

---

# Informationen und Argumente des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken · BVR

für die 8. Legislaturperiode des Europäischen Parlamentes und  
die neue Amtszeit der Europäischen Kommission 2014–2019

---



➤ DIE ARCHITEKTUR DES EURO

➤ ZAHLUNGSVERKEHR

➤ BANKENUNION:  
EINHEITLICHE BANKENAUFICHT

➤ KAPITALMARKTREGULIERUNG:  
MIFID II / MIFIR

➤ BANKENUNION:  
EUROPÄISCHER ABWICKLUNGSFONDS

➤ SCHATTENBANKEN

➤ EINLAGENSICHERUNGSRICHTLINIE UND  
EUROPÄISCHE EINLAGENSICHERUNG

➤ BENCHMARKS

➤ BASEL-III-UMSETZUNG:  
LIQUIDITÄT UND LEVERAGE RATIO

➤ MARKTMISSBRAUCHSRECHT:  
MAR UND MAD II

➤ DAS HANDELN DER AUFSICHTS-  
BEHÖRDEN EBA UND ESMA

➤ DATENSCHUTZ

➤ TRENNBANKEN

➤ FINANZTRANSAKTIONSSTEUER

➤ UNTERNEHMENSFINANZIERUNG

➤ UMSATZSTEUER

# I. INHALT

I.	Inhalt.....	3
II.	Vorwort.....	4
III.	Der Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken · BVR.....	5
IV.	Themen und Positionen .....	6
	<b>Die Architektur des Euro</b> .....	6
	<b>Bankenunion: Einheitliche Bankenaufsicht</b> .....	8
	<b>Bankenunion: Europäischer Abwicklungsfonds</b> .....	10
	<b>Einlagensicherungsrichtlinie und Europäische Einlagensicherung</b> .....	12
	<b>Basel-III-Umsetzung: Liquidität und Leverage Ratio</b> .....	14
	<b>Das Handeln der Aufsichtsbehörden EBA und ESMA</b> .....	16
	<b>Trennbanken</b> .....	18
	<b>Unternehmensfinanzierung</b> .....	18
	<b>Zahlungsverkehr</b> .....	22
	<b>Kapitalmarktregulierung: MiFID II / MiFIR</b> .....	24
	<b>Schattenbanken</b> .....	26
	<b>Benchmarks</b> .....	28
	<b>Marktmissbrauchsrecht: MAR und MAD II</b> .....	30
	<b>Datenschutz</b> .....	32
	<b>Finanztransaktionssteuer</b> .....	34
	<b>Umsatzsteuer</b> .....	36
V.	Impressum .....	38

## II. VORWORT

Im zweiten Halbjahr 2014 haben sich die europäischen Institutionen grundlegend verändert. Den Beginn bildete das Europäische Parlament mit den Wahlen im Mai, es folgten die Spitze des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission. Die Neuaufstellung fällt in eine Zeit politischer und konjunktureller Unsicherheiten. Europa steht auch am Beginn dieser Legislaturperiode vor entscheidenden Herausforderungen.

Im Zuge der Bekämpfung der Folgen der internationalen Finanzkrise ist das regulatorische Umfeld für Banken in Deutschland und in Europa deutlich in Bewegung geraten. Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Bankgeschäfts wurden durch umfangreiche Gesetzesvorgaben seitens der EU erheblich verschärft. Unter dem scheidenden Binnenmarktkommissar Michel Barnier wurden über 40 Einzelmaßnahmen auf den Weg gebracht. Besonders die Finanzmarktteilnehmer kleinerer und mittlerer Größe, wie die deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken hatten eine überproportionale Last der Regulierung zu tragen. Viele Regelwerke kommen jetzt in ihren Auswirkungen bei den lokalen Instituten zum Tragen – teilweise Jahre nach der europäischen Verabschiedung.

Kernvorhaben der letzten Jahre war die Umsetzung einer europäischen Bankenunion, ein Vorhaben, das von seiner Bedeutung und Wirkung nur mit der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion vergleichbar ist. In einem grundlegenden Paradigmenwechsel kommt es zu einer Neuordnung von Bankenaufsicht, Bankenabwicklung und Einlagensicherung sowie der Etablierung eines detaillierten Single Rule Book auf europäischer Ebene. Die European Banking Authority (EBA) in London wurde neu geschaffen, die Europäische Zentralbank (EZB) mit Start November 2014 als zentrale europäische Bankenaufsicht eingesetzt.

Erstmals wird es innerhalb der Europäischen Kommission eine Zuständigkeit für Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion geben. Der Neustart mit dem eigenen EU-Bankenkommissar Jonathan Hill bietet eine Chance für eine grundsätzliche Überprüfung der Finanzmarktregulierung, um die richtige Balance zwischen Wirtschaftswachstum und Bankenregulierung zu finden. Bei jedem Gesetzesakt gilt es aus unserer Sicht, sorgfältig auf Proportionalität insbesondere mit Blick auf kleinere und mittlere Institute sowie funktionierende regionale Modelle zu achten. Regional tätige Banken dürfen nicht genauso behandelt werden wie international tätige systemrelevante Institute. Das gilt für die Errichtung der Bankenunion wie für alle künftigen Einzelgesetze. Stärker als bisher erwarten wir von der Europäischen Union, dass diese Vielfalt des Bankensektors anerkannt und als Vorteil gesehen wird.

In den letzten Jahren haben sich die Genossenschaftsbanken in Deutschland sowohl auf der Einlagen- wie auf der Kreditseite sehr positiv entwickelt. Die deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken mit ihren rund 1.100 selbständigen Instituten bilden eine Bankengruppe mit tragfähigem Geschäftsmodell – und auch mit stabiler Beschäftigungslage und hoher Ausbildungsquote. Ihre Kraft gründet sich auf dem solidarischen Zusammenspiel kleiner und großer Ortsbanken, Zentralbanken und Verbundunternehmen.

Mit unseren Positionen wollen wir Informationen und Anstöße geben für eine Regulierung mit dem klaren Ziel, Risiko und Haftung bei Banken besser in Einklang zu bringen. Inkonsistenzen und Doppelregulierung müssen so weit wie möglich vermieden werden. Auf den kommenden Seiten finden Sie unsere Vorschläge für die weitere Entwicklung des finanzpolitischen Rahmens in Europa für die kommende Legislaturperiode.



**Uwe Fröhlich**  
Präsident



**Gerhard Hofmann**  
Mitglied des Vorstandes



**Dr. Andreas Martin**  
Mitglied des Vorstandes

### III. DER BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN VOLKSBANKEN UND RAIFFEISENBANKEN · BVR

Der Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken ist der gemeinsame Spitzenverband der Kreditgenossenschaften in Deutschland. Dazu zählen die rund 1.100 Volksbanken und Raiffeisenbanken, Sparda-Banken, PSD Banken, Kirchenbanken und weitere Kreditinstitute wie die Deutsche Apotheker- und Ärztebank.

Der BVR vertritt die Interessen der genossenschaftlichen FinanzGruppe in Deutschland, zum Beispiel gegenüber der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament. Im Rahmen der Europäischen Vereinigung der Genossenschaftsbanken (EACB) verfolgt der BVR die Abstimmung mit den anderen europäischen genossenschaftlichen Bankenverbänden. Zusätzlich knüpft der Verband Allianzen mit Partnern auf deutscher und internationaler Ebene und ist aktives Mitglied im European Banking Industry Committee (EBIC), der Interessenvertretung der europäischen Kreditwirtschaft, und im European Payments Council (EPC), der Standards im europäischen Zahlungsverkehr setzt. Der BVR ist in Berlin, Bonn, Brüssel und London aktiv.

Der BVR ist zugleich das strategische Kompetenzzentrum der genossenschaftlichen FinanzGruppe, die neben den Kreditgenossenschaften auch die genossenschaftlichen Zentralbanken sowie Spezialfinanzierer und Versicherer umfasst. Er entwickelt die gemeinsame Strategie der genossenschaftlichen Banken – wobei die unternehmerische Autonomie jedes Mitgliedsinstituts stets unberührt bleibt. Er berät und unterstützt seine Mitglieder in rechtlichen, geschäftspolitischen, steuerlichen und betriebswirtschaftlichen Fragen. Der BVR führt zudem die Sicherungseinrichtung der genossenschaftlichen FinanzGruppe. Er ist verantwortlich für die bundesweiten Marketingmaßnahmen für die Marke „Volksbanken Raiffeisenbanken“.

Der BVR ist Mitglied der Deutschen Kreditwirtschaft (DK) als Zusammenschluss der fünf kreditwirtschaftlichen Spitzenverbände in Deutschland (Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, Bundesverband deutscher Banken, Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Verband deutscher Pfandbriefbanken).

## IV. THEMEN UND POSITIONEN

### DIE ARCHITEKTUR DES EURO

**Auf die Staatsschuldenkrise haben die europäischen Staats- und Regierungschefs mit einem regelrechten „Reformmarathon“ reagiert. Dieser reichte von der Einrichtung von Rettungsschirmen für Staaten über die Schärfung der Verschuldungsregeln bis zur Einführung der Europäischen Bankenunion. Der Euro steht heute auf einem deutlich festeren Fundament als vor der Krise, frei von Schwachstellen ist er jedoch nicht. Damit die Stabilität des Euro sichergestellt werden kann, müssen die neuen Regeln von den Regierungen auch strikt eingehalten werden.**

Die europäische Schuldenkrise hat erhebliche Mängel der institutionellen Architektur des Euro offenbart. Die Verfahren zur Vermeidung übermäßiger Defizite der öffentlichen Hand haben versagt, auch wurden wirtschaftlich bessere Jahre nicht genutzt, um hohe Staatsschulden auf ein tragfähigeres Niveau zu senken. Im Frühjahr 2010 begann unter dem großen Zeitdruck der Krise die Überarbeitung des Euroregelwerks. Eine schwierige Maßgabe war, dass Veränderungen der Regeln weitgehend innerhalb der Grenzen der europäischen Verträge stattfinden mussten, um den langwierigen und unsicheren Prozess einer Vertragsanpassung zu vermeiden. Mit dem so genannten Europäischen Semester wurde eine frühzeitigere Abstimmung der nationalen Haushaltspläne eingeführt. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde durch die Einführung eines früher wirkenden und abgestuften Sanktionssystems geschärft, die Blockade von Sanktionen durch die Einführung der umgekehrten Mehrheitsentscheidung erschwert und die Haushaltsbeurteilung operational von der Höhe des Schuldenstandes abhängig gemacht. Durch den Fiskalvertrag verpflichteten sich die EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Tschechiens und des Vereinigten Königreichs, strikte nationale Schuldenbremsen einzuführen.

#### **Bindungswirkung der Regeln bleibt begrenzt**

Doch war bereits am Anfang der Krise offenkundig, dass eine rein finanzpolitische Therapie die

Krisenfestigkeit nicht ausreichend erhöhen würde. Daher wurde mit dem Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten ein neues wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument eingeführt, das Fehlentwicklungen unter anderem bei den Immobilienpreisen, der Verschuldung der Bürger und Unternehmen sowie der Auslandsverschuldung aufzeigen sollte. Zwar enthält diese Prozedur grundsätzlich auch die Möglichkeit von Sanktionen, insgesamt setzt sie aber auf die freiwillige Bereitschaft der Mitgliedstaaten, ihren Beitrag zur Vermeidung und Beseitigung wirtschaftlicher Fehlentwicklungen zu leisten.

Auch wurden als neue Elemente der vorläufige und der dauerhafte Rettungsschirm EFSF bzw. ESM eingeführt. Staaten in finanzieller Schieflage können solidarische Hilfe erhalten, die an strikte Bedingungen geknüpft ist. Die Rettungsschirme haben dazu beigetragen, eine drohende Insolvenz der Staatshaushalte in Griechenland, Irland, Spanien und Portugal zu vermeiden. Es ist ein großer Erfolg, dass die Anpassungsprogramme Irlands, Spaniens und Portugals inzwischen abgeschlossen werden konnten.

Und schließlich wurde mit der Europäischen Bankenunion, der Übertragung der Bankenaufsicht an die Europäische Zentralbank, das weitreichendste Integrationsprojekt seit der Einführung des Euro in Angriff genommen. Die Bankenunion soll dazu beitragen, die enge Verflechtung der Staaten mit den Banken zu lockern. Banken in Schieflagen wurden mit öffentlichen Mitteln gestützt und belasteten damit die Staatshaushalte, umgekehrt sorgten Schieflagen der öffentlichen Haushalte schnell für Zweifel an der Stabilität der Banken.

#### **Mühseliger Weg zur Stabilitätsunion**

Ist mit dem Beginn der Bankenunion im November 2014 die Ziellinie des Reformmarathons erreicht oder nur eine wichtige Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Stabilitätsunion? Verglichen mit anderen, etablierten

Währungsräumen bleiben wesentliche Besonderheiten des Euroraums bestehen, die die Krisenempfindlichkeit des Euroraums erhöhen. Kein anderer großer Währungsraum ist so stark dezentral verfasst wie der Euroraum. Der einheitlichen Währung stehen weder ein zentrales Budget noch Schuldtitel des Euroraums insgesamt gegenüber. Die Finanz- wie auch die Wirtschaftspolitik liegen im Wesentlichen auf nationaler Ebene, ebenso wie die sozialen Sicherungssysteme.

Ein ökonomisch naheliegender Weg zu einer höheren Stabilität wäre eine tiefere Integration der Wirtschafts- und insbesondere auch der Finanzpolitik. Eine solche Fiskalunion führt allerdings nur dann in eine Stabilitätsgemeinschaft, wenn die Anreize richtig gesetzt sind. Ansonsten drohen dauerhafte einseitige Transfers und weiter wachsende Schuldenstände. Weitere Schritte in Richtung einer Fiskalunion würden in jedem Fall eine Änderung der europäischen Verträge erforderlich machen. Für einen solchen weitreichenden Reformschritt zu einem Euro 2.0 fehlt aktuell das politische Momentum, nicht nur in Deutschland.

Um ohne eine tiefere Integration die Stabilität zu stärken, ist eine wirksame Abstimmung der nationalen Wirtschaftspolitiken anhand der bestehenden Regeln entscheidend. Die Bindungswirkung der bestehenden Regeln bleibt trotz der zahlreichen Reformen weiterhin begrenzt. Dies verdeutlicht alleine schon die jährliche Kontroverse zwischen den Finanzministern über die Einhaltung der Defizitgrenzen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Um die Bindungswirkung der Regeln zu stärken, ist die „peer pressure“ der stabilitätsorientierten Mitgliedstaaten und langfristig ein Mentalitätswandel bei den übrigen Staaten unverzichtbar. Auch künftig ist daher ein hoher Einsatz der Bundesregierung erforderlich, um auf eine strikte Einhaltung der Regeln und die Entstehung einer europaweiten Stabilitätskultur hinzuwirken.



**Das Euroregelwerk ist durch die zahlreichen Reformen stabiler geworden, grundlegende Schwächen bleiben aber bestehen.**

**Die Bindungskraft der bestehenden Regeln bleibt auch nach ihrer Erweiterung und Schärfung begrenzt.**

**Die Bundesregierung und die europäischen Institutionen sollten sich weiter für eine strikte Einhaltung der Euroregeln einsetzen.**

## BANKENUNION: EINHEITLICHE BANKENAUF SICHT

**Am 4. November 2014 hat der einheitliche Aufsichtsmechanismus mit der Europäischen Zentralbank (EZB) an der Spitze seine Arbeit aufgenommen. Dabei nimmt die EZB unmittelbar die Aufsicht über die rund 120 größten Institute der Eurozone wahr. Es wird sich erst in der praktischen Tätigkeit zeigen, ob die EZB insbesondere dem Proportionalitätsgedanken ausreichend Rechnung tragen und den national zuständigen Aufsichtsbehörden für weniger bedeutende Institute ausreichend Handlungsspielraum belassen wird. Im Hinblick auf die von allen Instituten zu zahlenden SSM-Aufsichtsgebühren besteht Nachbesserungsbedarf.**

### Übernahme der Aufsichtstätigkeit durch den SSM

Am 4. November 2014 war es soweit: Der SSM mit der EZB an der Spitze hat seine Tätigkeit nunmehr auch formell aufgenommen. Bereits zuvor hatten insbesondere die bedeutenden Institute, die unmittelbar von der EZB beaufsichtigt werden, im Rahmen der Bilanzprüfung und des Stresstests (AQR) erste Erfahrungen mit der neuen Aufsicht sammeln können. Zu den bedeutenden Instituten, die der unmittelbaren Aufsicht durch die EZB unterliegen, zählen insbesondere Kreditinstitute, deren Bilanzsumme 30 Mrd. Euro überschreitet bzw. mindestens 20 Prozent des Bruttoinlandsproduktes in ihrem Heimatland ausmacht oder die Hilfgelder vom Rettungsschirm EFSF bzw. ESM erhalten haben. Alle anderen Institute werden weiterhin primär durch die nationalen Behörden beaufsichtigt. Die EZB kann insoweit lediglich allgemeine Leitlinien oder Anweisungen für die nationalen Aufsichtsbehörden festlegen und an diese Institute Informationsersuchen richten bzw. diese in ein Berichtswesen einbeziehen. Nur in Ausnahmefällen kann die EZB auch für die nicht von ihr direkt beaufsichtigten, weniger bedeutenden Institute die unmittelbare Aufsicht an sich ziehen. Die SSM-Verordnung wurde durch eine Rahmenverordnung der EZB konkretisiert und durch eine Gebührenordnung zur Finanzierung der EZB flankiert. Ein von der EZB erstelltes Aufsichtshandbuch mit konkreten Anforderungen an Prozesse

und Verfahren der Institute soll hingegen nicht veröffentlicht werden. Insoweit liegt nur eine kurze, allgemeine Zusammenfassung vor, die nur vage Andeutungen, etwa im Hinblick auf den geplanten SSM-SREP, enthält. Schließlich wird zurzeit eine Meldepflicht von Finanzinformationen für alle Institute von der EZB konsultiert.

### Praktische Durchführung des SSM entscheidend

Grundsätzlich ist die Ausnahme kleinerer und mittlerer Institute von einer unmittelbaren Aufsicht durch die EZB zu begrüßen. Entscheidend wird jedoch sein, wie sich der SSM in seiner praktischen Durchführung darstellen wird. Die rechtlichen Grundlagen des SSM enthalten eine Reihe unbestimmter und auch dem deutschen Rechtsverständnis nicht immer geläufiger Begrifflichkeiten, deren konkretes Verständnis erst in der Praxis ausgeformt werden wird. Kritisch ist insbesondere zu sehen, dass das von der EZB erstellte und von ihr laufend fortgeschriebene Aufsichtshandbuch nicht veröffentlicht wird. Ungeachtet der Frage, ob das Aufsichtshandbuch, das hunderten Aufsehern der EZB und nationalen Aufsichtsbehörden vorliegt, wirklich dauerhaft und allorten unter Verschluss gehalten werden kann, werden die Institute doch damit über konkrete Erwartungen der EZB, etwa an ihre Risikoprozesse, im Unklaren gelassen. Die Veröffentlichung eines knappen Leitfadens, der weitgehend lediglich bereits den Verordnungen zu entnehmende Arbeitsabläufe innerhalb des SSM widerspiegelt und nur kurz etwa über einen für bedeutende wie weniger bedeutende Institute geplanten SSM-SREP Auskunft gibt, stellt kein ausreichendes Korrektiv für eine Veröffentlichung des Aufsichtshandbuchs dar. Das in der SSM-Rahmenverordnung festgelegte Sprachregime, wonach eine Kommunikation des Instituts mit der EZB in der jeweiligen Amtssprache möglich ist, muss uneingeschränkt in der Praxis eingehalten werden. Ob und in welchem Umfang auch bedeutende Institute dem Wunsch der EZB nach einer Kommunikation in englischer Sprache folgen, muss ihnen freigestellt bleiben. Gründe für eine Kommunikation in der vertrauten Amtssprache des Instituts können z. B. in der

Rechtssicherheit des betreffenden Instituts liegen.

Schließlich wird der Anwendung des Proportionalitätsprinzips besondere Bedeutung zukommen. Dies ist nötig, um die Interessen kleinerer und mittlerer Institute angemessen zu berücksichtigen. Der Grundsatz ist insbesondere im Hinblick auf die Erfüllung von Meldepflichten durch kleine und mittlere Institute, die Intensität der Aufsicht und der Ausübung von Wahlrechten strikt einzuhalten. Insbesondere im Hinblick auf die zurzeit konsultierten Meldepflichten zeichnet sich bereits ab, dass vor dem Hintergrund des Proportionalitätsprinzips Nachbesserungen erforderlich sind.

### **Insbesondere: Aufsichtsgebühren**

Mit Aufnahme der Aufsichtsaufgaben hat die EZB die finale Fassung der SSM-Gebührenverordnung vorgelegt. Die darin enthaltene Ausgestaltung, nach der alle Institute zur Finanzierung der Aufsichtstätigkeit der EZB herangezogen werden, berücksichtigen nach unserer Auffassung die Prinzipien der Verursachergerechtigkeit und Proportionalität nicht ausreichend. Weniger bedeutende, d. h. kleine und mittlere Institute, werden weiterhin faktisch von der nationalen Behörde beaufsichtigt und werden voraussichtlich kaum direkten Kontakt mit der EZB haben. Vor diesem Hintergrund ist zu hinterfragen, ob tatsächlich durch alle weniger bedeutenden Institute ein derart materieller Aufwand verursacht wird, dass eine Beteiligung an den allgemeinen Aufsichtsgebühren gerechtfertigt ist. Zudem entsteht auf diese Weise eine Doppelbelastung bei der Finanzierung der nationalen Aufsicht einerseits und der Aufsicht durch die EZB andererseits, die noch neben die zusätzlichen Belastungen durch Beiträge zum einheitlichen europäischen Abwicklungsfonds und die Finanzierung der Verwaltungskosten europäischer wie nationaler Abwicklungsbehörden treten.



**Um den Instituten Klarheit über die Erwartungshaltung der EZB im Hinblick auf Prozesse und den Umgang mit Risiken zu geben, sollte das Aufsichtshandbuch der EZB veröffentlicht werden.**

**Gerade im Hinblick auf zu implementierende Meldepflichten ist das Prinzip der Proportionalität, insbesondere für kleine und mittlere Institute, angemessen zu berücksichtigen.**

**Bei der SSM-Gebührenverordnung müssen die Prinzipien der Verursachergerechtigkeit und Proportionalität stärker berücksichtigt werden.**

# BANKENUNION: EUROPÄISCHER ABWICKLUNGSFONDS

**Im Oktober 2014 hat die Europäische Kommission einen delegierten Rechtsakt vorgelegt, der die Verteilung der Beiträge zum europäischen Abwicklungsfonds (SRF) regelt. Europäisches Parlament und Rat können den Vorschlag nunmehr nur noch in Gänze ablehnen oder ihm zustimmen. Ebenfalls vorgelegt wurde der Vorschlag eines Durchführungsrechtsaktes des Rates. Zwar sind einzelne Elemente des Rechtsaktes im Vergleich zum Ausgangspunkt der Diskussion zu begrüßen. In anderen Teilen, insbesondere im Hinblick auf die Berücksichtigung der Institutssicherung, sind aber im Rahmen einer Revision Nachbesserungen notwendig.**

## Vorschläge der Kommission

Der delegierte Rechtsakt der Europäischen Kommission auf Basis der Krisenmanagementrichtlinie (BRRD), der durch einen implementierenden Rechtsakt des Rates für die Euro- bzw. SRM-Zone konkretisiert wird, unterscheidet Beitragsvorgaben für kleine Institute und mittlere sowie große Institute. Kleine Institute im Sinne der Regelungen sind solche Institute, deren Bilanzsumme kleiner als 1 Mrd. Euro ist und deren sogenannte BRRD-Bemessungsgrundlage, d. h. Verbindlichkeiten abzüglich Eigenmittel und gesicherter Einlagen, 300 Mio. Euro nicht überschreitet. Kleine Institute in diesem Sinne zahlen grundsätzlich gestaffelt jährliche Beiträge in den Abwicklungsfonds, die zwischen 1.000 Euro und 50.000 Euro liegen.

Für mittlere und große Institute errechnet sich der jährliche Beitrag zum SRF dergestalt, dass die BRRD-Bemessungsgrundlage mittels eines Risikofaktors angepasst wird, der zwischen 0,8 und 1,5 liegt. Bei der Berechnung der Beiträge gelten jedoch Besonderheiten im Hinblick auf die BRRD-Bemessungsgrundlage. Anders als bei der Pauschalbeitragsregelung für kleine Institute können hier bestimmte Positionen abgezogen werden. Zu den Abzugspositionen zählen nunmehr auch – wie von uns nachhaltig gefordert – Verbindlichkeiten zwischen Mitgliedern der Sicherungseinrichtung. Ursprünglich war

nur der Abzug von Konzernverbindlichkeiten vorgesehen. Die um sämtliche Abzugspositionen bereinigte BRRD-Bemessungsgrundlage wird sodann durch den bereits genannten Risikofaktor angepasst. Der Risikofaktor setzt sich dabei wiederum aus einer Reihe von Risikoparametern zusammen. Dazu zählen z. B. die Komplexität und Struktur eines Instituts, seine systematische Bedeutung oder die Mitgliedschaft in einem Institutssicherungssystem (IPS). Die Mitgliedschaft in einem IPS wie der BVR-Sicherungseinrichtung fließt dabei nur marginal in die Risikogewichtung ein. Darüber hinaus besteht eine Entlastung mittelgroßer Institute mit einer Bilanzsumme von bis zu 3 Mrd. Euro, deren BRRD-Bemessungsgrundlage auch über 300 Mio. Euro liegen kann. Diese können für die ersten 300 Mio. Euro der BRRD-Bemessungsgrundlage den Pauschalbeitrag von 50.000 Euro ansetzen. Erst danach kommt die skizzierte Berechnungslogik zur Anwendung.

## Zukünftiger Nachbesserungsbedarf

Zwar sind die Pauschalbeitragsregelung einschließlich der Erleichterungen für mittelgroße Institute und der Abzug von Verbundverbindlichkeiten zu begrüßen. Dies täuscht jedoch nicht darüber hinweg, dass eine Heranziehung von Instituten, die voraussichtlich in keiner Weise an den Mitteln des Abwicklungsfonds partizipieren können, nicht sach- und risikogerecht ist. Daher wäre die Einführung einer allen Instituten zugutekommenden Freibetragsregelung die beste Lösung, da nur diese echte Proportionalität erreicht und Klippeneffekte in den Beiträgen elegant vermeidet. Zu kritisieren ist ferner, dass zunächst eine fundierte Auswirkungsstudie zu den nunmehrigen Vorgaben notwendig gewesen wäre. Eine verantwortungsvolle Entscheidung, die über ein Volumen von 55 Mrd. Euro bzw. 70 Mrd. Euro ergeht, hätte auf der Grundlage harter Zahlen getroffen werden müssen und nicht aufgrund von Meinungen, Vermutungen und politischen Argumenten. So ist auch nach wie vor unklar, wie hoch der Beitrag einer mittleren oder großen Bank tatsächlich ausfällt, da dazu wegen der vielen institutsbezogenen Parameter und

dem bei der Berechnung zu berücksichtigenden Verhältnis der BRRD-Bemessungsgrundlage eines Institutes zu der BRRD-Bemessungsgrundlage aller dem SRM unterliegenden Institute die Daten sämtlicher beitragszahlenden Institute vorliegen müssten. Zumindest aber ist über eine Anhebung der Schwellenbeträge für kleine Institute im Rahmen der Überprüfung der Regelungen durch die Europäische Kommission in 2016 nachzudenken.

Unter den Risikofaktoren sehen wir die risikoreduzierenden Effekte eines Institutssicherungssystems mit den gegenwärtigen Anrechnungsbeträgen unzureichend berücksichtigt, so dass aus unserer Sicht eine stärkere, realitätsnähere Gewichtung notwendig ist. Rating-Agenturen und Finanzmärkte sehen insbesondere die BVR-Sicherungseinrichtung seit vielen Jahren sehr positiv. In der Tat hat die Institutssicherung des BVR bisher alle Problemfälle von Banken unabhängig von ihrer Größe aus eigener Kraft gelöst. Deutsche Genossenschaftsbanken haben zu keiner Zeit staatliche Hilfen erhalten.

### Weitere Belastungen für Institute

Neben den Beiträgen zum Abwicklungsfonds werden auch die Finanzierung der Verwaltungskosten des einheitlichen europäischen Abwicklungsausschusses (SRB) und der national als Abwicklungsbehörde fungierenden FMSA (SoFFin) von den Instituten zu tragen sein. Hinsichtlich des SRB hat die Kommission einen delegierten Rechtsakt zur Finanzierung der Verwaltungskosten vorgelegt. Der Rechtsakt bezieht sich dabei zunächst nur auf die Finanzierung der auf 22 Mio. Euro geschätzten Verwaltungskosten des SRB in den Jahren 2014/15. In dieser Übergangsphase sollen zwar zunächst nur die unmittelbar von der EZB beaufsichtigten Institute den SRB vorfinanzieren. Nach Ende der Übergangszeit werden sodann aber alle Institute, d. h. auch die nur mittelbar beaufsichtigten Institute, zur Finanzierung des SRB rückwirkend herangezogen. Im Hinblick auf die Finanzierung des SRB gilt grundsätzlich Gleiches wie für die Beiträge zum Abwicklungsfonds. Abwicklungsmaßnahmen sind nur vorgesehen, wenn ein öffentliches Inter-

esse an der Abwicklung eines Instituts besteht, welches bei kleinen und mittleren Instituten nicht vorliegt. Es ist daher nicht gerechtfertigt, diese Institute, die zudem in die primäre Zuständigkeit der nationalen Abwicklungsbehörden fallen, für dessen Finanzierung heranzuziehen.

**Der BVR plädiert für eine zeitnahe Revision der nunmehr vorgelegten Beitragsregelungen zum Abwicklungsfonds mit dem Ziel einer verbesserten Risikogerechtigkeit.**

**Die jetzigen Regelungen berücksichtigen den besonderen Schutzmechanismus von Institutssicherungssystemen nur unzureichend, während systemische Risiken untergewichtet bleiben.**

**Belastungen entstehen für die Institute nicht nur durch die Beiträge zum Abwicklungsfonds, sondern auch im Rahmen der Finanzierung nationaler und europäischer Abwicklungsbehörden. Auch im Rahmen der SSM-Aufsichtgebühren sind neue Beiträge zu erbringen. Für kleinere Institute kann dies in der Gesamtheit die Unzumutbarkeitsgrenze erreichen.**

# EINLAGENSICHERUNGSRICHTLINIE UND EUROPÄISCHE EINLAGENSICHERUNG

**Eine Neuregelung der EU-Einlagensicherungsrichtlinie zur Harmonisierung bestehender Systeme wurde bis zum Jahresende 2013 zwischen den Trilogparteien abgestimmt und finalisiert. Uneinigkeit über wenige Hauptpunkte sowie die Konsultationen zur Bankenunion bedingten insgesamt einen Zeitraum von ca. dreieinhalb Jahren zwischen der Vorlage des EU-Kommissionsvorschlages und der erzielten Einigung. Die Zustimmung des Parlamentes erfolgte in zweiter Lesung am 15. April 2014 zusammen mit der Bankenabwicklung (BRRD). Die Eintragung ins Amtsblatt der EU erfolgte am 12. Juni 2014, der verbindliche nationale Umsetzungszeitraum endet am 3. Juli 2015.**

## **Erhalt der Institutssicherung auch weiterhin von entscheidender Bedeutung**

Für die Gruppe der deutschen Genossenschaftsbanken bildet die Institutssicherung ein zentrales, verbindendes Element, welches historischer Bestandteil des Geschäftsmodells ist und einen fairen Marktauftritt der angeschlossenen Institute im harten Bankenwettbewerb überhaupt erst ermöglicht. Die Institutssicherung ist daher Voraussetzung dafür, dass auch Volksbanken oder Raiffeisenbanken im Wettbewerb mit einer Großbank agieren können. Dabei hat die granulare Struktur in der Genossenschaftlichen FinanzGruppe Volksbanken Raiffeisenbanken in Deutschland wesentlich zur Stabilität des Sektors beigetragen. Die Hilfe Dritter, insbesondere des Staates, brauchte nie in Anspruch genommen zu werden.

Es ist zu begrüßen, dass in der neuen „Richtlinie 2014/49/EU über Einlagensicherungssysteme“ der Leistungsumfang und die Handlungsmöglichkeiten eines institutssichernden Systems (IPS) erhalten bleiben. Hierfür mussten offenbar politisch notwendige, aber wirtschaftlich nicht sinnvolle Zugeständnisse gemacht werden, u. a. in Form eines Bodensatzes an Finanzmitteln, die für Präventions- und Stützungsmaßnahmen eines IPS („alternative measures“) nicht verwendet werden dürfen. Darüber hinaus sind solche Maßnahmen jedoch weiterhin möglich. Es ist nunmehr bei der nationalen Umsetzung sicherzustellen,

dass die Auflagen für diese Maßnahmen und weitere Themenfelder mit Gestaltungsoptionen nicht unangemessen erschwerend von der EU-Richtlinie abweichen.

Gleiches gilt auch für von der EBA zu entwickelnde Leitlinien zu risikoorientierten Beiträgen und unwiderruflichen Zahlungsverpflichtungen (IPC). Nachgewiesene funktionierende und sachgerechte Beitragsbemessungssysteme müssen erhalten bleiben können, wie es die Richtlinie auch vorsieht. Ebenso müssen die Anforderungen an IPC sachgerecht ausgestaltet sein, d. h. ohne Erschwernisse, die einen Einsatz dieser grundsätzlich erlaubten Finanzierungsart nicht mehr sinnvoll erscheinen lassen.

Die Institutssicherungssysteme haben in der Vergangenheit ohne Ausnahme ihr Leistungsversprechen eingehalten. Diese Systeme sind gleichzeitig unerlässlich für die Präsenz der deutschen Genossenschaftsbanken im Bankenwettbewerb. Im Rahmen der unbestritten notwendigen Reform der Einlagensicherung auf europäischer Ebene wurde den genannten Fakten sachgerecht Rechnung getragen, indem die bewährten Strukturen, die finanzielle Stabilität stets gewährleistet haben und von den Einlegern sehr geschätzt werden, grundsätzlich erhalten bleiben dürfen. Dies ist jedoch auch für die Zukunft sicherzustellen. Funktionierende Institutssicherungssysteme schaffen Vertrauen.

## **Die Vergemeinschaftung von Risiken ist abzulehnen**

Gegenstand der Überlegungen zur Bankenunion bleiben nichtsdestotrotz auch weiter latente Forderungen der EU-Kommission nach einem gemeinsamen europäischen Einlagensicherungssystem.

Im Rahmen der Neufassung der Einlagensicherungsrichtlinie wurde zwar die dritte Säule der Bankenunion – das Einlagensicherungssystem – auf absehbare Zeit nicht vereinheitlicht und zentralisiert, sondern eine nationale Harmonisierung von Gestaltungsparametern herbeigeführt. Für die Zukunft ist eine

derartige Vergemeinschaftung von Risiken jedoch nicht auszuschließen und bleibt daher abzulehnen.

**Einheitliche Sicherungsstandards sind ausreichend und vermeiden nicht-verursachergerechte Belastungen**

Im Hinblick auf die Situation der Kreditwirtschaft in einigen europäischen Staaten würde eine gemeinsame europäische Einlagensicherung zu einer Vergemeinschaftung von Risiken insbesondere zulasten der deutschen Kreditinstitute und deren Kunden führen. Die Prinzipien der Eigenverantwortung und der verursachergerechten Zuordnung von Belastungen würden geschwächt und die Gefahr eines „moral hazard“ erhöht. Die im Jahr 2014 erreichte Neuregelung der Einlagensicherungsrichtlinie schafft europaweit einheitliche Sicherungsstandards und stärkt das Kundenvertrauen. Dies ist der angemessene Weg.



**Die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Einlagensicherungssystems lehnt der BVR nachdrücklich ab.**

**Von der EBA zu erarbeitende Leitlinien müssen sachgerecht sein und nachgewiesene funktionierende Systeme und Verfahrenswesen angemessen berücksichtigen.**

**Die Wirkungsweise und Ausgestaltung des erfolgreichen Institutsschutzes ist auch bei zukünftigen Überlegungen zur Einlagensicherung einzubeziehen. Bewährte Institutsschutzsysteme müssen erhalten bleiben.**

# BASEL III-UMSETZUNG: LIQUIDITÄT UND LEVERAGE RATIO

Mit der Veröffentlichung der delegierten Rechtsakte zur Liquidity Coverage Ratio (LCR) sowie zur Leverage Ratio (LR) wurden die Anforderungen sowohl für die kurzfristige Perspektive des aufsichtlichen Liquiditätsrisikos als auch für die Verschuldungsquote konkretisiert. Für beide Themen sind aber weitere Adjustierungen notwendig. Im Mittelpunkt der Basel III-Umsetzung wird in den kommenden Jahren jedoch die Net Stable Funding Ratio (NSFR), also die strukturelle Liquiditätskennzahl, stehen.

## Liquidity Coverage Ratio (LCR)

Die LCR ist auf einen Zeithorizont von 30 Tagen ausgerichtet und soll sicherstellen, dass die Nettozahlungsmittelabflüsse in einem Stressszenario durch ausreichende hochliquide Aktiva gedeckt sind.

Der delegierte Rechtsakt gibt den zuständigen Behörden (EZB oder nationale Aufsichtsbehörden) an unterschiedlichsten Stellen die Möglichkeit, Ausnahmeregelungen bzw. Erleichterungen (z. B. eine verminderte Abflussrate von 3 Prozent für Privatkundeneinlagen, Privilegierung von Zuflüssen im Verbund) für die Kreditinstitute zu genehmigen. Aus Sicht der genossenschaftlichen FinanzGruppe sind diese Spielräume im delegierten Rechtsakt von großer Bedeutung und sollten konstruktiv begleitet werden.

Darüber hinaus können die verbundinternen Einlagen, also die kurzfristigen Einlagen einer Primärbank beim genossenschaftlichen Zentralinstitut, durch den delegierten Rechtsakt in der LCR unter bestimmten Bedingungen berücksichtigt werden. Es kommt jetzt darauf an, dass der stabile Liquiditätsverbund der genossenschaftlichen FinanzGruppe aufgrund aufsichtsrechtlicher Vorgaben in der bankaufsichtlichen Umsetzung nicht geschwächt wird.

## Net Stable Funding Ratio (NSFR)

Die NSFR soll sicherstellen, dass die Vermögenswerte anteilig mit langfristig gesicherten („stabilen“) Mitteln refinanziert sind („goldene Bankregel“). Zum Jahresende 2014 soll die NSFR-Ausgestaltung von den Aufsichtsbehörden finalisiert werden.

Es gilt: Je liquider eine Aktivposition ist, desto weniger stabil muss die dafür erforderliche Refinanzierung sein. Die verfügbaren Refinanzierungen sind diejenigen, die in einem institutsspezifischen Stressszenario weiterhin zur Verfügung stehen.

Da Refinanzierungen in der Regel im Zins stattfinden (Kreditaufnahme und Begebung verzinslicher Wertpapiere) stellt die NSFR auch eine Kennzahl zur Begrenzung der Fristentransformation dar. Dies muss vor dem Hintergrund der Überführung der Zinsänderungsrisiken in Säule 1 berücksichtigt werden. Eine zu umfangreiche Beschränkung der Fristentransformation wird sich negativ auf die Ertragslage der Institute auswirken und kann zu einer Einschränkung der mittel- bis langfristigen Kreditvergabe führen.

## Leverage Ratio (LR)

Durch die aktuellen regulatorischen Vorgaben zur Leverage Ratio werden derzeit die Besonderheiten von Verbänden von Finanzinstituten sowie die besondere Rolle von Zentralbanken in Finanzverbänden nicht angemessen berücksichtigt.

Gemäß den arbeitsteiligen Strukturen von Finanzverbänden übernehmen die Zentralinstitute die Anlage und Aufnahme finanzieller Mittel innerhalb des Verbundes. Diese sogenannten „verbundinternen Forderungen“ dienen den Primärinstituten zur Refinanzierung. Aus diesem Grund weist die Bilanz der Zentralinstitute einen hohen Anteil an Verbundforderungen aus, die nach aktuellen regulatorischen

Vorgaben vollständig in die Berechnungsgrundlage der Leverage Ratio einzubeziehen sind.

Diese „verbundinternen Forderungen“ werden durch die verbundweite Sicherungseinrichtung abgesichert. Derselbe Sachverhalt führt bei Konzernen zu einer Nichtberücksichtigung, weshalb Verbände im Wettbewerb benachteiligt werden.

Förderkredite werden von Zentralinstituten im eigenen Namen und auf eigene Rechnung an die jeweiligen Primärbanken im Verbund als Hausbank des Endkunden vergeben. Diesen Forderungen aus Förderkreditgeschäften, die zwar als Forderungen bei den Zentralinstituten geführt werden, stehen gleichzeitig deckungsgleiche Passivpositionen gegenüber. Somit ist das Vermittlungsgeschäft als durchlaufender Posten zu betrachten und an sich risikolos.

Im Entwurf der LR ist geregelt, dass Treuhandgeschäfte kein eigenes Risiko für ein Institut darstellen, da die Bank diese treuhänderisch verwaltet und diese deshalb herausgerechnet werden.

Diese Argumentation lässt sich auf die o. g. Verbundgeschäfte und Förderkredite übertragen, so dass eine analoge Herausnahme anzustreben ist.



**LCR: Die verbundinternen Einlagen sind auch in der Umsetzung durch die Aufsicht das zentrale Element, um den stabilen Liquiditätsverbund weiterhin zu gewährleisten.**

**NSFR: Bei der Ausgestaltung der Kennziffer sollte auf die Zusammenhänge zu weiteren aufsichtlichen Anforderungen geachtet und die Fristentransformation nicht zu weit eingeschränkt werden.**

**LR: Der Umgang bzw. die Anrechnung der verbundinternen Forderungen sollte sachgerecht geregelt werden.**

# DAS HANDELN DER AUFSICHTSBEHÖRDEN EBA UND ESMA

Die erste Stufe („Level 1“) europäischer Gesetzgebungsverfahren durch die EU-Institutionen auf dem Gebiet des Bankaufsichtsrechts sowie des Kapitalmarktrechts sieht oftmals den Erlass konkretisierender Rechtsakte auf Level 2 vor („Level 2-Maßnahmen“). Mit den Entwürfen von Level 2-Maßnahmen – in der Regel technische Standards – werden die europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs) beauftragt. So hat z. B. die Europäische Kommission die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA im April 2014 mit der Ausarbeitung entsprechender Vorschläge zur Richtlinie (MiFID II) und zur Verordnung (MiFIR) zur Überarbeitung der Richtlinie über Märkte in Finanzinstrumenten mandatiert. Bei der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) werden zurzeit vor allem technische Standards zur CRR und zum Krisenmanagement konsultiert. Besonders die Finanzmarktteilnehmer kleiner und mittlerer Größe wie die Volksbanken und Raiffeisenbanken haben eine überproportionale Last der neuen Regulierungsmaßnahmen auf europäischer Ebene zu tragen, obwohl sie nicht zu den Verursachern der Finanzkrise gehören.

## Verbindliche Regelung aller wesentlichen Fragen auf Level 1

Die Übertragung der Kompetenz zur Ausarbeitung von konkretisierenden Maßnahmen auf Level 2 an die europäischen Aufsichtsbehörden ist grundsätzlich sachgerecht. Allerdings birgt diese auch ein gewisses Risiko, dass sich die Aufsichtsbehörden als Organe der Exekutive, wenn ihnen erhebliche Spielräume gelassen werden, verselbständigen. Insoweit ist zuletzt eine Tendenz zu beobachten gewesen, bei gewichtigen Fragen keine abschließende Entscheidung im Rechtsakt auf Level 1 zu treffen, sondern auch die Entscheidung wesentlicher Fragen Level 2 zu überlassen, so etwa im Rahmen der Regulierung von OTC-Derivaten (EMIR), und damit der Exekutive auf Level 2 weitreichende Entscheidungsspielräume einzuräumen. Bei dem Erlass europäischer Rechtsakte sollte indes – entsprechend

dem Gesetzesvorbehalt im deutschen Recht – darauf geachtet werden, dass alle wesentlichen Fragen verbindlich auf Level 1 geregelt werden.

## Einhaltung des durch den europäischen Gesetzgeber auf Level 1 gesetzten Rahmens durch die ESAs bei konkretisierenden Maßnahmen

Es ist dafür Sorge zu tragen, dass die ESAs bei Level 2-Maßnahmen den durch den europäischen Gesetzgeber auf Level 1 vorgegebenen Rahmen einhalten und diesen nicht überschreiten. Dieses ist bei den Vorschlägen der ESAs für Level 2-Maßnahmen, bei der ESMA etwa zur MiFID II, nicht immer der Fall.

Als Beispiel hierfür sind die Ausführungen und Vorschläge ESMA für konkretisierende Maßnahmen zur provisionsbasierten Anlageberatung zu nennen. Diese hätten ein faktisches Verbot der provisionsbasierten Anlageberatung zur Folge. Dies würde der bewussten Entscheidung des europäischen Gesetzgebers auf Level 1 widersprechen, eine Wahlmöglichkeit zwischen provisionsbasierter Beratung und Honoraranlageberatung zu erhalten. Weder ESMA noch die Europäische Kommission (im Rahmen des Mandats an ESMA vom 23. April 2014) sind ermächtigt, diese Entscheidung des demokratisch legitimierten Gesetzgebers auf Level 1 durch Maßnahmenvorschläge auf Level 2, die faktisch ein Verbot der provisionsbasierten Anlageberatung bedeuten würden, zu unterlaufen. Level 1 der MiFID II gibt insbesondere durch den gegenüber der MiFID I weitgehend unveränderten Wortlaut des Kriteriums der Qualitätsverbesserung keinen Anlass, verschärfte Anforderungen gerade an dieses Kriterium zu stellen, die auch sachlich gar nicht zu rechtfertigen sind. Eine derart erhebliche Verschärfung der Anforderungen an die Zulässigkeit der provisionsbasierten Anlageberatung, wie sie aus dem Vorschlag von ESMA hervorgeht, würde jedenfalls für den deutschen Markt das Ende des breiten Beratungsangebots bedeuten. Breite Bevölkerungsschichten in Deutschland, insbesondere Kleinanleger, wären zukünftig von einer qualifizierten

Anlageberatung ausgeschlossen. Provisionsbasierte Anlageberatung sichert jedoch im deutschen Markt eine Beratung aller Bevölkerungsschichten, in urbanen wie in ländlichen Regionen. Neben Einschränkungen für den Kunden hätten die verschärften Anforderungen auch wettbewerbliche Implikationen.

### **Parlamentarische Ex-ante-Kontrolle bei initiativem Tätigwerden der ESAs**

Es ist zu beobachten, dass die ESAs, auch ohne dazu durch den europäischen Gesetzgeber jeweils konkret ermächtigt zu sein, regulatorisch tätig werden. Dabei stützt sich z. B. ESMA u. a. auf allgemeine Zuständigkeitszuweisungen in der ESMA-Verordnung. Ein Beispiel sind die 2013 veröffentlichten Leitlinien zu Vergütungsgrundsätzen und -verfahren zur Vergütung in Wertpapierdienstleistungsunternehmen im Vorgriff auf die MiFID II. Im Falle von Leitlinien, die eigentlich eine einheitliche Aufsichtspraxis in den Mitgliedstaaten sicherstellen sollen, müssen die nationalen Aufsichtsbehörden erklären, ob sie die Auslegung der ESAs in ihre nationale Aufsichtspraxis umsetzen („comply“), oder die Gründe erläutern, warum sie von den Leitlinien abweichen („explain“). Leitlinien der ESAs erzeugen dabei allerdings eine faktische Bindungswirkung, da Mitgliedstaaten im Falle einer Nichtumsetzung mit der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission rechnen müssen. Rechtsschutzmöglichkeiten sind gegenüber Leitlinien nicht vorgesehen. Mittlerweile wird ähnlicher Druck auch über Frage- und Antwortlisten der ESAs erzeugt, bei der ESMA z. B. im Rahmen von EMIR, bei der EBA im Rahmen der CRR.

Angesichts der faktischen Bindungswirkung der vorstehend genannten Instrumente sollten die ESAs, bevor z. B. Leitlinien veröffentlicht und diese gegebenenfalls konsultiert (eine Pflicht zur Konsultation besteht nicht) werden, dem Europäischen Parlament die Absicht, zu einem bestimmten Thema regulatorisch tätig zu werden, vorlegen. Über diese Absicht sollte das Europäische

Parlament dem Grundsatz nach beschließen. Auf diese Weise wird eine parlamentarische Kontrolle bei initiativem Tätigwerden der ESAs gewährleistet.



**Wesentliche Fragen sind auf Level 1 abschließend zu regeln. Keine Delegation von De-facto-Rechtsetzungskompetenzen auf ESAs.**

**Bei den Level 2-Maßnahmen ist dafür Sorge zu tragen, dass Aufsichtsbehörden als Organe der Exekutive nicht über die Vorgaben auf Level 1 hinausgehen.**

**Eine Parlamentarische Ex-ante-Kontrolle bei initiativem Tätigwerden der ESAs ist wünschenswert.**

# TRENNBANKEN

**Anfang 2014 hatte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für eine Reform der Bankenstruktur in Europa, sprich eine Trennbankenregelung, vorgestellt. Bis dato liefen die Befassungen in Rat und Europäischem Parlament zögerlich. Dies wird sich gegen Ende 2014 ändern. Leider haben sich die Vorschläge der Europäischen Kommission weit von den Vorstellungen der zuvor eingesetzten Liikanen-Expertengruppe entfernt, deren Überlegungen z. B. bereits in Gesetzen in Frankreich oder Deutschland Eingang gefunden haben. Insbesondere müssen Besonderheiten von Verbundstrukturen noch berücksichtigt werden.**

## Die Vorstellungen der Kommission

Ziel der Verordnung soll es nach den Vorstellungen der Kommission sein, systemische Risiken zu vermeiden und den Zusammenbruch großer, komplexer und vernetzter Institute zu verhindern. Insbesondere sollen die geordnete Wiederherstellung und Abwicklung eines Instituts gewährleistet, die Eingehung exzessiver Risiken verhindert und Interessenkonflikte innerhalb der Institute vermieden werden. Dazu sieht der Entwurf zum einen ein vollständiges Verbot von Eigenhandel (Proprietary-Trading) und des Haltens bestimmter alternativer Investmentfonds (AIF) für Kreditinstitute vor. Zum anderen sollen Aufsichtsbehörden die Möglichkeit haben, eine Abtrennung bestimmter Handelsaktivitäten vom sonstigen Geschäft eines Kreditinstituts anzuordnen. Der Anwendungsbereich soll auf global systemrelevante Institute (G-SiFis) oder Institute beschränkt sein, die in drei aufeinanderfolgenden Jahren über eine Bilanzsumme von mindestens 30 Mrd. Euro und relevante Handelsposition von mindestens 70 Mrd. Euro oder zehn Prozent der Bilanzsumme verfügen.

## Orientierung an Liikanen-Bericht

Der BVR teilt grundsätzlich das Ziel der Europäischen Kommission, die Stabilität der Finanzmärkte zu erhöhen und die systemischen Risiken, die durch einen Ausfall

systemrelevanter Kreditinstitute entstehen können, zu verringern. Allerdings erscheint der insoweit eingeschlagene Weg nur bedingt zielführend. Zunächst ist zu berücksichtigen, dass sich bereits eine Reihe anderer Regulierungen der Stärkung der systemischen Stabilität angenommen haben (z. B. spezielle Eigenkapitalpuffer, die Verpflichtung zur Erstellung eines Bankentestaments, Vorgaben von BRRD und SRM). Zu berücksichtigen ist auch, dass Bankenstruktur und Wirtschaftsstruktur eine enge Symbiose eingehen. So bedürfen gerade exportorientierte, mittelständisch geprägte Wirtschaftsstrukturen neben einer langfristig ausgerichteten bankbasierten Kreditfinanzierung auch kapitalmarktbasierter Produkte des Corporate Finance und des Auslandsgeschäfts, mithin Bankleistungen eines breit definierten und kundenbezogenen Investment Banking. Nach dem Verordnungsvorschlag wäre dies voraussichtlich nicht mehr oder allenfalls eingeschränkt von den dem Anwendungsbereich der Verordnung unterfallenden Kreditinstituten zu gewährleisten.

Der Verordnungsentwurf hat sich insbesondere beim grundsätzlichen Verbot von Eigenhandel und der Befugnisse der Aufsichtsbehörden zur Überprüfung und Abtrennung sonstiger Handelsaktivitäten von den Empfehlungen des Liikanen-Berichts und den darauf basierenden Bestimmungen etwa des deutschen oder französischen Trennbankengesetzes entfernt und sich anderen Modellen wie der US-amerikanischen Volcker Rule oder des britischen Vickers Report angenähert. Insbesondere die in dem Verordnungsentwurf vorgesehene Möglichkeit für die EU-Kommission, Kreditinstitute, die vergleichbaren nationalen Vorschriften unterliegen, auf Ersuchen eines Mitgliedsstaates von Anforderungen der Verordnung teilweise freistellen zu können, ist kritisch zu sehen, fördert dies doch Wettbewerbsverzerrungen und ist zurzeit lediglich auf die Regelungen in Großbritannien zugeschnitten. Kritisch zu sehen ist ferner, dass eine Vielzahl von Vorgaben der Verordnung erst durch sekundäre Rechtsakte der Europäischen Kommission bzw. Aufträge an die EBA konkretisiert werden sollen. Ebenso führen die in dem

Verordnungsentwurf enthaltenen umfangreichen Ermächtigungen der Aufsichtsbehörden zur Prüfung und Abspaltung von Geschäftstätigkeiten aufgrund ihrer Unbestimmtheit zu erheblicher Rechtsunsicherheit für die betroffenen Institute. Schließlich sieht der Verordnungsentwurf für den Fall der Identifizierung sogenannter „verbotener Geschäfte“ nicht vor, dass diese im Rahmen eines angemessenen Übergangszeitraums oder im Ermessen der Aufsicht abgebaut werden können oder vorrangig andere Instrumente zur Anwendung kommen. Eine diesbezügliche Regelung bzw. Klarstellung sollte aber aus Verhältnismäßigkeitserwägungen aufgenommen werden.

#### **Insbesondere: Berücksichtigung von Verbundstrukturen**

Verbundgeschäfte, d. h. Geschäfte zwischen Instituten eines Haftungsverbundes, dürfen nicht durch die Trennbankenregelung beschränkt bzw. die arbeitsteiligen Verbundstrukturen nachhaltig gefährdet werden. Im Rahmen der arbeitsteilig eingerichteten Prozesse erbringen die Zentralinstitute Dienstleistungen für genossenschaftliche Primärbanken und schließen in deren Auftrag oder Interesse Geschäfte an Märkten ab, zu denen diese keinen Zugang haben. Dazu zählen insbesondere Geschäfte, die der Zins-, Währungs-, Liquiditäts- und Kreditrisikosteuerung des Verbundes dienen, einschließlich der sich daraus ergebenden nachgelagerten Absicherungsgeschäfte. Derartige Geschäfte müssen vollumfänglich zulässig bleiben und sollten daher nicht in die Ermittlung von Schwellenwerten einfließen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Aufgabe von Zentralinstituten als Liquiditätsdrehzscheibe für die Primärinstitute durch eine Obergrenze für Kredite an Unternehmen der Finanzbranche nur noch eingeschränkt durchführbar wäre. Eine Ausklammerung von Verbundgeschäften von zusätzlichen Großkreditgrenzen wäre daher sachlogisch und zudem äquivalent zur Nullanrechnung verbundinterner Forderungen in der CRR.

**Besonderheiten von Verbundstrukturen, insbesondere im Verhältnis von Zentral- zu Primärbanken, müssen sich in den Regelungen adäquat wiederfinden.**

**Das grundsätzliche Verbot des Eigenhandels geht ohne Notwendigkeit weit über den Bericht der Liikanen-Expertengruppe hinaus und sollte überdacht werden.**

**Eine Schwächung des bewährten Universalbankensystems und der Zusammenarbeit zwischen mittelständischer Wirtschaft und Kreditwirtschaft sollte vermieden werden.**

# UNTERNEHMENSFINANZIERUNG

**Unter dem bislang kaum konkretisierten Stichwort „Kapitalmarktunion“ strebt die Europäische Kommission eine stärkere Unternehmensfinanzierung über den Kapitalmarkt an. Im Gespräch ist die Einführung eines Fondsformats für langfristige Investoren (ELTIF), der Aufbau von Wachstumsmärkten für den Mittelstand und die Fortentwicklung des Marktes für Privatplatzierungen und die Untersuchung des Finanzierungsinstruments Crowdfunding. Die zugrundeliegende Ansicht der Europäischen Kommission, dass für langfristige Investitionen Kapitalmarktinstrumente eine bessere Finanzierungsquelle als Bankkredite darstellen, wird den Bedürfnissen des Mittelstands und der in Deutschland und weiteren EU-Mitgliedsstaaten erfolgreichen Unternehmensfinanzierung durch die Hausbanken nicht gerecht.**

## Hausbankkredit als Hauptfinanzierungsform

Für die meisten mittelständischen Unternehmen kommen Kapitalmarktfinanzierungen aufgrund der hohen Anforderungen (wie z. B. Mindestvolumina, Berichtspflichten) und Kosten nicht in Betracht. Eine willkürliche Förderung der Kapitalmarktfinanzierung oder sonstiger alternativer Finanzierungsmodelle, mit der Absicht, die Bedeutung der Banken als Intermediäre für Langfristfinanzierungen zu schwächen, birgt die Gefahr, am Bedarf der Unternehmen vorbeizugehen und die Entwicklung von Schattenbankaktivitäten zu fördern.

Das in Teilen der EU existierende Problem eines zu geringen Angebots an Langfristfinanzierungen erklärt sich aus der derzeit hohen wirtschaftlichen Unsicherheit und der eingeschränkten Leistungsfähigkeit der Bankensysteme in den Peripheriestaaten. Um die Bereitschaft der Bürger und Unternehmen, langfristige Investitionen zu tätigen, wieder herzustellen, ist es von zentraler Bedeutung, dass die EU und die einzelnen Mitgliedstaaten weitere Fortschritte bei der Lösung der zentralen wirtschaftspolitischen Probleme erzielen, insbesondere auch in Bezug auf die Konsolidierung der Staatshaushalte.

Die stabile Kreditversorgung von Unternehmen in Deutschland basiert vor allem auf den tragfähigen Geschäftsmodellen deutscher Kreditinstitute, denen langjährige, vertrauensvolle Geschäftsbeziehungen zwischen Firmenkunden und Hausbanken zugrunde liegen. Entscheidend bleibt deshalb, dass Banken auch im Rahmen der zukünftigen Regulierung in der Lage sind, ihren Kunden die von ihnen nachgefragten Unternehmenskredite und Finanzdienstleistungen anzubieten.

## Risiken von Crowdfunding

Crowdfunding ist ein neues Finanzierungsinstrument, das die Europäische Kommission aktuell auf einen weiteren Regulierungsbedarf untersucht. Crowdfunding kann andere traditionelle Finanzierungsformen ergänzen, indem es Zugang zu risikobehafteten Finanzierungen bei innovativen, kreativen und kulturellen Projekten oder von Tätigkeiten von Sozialunternehmern erschließt. Es soll insbesondere Start-ups und jungen Unternehmen eine neue Finanzierungsmöglichkeit bieten. Neben dem Zugang zur Finanzierung verspricht das Modell durch die Kommunikation auf einer Plattform zudem ein „soziales Marketing“, das den späteren Absatz der Produkte des Unternehmens verbessern soll. Das Feedback der Crowdinvestoren wird häufig auch als Markttest des Unternehmens- bzw. Geschäftsmodells gesehen. Somit können sich je nach Fall für einige finanzierungssuchende Unternehmen durchaus Vorteile ergeben.

Aus Investorensicht muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass es sich bei Crowdfunding um ein Hochrisikoinvestment handelt, bei dem ein Totalverlust des eingesetzten Kapitals drohen kann. Aus Risikosicht ist es dabei unerheblich, ob es sich rechtlich um ein Kredit- oder Eigenkapitalprodukt handelt. Daher ist eine entsprechende Risikoauflärung der Investoren elementar, damit es nicht zu der fehlerhaften Annahme der Anleger, hohe Renditen könnten ohne Risiko erreicht werden, kommen kann. Die Crowdfunding-Plattformen dürfen durch Aufmachung und Wortwahl nicht den Eindruck erwecken, dass es sich

bei Crowdfunding um ein Finanzinstrument handelt, das mit der Sicherheit einer Bank- oder Spareinlage vergleichbar wäre. Um dem Anleger eine einfache und möglichst zuverlässige Einschätzung des Risikos zu vermitteln, müssen die tragenden Gründe für die vorhandene Beurteilung des Risikogehaltes eines Finanzierungsprojektes durch die Plattform für den Kleinanleger transparent gemacht werden.

Im Interesse des Anlegerschutzes muss die Vergleichbarkeit der Schutzmaßnahmen für Investoren mit anderen Anlageformen jedoch gewahrt sein. Insbesondere unter Berücksichtigung des aktuellen niedrigen Zinsniveaus, das die Gefahr von Fehlallokationen und Blasenbildungen birgt, darf die Förderung von Crowdfunding nicht dem Anleger- und Verbraucherschutz übergeordnet werden.

#### **„EU-Sparkonto“ nicht zielführend**

Insbesondere aus Wettbewerbssicht sind die Pläne der Europäischen Kommission nicht zielführend, zur Förderung grenzüberschreitender Spareinlagen die Möglichkeiten der Einführung eines staatlich geförderten „EU-Sparkontos“ als Finanzierungsquelle zu prüfen. Ein solcher staatlicher Eingriff in den in Deutschland gut funktionierenden Wettbewerb um Kundeneinlagen würde sich schädlich auf den Finanzmarkt und die Kreditversorgung in Deutschland auswirken. Insofern sollten in der von der Europäischen Kommission angekündigten Studie über mögliches Marktversagen und andere Mängel in Bezug auf die grenzübergreifenden Ersparnisströme auch die Präferenzen der Sparer nach sicheren Einlagen im Inland beachtet werden.



**Die angestrebte „Kapitalmarktunion“ sollte bewährte Mechanismen und Strukturen anerkennen:**

**Wichtig ist die Stärkung des Hausbankenprinzips, da für die meisten mittelständischen Unternehmen Kapitalmarktfinanzierungen aufgrund der hohen Anforderungen und Kosten nicht in Betracht kommen.**

**Die Förderung von Crowdfunding als alternative Finanzierungsform darf nicht dem Anleger- und Verbraucherschutz übergeordnet werden.**

**Die Einführung eines staatlich geförderten „EU-Sparkontos“ ist abzulehnen, da dies enorme Gefahren für die Finanzmarktstabilität bedeuten kann.**

# ZAHLUNGSVERKEHR

**Der deutsche und europäische Zahlungsverkehrsmarkt ist aktuell zweifellos von einer hohen Dynamik geprägt. Die Megathemen „E-Commerce“ und „Mobile“ wirken dabei als Treiber für die Entwicklung einer Vielzahl innovativer Bezahlverfahren, sei es durch Banken oder Nichtbanken. Der Gesetzgeber ist aufgerufen, diese Entwicklung durch faire und angemessene rechtliche Maßnahmen zu flankieren.**

## EU-Regulierungsvorhaben zum Zahlungsverkehr

Am 24. Juli 2013 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für ein Gesetzespaket im Bereich des Europäischen Zahlungsverkehrs verabschiedet. Dieses Paket beinhaltet den Vorschlag für eine überarbeitete Richtlinie über Zahlungsdienste (PSD II) sowie für eine Verordnung über Multilaterale Interbankenentgelte (MIF-VO). Aktuell werden beide Regulierungsvorhaben im Rat der Europäischen Union erörtert.

## PSD II: Verbrauchervertrauen erhalten

Wesentlicher Eckstein der heutigen, reibungslos funktionierenden Zahlungsverkehrsinfrastruktur ist die Gewährleistung der Sicherheit, die durch technisch-organisatorische Maßnahmen der Zahlungsdienstleister sowie durch vertragliche Sorgfaltspflichten der Akteure für ihren jeweiligen Verantwortungsbereich erfolgt. Dieses Konzept funktioniert bislang sehr gut, was geringe Schadensfälle und verlässliche sowie kostengünstige Zahlungsverkehrsprodukte zeigen.

Die EU-Kommission hat mit ihrem Vorschlag zur Änderung der PSD II diesen wichtigen Eckstein in Frage gestellt, um eine Marktöffnung zu erreichen. Die Kreditinstitute sollen verpflichtet werden, ihre besonders technisch gesicherte Kunde-Bank-Schnittstelle lizenzierten Drittdiensten kostenlos zu öffnen. Zudem sollen die Kreditinstitute dulden, dass die von ihnen an ihre Kunden ausgegebenen höchstpersönlichen „Kontozugangsschlüssel“ (z. B. Onlinebanking-PIN und

-TAN) von den Drittdiensten genutzt werden. Damit sollen Drittdienste Zahlungen für den Kunden auslösen und vollen Zugriff auf alle sensiblen Kontodaten des Kunden nehmen können. Für etwaige Schäden bei Nutzung von Drittdiensten soll primär das Kreditinstitut haften. Dieser einseitig wettbewerbspolitisch getriebene Ansatz ist jedoch nicht sachgerecht. Denn heute weiß der Verbraucher, nicht zuletzt aufgrund der jahrelangen kontinuierlichen Aufklärung durch die Kreditwirtschaft und das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, dass er PIN und TAN niemandem weitergeben darf. Mit der neuen PSD II-Richtlinie soll dieser Grundsatz nun aufgegeben werden; letztlich wird der Verbraucher aber nicht zwischen lizenzierten Drittdiensten und Kriminellen unterscheiden können. Es besteht somit ein hohes Risiko, dass das Online- und Mobilebanking nachhaltig diskreditiert werden und so der Verbraucher das Vertrauen in die digitale Wirtschaft verliert. Deshalb haben sich auch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und die Europäische Zentralbank dafür ausgesprochen, das Verbot der Weitergabe von PIN und TAN an Dritte aufrechtzuerhalten.

## Eigentumsrechte achten

Darüber hinaus widerspricht es auch dem allgemeinen Rechtsempfinden, dass privatwirtschaftlich aufgebaute und finanzierte Zahlungsverkehrsinfrastrukturen nun vom europäischen Gesetzgeber als „öffentliches Gut“ angesehen werden. Und selbst wenn man Parallelen zu anderen Unternehmen zieht, die ihre Infrastruktur als „essential facility“ Wettbewerbern öffnen müssen (z. B. Deutsche Bahn als Betreiber des Schienennetzes gegenüber privaten Eisenbahngesellschaften), so haben diese Anspruch auf Bezahlung ihrer Dienstleistung. Es ist deshalb nicht akzeptabel, dass Kreditinstitute ihre Infrastrukturen, Datenbanken und Dienstleistungen Drittdiensten entgeltfrei zur Verfügung stellen müssen. Denn der Drittdienst verkauft seine Dienstleistung unter Nutzung der Infrastruktur des Kreditinstituts kostenpflichtig an Händler.

## Deckelung der Interbankenentgelte verändert Wirtschaftlichkeit

Auch die vom EU-Gesetzgeber geplante neue MIF-Verordnung zur Deckelung der Interbankenentgelte auf voraussichtlich 0,3 Prozent bei Kreditkartentransaktionen und 0,2 Prozent bei Debitkartentransaktionen wird erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen für die Kartennemittenten haben. Konsequenz der hierdurch weg-regulierten Erlöse wird für die Kartennemittenten sein, dass das Betrugsmanagement noch mehr an Bedeutung gewinnen und es für sie zumindest nicht leichter werden wird, zukünftig den Spagat zwischen dem Kundenwunsch nach Einfachheit und der nicht nur aus regulatorischer, sondern auch aus wirtschaftlicher Sicht noch größer werdenden Notwendigkeit zur Gewährleistung höchster Sicherheitsstandards zu schaffen.

Dabei muss es erlaubt sein, die vom EU-Gesetzgeber genannten Begründungen für die vorgesehene gesetzliche Deckelung der Interbankenentgelte im Kartenzahlungsverkehr kritisch zu hinterfragen. Hierbei zeigt sich, dass die heutige Höhe der Interbankenentgelte im Kartenzahlungsverkehr keine marktbeschränkende Wirkung auf den Marktzugang neuer Anbieter alternativer Bezahlverfahren hat. Diese sind hierdurch in keiner Weise gehindert, dem Handel ihre eigenen Zahlverfahren zu einem günstigeren Entgelt anzubieten. In der Praxis ist die Nutzung alternativer Bezahlverfahren für den Handel jedoch vielfach erheblich teurer als die Akzeptanz von Zahlungskarten, was jedoch bezeichnenderweise sowohl vom Handel als auch dem Gesetzgeber bislang klaglos hingenommen wird.



**Das politische Interesse an einer weiteren Ausweitung des Wettbewerbs im Zahlungsverkehrsmarkt darf nicht zu einem grundsätzlichen Vertrauensverlust seitens der Verbraucher, zu einem systemischen Sicherheitsrisiko für Kreditinstitute und zu einer Benachteiligung von funktionierenden Verbundinstituten in Europa führen.**

**Die Deckelung von Interbankenentgelten wird aus Sicht des BVR nicht den politisch gewünschten Effekt der Preisreduzierung gegenüber Händler und Verbraucher nach sich ziehen. Vorzugswürdig sind vielmehr Entgelte, die sich im freien Wettbewerb im Markt bilden. Diese im girocard-System praktizierte Entgeltstruktur ist einem gesetzgeberisch vorgegebenen Preisdeckel vorzuziehen.**

## KAPITALMARKTREGULIERUNG: MIFID II / MIFIR

Die erste Stufe (Level 1) des Gesetzgebungsverfahrens zur Überarbeitung der Richtlinie über Märkte in Finanzinstrumenten (MiFID I), welche seit November 2007 in Kraft ist und als „Grundgesetz“ des Wertpapierhandels den rechtlichen Rahmen für die Erbringung von Wertpapierdienstleistungen bildet, ist mit Veröffentlichung der Richtlinie (MiFID II) und der Verordnung (MiFIR) zur Überarbeitung der MiFID I abgeschlossen worden. Auf der zweiten Stufe des Gesetzgebungsverfahrens sind nunmehr konkretisierende Maßnahmen zu MiFID II und MiFIR (Level 2-Maßnahmen) zu erlassen. Die Europäische Kommission hat die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA im April 2014 mit der Ausarbeitung entsprechender Vorschläge mandatiert. Im Mai 2014 hat ESMA mit Blick hierauf ein Konsultations- und ein Diskussionspapier veröffentlicht, zu denen auch der BVR Stellung genommen hat.

Besonders die Finanzmarktteilnehmer kleiner und mittlerer Größe wie die Volksbanken und Raiffeisenbanken haben eine überproportionale Last der neuen Regulierungsmaßnahmen im Kapitalmarktbereich auf europäischer Ebene zu tragen, obwohl sie nicht zu den Verursachern der Finanzkrise gehören. Schon deshalb ist es zwingend erforderlich, im Rahmen der Level 2-Maßnahmen zu MiFID II und MiFIR nur das zu regeln, was nach den europäischen Vorgaben auch Gegenstand der Regelungen auf Level 2 sein darf. Hierdurch wird auch dafür Sorge getragen, dass die Level 2-Maßnahmen nicht zu erheblichen Nachteilen für die Kunden der Finanzmarktteilnehmer führen.

### Einhaltung des durch Level 1 gesetzten Rahmens

Es ist darauf zu achten, dass die Level 2-Maßnahmen den durch Level 1 vorgegebenen Rahmen nicht überschreiten. Dieses ist bei den Vorschlägen ESMA für Level 2-Maßnahmen nicht immer der Fall. Als Beispiel hierfür sind die konkretisierenden Maßnahmen zu Anreizen zu nennen, welche kein faktisches Verbot der provisionsbasierten Anlageberatung zur Folge haben dürfen. Dies würde der bewussten Entscheidung des europäischen

Gesetzgebers auf Level 1 widersprechen, eine Wahlmöglichkeit zwischen provisionsbasierter Beratung und Honoraranlageberatung zu erhalten. Weder ESMA noch die Europäische Kommission (im Rahmen des Mandats an ESMA vom 23. April 2014) sind ermächtigt, diese Entscheidung des demokratisch legitimierten Gesetzgebers auf Level 1 durch Maßnahmenvorschläge auf Level 2, die faktisch ein Verbot der provisionsbasierten Anlageberatung bedeuten würden, zu unterlaufen. Level 1 der MiFID II gibt insbesondere durch den gegenüber der MiFID I weitgehend unveränderten Wortlaut des Kriteriums der Qualitätsverbesserung keinen Anlass, verschärfte Anforderungen gerade an dieses Kriterium zu stellen, die auch sachlich gar nicht zu rechtfertigen sind. Eine derart erhebliche Verschärfung der Anforderungen an die Zulässigkeit der provisionsbasierten Anlageberatung, wie sie aus dem Vorschlag von ESMA hervorgeht, würde jedenfalls für den deutschen Markt das Ende des breiten Beratungsangebots bedeuten. Breite Bevölkerungsschichten in Deutschland, insbesondere Kleinanleger, wären zukünftig von einer qualifizierten Anlageberatung ausgeschlossen. Provisionsbasierte Anlageberatung sichert jedoch im deutschen Markt eine Beratung aller Bevölkerungsschichten, in urbanen wie in ländlichen Regionen. Neben Einschränkungen für den Kunden hätten die verschärfte Anforderungen auch wettbewerbliche Implikationen.

Weitere Bereiche, bei denen darauf zu achten ist, dass durch die Level 2-Maßnahmen der durch Level 1 gesetzte Rahmen nicht überschritten wird, sind die Aufzeichnungspflichten, die Information der Kunden über die Anlageberatung und über Finanzinstrumente, die Kostentransparenz, die Beurteilung der Eignung im Rahmen der Anlageberatung sowie die Meldepflichten.

### Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Der im Vertrag über die Europäische Union festgeschriebene Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebietet es, dafür Sorge zu tragen, dass die Level 2-Maßnahmen

nicht über das für die Erreichung der durch Level 1 vorgegebenen Ziele erforderliche Maß hinausgehen und dass die Kosten der Level 2-Maßnahmen nicht außer Verhältnis zum bezweckten Nutzen stehen. Zu beachten ist dies etwa mit Blick auf die Aufzeichnungspflichten, die Produktüberwachung, die Übernahme der Emission von Finanzinstrumenten und/oder die Platzierung von Finanzinstrumenten mit fester Übernahmeverpflichtung, die Kundenvereinbarung, die Kostentransparenz, die Definition des systematischen Internalisierers, die Meldepflichten und die Synchronisierung von im Geschäftsverkehr verwendeten Uhren.

### Keine Detailregelungen auf Level 2

Auch ist darauf zu achten, dass das Verhältnis von Level 3 (Auslegung) zu Level 2 (Durchführungsmaßnahmen) im mehrstufigen Gesetzgebungsverfahren nicht verwischt wird. Dies gilt auch für die Pläne ESMA, erst kürzlich noch auf der Grundlage der MiFID I veröffentlichte Guidelines auf Level 3 im Zuge der Erarbeitung von Durchführungsmaßnahmen zur MiFID II auf Level 2 „heraufzustufen“ (so betreffend die Leitlinien zur Compliance-Funktion sowie die Leitlinien zu Vergütungsgrundsätzen und -verfahren in Wertpapierdienstleistungsunternehmen). Auf Level 2 sind nur grundsätzliche Fragen von gewichtiger Bedeutung zu regeln, also keine Detail- bzw. Auslegungsfragen. Diese Differenzierung ist auch mit Blick auf die unterschiedliche Rechtsqualität von Level 2 und Level 3 relevant. So haben die einzelnen Mitgliedsstaaten bei Level 3-Regelungen u. a. die Möglichkeit, aus berechtigten Gründen von diesen abzuweichen. Eine solche Möglichkeit besteht bei Level 2-Regelungen dagegen nicht.

**Bei den Level 2-Maßnahmen z. B. im Bereich der Wertpapierberatung ist dafür Sorge zu tragen, dass diese nicht über die Vorgaben auf Level 1 hinausgehen und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gerecht werden.**

**Insbesondere sind Level 2-Maßnahmen abzulehnen, die faktisch ein Verbot der provisionsbasierten Anlageberatung bedeuten.**

**Auf Level 2 sind nur grundsätzliche Fragen von gewichtiger Bedeutung zu regeln, also keine Detail- bzw. Auslegungsfragen.**

# SCHATTENBANKEN

**Aktuell ist auf globaler, europäischer und nationaler Ebene eine Vielzahl an Maßnahmen zu beobachten, die auf die Regulierung der sogenannten Schattenbanken abzielen. Unter Schattenbanken werden all jene Finanzinstitutionen verstanden, die bislang weitgehend unreguliert am Finanzmarkt agieren. Sie können mitunter eine zusätzliche Finanzierungsquelle für Unternehmen und Banken darstellen und haben somit durchaus eine ökonomische Funktion. Allerdings bergen sie aufgrund ihrer intensiven Finanzmarktaktivitäten auch gewisse Risiken für mögliche Ansteckungseffekte. Der BVR begrüßt grundsätzlich Maßnahmen, die für mehr Transparenz im Schattenbankenbereich sorgen, die helfen, systemische Risiken zu verringern, und die damit auch zu einer regulatorischen Gleichbehandlung von Banken und bankähnlichen Institutionen beitragen. Eine indirekte Regulierung über die Banken sollte hierbei jedoch die Ausnahme bleiben und Wertpapierfinanzierungsgeschäfte – und damit die Kreditvergabe – sollten nicht belastet werden.**

## Schattenbanken auf der Agenda

Bei „Schattenbanken“ handelt es sich trotz der missverständlichen Bezeichnung nicht um Kreditinstitute im Sinne des Kreditwesengesetzes. Nach Definition der Europäischen Kommission handelt es sich bei Schattenbanken um ein „System der Kreditvermittlung unter Beteiligung von Unternehmen und Tätigkeiten außerhalb des regulären Bankensystems.“ Schattenbanken sind in den Fokus der Finanzmarktregulierung gerückt, da sie teilweise stark mit dem übrigen Finanzsektor, insbesondere dem regulierten Bankensystem, verflochten sind, dabei aber selbst weitestgehend unreguliert bleiben. Als Beispiele wurden insbesondere ehemals unregulierte Hedgefonds und Private-Equity-Fonds, aber auch Geldmarktfonds genannt. Die Regulierungsinstanzen gehen davon aus, dass eine mögliche Destabilisierung eines wichtigen Akteurs des Schattenbankenwesens eine Ansteckungswelle auslösen könnte, die auch Auswirkungen

auf Sektoren hätte, die den strengsten aufsichtsrechtlichen Standards bereits jetzt unterliegen.

## Maßnahmen der Regulatoren

Während des Gipfeltreffens in Pittsburgh im September 2009 formulierten die G20-Staaten das Ziel, kein Markt, kein Marktteilnehmer und kein Produkt des Finanzsektors dürfe unreguliert bleiben. Insbesondere die Schattenbanken rückten dabei in den Fokus des politischen Interesses. Da die Regulierung jedoch kaum bei den wandelbaren und nur schwer abzugrenzenden Schattenbanken selbst ansetzen kann, sollen vor allem die Aktivitäten innerhalb des Systems reguliert werden. Hierbei stehen Wertpapierfinanzierungsgeschäfte wie die Wertpapierleihe und Repo-Geschäfte sowie Geldmarktfonds und Kreditverbriefungen im Fokus. Im September 2013 legte die Europäische Kommission einen Verordnungsentwurf zur Regulierung von Geldmarktfonds vor. Diesem folgte im Januar 2014 ein Verordnungsvorschlag zu Transparenz und Meldevorschriften von Wertpapierfinanzierungsgeschäften (SFT-Verordnung).

## Regulierung von Schattenbanken darf nicht zulasten der Kreditvergabe gehen

Der BVR begrüßt grundsätzlich eine stärkere Regulierung des Schattenbankensektors. Problematisch ist aus unserer Sicht jedoch die unscharfe Definition, welche auch Institutionen erfasst, die bereits eigenen, differenzierten Regularien unterliegen. Auch muss stets beachtet werden, dass Schattenbanken eher ein Element der globalen und weniger der nationalen Finanzmärkte sind.

Ein entscheidender Teil der Regulierung folgt einem indirekten Ansatz, indem nicht die Schattenbanken selbst, sondern in erster Linie die Banken noch stärker reguliert werden. So wurden für die Banken Bilanzierungsregeln reformiert, Eigenkapitalregeln gestrafft und Geschäfte mit Schattenbanken in ihrer Größe begrenzt. Die indirekten Regulierungsmaßnahmen

dürfen jedoch nicht dazu führen, dass Banken unverhältnismäßig belastet werden und damit Geschäfte eher in den Schattenbankensektor abwandern.

Bei der geplanten Regulierung von Wertpapierfinanzierungsgeschäften wie Repos und Wertpapierleihe ist zu bedenken, dass diese allgemein übliche und für die Banken sowie für die dezentral organisierten Finanzverbände unverzichtbare und seit Jahrzehnten etablierte Finanzgeschäfte sind. Sie stellen ein wichtiges Instrumentarium insbesondere der kurzfristigen Liquiditätssteuerung dar. Sie steigern die Effizienz der Geldversorgung; bei gleicher Gesamtliquidität kann so mehr Kredit an die Wirtschaft vergeben werden. Da Repos und Wertpapierdarlehen nicht nur unter Banken abgeschlossen werden, sondern sich auch Schattenbanken unter anderem auf diesem Wege finanzieren können, hat die EU-Kommission zur Verbesserung der Transparenz im Rahmen der SFT-Verordnung eine deutliche Ausweitung der Datenbasis vorgeschlagen.

Wir unterstützen Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz. Die Einführung einer Meldepflicht ist daher grundsätzlich ein richtiger Schritt. Allerdings muss sichergestellt werden, dass die Daten aussagekräftig sind und in einem Umfang erhoben werden, der eine sinnvolle Auswertung erlaubt. Ausmaß und Inhalt der Meldepflicht dürfen Wertpapierfinanzierungsgeschäfte nicht erschweren, da dies letztlich zulasten der Kreditvergabe gehen würde.

**Der BVR begrüßt grundsätzlich Maßnahmen, die für mehr Transparenz im Schattenbankenbereich sorgen, die systemische Risiken verringern und die zu einer regulatorischen Gleichbehandlung von Banken und bankähnlichen Institutionen beitragen.**

**Im Hinblick auf regulatorische Initiativen ist jedoch insbesondere dann Vorsicht geboten, wenn aus rein pragmatischen Gründen eine indirekte Regulierung über die Banken und deren Verbindungen mit dem Schattenbankensektor vorgesehen wird. Hier besteht die Gefahr, dass es durch eine übermäßige Regulierung der Banken zu einem gegenläufigen Effekt – nämlich der Abwanderung von Geschäften in den Schattenbankensektor – kommt.**

**Bei der geplanten Regulierung von Wertpapierfinanzierungsgeschäften wie Repos und Wertpapierleihe ist zu bedenken, dass diese allgemein übliche und für die Banken unverzichtbare Finanzgeschäfte sind. Die geplanten Meldepflichten dürfen Wertpapierfinanzierungsgeschäfte – und damit die Kreditvergabe – nicht belasten.**

## BENCHMARKS

**Die Europäische Kommission hat am 18. September 2013 den Entwurf der „Regulation on indices used as benchmarks in financial instruments and financial contracts“ vorgelegt. Den Hintergrund bilden die zahlreich bekannt gewordenen internationalen Betrugsfälle mit Referenzsätzen. Das Europäische Parlament hat seinen Berichtsentwurf dazu in der vergangenen Legislaturperiode nicht mehr finalisiert. Der Europäische Rat will seine Verhandlungen zum Jahresende abschließen, das Europäische Parlament begann im Oktober d. J. seine Verhandlungen neu.**

### **Governance der Benchmarks nach Proportionalität regeln**

Vor dem Hintergrund ihrer wirtschaftlichen Schlüsselbedeutung als Vertrauensgüter sowie der Vorkommnisse bei der Ermittlung von Referenzzinssätzen in der Vergangenheit liegt es auch im Marktinteresse nahe, für ein einheitliches aufsichtsrechtliches und regulatorisches Rahmenwerk in der EU zu sorgen. Der Verordnungsentwurf geht in seinem Anwendungsbereich und insbesondere im Hinblick auf die damit verbundenen Anforderungen an die interne Governance und Kontrolle in der Breite sehr weit. Das trägt einerseits der Vielfalt und der verschiedenen Nutzung von Benchmarks ungenügend Rechnung und sorgt andererseits dafür, dass Nutzung und Erstellung einer großen Anzahl von Indizes und Benchmarks schlicht nicht mehr praktikabel sind. Teilweise sind zwar Abstufungen in den Anforderungen entsprechend der Komplexität und Größe einer Benchmark vorgesehen, aber im Sinne der praktischen Umsetzung und Nutzbarkeit sollte dies weiter konkretisiert werden. Was dabei aber nicht unbeabsichtigt geschehen darf, ist, durch die Regelungen letztlich die Erstellung von Indizes und Benchmarks derart zu erschweren, dass darunter die Auswahl für Kunden und auch die Funktionsfähigkeit der Märkte leiden. Die Anforderungen an die internen Prozessabläufe müssen praktikabel und proportional zur Bedeutung der Benchmark sein. Die Kontinuität auf Benchmarks referenzierender

Altverträge und Finanzinstrumente muss sichergestellt werden, um Rechtssicherheit für die Vertragsparteien und Emittenten zu schaffen. Die Nutzung von Drittstaaten-Benchmarks muss möglich sein.

### **Keine Beratungspflicht für Kreditinstitute bei Kreditverträgen**

Die neu in Artikel 18 vorgesehene systemfremde Beratungspflicht von Kreditinstituten gegenüber Kreditnehmern von Verbraucher- und Immobiliendarlehen hinsichtlich der Eignung der Benchmark und des Darlehens für den Kunden lehnen wir als unbegründet ab. Verbraucherschützende Maßnahmen für den Vertrieb von Kreditprodukten fallen in den Regelungsbereich der Verbraucherkreditrichtlinie und der Richtlinie über Wohnimmobilienkreditverträge und haben dort bereits auch ihren Niederschlag gefunden. Eine hiervon abweichende Regelung in der vorliegenden Verordnung würde zu Wertungswidersprüchen führen, die Kohärenz des europäischen Regelungswerks gefährden und sollte daher unterbleiben. Eine Beratungspflicht bei Vergabe von Krediten führt zu gravierenden Erschwernissen für die Institute, weshalb auf diese verzichtet werden sollte. Darüber hinaus dürfen insbesondere die Bewertungsanforderungen an die Finanzlage des Verbrauchers und die mit dem Finanzkontrakt verfolgten Ziele nicht über jene Prüfungsanforderungen hinausgehen, die durch die Verbraucherkreditrichtlinie oder die Richtlinie über Wohnimmobilienkreditverträge normiert werden. Im Hinblick auf mögliche Benchmarks in Verbindung mit Kreditverträgen (mit variabler Verzinsung) sollten lediglich regelungssystemkonforme Informations- und Erläuterungspflichten vorgesehen werden.

### **Kein Notifizierungsverfahren nach Artikel 25**

Der Notifizierungsprozess nach Artikel 25 ist extrem aufwändig und für die Emissionspraxis von Finanzinstrumenten untauglich. Aus Sicht der Emittenten stellt dieser eine erhebliche Hürde bei der Ausgabe von

Finanzinstrumenten dar, da sich im ungünstigsten Fall eine Verzögerung von 30 Tagen ergeben kann. Das beschriebene Notifizierungsverfahren begegnet in Bezug auf seine zeitliche Taktung praktischen Schwierigkeiten: Eine Prüfung durch die ESMA ist darin erst dann vorgesehen, wenn bereits ein Zulassungsantrag bei einer Börse gestellt worden ist. In der Praxis werden viele Finanzinstrumente bereits im Vorfeld der Börsenzulassung im Wege des öffentlichen Angebots im Kapitalmarkt endgültig platziert. Im ungünstigsten Fall, dass der Administrator seine Zustimmung zur Nutzung der Benchmark verweigert, müsste ein schon zum Börsenhandel zugelassenes Instrument wieder von der Börse genommen werden. Das in Artikel 25 beschriebene Verfahren müsste daher zeitlich früher eingreifen, damit auch Emittenten Gelegenheit haben, das Emissionsvorhaben bereits im Vorfeld des öffentlichen Angebots abzusagen, wenn rechtliche Bedenken dahingehend bestehen, dass die zugrunde liegende Benchmark die Verordnungsanforderungen nicht erfüllt. Die Möglichkeit, dass die relevante Aufsichtsbehörde das Delisting der betreffenden Finanzinstrumente veranlassen kann, greift daher zu spät. In Deutschland hat die nationale Aufsichtsbehörde (BaFin) zudem nicht die Befugnis, von einer Börse das Delisting eines Finanzinstrumentes zu verlangen.

Da es Zweck der Regelung sein soll, Administratoren über die Nutzung von Benchmarks in Finanzinstrumenten zu informieren, sollte als Alternative eine Regelung eingeführt werden, dass das Procedere nach Artikel 25 keine Anwendung findet, wenn der Emittent vorab die schriftliche Zustimmung zur Nutzung der Benchmark vom Administrator eingeholt hat und diese bei der Billigung des Prospektes nachweist. Zusätzlich sollte ESMA eine Liste mit autorisierten Administratoren und deren Benchmarks veröffentlichen (analog Artikel 21 der Verordnung für Administratoren, die in Drittländern ansässig sind) und die Verwendung der dort veröffentlichten Benchmarks von dem Procedere in Artikel 25 ausschließen. Dies würde auch eine erhebliche administrative Erleichterung für die nationalen Aufsichtsbehörden und ESMA darstellen.

**Der BVR begrüßt grundsätzlich den Ansatz, mit einer Verordnung einen Marktrahmen für öffentlich zugängliche Benchmarks zu schaffen, mit dem Missbrauch vermieden, Stabilität und Verlässlichkeit erhöht und Eigenverantwortung der Benchmark-Administratoren gestärkt werden sollen.**

**Statt der neu vorgesehenen systemfremden Beratungspflicht von Kreditinstituten gegenüber Kreditnehmern von Verbraucher- und Immobiliendarlehen hinsichtlich der Eignung der Benchmark und des Darlehens für den Kunden sollten die sich bereits in europäischen Rechtsakten widerspiegelnden Wertungen aufgegriffen werden und auch in dieser Verordnung zu einem Verzicht auf die Beratungspflicht führen.**

**Der Notifizierungsprozess für die Zustimmung zur Nutzung von Indizes ist mit der gegenwärtigen Emissionspraxis von Finanzinstrumenten nicht vereinbar. Der Verordnungsentwurf sollte daher die Praxis berücksichtigen. Indizes, die ausschließlich solchen Finanzinstrumenten zugrunde liegen, die im Freiverkehr notieren, sollten vom Anwendungsbereich ausgenommen werden.**

# MARKTMISSBRAUCHSRECHT: MAR UND MAD II

**Zeitgleich mit den Vorschlägen zu MiFID II / MiFIR wurden auf europäischer Ebene die Vorschläge zur Überarbeitung der geltenden Marktmissbrauchsrichtlinie (MAD) erörtert, um den geltenden Rechtsrahmen für Insidergeschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch) an veränderte Marktgegebenheiten anzupassen. Der künftige Rechtsrahmen wird als Teil des sog. „single rule book“ das geltende Marktmissbrauchsrecht weitgehend ersetzen und besteht aus einer unmittelbar geltenden Verordnung (MAR) und einer Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen bei Marktmissbrauch (MAD II).**

## Die aktuellen Rechtsgrundlagen

Die MAR und die MAD II sind am 12. Juni 2014 im EU-Amtsblatt veröffentlicht worden. Die MAR normiert Begriffsbestimmungen, Verbote, Handlungspflichten und verwaltungsrechtliche Sanktionen, ohne dass es insoweit noch einer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten bedarf. Sie wird durch die MAD II ergänzt, die Mindestvorgaben für die Schaffung strafrechtlicher Sanktionen für marktmissbräuchliches Verhalten durch die Mitgliedstaaten vorsieht.

Die MAR ist von den Instituten ab 3. Juli 2016 zu beachten. Soweit einzelne Regelungen der MAR bzw. die MAD II einer Umsetzung in nationales Recht bedürfen, sind die Mitgliedstaaten jeweils zur Umsetzung bis zum 3. Juli 2016 verpflichtet. Wie bereits zu dem im November 2013 von ESMA veröffentlichten Diskussionspapier zu Level 2-Maßnahmen zur MAR hat der BVR, gemeinsam mit den übrigen Verbänden der DK, auch zu den am 15. Juli 2014 von ESMA veröffentlichten Konsultationspapieren zu Draft Technical Standards und zu Draft Technical Advice auf Level 2 zur MAR Stellung genommen.

## Auswirkungen für kleine und mittlere Banken

Nach der MAR werden u. a. Banken künftig verstärkt zur Aufdeckung und Anzeige von Fällen von

Marktmissbrauch beitragen müssen. Dies gilt auch für versuchte Fälle von Insiderhandel und Marktmanipulation. Art. 16 Abs. 2 MAR sieht vor, dass jeder gewerbsmäßig mit Finanzinstrumenten Handelnde Systeme zur Aufdeckung und Meldung von Aufträgen und Geschäften, die Insiderhandel oder Marktmanipulation darstellen können, zu schaffen hat. ESMA schlägt in den konsultierten Level 2-Maßnahmen insoweit die Schaffung automatisierter Systeme vor.

Banken, insbesondere kleine und mittlere wie Volksbanken und Raiffeisenbanken, sind nicht die geeigneten Adressaten für die Schaffung technischer Systeme zur Aufdeckung von Insiderhandel und Marktmanipulation. Sie haben – anders als die Handelsüberwachungsstellen – keinen umfassenden Überblick über den Markt. Die Einspeisung von Daten in derartige Systeme sowie deren Überwachung können einzelne Banken nicht leisten. Problematisch ist insoweit zudem, dass die Anzeigepflicht sich künftig auch auf verdächtige Orders erstreckt. Orders als solche sind jedoch neutral. Ob eine Order bzw. mehrere Orders marktmissbräuchliches Verhalten darstellen (können), bedarf einer Würdigung der Gesamtumstände, u. a. auch einer Beurteilung subjektiver Momente. Die Aufdeckung und insbesondere die Bewertung möglicher Fälle von Marktmissbrauch ist Aufgabe der Aufsicht, d. h. der BaFin und der Handelsüberwachungsstellen. Banken können nicht die gesetzlichen Aufgaben der Aufsichtsbehörden übernehmen. Ein Bedürfnis für Verdachtsmeldungen von Banken besteht nur, wenn weitere Verdachtsmerkmale vorliegen, die sich aus dem Datenpool der Aufsicht nicht ergeben können. Eine Pflicht zur Meldung von Verdachtsfällen besteht aber bereits heute. Die durch eine Schaffung und Aufrechterhaltung systemischer Mechanismen entstehenden Fixkosten würden gerade kleine und mittlere Banken, wie Volksbanken und Raiffeisenbanken, in besonderem Maße belasten.

Abzulehnen ist ferner die von ESMA im Rahmen der Level 2-Maßnahmen zu den Verdachtsanzeigen vorgesehene Pflicht, auch „near misses“ zu dokumentieren und aufzubewahren.

ESMA begründet diese Pflicht damit, dass dies für die Aufsicht hilfreich sei. Nicht nur ist unklar, welche Tatbestände als „near misses“ zu qualifizieren sind, so dass im Zweifel eine Vielzahl an schwer handhabbaren Datenmengen betroffen wäre. Dies war bereits gegenüber dem Diskussionspapier kritisch angemerkt worden. Es fehlt auch an einer Rechtsgrundlage für die Speicherung dieser Fallgestaltungen, bei denen gerade kein verdächtiges und damit auch kein strafrechtlich relevantes Verhalten vorliegt. Die MAR selbst sieht sie nicht vor, so dass ESMA bei der Pflicht zur Dokumentation und Aufbewahrung von „near misses“ über Level 1 hinausgeht.

Insgesamt gilt, dass Level 2-Maßnahmen den im Vertrag über die Europäische Union festgeschriebenen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten. Dieser gebietet es, dafür Sorge zu tragen, dass die Level 2-Maßnahmen nicht über das für die Erreichung der durch Level 1 vorgegebenen Ziele erforderliche Maß hinausgehen und dass die Kosten der Level 2-Maßnahmen nicht außer Verhältnis zum bezweckten Nutzen stehen.



**Der BVR lehnt eine de-facto Übertragung der Aufgaben der Aufsicht im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Marktmissbrauch an kleine und mittlere Banken ab.**

**Im Hinblick auf die Schaffung von Systemen zur Aufdeckung von Insiderhandel und Marktmanipulation muss der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz berücksichtigt werden.**

**Im Hinblick auf Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten muss die Beschlusslage von Level 1 eingehalten werden.**

# DATENSCHUTZ

**Mit dem Vorschlag für eine Datenschutzgrundverordnung, auf welchen sich das EU-Parlament im März 2014 verständigt hat, soll die bisherige EU-Datenschutzrichtlinie aus dem Jahr 1995 ersetzt werden. Ein Ende der Verhandlungen im Rat und damit ein Inkrafttreten der neuen Regelungen sind jedoch noch nicht absehbar. National hat das BMJV Anfang Juni 2014 einen Gesetzentwurf für ein Verbandsklagerecht bei Datenschutzverstößen vorgelegt.**

## EU-Datenschutzgrundverordnung

Der BVR unterstützt grundsätzlich die mit der geplanten EU-Verordnung beabsichtigte Modernisierung und Vereinfachung des Datenschutzrechts. Insbesondere wird das Ziel begrüßt, das Datenschutzrecht weiter zu vereinheitlichen, um im EU-Binnenmarkt ein „einheitliches Spielfeld“ für alle Wirtschaftsunternehmen zu schaffen, Hindernisse im EU-Binnenmarkt zu beseitigen, bürokratische Regelungen abzubauen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

## Nachbesserungen im Verordnungsentwurf zwingend notwendig

Neben diesen durchaus positiven Ansätzen scheinen allerdings etliche Regelungen zu sehr als Reaktion auf die Wahrung des Datenschutzes im Internet, insbesondere in sozialen Netzwerken, gestaltet. Für konventionelle Datenverarbeitungen von Kundendaten in Unternehmen wie u. a. in Kreditinstituten führen diese durch das Internet ausgelösten Regelungen oftmals zu nicht sachgerechten Ergebnissen. Mitunter wird der formale Aufwand für datenverarbeitende Unternehmen (z. B. zu Informations- und Dokumentationspflichten, zur Folgenabschätzung) eher erhöht als abgebaut. Überdies wird das für Kreditinstitute besonders wichtige Thema des Gleichklangs von datenschutz- und bankaufsichtsrechtlichen Anforderungen (z. B. bei der Nutzung von Scoring-Verfahren und der Geldwäschebekämpfung) nicht ausreichend in den vorliegenden

Verordnungsvorschlägen berücksichtigt. Schließlich fehlt es an einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für die einer arbeitsteiligen Wirtschaft immanente Datenverarbeitung im Konzern bzw. in Unternehmensverbänden.

## Verbandsklagerecht bei Datenschutzverstößen

Der Einführung eines Verbandsklagerechts bei Datenschutzverstößen stehen wir sehr kritisch gegenüber, da dieses zu weniger Rechts- und Planungssicherheit bei den Unternehmen führt, im europäischen Vergleich Wettbewerbsverzerrungen mit sich bringt und europarechtlich fraglich ist.

Datenschutz und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sind Ausfluss des allgemeinen Persönlichkeitsrechts. Dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist immanent, dass jedes Individuum entscheiden kann, welche Informationen es wem gegenüber wie preisgeben möchte. Folgerichtig wird es allgemein als ein höchst persönliches Recht begriffen. Darum sollte auch die Rechtsdurchsetzung individuell erfolgen.

Einer Verbandsklage – etwa nach amerikanischem Vorbild – bedarf es zudem deswegen nicht, weil hierzulande jeder Verbraucher die Möglichkeit hat, sich auf Basis der bestehenden datenschutzrechtlichen Vorgaben an die für ihn zuständige Behörde zu wenden, welche mit den zur Durchsetzung der datenschutzrechtlichen Vorschriften notwendigen Befugnissen ausgestattet ist, über eine hohe Fachkompetenz verfügt und welche insbesondere keine sachfremden wirtschaftlichen Eigeninteressen verfolgt. Ergänzend kann selbstverständlich die Hilfe eines Rechtsanwalts sowie der Rechtsweg in Anspruch genommen werden.



**Die angedachte Neuregelung des europäischen Datenschutzrechts hat die Interessen der Wirtschaft angemessen zu berücksichtigen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.**

**Es gilt, Informations- und Dokumentationspflichten deutlich zu reduzieren, den Gleichklang zwischen Bankaufsichtsrecht und Datenschutzrecht sicherzustellen und den Datenaustausch in Verbänden und Konzernen zu vereinfachen.**

**Ein Verbandsklagerecht bei Datenschutzverstößen ist aus Sicht des BVR ordnungspolitisch verfehlt, führt im europäischen Vergleich zu Wettbewerbsverzerrungen und ist europarechtlich fraglich. Das Gesetzesvorhaben sollte daher nicht weiter verfolgt werden.**

# FINANZTRANSAKTIONSSTEUER

**Elf EU-Mitgliedsstaaten haben sich darauf verständigt, eine Finanztransaktionssteuer (FTS) im Wege der sogenannten „verstärkten Zusammenarbeit“ einzuführen. Die EU-Kommission hat hierzu am 14. Februar 2013 einen Richtlinienvorschlag vorgelegt. Sie will damit mehrere – allerdings gegenläufige – Ziele erreichen. 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. Dennoch soll ein zusätzliches Steuererfordernis von bis zu 35 Mrd. Euro p. a. generiert werden. Nach zwischenzeitlich zäh verlaufenden Detailverhandlungen beschlossen 10 der 11 EU-Mitgliedsstaaten im Mai 2014, dass eine stufenweise Einführung der Steuer weiter verfolgt werden soll.**

## Der Vorschlag

Der Richtlinienvorschlag sieht vor, Finanztransaktionen auf einer breiten Basis – mit einem niedrig erscheinenden Steuersatz – zu besteuern. Die Steuer würde börsliche und außerbörsliche Finanztransaktionen wie z. B. Aktien- und Anleihekäufe und -verkäufe, Optionen, Futures, Swaps, Devisentermingeschäfte, Kreditabsicherungen, Wertpapierleihengeschäfte erfassen. Die Steuer würde auf jeder Handelsstufe entstehen. Ein besonderes Merkmal der geplanten Steuer ist ein umfassender (extritorialer) Anwendungsbereich, der weit über das Gebiet der teilnehmenden Staaten hinausgeht: Besteuert wird jede Transaktion, wenn entweder das beteiligte Finanzinstitut im Gebiet der FTS-Jurisdiktion ansässig ist oder die Transaktion einen Bezug zu diesem Gebiet hat oder das Finanzinstrument in diesem Gebiet emittiert wurde. Eine Klage von Großbritannien gegen die geplante Steuer wurde vom EuGH abgewiesen – allerdings nur aus formalen Gründen. Die Verhandlungen der 11 EU-Mitgliedsstaaten verlaufen derzeit schleppend, obwohl zwischenzeitlich bereits eine stufenweise Einführung sondiert wird. Danach

soll die Steuer zunächst auf Aktien und bestimmte Derivate beschränkt werden. Auch die möglichen Anknüpfungspunkte für die Besteuerung (Ausgabeprinzip, Ansässigkeitsprinzip) werden diskutiert.

## Eine Steuer, die mehr Probleme schafft als sie zu lösen vorgibt

Zwar zielt die vorgeschlagene Finanztransaktionssteuer ausdrücklich auf die Finanzwirtschaft, im Ergebnis trifft sie aber nicht nur Finanzinstitute, sondern auch die Erwerber von Finanzprodukten, d. h. vor allem Unternehmen der Realwirtschaft und Bürger. Die Unternehmen müssen im internationalen Wettbewerb zahlreiche Risiken absichern, neben Währungskursen auch Zinsrisiken und die Preise von Rohstoffen. Mit der Einführung der Steuer würden die Preise der Absicherungsinstrumente deutlich ansteigen. Das beeinträchtigt das Exportgeschäft vieler deutscher Unternehmen zulasten von Wachstum und Beschäftigung. Schließlich belastet die Steuer auch die private und die betriebliche Altersvorsorge und mindert deren Attraktivität. Die Kosten für die mit dem Erwerb der Anlagen und der Umschichtung im angesparten Vermögen verbundenen Finanztransaktionssteuer vermindert die Ablaufleistung spürbar. 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.

## Problematische Auswirkungen auf die Kreditwirtschaft

Eine Finanztransaktionssteuer, die flächendeckend den Repo-Markt erfasst, beeinträchtigt massiv die kurzfristigen Refinanzierungsmöglichkeiten der Kreditinstitute. Damit verschlechtern sich die Rahmenbedingungen für die Kreditversorgung der Realwirtschaft. Die Finanztransaktionssteuer kann

zudem die Liquiditätssteuerung in der genossenschaftlichen FinanzGruppe beeinträchtigen.

Bankenaufsichtsrechtliche Regelwerke wie Basel III und CRR / CRD IV verpflichten die Finanzinstitute zu Verbesserungen in der Liquiditätshaltung und Eigenkapitalbildung. Hier wirkt die FTS kontraproduktiv, da sie diese Aktivitäten verteuert und damit behindert. Weiterhin: EU-Vorschriften verpflichten bestimmte Finanzakteure zum sogenannten „market making“, das ebenfalls mit der Steuer belastet würde.

Die in den Teilnahmestaaten angesiedelte Finanzindustrie wird im Vergleich zum „Rest der Welt“ benachteiligt. Dies ist unverantwortlich, weil die bisher schon dominierenden Finanzzentren wie London, New York, Singapur weiter aufgewertet werden. Sie können gegenüber den FTS-Staaten Finanzinstrumente FTS-frei anbieten und punkten daher stets, wenn Best-Practice-Ausführungen geschuldet sind. Für Fondsgesellschaften wird es attraktiv, sich außerhalb des FTS-Gebietes anzusiedeln, weil dann Portfolioumschichtungen auf Fondsebene steuerfrei bleiben und damit die Performance der Fonds nicht mit FTS belastet wird.

Der Entwurf der Kommission weist in puncto Erhebungseffizienz darüber hinaus weitere rechtliche und tatsächliche Schwächen auf. Eine dezentrale Erhebung auf jeder Handelsstufe durch die einzelnen Intermediäre ist fehleranfällig und ineffizient. Sie bedeutet für die Kreditinstitute erheblichen IT-Investitionsbedarf und schwächt damit die internationale Wettbewerbsposition der in den Teilnahmestaaten ansässigen Institute.

**Eine FTS entfaltet gerade keine zielgenauen Wirkungen, sondern verteuert undifferenziert alltägliche Finanztransaktionen, die bislang nicht unter dem Verdacht standen, krisenbegründend oder -verschärfend zu sein. Auch eine stufenweise Einführung ändert nichts an dieser grundsätzlich problematischen Wirkungsweise der FTS.**

**Die FTS kollidiert mit verschärften Anforderungen in den Bereichen Liquiditätshaltung und Eigenkapitalbildung. Sie belastet die kurzfristige Liquiditätsversorgung über den besicherten Geldmarkt (Repogeschäfte) und behindert damit die Fähigkeit der Kreditinstitute, die Unternehmen mit kurzfristigen Krediten zu versorgen.**

**Die FTS belastet letztlich Millionen von Bürgern und Unternehmen: Sie beeinträchtigt den Aufbau der privaten Vermögensbildung und die betriebliche Altersvorsorge. Sie verteuert die Kreditaufnahme und die Absicherungsgeschäfte der exportorientierten Unternehmen.**

# UMSATZSTEUER

Bei der umsatzsteuerlichen Behandlung von Finanzdienstleistungen gibt es auf europäischer Ebene vor allem zu zwei Themen Handlungsbedarf: In den letzten Jahren ist es in der Finanzwirtschaft mehr und mehr zum Regelfall geworden, dass bestimmte Dienstleistungen nicht mehr im Unternehmen selbst, sondern von einem Dritten als Dienstleister erbracht werden. Finden diese Dienstleistungen Eingang in umsatzsteuerfreie Ausgangsleistungen des Finanzinstituts, bleibt der Vorsteuerabzug aus den Rechnungen des Dienstleisters versagt. Abhilfe kann hier der steuerfreie Zusammenschluss schaffen, der zwar in der Mehrwertsteuersystemrichtlinie bereits eine Regelung erfahren hat, deren Anwendungsbereich aber präzisiert werden muss. Ansonsten bleiben weiterhin deutliche Wettbewerbsnachteile zwischen den europäischen Ländern, welche den steuerfreien Zusammenschluss auf Finanzdienstleistungen anwenden, und denjenigen, die dies ablehnen. Weiterhin bedürfen die nunmehr fast 40 Jahre nahezu unverändert geltenden Vorschriften zur Definition der Umsatzsteuerbefreiung von Finanzdienstleistungen in der Mehrwertsteuersystemrichtlinie der Modernisierung und Harmonisierung. Das hierzu bereits im Jahre 2007 begonnene Projekt muss rasch zu Ende geführt werden.

## Der steuerfreie Zusammenschluss

Die Rahmenbedingungen für einen steuerfreien Zusammenschluss sind in der Mehrwertsteuersystemrichtlinie auf europäischer Ebene schon seit langem festgelegt, aber z. B. noch nicht in deutsches Recht umgesetzt worden. Der steuerfreie Zusammenschluss, z. B. ein Verein oder eine Genossenschaft, kann für seine Mitglieder Leistungen umsatzsteuerfrei erbringen, sofern diese unmittelbar in deren umsatzsteuerfreie Leistungen gegenüber Dritten (Kunden) einfließen und der Zusammenschluss nur gegen Erstattung seiner Kosten tätig wird. Durch die Steuerfreiheit darf es allerdings nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommen.

## Einführung stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der Kreditwirtschaft

Eine Verankerung des steuerfreien Zusammenschlusses im deutschen Umsatzsteuergesetz würde die Voraussetzungen für betriebswirtschaftlich notwendige Leistungsauslagerungen (Outsourcing) in der Kreditwirtschaft erheblich verbessern, denn in einer Reihe von Nachbarstaaten (z. B. Belgien, Frankreich, Luxemburg, Österreich) wurde dies bereits realisiert. Die vom Dienstleister in Rechnung gestellte Umsatzsteuer würde nicht länger zum Kostenfaktor, sondern die grundsätzliche Neutralität der Umsatzbesteuerung im zwischenunternehmerischen Verkehr bliebe gewahrt.

## Einführung des steuerfreien Zusammenschlusses in den Mitgliedstaaten muss eindeutig geregelt werden

Die Mitgliedsstaaten der EU haben die europarechtlichen Vorschriften der Mehrwertsteuersystemrichtlinie in ihr nationales Umsatzsteuerrecht umzusetzen, sofern dies zwingend vorgesehen ist. Die Regelung zum steuerfreien Zusammenschluss wurde bisher für Finanzdienstleistungen nicht ins deutsche Umsatzsteuergesetz aufgenommen, weil vor allem der Anwendungsbereich der Regelung nach Ansicht des Gesetzgebers zweifelhaft ist. Die Regelung findet sich in einem Kapitel, das mit „Steuerbefreiungen für bestimmte, dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten“ überschrieben ist. Gleichwohl messen weder die Europäische Kommission noch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs diesem Wortlaut einschränkende Bedeutung bei. Aus diesem Grunde ist derzeit auch ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland bei der Europäischen Kommission anhängig. Durch eine eindeutige Regelung in der Mehrwertsteuersystemrichtlinie dahingehend, dass der steuerfreie Zusammenschluss für alle umsatzsteuerfreien Umsätze, also auch für Finanzdienstleistungen anwendbar und in nationales Recht umzusetzen ist, würden die bestehenden Ungleichheiten beseitigt.

## Neufassung der Vorschriften zu den umsatzsteuerfreien Finanzdienstleistungen insgesamt ist erforderlich

Die Vorschriften der Mehrwertsteuersystemrichtlinie zur Definition der umsatzsteuerbefreiten Finanzdienstleistungen wurden Mitte der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts formuliert. Schon die technische und wirtschaftliche Entwicklung in der Zwischenzeit macht eine Modernisierung dringend erforderlich. Darüber hinaus werden die im bisherigen Wortlaut sehr schlank gehaltenen Vorschriften in den Mitgliedstaaten nicht einheitlich umgesetzt. Auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu Finanzdienstleistungen, z. B. zum Umfang des umsatzsteuerfreien Outsourcing, also der Auslagerung von bestimmten Leistungen auf Dritte, wird unterschiedlich gehandhabt. Dies ist der Europäischen Kommission bekannt, und bereits Ende des Jahres 2007 wurde ein Richtlinienentwurf veröffentlicht, der die Definitionen der umsatzsteuerbefreiten Finanzdienstleistungen und des Outsourcing neu fasst bzw. erstmals formuliert. Um eine harmonisierte Anwendung zu erreichen, wurde gleichzeitig der Entwurf einer ergänzenden Verordnung veröffentlicht, die verbindlich den Anwendungsbereich der einzelnen Befreiungen erläutert und abgrenzt. Nach einer Phase der intensiven Diskussion der beiden Entwürfe ist dieser Prozess seit einigen Jahren leider vollständig zum Erliegen gekommen.

**Der Anwendungsbereich des steuerfreien Zusammenchlusses muss in der Mehrwertsteuersystemrichtlinie eindeutig geregelt werden und umfasst auch umsatzsteuerbefreite Finanzdienstleistungen.**

**Die Einführung des steuerfreien Zusammenchlusses stärkt die Finanzinstitute im Wettbewerb mit ihren europäischen Nachbarn. Bestehende Umsatzsteuerbefreiungen werden aber nicht erweitert.**

**Die Fortführung der Überarbeitung der Vorschriften in der Mehrwertsteuersystemrichtlinie zur Definition der umsatzsteuerbefreiten Finanzdienstleistungen und der ergänzende Erlass einer Verordnung zur Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung der Vorschriften sind Voraussetzung für ein zeitgemäßes Umsatzsteuerrecht in diesem Bereich.**

## V. IMPRESSUM

### Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken · BVR

#### **Verbindungsstelle Parlament/ Europapolitik**

Abteilung Geschäftspolitik/ Kommunikation

Schellingstr. 4, 10785 Berlin

#### **Koordination und Redaktion:**

Thomas Stammen, Kamila Sösemann

mit den Fachabteilungen des BVR

#### **Kontakt:**

Telefon: +49-(0)30-2021-1605

Fax: +49-(0)30-2021-19-1600

E-Mail: [politik@bvr.de](mailto:politik@bvr.de)

Website: [www.bvr.de](http://www.bvr.de)

Twitter: [@bvrpresse](https://twitter.com/bvrpresse)

#### **Stand:**

November 2014





Bundesverband  
der Deutschen Volksbanken  
und Raiffeisenbanken · BVR

