeschrieben. Die deutschen Genossenschaftsbanken haben die Schnittstelle rechtzeitig geschaffen und dem Markt zur Verfügung gestellt. Allerdings muss der kostenfreie Zugang nicht nur FinTechs, sondern auch Anbietern wie Google, Apple, Facebook und Amazon, sogenannten GAFAs, ermöglicht werden. Diese verwehren anderen Dienstleistern, wie z. B. den Banken, allerdings den Zugang zu ihren Kundendaten und technischen Basisdiensten (z. B. NFC, Fingerprint-Schnittstelle sowie Ortungs- und Bewegungsdaten) bzw. öffnen den Zugang zu ihren Systemen nur gegen Zahlung sehr hoher Nutzungsentgelte (Beispiel Apple für Zugang zur NFC-Schnittstelle/ApplePay). Die daraus entstehende Wettbewerbsverzerrung muss behoben werden.

BVR-Petiten:

- Bei der Öffnung von Schnittstellen muss das Prinzip der Gegenseitigkeit gelten.
- GAFAs und andere BigTechs, die kostenfrei auf Bankschnittstellen zurückgreifen können, müssen von der EU auch dazu verpflichtet werden, ihre Infrastrukturen zu öffnen.
- Zudem muss, um ein EU-weites wettbewerbles Level-Playing-Field zu gewährleisten und Aufsichtsarbitrage entgegen zu wirken, sichergestellt werden, dass die in der PSD II und in der zugehörigen EBA-RTS festgelegten Aufsichtsregeln auch tatsächlich für alle Banken und Drittdienstleister in allen EU-Ländern gleich interpretiert und angewendet werden.



6. Digitalisierung

6.1. Blockchain

Konkrete Anwendungsfälle auf der Blockchain werden derzeit auf nationaler und europäischer intensiv entwickelt und erforscht und regulatorische Anforderungen für Anwendungen auf der Blockchain vielfach diskutiert. Dabei kann ein rechtliches Rahmenwerk, welche Anwendungen auf der Blockchain unter Berücksichtigung definierter regulatorischer Anforderungen ermöglicht, auf nationaler Ebene initiiert werden, jedoch sollte grundsätzlich eine europäische Lösung das Ziel sein.

BVR-Petiten:

- **Technologieneutrale Regulierung:** Die Funktionalitäten und Verfahren von Blockchain-Lösungen sollten, zumindest im Fall von Finanzdienstleistungsanwendungen den gleichen Anforderungen entsprechen wie „konventionelle“ Lösungen.
- **Politische und rechtliche Rahmenbedingungen** für Anwendungen in der privaten Blockchain schaffen. Ob sich die Technologie dann am Ende durchsetzt und besser als bestehende Datenbanken sein wird, bleibt abzusehen.
- **Neue Use-Cases** auf privaten Blockchains entwickeln und austesten. Anwendungsfälle aus der Finanzwirtschaft sind bisher eher bescheiden.
- **Forschungsprojekte** auf europäischer Ebene aufsetzen: Neue Forschungsprojekte könnten die Probleme und Lösungsmöglichkeiten zwischen Technik und Regulatorik beleuchten. So könnte bspw. in einem Forschungsprojekt untersucht werden wie öffentliche Blockchains (oder allgemein DLTs) regulatorisch konform ausgestaltet werden könnten.

6.2. Künstliche Intelligenz

Die Kommission stellte kürzlich ihre *Ethics Guidelines for Trustworthy AI* vor. Vor dem Hintergrund eines tiefgreifenden Wandels des Finanzwesens bedingt durch das Zusammenspiel von Big Data und Künstliche Intelligenz, spricht sich auch der BVR für klare Regeln bei der Anwendung intelligenter Systeme sowie für klare Governancestrukturen beim Einsatz

von Künstlicher Intelligenz in Unternehmen und Banken aus. Dabei muss menschliche Kontrolle und Nachvollziehbarkeit sichergestellt sein.

BVR-Petiten:

- Die Erklärbarkeit und Revidierbarkeit KI-basierter Entscheidungen und Empfehlungen ist sicherstellen. Dafür müssen Parameter, die zu einer Entscheidung geführt haben, sauber dokumentiert werden. Eine solche Regelung muss im Rahmen eines Level Playing Fields für alle Anbieter gleichermaßen gelten.
- Die Verantwortung automatisch generierter Empfehlungen und Entscheidungen kann nicht an die Maschine ausgelagert werden.
- **Prozessergebnisse** und die Einhaltung der Diskriminierungsfreiheit sind durch regelmäßige Tests zu kontrollieren und sicherstellen.
- Eine gesellschaftliche Diskussion zu beabsichtigter Differenzierung und ungewollter Diskriminierung muss angestoßen werden.

6.3. Geschwindigkeitsbegrenzungen diskutieren

Durch die zunehmende Beschleunigung der Prozesse durch Echtzeit sowie die zunehmende Vernetzung der Systeme steigen die Risiken im Markt. Im Zahlungsverkehr zeigt sich das durch Instant Payment und die Öffnung von Bankinfrastrukturen, das Missbrauchsrisiko steigt enorm. Im Börsenhandel ist ein Geschwindigkeitsvorteil Geld wert, sodass das Beschleunigungsrennen hier schon fast ausgereizt ist. Der Nutzen für die Realwirtschaft aus diesem Geschwindigkeitswettbewerb in der Geldwirtschaft ist mehr als fraglich. Den erhöhten Systemrisiken steht kein adäquater Mehrwert gegenüber.

BVR-Petiten:

- **Politik und Wissenschaft** müssen sich mit der Frage auseinandersetzen, ob die Risiken den Geschwindigkeits-Mehrwert für die Realwirtschaft tatsächlich rechtfertigen.
- Bei allem Wettbewerb um die Kundenschnittstelle muss gewährleistet sein, dass im Hintergrund performante und sichere Infrastrukturen bestehen und weiterentwickelt werden. Dies setzt auch eine entsprechende Ertragskomponente voraus, aus der heraus



die notwendigen Investitionen dauerhaft getätigt werden können.

- Risiken sollten bemessen und begrenzt werden: Wir schlagen vor, hierzu zuerst ein konsolidiertes qualitatives und nach Möglichkeit quantitatives Bild mit zu überwachenden Indikatoren in Zusammenarbeit mit der Wissenschaft zu erstellen. Entschleunigung mit vorgegebenen Mindestzeitfenstern und Rückabwickelbarkeit sind Lösungsansätze, deren Eignung abgeschätzt werden sollten. Auch die Praktikabilität von automatischen Notbremsen oder zumindest Warnindikatoren ist zu prüfen.



7. Steuern

7.1. Europäische Finanztransaktionssteuer (FTT) aufgeben

Ursprünglich hatten sich 11 EU-Mitgliedsstaaten darauf verständigt, eine Finanztransaktionssteuer (FTT) im Wege der sog. „Verstärkten Zusammenarbeit“ einzuführen. Die EU-Kommission hat am 14. Februar 2013 einen Richtlinienvorschlag hierzu vorgelegt. So soll der Finanzsektor einen finanziellen Beitrag zu den Kosten der Finanzkrise leisten. Gleichzeitig soll die Transaktionssteuer bestimmte Spekulationsgeschäfte – vor allem den Hochfrequenzhandel – eindämmen. Die Steuer soll somit Anreize setzen, risikoreiche Finanzgeschäfte zurückzufahren.

BVR-Petiten:

- Zwar zielt die vorgeschlagene FTT ausdrücklich auf die Finanzwirtschaft ab, im Ergebnis wird sie aber Unternehmen der Realwirtschaft und private Sparer treffen.
- Unternehmen im internationalen Wettbewerb müssen zahlreiche Risiken absichern (Währungskurse, Zinsrisiken, Preise von Rohstoffen etc.). Mit der Einführung der Steuer würden Absicherungsinstrumente deutlich verteuert. Das beeinträchtigt das Exportgeschäft vieler Unternehmen zulasten von Wachstum und Beschäftigung.
- Auch eine ausschließliche Besteuerung von Aktiengeschäften belastet die private und die betriebliche Altersvorsorge und mindert deren Attraktivität.
- Durch eine schrittweise Einführung werden diese Probleme nicht vermieden.
- Eine Einführung der FTT würde allemal den Finanzplätzen nutzen, die sich nicht an dieser beteiligen.

Umsetzung: Sofort

7.2. Modernisierung und Harmonisierung der Mehrwertsteuersystemrichtlinie

Bereits im Jahr 2007 hat die EU-Kommission ein Projekt aufgelegt, um die Vorschriften der Mehrwertsteuersystemrichtlinie zur umsatzsteuerlichen Beurteilung von Finanzdienstleistungen zu modernisie-

ren und zu harmonisieren. Die Vorschriften sind rudimentär und nach 40 Jahren veraltet. Es wurde ein Richtlinienentwurf und ein ergänzender Verordnungsentwurf ausgearbeitet. Letzterer sollte als direkt anwendbares Recht eine möglichst weitgehende Harmonisierung gewährleisten. Diese Entwürfe wurden von der Kreditwirtschaft sehr begrüßt und es gab eine lebhaft diskutierte Diskussion der Vorschläge im Kreis der Mitgliedsstaaten. Leider konnte das Vorhaben nicht erfolgreich beendet werden und der Vorschlag wurde im Jahr 2016 ohne konkretes Ergebnis zurückgezogen.

BVR-Petiten:

- Die Überarbeitung der umsatzsteuerlichen Regelungen für Finanzdienstleistungen in der Mehrwertsteuersystemrichtlinie muss wiederaufgenommen werden.
- Dem sich stetig vergrößernden Modernisierungs- und Harmonisierungsbedarf muss Rechnung getragen werden und so Rechtssicherheit für alle Beteiligten in einem europäischen Binnenmarkt zu schaffen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Umsetzung: Es kann ohne weiteres auf den bereits vorliegenden Arbeiten aus den Jahren 2008 bis 2016 aufgebaut werden, die schon sehr weit gediehen waren. Mit der Umsetzung sollte baldmöglichst begonnen werden, da die Materie vielschichtig ist und eine schneller Abschluss nicht sehr wahrscheinlich ist.

7.3. Umsatzsteuerfreier Zusammenschluss für Finanz- und Versicherungsdienstleistungen

Der steuerfreie Zusammenschluss wurde in der Mehrwertsteuersystemrichtlinie-MwStSystRL schon vor vielen Jahren geregelt, aber in Deutschland nur rudimentär im Gesundheitsbereich umgesetzt. Er erleichtert das Outsourcing von Leistungen, weil durch ihn nicht abziehbare Vorsteuer vermieden wird. Laut Rechtsprechung des EuGHs aus dem Jahr 2017 ist der steuerfreie Zusammenschluss nur dem Gemeinwohl dienenden Tätigkeiten vorbehalten. Im Rahmen der Verabschiedung der endgültigen Regelungen für den umsatzsteuerlichen Binnenmarkt war unter anderem auch vorgesehen, den steuerfreien Zusammenschluss als sog. Quick Fix auch für Bank- und Versicherungsdienstleistungen in die MwStSystRL aufzunehmen. Vorgesehen war eine



Optionslösung, so dass jedes Mitgliedsland darüber entscheiden konnte, ob diese Möglichkeit in innerstaatliches Recht übernommen wird oder nicht. Leider ist es bisher nicht zur Verabschiedung dieses Vorhabens gekommen.

BVR-Petiten:

- Die gesetzliche Einführung des steuerfreien Zusammenschlusses ist erforderlich, um das betriebswirtschaftlich notwendige Outsourcing zu ermöglichen. Es entstehen den Unternehmen hierdurch keine ungerechtfertigten Steuervorteile.

- Die Einführung sollte als zwingend umzusetzende Maßnahme für alle Mitgliedsstaaten ausgestaltet werden.
- Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, ist ein einheitliches Niveau der Umsetzung auf europäischer Ebene notwendig. Der europäische Gesetzgeber ist aufgefordert, in einem ersten Schritt hierfür durch Anpassung der MwStSystRL die Voraussetzungen zu schaffen.

Umsetzung: Die Aufnahme des steuerfreien Zusammenschlusses in die Mehrwertsteuersystemrichtlinie ist jederzeit möglich. Sie sollte in jedem Fall vor dem Wirksamwerden des endgültigen EU-Binnenmarktes erfolgen.

Ansprechpartner:

Selina Glaap (s.glaap@bvr.de; +322 286 98 43),
Volker Heegemann (v.heegemann@bvr.de; +322 230 11 24)

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, Mirian Fabian Breuer, Selina Glaap, Dr. Volker Heegemann und Julia Weishaupt
Telefon: +49 30 2021 1605, +32 2 289 68 50, E-Mail: bvr-europa@bvr.de und politik@bvr.de Internet: www.bvr.de



Inhalt

Vorwort	2
1. EDIS / Bankenunion	4
1.1. European Deposit Insurance Scheme – „EDIS“	4
2. Bankenaufsicht	5
2.1. CRR II/CRD V und CRR III/CRD VI	5
2.2. Umsetzung von Basel IV in Europa	5
2.3. Anpassung der BRRD und SRMR	5
3. Nachhaltige Finanzierung	7
3.1. EU-Aktionsplan: Finanzierung nachhaltigen Wachstums	7
4. Kapitalmarkt	9
4.1. MiFID II-Review – Informationspflichten im institutionellen Bereich	9
4.2. MiFID II-Review – Ex-ante-Kosteninformationspflicht	9
4.3. MiFID II-Review – Sprachaufzeichnung	10
4.4. PRIIP-Verordnung Review – OTC-Derivate sind keine PRIIPs	10
4.5. Verbesserungen beim Rechtsetzungs- und Auslegungsprozess im Kapitalmarktbereich	10
5. Zahlungsverkehr	12
5.1. Faire Wettbewerbsbedingungen im Zahlungsverkehr	12
6. Digitalisierung	13
6.1. Blockchain	13
6.2. Künstliche Intelligenz	13
6.3. Geschwindigkeitsbegrenzungen diskutieren	13
7. Steuern	15
7.1. Europäische Finanztransaktionssteuer (FTT) aufgeben	15
7.2. Modernisierung und Harmonisierung der Mehrwertsteuersystemrichtlinie	15
7.3. Umsatzsteuerfreier Zusammenschluss für Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	15



Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR)

Der BVR ist der Spitzenverband der genossenschaftlichen Kreditwirtschaft in Deutschland. Dazu zählen die rund 900 Volksbanken und Raiffeisenbanken, Sparda-Banken, PSD Banken, Kirchenbanken und weitere Sonderinstitute wie die Deutsche Apotheker- und Ärztenbank. Präsidentin des BVR ist Frau Marija Kolak. Weitere Mitglieder des Vorstandes sind Gerhard Hofmann und Dr. Andreas Martin. Der BVR vertritt bundesweit und international die Interessen der Genossenschaftlichen FinanzGruppe Volksbanken Raiffeisenbanken. Innerhalb der Gruppe koordiniert und entwickelt der BVR die gemeinsame Strategie der Volksbanken und Raiffeisenbanken.

Er berät und unterstützt seine Mitglieder in rechtlichen, steuerlichen und betriebswirtschaftlichen Fragen. Der BVR betreibt ferner zwei institutsbezogene Sicherungssysteme. Dies ist zum einen die 100-prozentige Tochtergesellschaft „BVR Institutssicherung GmbH“, welche das amtlich anerkannte Einlagensicherungssystem darstellt, und zum anderen die freiwillige „Sicherungseinrichtung des BVR“ – das älteste Bankensicherungssystem Deutschlands. Der BVR ist aktiv in Berlin, Bonn und Brüssel. Informationen zum BVR und seinen Themen erhalten Sie über: politik@bvr.de oder unter **+49 (0)30 2021 1605** oder auf der Website www.bvr.de.