

# Positionspapier

## Zusammenwirken von Regulierungsvorhaben

Kontakt:

Thorsten Reinicke

Telefon: +49 30 2021-2317

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

Berlin, 24. November 2014

Federführer:

Bundesverband der Deutschen  
Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V.  
Schellingstraße 4 | 10785 Berlin  
Telefon: +49 30 2021-0  
Telefax: +49 30 2021-1900  
[www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de](http://www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de)

<b>Positionspapier</b> .....	<b>1</b>
<b>Zusammenwirken von Regulierungsvorhaben</b> .....	<b>1</b>
<b>1 Inkonsistente Finanzmarktregulierung gefährdet Wachstum</b> .....	<b>4</b>
<b>2 Anpassungsvorschläge für bestehende Regelungen</b> .....	<b>8</b>
2.1 Anlegerschutz und Kapitalmarktregulierung.....	8
2.1.1 <i>Beratungsprotokoll</i> .....	8
2.1.2 <i>Honoraranlageberatung</i> .....	9
2.1.3 <i>Produktinformationsblätter</i> .....	10
2.1.4 <i>CCP Regulierung</i> .....	11
2.1.5 <i>EMIR-Meldepflichten</i> .....	11
2.1.6 <i>Investmentfonds</i> .....	12
2.2 Verbraucherschutz .....	13
2.2.1 <i>Änderung AGB-Banken und Sonderbedingungen</i> .....	13
2.2.2 <i>Zeitliche Begrenzung von Widerrufsrechten</i> .....	13
2.3 Bankaufsichtsrecht und Bilanzierung .....	14
2.3.1 <i>Angleichung aufsichtsrechtlicher und bilanzieller Anforderungen</i> .....	14
2.3.2 <i>Harmonisierung der aufsichtlichen und bilanziellen Berichterstattung</i> .....	14
2.3.3 <i>Credit Value Adjustments (CVA)</i> .....	15
2.3.4 <i>Bildung von Wertberichtigungen (Impairment)</i> .....	15
2.3.5 <i>Prudent Valuation</i> .....	16
2.3.6 <i>Stundungen (Forbearance)</i> .....	16
2.3.7 <i>Model Change Policy</i> .....	17
2.3.8 <i>Groß-/Millionencredit</i> .....	17
2.3.9 <i>Leverage Ratio</i> .....	19
2.3.10 <i>Wechselwirkungen zwischen Liquidity Coverage Ratio und Einlagensicherung</i> 20	
2.3.11 <i>Inkonsistenzen in der Zielsetzung der Liquidity Coverage Ratio</i> .....	20
2.3.12 <i>Inkonsistenzen in Meldewesen- Templates</i> .....	20
2.3.13 <i>Solvency II</i> .....	20
2.3.14 <i>EMIR – CCP</i> .....	21
2.3.15 <i>Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG)</i> .....	22
2.3.16 <i>Einheitliche(s) Whistleblowing-Verfahren im KWG</i> .....	22
2.4 Bankenabgabe.....	22
2.5 Geldwäsche.....	23
<b>3 Drohende Inkonsistenzen aus in Entwicklung befindlichen Regelungen</b> .....	<b>24</b>
3.1 Anlegerschutz und Kapitalmarktregulierung.....	24
3.1.1 <i>Differenzierende Werberegulungen</i> .....	24
3.1.2 <i>Produktinformationsblätter - Kostentransparenz bei Produktkosten nach PRIIPS und MiFID II</i> .....	24
3.1.3 <i>Zielgruppenbestimmung in MiFID II/Kleinanlegerschutzgesetz</i> .....	25
3.1.4 <i>Liquiditätsreduzierende Regelungen</i> .....	26
3.1.5 <i>Regulierung von Benchmarks</i> .....	26

3.2	Bankaufsichtsrecht und Bilanzierung .....	27
3.2.1	<i>Säule 2</i> .....	27
3.2.2	<i>Überbordende Meldeerfordernisse</i> .....	28
3.2.3	<i>Drohende Auslegung der bilanziellen Wertminderungsvorschriften durch Basel</i> .....	29
3.2.4	<i>Leasing-Vorschriften</i> .....	29
3.3	Trennbankengesetz .....	29
3.3.1	<i>Zeitliche Synchronisation deutscher und europäischer Regelungen</i> .....	29
3.3.2	<i>Steuerliche Mehrbelastungen aus dem Trennbankengesetz eindämmen</i> .....	30
3.3.3	<i>Anpassungsnotwendigkeiten im Gesellschaftsrecht</i> .....	30
<b>4</b>	<b>Verbesserungsvorschläge für den Regulierungsprozess</b> .....	<b>31</b>
4.1	Zielgenauigkeit der Regulierung .....	31
4.2	Standardsetzungsprozess .....	32
4.3	Stärkere Beachtung des Proportionalitätsprinzips .....	33
4.4	Folgekostenabschätzung .....	34
4.5	Verzicht auf eine Vorwegnahme europäisch bereits diskutierter Regelungen auf nationaler Ebene .....	35
4.6	Unrealistische Umsetzungsfristen verunsichern den Markt .....	36

## **1 Inkonsistente Finanzmarktregulierung gefährdet Wachstum**

Infolge der Finanzmarktkrise hatten sich die G20-Staaten auf weitreichende Maßnahmen zur Neuordnung der Finanzmarktaufsicht und eine adäquate Beteiligung der Finanzmarktakteure an den Kosten der Krise verständigt. Ziel ist richtigerweise, das Finanzsystem zu stabilisieren und Geldinstitute krisenresistenter zu machen. Die Überprüfung des regulatorischen Rahmenwerks für Kreditinstitute ist zweifelsfrei richtig, weil festgestellte Schwachstellen und Defizite beseitigt werden müssen.

Die notwendige Geschwindigkeit bei der Neuregulierung ging jedoch – verständlicherweise – teilweise zu Lasten von Praktikabilität, Zielgenauigkeit und Konsistenz der Regelungen. Die Deutsche Kreditwirtschaft begrüßt daher die Initiative des Bundesministeriums der Finanzen, Inkonsistenzen zu identifizieren, um sie beseitigen zu können, sehr. Vereinfachungen sind dringend geboten, um die bestehende Regulierungslandschaft für alle Beteiligten verständlicher und handhabbarer zu gestalten. Ziele sollten eine Harmonisierung der verschiedenen aufsichtlichen Vorgaben sowie eine bessere Abstimmung und Verzahnung mit anderen Regulierungsbereichen, wie zum Beispiel des Rechnungslegungsrahmens, sein.

Die immensen Kosten, die durch immer neue Maßnahmen und die bestehende heterogene Regulierungslandschaft verursacht werden, sollen bei diesen Überlegungen nicht außer Acht gelassen werden. Sie schwächen die Möglichkeit der Institute, ihre Kapitalbasis zu stärken, um so auch langfristig im Markt zu bestehen und die Wirtschaft mit Finanzdienstleistungen zu versorgen.

Um die Stabilität des Finanzsystems nachhaltig zu sichern, sollten auch Maßnahmen zur Verbesserung des regulatorischen Standardsetzungsprozesses ergriffen werden. Zu diesen gehört eine angemessene Folgenabschätzung, die im Zuge der Regulierung nach der Finanzkrise vernachlässigt wurde. Wichtig ist daher, dass die nun seitens des Bundesministeriums der Finanzen in Umsetzung des Koalitionsvertrages gestartete Analyse im Zeitablauf kontinuierlich weiterverfolgt wird und nicht in einer Stichtagsbetrachtung verweilt.

### ***Zu hohe Komplexität gefährdet Finanzmarktstabilität***

Die vielfältigen Regulierungsvorhaben dürfen im Ergebnis nicht negativ auf die Primärziele der Regulierung wirken und selbst das Finanzsystem destabilisieren. Wenngleich jede einzelne Regulierungsmaßnahme ihre Berechtigung haben mag, führen sie in der Summe zu einer Komplexität, deren Auswirkungen weder von den Banken und Sparkassen noch von den Aufsichtsbehörden in ihrer Gänze genau erfasst werden können.

Die Komplexität ergibt sich dabei insbesondere durch die große Anzahl und die Vielschichtigkeit der regulatorischen Bestimmungen. Zwischen einzelnen Maßnahmen finden sich dabei überlappende und oft widersprüchliche Anforderungen. Dies führt zu widersprechenden Steuerungsimpulsen für die Institute, die das Management eines Instituts erheblich erschweren und letztlich ungewollt zu einer Destabilisierung des Finanzsystems führen können. Schließlich

haben die betroffenen Institute umfassende unterschiedliche Berichtserfordernisse zu erfüllen, die nicht nur aufwändig sind, sondern in ihrer Komplexität auch die Investoren überfordern und den Blick auf das Wesentliche verstellen. Erschwerend kommt hinzu, dass auch die Rollenverteilung zwischen internationalen, europäischen und nationalen Regulierern nicht in jedem Fall eindeutig und frei von Spannungen ist.

### ***Wachstum – Voraussetzung für Finanzmarktstabilität***

Die Stabilisierung der Finanzmärkte kann langfristig nur gelingen, wenn auch die Rahmenbedingungen für höheres Wachstum der Wirtschaft in Deutschland (und ganz Europa) stimmen. In diesem Zusammenhang kommt den Kreditinstituten als Finanzierern seit Jahrzehnten eine zentrale Rolle zu, die sie auch erfolgreich erfüllen. Banken und Sparkassen sind die bewährte und wichtigste Antwort auf die Herausforderungen bei der Finanzierung von Wachstum der Realwirtschaft. Die aktuelle Wachstumsschwäche in Deutschland und Europa hat verschiedene Ursachen (globale Unsicherheiten, geringe Nachfrage). Zugleich stehen die Institute für eine stärkere Kreditnachfrage und eine höhere Wachstumsfinanzierung bereit.

Allerdings hat die Finanzmarktregulierung auch einschränkende Auswirkungen auf die Fähigkeiten der Banken, die Unternehmen und insgesamt die Wirtschaft zu finanzieren. Es ist dabei wichtig, dass auch in den nächsten Jahren und Jahrzehnten Banken als Intermediäre leistungsfähig bleiben sowie dass sie in dieser Rolle gestärkt und nicht geschwächt werden, insbesondere wenn die umfassende Auswirkung der Finanzmarktregulierung und eine konjunkturelle Schwächephase zusammentreffen.

### ***Nur profitable Banken und Sparkassen sind stabil***

Aufgrund zahlreicher regulativer Vorgaben der vergangenen Jahre und Jahrzehnte sind die Produktionskosten eines Kredites und weiterer Leistungen der Finanzierung der Wirtschaft gestiegen. Banken müssen zusätzliche Informationen über ihre Kunden einholen und prüfen („know your customer“, Geldwäschebekämpfung), verstärken Risiken und gegebenenfalls Sicherheiten der Kunden bewerten, vermehrt gesetzliche Reporting- und Controlling-Auflagen einhalten sowie detaillierte Datenschutz- und Sicherheitsvorgaben umsetzen und erweiterte bankenaufsichtliche Vorschriften zum Meldewesen beachten. Andererseits sorgt Regulierung vielfach dafür, dass Banken weniger Risiken übernehmen dürfen beziehungsweise diese höher bepreisen müssen.

Die Vielzahl an Regulierungsvorhaben und der damit einhergehende Sach- und Personalaufwand führt zu höheren Kosten sowie selektiven Geschäftsaktivitäten. Es ist daher zu beobachten, dass als Konsequenz bislang klassisches Bankgeschäft in den unregulierten Sektor wandert. Hier steht die verschärfte Bankenregulierung in Konflikt mit der nicht vorhandenen Regulierung der Schattenbanken. Eine Angleichung der Regelungen für den unregulierten Sektor an die Regelungen für die Kreditinstitute sollte daher schnellstmöglich erfolgen, aber auch für die verschiedenen anderen Sektoren muss das Prinzip „same risk – same rules“ gelten.

### **Übermäßige Vorgaben zum Anlegerschutz unterminieren die private Altersvorsorge**

Ausgreifender Anlegerschutz führt zu einem Zielkonflikt zwischen der erwünschten reibungslosen Finanzierung der Wirtschaft sowie einer auskömmlichen Altersvorsorge der Bevölkerung auf der einen Seite und den durch die kontinuierliche Verdichtung des Anlegerschutzes stark zunehmenden Formalismen auf der anderen Seite.

So wichtig Anlegerschutz ist, überzogene Formalismen werden eine Investition der Anleger nicht attraktiver machen, sondern tendenziell dazu führen, dass die Intermediäre sich aus ihrer Mittlerfunktion wegen zu hoher Kosten, Haftungsrisiken und nicht auskömmlicher Margen zurückziehen. Bereits heute ist z.B. im Bereich des Wertpapiergeschäftes mit Privatkunden aufgrund der überbordenden Regulierung ein Verdrängungswettbewerb zulasten der Anlageberatung und zugunsten beratungsfreier Vertriebsformen wie Onlinehandel und Selbstentscheider auszumachen. So werden in Deutschland nach einer aktuellen Untersuchung inzwischen nur noch zwei von hundert Aktienorders aus der Anlageberatung generiert. Dies hat die Folge, dass viele Kunden auf die Hilfe der Anlageberatung verzichten und damit möglicherweise Chancen am Kapitalmarkt vergeben. Entscheidend bleibt, bei der Regulierung der Finanzmärkte die richtige Balance zu finden zwischen Stabilität, Anlegerschutz und Leistungsfähigkeit der Finanzmärkte.

### **Im Verbraucherschutz nehmen marktferne Regulierungsvorschläge zu**

Die deutsche Kreditwirtschaft hat im Bereich des Verbraucherschutzes ein eigenständiges Interesse an Geschäftsbeziehungen „auf Augenhöhe“ mit ihren Kunden. Deshalb unterhält sie Programme zur Unterstützung von Verbrauchern im Umgang mit Finanzprodukten. Als ein Beispiel seien die Aktivitäten zur Unterstützung der finanziellen Allgemeinbildung von Verbrauchern genannt.

Diese Maßnahmen sind allerdings eingebettet in ein Grundverständnis der Vertragsbeziehungen zwischen Kreditinstituten und ihren Kunden, das auf Privatautonomie und Eigenverantwortung beruht. Insbesondere die Preisbildung ist in einer sozialen Marktwirtschaft – bis auf Extremfälle, die im bürgerlichen Recht seit jeher (etwa in § 138 BGB) mitbedacht worden sind – Angelegenheit der Vertragsparteien.

In letzter Zeit ist jedoch der Trend zu beobachten, dass sich der Gesetzgeber aufgerufen sieht, direkt in die Preisfindung einzugreifen. Beispiele sind die Diskussion auf EU-Ebene über eine Verordnung über multilaterale Interbankenentgelte im Kartenzahlungsverkehr. In Deutschland sind die Diskussion über gesetzliche Begrenzung des Zinses für Dispositionskredite und die Überlegungen zur gesetzlichen Begrenzung von Vorfälligkeitsentschädigungen bei Festzinskrediten beispielhaft anzuführen.

Von großer praktischer Bedeutung – wenngleich keine Frage von Regulierung – ist auch, dass die Rechtsprechung eine dem Verursacherprinzip zuwiderlaufende Haltung zu Bankentgelten vertritt. Das führt dazu, dass vertragstreue Kunden mit solchen Kosten belastet werden müssen, die aus Geschäftsbeziehungen mit anderen Kunden entstehen, die diese Kosten durch

ihr Verhalten auslösen.

### ***Besondere Erschwernisse***

Es ist nicht nachvollziehbar, wenn von Seiten der EU-Kommission im Rahmen der „Kapitalmarktunion“ auf vermeintlich kostengünstigere Möglichkeiten zur Finanzierung verwiesen wird – auf Angebote von Akteuren, die nicht in vergleichbarem Maße wie die Banken reguliert sind; Akteure, welche die Regeln mit ihren Schutzmechanismen für die Öffentlichkeit, die Finanzmarktstabilität und für die Kunden nicht einhalten müssen. Die Diskussion um die Kapitalmarktunion darf nicht dazu führen, dass Finanzierungslösungen unterschiedlich behandelt werden: Eine Gruppe „Regulierung light“ zu Lasten der klassischen Bankfinanzierung zu schaffen und nicht auch hier über regulatorische Erleichterungen nachzudenken, könnte in den Regionen, wo Finanzierung bislang kein Problem ist, in der Zukunft erst Schwierigkeiten schaffen und ist mit dem Ziel der gewollten Regulierung von Schattenbanken nicht vereinbar.

Die Vielzahl an ständig neuen Regulierungsvorhaben und das dabei vorgelegte Tempo behindern nachdrücklich die langfristige Kreditvergabe. Aufgrund des unklaren regulatorischen Umfelds können insbesondere Langfristfinanzierungen nicht adäquat kalkuliert werden, so dass auf kürzer laufende Finanzierungen ausgewichen wird. Solche Rahmenbedingungen – wie wir sie insbesondere in den letzten Jahren gesehen haben – widersprechen dem politischen Ziel, den Finanzsektor in Richtung Langfristfinanzierung zu entwickeln.

Zunehmend machen den Kreditinstituten zudem Anforderungen zu schaffen, die sich zwar auf das gleiche Regelungsziel beziehen, jedoch in verschiedenen Materien geregelt und in der Verwaltungspraxis unterschiedlich gelebt werden müssen. So finden sich im allgemeinen Bankaufsichtsrecht (Solvenzaufsicht), im Wertpapier-Aufsichtsrecht sowie bei der Geldwäsche-, Terrorismus- und Straftatenprävention beispielsweise Anforderungen an die Aufbauorganisation eines Instituts (namentlich zum Aufbau einer Compliance-Organisation). Es gibt des Weiteren Vorgaben zur Unabhängigkeit bestimmter Funktionen von der Einbindung in die übrige Organisation eines Instituts (z. B. von Compliance- und Geldwäschebeauftragten). Eine andere bedenkliche Entwicklung sind die zunehmenden Spannungen zwischen dem Aufsichtsrecht und anderen Rechtsgebieten. Besonders hervorzuheben sind in dieser Hinsicht das sich ebenfalls dynamisch entwickelnde Bilanzrecht, das Datenschutzrecht, das Wettbewerbsrecht sowie das allgemeine Zivilrecht (hier im Besonderen das Gesellschaftsrecht). Als ein Beispiel eines Konflikts zwischen Zahlungsdienstaufsichtsrecht und Wettbewerbsrecht sei auf die Diskussion über die Berechtigung von Drittdiensten zum Zugriff auf die aus Sicht der Kreditwirtschaft besonders schützenswerten Identifizierungs- und Transaktionsnummern im Zahlungsverkehr im Rahmen der EU-Zahlungsdiensterichtlinie II hingewiesen.

### ***Banken und Sparkassen sind Teil der Lösung der Finanzierungsproblematik***

Beim Zugang zur Kapitalmarktfinanzierung erfüllen Banken und Sparkassen häufig die Rolle des Intermediärs. In eher kapitalmarktgetriebenen Finanzsystemen, übernehmen diese Funktion andere, mehr oder weniger stark regulierte Akteure. Die zentrale Funktion der Finanzintermediation gilt es aber gerade im Sinne der Unternehmen zu erhalten: Banken übernehmen als Intermediäre die Aufgabe von Risiko-, Fristen- und Losgrößentransformation.

Sie erheben Daten über die Kreditkunden, werten sie aus und prüfen die Perspektive des Unternehmens sowie die mit der Kreditvergabe verbundenen Risiken. In vielen Fällen beraten und begleiten sie die Kunden über die Kreditvergabe hinaus. Die Unternehmen erhalten ein Angebot aus einer Hand. Dadurch bilden sich häufig langfristige Beziehungen, die auch die Realwirtschaft sehr schätzt. Banken und Sparkassen sind Teil der Lösung bei der Finanzierung von Wachstum, nicht Teil des Problems.

Darüber hinaus bleibt, gerade in Ländern mit einem großen Anteil mittelständischer Betriebe eine direkte Kapitalmarktfinanzierung hinter einer ganzheitlichen Betreuung durch Banken (Zahlungsverkehr, Absicherung, Beratung, Begleitung im Ausland etc.) zurück. So haben strukturpolitische Maßnahmen im Finanzmarkt in Bezug auf die Gestalt der Unternehmenslandschaft sicherlich Auswirkungen.

Wir wären Ihnen sehr verbunden, wenn Sie diese Erwägungen im Rahmen künftiger Regulierungsvorhaben berücksichtigen würden. Ebenso bleiben wir mit Ihnen hierüber gern im Gespräch.

## **2 Anpassungsvorschläge für bestehende Regelungen**

### **2.1 Anlegerschutz und Kapitalmarktregulierung**

Die Finanzmarktkrise hat im Kapitalmarktbereich eine Vielzahl neuer Regulierungsmaßnahmen auf deutscher wie auf europäischer Ebene ausgelöst. Gegenüber Maßnahmen, welche die Marktinfrastruktur und -transparenz oder die Krisenfestigkeit einzelner Institute im Fokus haben, zielen die Gesetzgeber im Kapitalmarktbereich auch explizit auf den Schutz von (Klein-) Anlegern ab, um das Vertrauen in die Finanzmärkte als Voraussetzung für ihre Stabilität zu stärken. Weitere europäische Regulierungen zeichnen sich jetzt bereits ab. Nötig ist ein Regulierungswerk aus einem Guss, das Inkonsistenzen und Doppelregulierungen (so weit wie möglich) vermeidet und die wechselseitigen Abhängigkeiten der Finanzmarktregulierung beachtet.

#### **2.1.1 Beratungsprotokoll**

Das Beratungsprotokoll wurde Anfang 2010 in Deutschland als nationale Sonderregelung eingeführt. Mit der MiFID II werden Dokumentationspflichten für die Anlageberatung europaweit eingeführt. Details hierzu stehen derzeit noch nicht fest. Im Versicherungsbereich gilt – auch für Versicherungen mit Anlagecharakter – dagegen der Proportionalitätsgrundsatz (vgl. § 6 Abs. 1 VVG). Auch besteht eine Verpflichtung zur Zurverfügungstellung eines Beratungsprotokolls erst vor einem Geschäftsabschluss (vgl. § 6 Abs. 2 VVG).

Bei der Ausgestaltung der europäischen Dokumentationsanforderungen beziehungsweise bei der Umsetzung in nationales Recht sollten Kundenerfahrungen berücksichtigt werden, zum Beispiel durch eine gesetzliche Regelung zur Verzichtsmöglichkeit des Kunden auf das Beratungsprotokoll, wie bereits im Versicherungsbereich verankert.



## **2.1.2 Honoraranlageberatung**

### ***Weiterleitung von Provisionen***

Bei der Honoraranlageberatung, die der deutsche Gesetzgeber im Vorgriff auf die MiFID II national mit dem Honoraranlageberatungsgesetz eingeführt hat, darf die beratende Bank keine Provisionen von Emittenten annehmen, auch nicht um diese an die Kunden weiterzuleiten. Eine Ausnahme besteht nur dann, wenn das empfohlene oder ein gleich geeignetes Produkt ohne Zuwendungen nicht erhältlich ist. Dies führt dazu, dass bestimmte Produkte dem Kunden nicht mehr empfohlen werden können.

Die europäischen Anforderungen an die Honoraranlageberatung nach der MiFID II sehen dagegen vor, dass Provisionen angenommen werden dürfen, wenn sie unverzüglich an den Kunden weitergeleitet werden.

Zur Steigerung der Attraktivität der Honoraranlageberatung sollte in Deutschland in der Honoraranlageberatung die Weiterleitung von Provisionen an Kunden möglich sein.

### ***Keine Trennung der Geschäftsbereiche***

Die Honoraranlageberatung muss in Deutschland personell, organisatorisch und funktionell von der übrigen Anlageberatung getrennt werden, das heißt unter anderem ein Anlageberater darf nicht Honoraranlageberatung und Provisionsberatung erbringen; selbst wenn er dem Kunden vor Beginn transparent darlegt, welche Form der Beratung im Folgenden erbracht wird. Ein Kunde, der die Honoraranlageberatung in Anspruch nehmen will, kann daher nicht mehr von dem ihm bekannten Anlageberater seiner jeweiligen Bank weiter betreut werden. Will ein Kunde beide Beratungsformen nutzen, muss er sich von verschiedenen Anlageberatern seiner Bank betreuen lassen. Der Aufwand für die Trennung der Geschäftsbereiche in einem Haus ist hoch und für viele Banken und Sparkassen nicht zu leisten. Demgegenüber ist der Nutzen für den Kunden gering. Gerade für kleinere Institute dürfte sich der mit der Trennung einhergehende (finanzielle) Aufwand nicht rechnen. In der Konsequenz führt dies zur Fokussierung auf eines der beiden Modelle, was die Verbreitung der Honoraranlageberatung behindern dürfte. Auf europäischer Ebene sieht die MiFID II bis dato keine Trennung der Geschäftsbereiche vor.

Im Kundeninteresse sollte auch in Deutschland ein Anlageberater sowohl die Anlageberatung auf Provisionsbasis als auch diejenige auf Honorarbasis erbringen dürfen. Zumindest sollte die Pflicht zur funktionellen und organisatorischen Trennung aufgehoben werden.

### ***Kein Verbot des Festpreisgeschäfts in der Honoraranlageberatung***

In Deutschland dürfen in der Honoraranlageberatung dem Kunden empfohlene Wertpapiere nicht im Wege des Festpreisgeschäfts ausgeführt werden. Dies widerspricht dem Best-Execution-Ansatz, nach dem Wertpapiere auf dem bestmöglichen Weg für den Kunden beschafft werden müssen. Die Ausführung als Festpreisgeschäft kann für den Kunden günstiger sein als eine Ausführung als Kommissionsgeschäft. Außerdem ist das Festpreisgeschäft für einzelne Wertpapiere, insbesondere im festverzinslichen Bereich, der Regelfall.

Zur Verminderung der Kosten für den Kunden und zur Steigerung des Produktangebots sollte auch in Deutschland bei der Honoraranlageberatung der Vertrieb von Wertpapieren im Wege des Festpreisgeschäfts möglich sein.

### **2.1.3 Produktinformationsblätter**

#### ***Rückgängigmachung des nationalen Goldplatings***

In Kenntnis der europäischen Vorgaben für wesentliche Anlegerinformationen (bei EU-Investmentanteilen) sowie in dem Wissen, dass auf europäischer Ebene „lediglich“ für sogenannte verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsprodukte (sog. PRIIPS) vergleichbare EU-Informationsblätter geplant waren, hat der deutsche Gesetzgeber sich Anfang 2011 dazu entschlossen, bei Kaufempfehlungen in sämtlichen Finanzinstrumenten, die nicht EU-Investmentanteile sind, ein „nationales“ Produktinformationsblatt (PIB) vorzusehen (vgl. § 31 Abs. 3a WpHG). Damit müssen in Deutschland auch bei anderen Finanzinstrumenten als EU-Investmentanteilen Informationsblätter zur Verfügung gestellt werden. Anders als nach den europäischen Vorgaben ist die vertreibende Stelle (Wertpapierdienstleistungsunternehmen) für die Erstellung zuständig und damit für den Inhalt des PIBs verantwortlich, also nicht der Emittent. Die mit den Informationsblättern angestrebte Vergleichbarkeit von Produkten für die Kunden ist – aufgrund des unterschiedlichen Regelungsansatzes – faktisch nicht gegeben, unter anderem bei den Informationen zu den Kosten.

Spätestens mit Inkrafttreten der europäischen Vorgaben zu PRIIPS sollte die nationale Sonderregelung des § 31 Abs. 3a WpHG abgeschafft werden. Hierdurch könnte auch der bereits festzustellende massive Rückgang der Anlageberatung in Aktien aufgehoben werden.

#### ***Möglichkeit zur nachträglichen Zurverfügungstellung und zum Verzicht***

Informationsblätter (derzeit PIB, VIB, wAI) sind für viele Kunden zu einem hilfreichen Informationsmedium bei der Anlageentscheidung geworden. Andere Kunden sehen das Informationsblatt als überflüssig an, weil ihnen die Charakteristika des Finanzinstruments bekannt sind. In Fällen, in denen ein PIB, VIB beziehungsweise wAI nicht rechtzeitig vor Geschäftsabschluss zur Verfügung gestellt werden kann (z.B. telefonische Beratung bzw. Ordererteilung, wenn aufgrund gegebener Umstände weder ein postalischer Vorabversand noch ein elektronischer Versand möglich ist), muss der Geschäftsabschluss mit dem Kunden zurückgestellt werden, bis diesem das PIB, VIB beziehungsweise wAI zur Verfügung gestellt werden konnte. Entwickelt sich der Markt in diesem Zeitraum für den Kunden ungünstig, kann dies für den Kunden zu Verlusten beziehungsweise zu einem entgangenen Gewinn führen. Zudem wünschen insbesondere erfahrene Kunden, auf die Zurverfügungstellung eines Informationsblattes generell verzichten zu können.

Für die Möglichkeit, den Kunden ein Informationsblatt nachträglich zur Verfügung stellen zu können, sollte Artikel 29 Abs. 5 MiFID-Durchführungsrichtlinie entsprechend, hilfsweise Artikel

12 Abs. 2a EU-Verordnung 2012/0169 gelten.<sup>1</sup> Des Weiteren sollte – vergleichbar der Regelung im Versicherungsbereich zu Beratungsprotokollen (vgl. § 6 Abs. 2 VVG) – eine gesetzliche Regelung zur Verzichtsmöglichkeit der Kunden auf ein Informationsblatt geschaffen werden.

#### **2.1.4 CCP-Regulierung**

Kritisch zu sehen ist das Vorgehen bei der Derivateregulierung insbesondere unter dem Aspekt des Zusammenwirkens der Regulierungsmaßnahmen. Als besonders wenig aufeinander abgestimmt möchten wir die Tatsache hervorheben, dass die Clearing-Pflicht nach EMIR vor einer global harmonisierten Regulierung der CCPs umgesetzt wird. Damit werden neue systemische Risiken geschaffen, durch Konzentration der Risiken auf wenige, unterschiedlich regulierte Finanzmarktinfrastrukturen.

Die internationale Regulierung (siehe u.a. Veröffentlichung von IOSCO aus Oktober 2014, „Recovery of financial markets infrastructures“) sollte mit der europäischen abgestimmt werden.

#### **2.1.5 EMIR–Meldepflichten**

Die Meldepflichten an die Transaktionsregister waren nicht durchdacht und wurden bereits im Februar 2014 in Kraft gesetzt, bevor die Einzelfragen geklärt waren. Eine globale Abstimmung der Meldepflichten als wesentlichen Teil der Derivateregulierung zur Transparenzverbesserung findet im Nachhinein und indirekt statt über die Abstimmung der Matching-Kriterien der Transaktionsregister, die die privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen untereinander vornehmen. Kritisch zu sehen sind hier unter anderem die Pflicht, eine kostenpflichtige Unternehmenskennung (Legal Entity Identifier - LEI) zu beantragen und zu unterhalten. Banken und Sparkassen als meldepflichtige Gegenparteien von Derivatetransaktionen sind darauf angewiesen, dass alle nichtfinanziellen Gegenparteien einen LEI beantragen, damit die Institute ihrer eigenen Meldepflicht nachkommen können. Börsengehandelte Derivate sind aktuell sowohl gemäß § 9 WpHG als auch gemäß Artikel 9 EMIR zu melden. Obwohl diese Pflicht zur Doppelmeldung „nur“ für eine Übergangsfrist gilt, stellt sie jedoch für Institute eine ineffiziente Mehrbelastung dar.

Wir regen angesichts einer wie aufgezeigt übereilten, komplexen Regulierungssituation an, nicht mehr Meldepflichten als nötig zu etablieren.

Zukünftig sollten solche Pflichtenüberschneidungen – wenn auch nur temporärer Art – vermieden werden. Auch eine Doppelmeldung von OTC-Derivaten aufgrund der Anforderungen in EMIR und MIFIR sollte vermieden werden.

---

<sup>1</sup> Art. 29 Abs. 5 MiFID-DurchführungsRL wurde national in § 5 Abs. 3 WpDVerOV umgesetzt. Wg. Art. 12 Abs. 2a VO 2012/0169 vgl. angenommen Text vorläufige Ausgabe vom 15. April 2014; (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0357+0+DOC+XML+V0//DE>).

## 2.1.6 Investmentfonds

### ***Klare Regeln für zu stellende Sicherheiten eines Wertpapierdarlehens***

Die Regelung des § 200 Abs. 4 KAGB regelt den Mindestumfang der zu stellenden Sicherheiten, während § 27 Abs. 6 DerivateV regelt, in welchem Umfang gestellte Sicherheiten den Anrechnungsbetrag für das Kontrahentenrisiko mindern. Beiden Regelungen ist gemein, dass sie den Umfang der für ein Wertpapierdarlehen zu stellenden Sicherheiten betreffen. Die Regelung des § 200 Abs. 4 KAGB nennt als Bezugsgröße den Kurswert der als Wertpapierdarlehen zu übertragenden Wertpapiere zuzüglich eines marktüblichen Aufschlags. § 27 Abs. 6 DerivateV wählt dagegen als Bezugsgröße die gestellten Sicherheiten abzüglich etwaiger Sicherheitsmargenabschläge (Haircuts).

Es sollten dieselben Bezugsgrößen gewählt werden. Soweit die zu stellenden Sicherheiten in einem Umfang der in § 200 Abs. 4 KAGB getroffenen Regelung gestellt werden, ist zu unterstellen, dass kein Risiko bei Ausfall des Kontrahenten aus diesem Wertpapierdarlehen existiert, da gerade für diesen Ausfall ausreichend Sicherheiten gestellt wurden. Wenn aber ausreichend Sicherheiten gestellt wurden, besteht auch kein Kontrahentenrisiko aus diesem Wertpapierdarlehen. Insoweit sollte § 27 Abs. 6 DerivateV auf § 200 Abs. 4 KAGB verweisen, um eine konsequente Regulierung der zu stellenden Sicherheiten bei Wertpapierdarlehen zu etablieren.

### ***Keine Beschränkung für den vereinnahmten Kaufpreis von Pensionsgeschäften***

Nach Artikel 4 Abs. 1 EMIR ist die Kapitalverwaltungsgesellschaft verpflichtet, clearingpflichtige OTC-Derivate über die zentrale Gegenpartei einer Börse (CCP) zu clearen. Aus der sich aus Artikel 11 Abs. 3 EMIR ergebenden Besicherungspflicht ungeclearter OTC-Derivate folgt ein weiteres Erfordernis, Sicherheiten in Geld zu stellen, das die von der Kapitalverwaltungsgesellschaft verwalteten Sondervermögen nicht immer Vermögensgegenstände beinhalten, die seitens des Kontrahenten als Wertpapiersicherheit akzeptiert werden. Gemäß der Regelung in § 27 Abs. 8 und 11 DerivateV gilt, ein aus Pensionsgeschäften vereinnahmter Kaufpreis darf aktuell nicht (mehr) zur Stellung von Sicherheiten genutzt werden. Da die Kapitalverwaltungsgesellschaft insbesondere für Rechnung von OGAWs (§ 199 KAGB) nur Kredite in Höhe von maximal 10 % des Wertes des OGAW aufnehmen kann (die für Anteilsscheinrücknahmen benötigt werden) und Anlegergelder anzulegen sind, erschwert § 27 Abs. 11 DerivateV die Minderung von bestehenden Marktrisiken mittels hochgradig standardisierter Derivate (clearingpflichtige OTC-Derivate, börsliche Derivate). Die Regelung setzt einen Anreiz, entweder komplexere, stärker gehebelte OTC-Derivate (die mit Wertpapieren besichert werden können) einzusetzen oder auf eine adäquate Absicherung von bestehenden Marktrisiken zu verzichten. Die Regelung in § 27 Abs. 11 DerivateV steht im Widerspruch zu § 203 KAGB und behindert die Erfüllung der Pflichten aus Artikel 4 Abs. 1 und Artikel 11 Abs. 3 EMIR.

Zum Schutz der Anleger regen wir an, § 203 KAGB um folgenden Satz zu ergänzen: „Den aus Pensionsgeschäften vereinnahmten Kaufpreis darf die OGAW-Kapitalverwaltungsgesellschaft insbesondere für die in § 93 Abs. 5 genannten Zwecke nutzen.“

## **Einheitliche Bewerterhaftung nach KAGB und Allgemeinen-Auftrags-Bedingungen der Wirtschaftsprüfer**

§ 250 Abs. 1 Nr. 2 KAGB gibt vor, dass bei der Bewertung von Immobilien-Gesellschaften im Sinne von § 234 KAGB der § 216 KAGB mit der Maßgabe anzuwenden ist, dass Immobilien-Gesellschaften durch einen Abschlussprüfer zu bewerten sind. § 216 Abs. 7 KAGB regelt eine unbegrenzte Haftung der externen Bewerter. Diese gesetzliche Haftung, die für abweichende vertragliche Regelungen keinen Raum lässt, kollidiert mit den Allgemeinen-Auftrags-Bedingungen (AAB) der deutschen Wirtschaftsprüfer, welche regelmäßig eine Haftungsbegrenzung vorsehen. Die Ungleichheit der Regelung führt dazu, dass Wirtschaftsprüfer eine Bewertung der Immobilien-Gesellschaften ablehnen.

Es sollte eine Angleichung der Bewerterhaftung erfolgen. Immobilien-AIF stehen sonst vor der Herausforderung, dass kein geeigneter Wirtschaftsprüfer gefunden werden kann, der bereit ist, die gesetzlich vorgeschriebene Bewertung von Immobilien-Gesellschaften durchzuführen.

## **2.2 Verbraucherschutz**

### **2.2.1 Änderung AGB-Banken und Sonderbedingungen**

Aufgrund der EU-Zahlungsdiensterichtlinie (und der entsprechenden Umsetzungsvorschriften im BGB) müssen Banken und Sparkassen bei Änderungen der Allgemeinen Geschäftsbedingungen sowie der Sonderbedingungen des Zahlungsverkehrs die Kunden auch dann umfangreich – zum Teil auch per Briefpost – informieren, wenn lediglich gesetzliche Änderungen nachvollzogen werden und keine vertraglichen Gestaltungsspielräume durch die Banken genutzt werden.

In diesen Fällen sollte auf eine Einzelunterrichtung der Kunden verzichtet werden können und stattdessen über die Änderungen in der Filiale oder auf den Internetseiten des Instituts hingewiesen werden.

### **2.2.2 Zeitliche Begrenzung von Widerrufsrechten**

Zeitlich unbefristete Widerrufsrechte, wie sie derzeit im Zusammenhang mit Alt-Darlehen aus den Jahren 2002 bis 2010 wegen geringfügiger Abweichungen der erteilten Widerrufsbelehrungen von der Muster-Widerrufsbelehrung der fehlerhaften BGB-InfoV behauptet werden, führen zu erheblicher Rechtsunsicherheit und belasten die Kreditinstitute erheblich.

Wir fordern daher eine gesetzliche Ausschlussfrist nach dem Vorbild des Artikel 229 § 32 EGBGB. Eine derartige Regelung würde den aktuellen Missbrauch des Widerrufsrechts beenden, ohne in bestehende Verbraucherrechte einzugreifen. Zudem sollten die gesetzlichen Regelungen zum Beginn der Widerrufsfrist bei Immobilienfinanzierungen überarbeitet werden. Die geltende, über die EU-Vorgaben hinausgehende Regelung, wonach die Widerrufsfrist auch bei Immobilienfinanzierungen erst beginnt, wenn der Verbraucher alle erforderlichen Pflichtangaben erhalten hat, öffnet Einfallstore für künftige Missbräuche des Widerrufsrechts.

Es besteht das Risiko, dass in einem Darlehensvertrag eine –unter Umständen unwesentliche – Vertragskondition nicht oder nicht ganz richtig abgebildet ist, z. B. weil die Rechtsprechung die diesbezüglichen Anforderungen nachträglich verschärft. Dies hätte nach geltendem Recht ein unbefristetes Widerrufsrecht zur Folge, was gerade bei langfristigen Immobilienfinanzierungen nicht sachgerecht ist.

Die aus unserer Sicht erforderlichen Regelungen könnten Eingang in das geplante Gesetz zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie finden.

## **2.3 Bankaufsichtsrecht und Bilanzierung**

### **2.3.1 Angleichung aufsichtsrechtlicher und bilanzieller Anforderungen**

#### ***Unterschiede in der Abgrenzung der Handelsaktivitäten***

Seit geraumer Zeit bestehen Unterschiede zwischen der Abgrenzung der Handelsaktivitäten im bilanziellen Sinne und der Definition des aufsichtlichen Handelsbuchs. Es ist nicht nachvollziehbar, warum es verschiedene Definitionen gibt, die sich zudem stark überschneiden.

Der aktuell laufende Trading Book Review sollte zu einer Angleichung genutzt werden. In dem aktuellen Entwurf wird zwar von einer widerlegbaren Zuordnungsvermutung zum Handelsbuch gesprochen, wenn eine bilanzielle Behandlung als Handelsbestand vorliegt. Allerdings führen weitere aufsichtsrechtliche Kriterien dazu, dass nicht von einem Gleichlauf ausgegangen werden kann. Unseres Erachtens sollte die Abgrenzung von den Instituten selbst trennscharf festgelegt werden. Sofern eine Handelsabsicht für ein Produkt besteht, ist dieses im Handelsbestand zu führen.

#### ***Zinsänderungsrisiko im Anlagenbuch***

Im Rahmen der angestrebten Kapitalunterlegung des Zinsänderungsrisikos im Anlagebuch (IRRBB) gemäß Säule 1 werden u. a. Regeln zur Behandlung von Produkten ohne festes Ablaufdatum diskutiert. Ebenso wird eine unterschiedliche Zuordnung interner Geschäfte zum Handelsbuch und Anlagebuch erwogen.

Es sollte im Rahmen der Ausgestaltung dieser Anforderungen auf eine Konsistenz zwischen den aufsichtsrechtlichen und den handelsrechtlichen Vorgaben geachtet werden.

### **2.3.2 Harmonisierung der aufsichtlichen und bilanziellen Berichterstattung**

Die Banken und Sparkassen haben eine Vielzahl unterschiedlicher zum Teil überlappender Offenlegungsanforderungen zu erfüllen. Neben den aufsichtlichen umfassenden Offenlegungspflichten nach Säule 3 wird eine ebenso umfassende Risikoberichterstattung im Rahmen des Lageberichts und von IFRS-Instituten nach IFRS 7 verlangt.

Eine Harmonisierung der verschiedenen Berichterstattungen ist – ohne zu weiteren Belastungen für kleinere Institute zu kommen – nach unserer Einschätzung für eine konsistente Darstellung der Risikolage dringend notwendig. Beispielsweise gibt es zwischen der

Risikoberichterstattung im Lagebericht und der aufsichtlichen Risikoberichterstattung nach Säule 3 eine Vielzahl von Überschneidungen zu gleichen Sachverhalten, die sich aber bedingt durch aufsichtsrechtliche Anforderungen inhaltlich unterscheiden. Vor diesem Hintergrund sollte über eine Harmonisierung beider Berichtssysteme nachgedacht werden.

### **2.3.3 Credit Value Adjustments (CVA)**

Die Rechnungslegungsstandards verlangen bei der Berechnung des Credit Value Adjustments konsequenterweise die Berücksichtigung („Gegenrechnung“) des DVA (Debit Valuation Adjustment), das heißt auch Wertveränderungen aufgrund der eigenen Bonität. Nach Artikel 33 CRR wiederum müssen Institute „Gewinne und Verluste aus zum Zeitwert bilanzierten Derivateverbindlichkeiten des Instituts, die aus Veränderungen seiner eigenen Bonität resultieren“ (DVA), ausschließen. Darüber hinaus stellt sich die Problematik, dass die CVA ähnlich dem Marktrisiko durch die CVA-Risk Charge abgebildet werden soll. Im Gegensatz zum klassischen Marktrisiko, bei dem von einem Glattstellungszeitraum von 10 Handelstagen ausgegangen wird, wird beim CVA-Risiko jedoch 1 Jahr vorgegeben. Daraus entsteht ein erheblicher Mehraufwand für die Institute im Rahmen der Ermittlung der CVA.

Im Ergebnis kann sich ein deutlicher Unterschied zwischen den bilanziellen und bankaufsichtlichen Wertansätzen in der Berichterstattung ergeben. Eine weitere divergierende Entwicklung der regulatorischen Anforderungen sollte vermieden werden.

### **2.3.4 Bildung von Wertberichtigungen (Impairment)**

#### ***Auswirkungen von IFRS 9***

Mit den neuen Impairment-Vorschriften des IFRS 9 führt der IASB ein Expected-Loss-Modell (Modell der erwarteten Verluste) ein. Am Beispiel der neuen Impairment-Regelungen wird die zunehmende Verzahnung des Bilanz- und Aufsichtsrechts deutlich, da IFRS 9 direkte Auswirkungen auf Kennzahlen mit Bezug zu den aufsichtsrechtlichen Eigenmitteln entfalten wird. Eine mit IFRS 9 intendierte Erhöhung der Risikovorsorge kann sich beispielsweise unmittelbar auf die Leverage Ratio, die Großkreditüberwachung oder die Höhe der Eigenmittel auswirken.

Nach unserem Dafürhalten sollten etwaige Wechselwirkungen zwischen Bilanzrecht und Bankenaufsichtsrecht bei der Formulierung von Regulierungsvorhaben unbedingt beachtet werden.

#### ***Unterschiedliche regulatorische Definition***

Unabhängig von dieser Thematik enthalten ohne sachlichen Grund verschiedene Regulierungsmaßnahmen unterschiedliche Definitionen von Wertberichtigungen (EWB, PWB, Vorsorgen gemäß § 340f HGB). In der Capital Requirements Regulation (CRR) sind im Rahmen der Ermittlung der Bemessungsgrundlage (Positionswerte) der Eigenmittelanforderungen und Großkredite die Werte gemäß dem letzten geprüften (Zwischen-)Abschluss zu verwenden. Die Groß- und Millionenkreditverordnung (GroMiKV) sieht hingegen für Zwecke des Millionenkreditmeldewesens die Verwendung stichtagsaktueller Werte vor.

Innerhalb des aufsichtsrechtlichen Regelwerks (insbesondere zwischen Solvenz- und Großkreditregime) sollte eine Harmonisierung des Begriffs „Wertberichtigung“ herbeigeführt werden. Wir halten eine Änderung dahingehend für erforderlich, dass in allen aufsichtsrechtlichen Berichtsdimensionen einheitlich mit aktuellen EWB-Werten operiert wird.

### **2.3.5 Prudent Valuation**

Mit der Prudent Valuation wurden durch die CRR neue Anforderungen an eine „vorsichtige Bewertung“ in das aufsichtliche Rahmenwerk eingeführt. Diese fordern sowohl für das Handelsbuch als auch für das Bankbuch aufsichtsrechtlich begründete Bewertungsanpassungen (Additional Value Adjustments, AVA) für aktivische und passivische Fair-Value-Positionen, welche über die bilanziell erforderlichen Bewertungsanpassungen des IFRS 13 hinausgehen können und vom harten Kernkapital in Abzug zu bringen sind.

Unseres Erachtens wirken die aufsichtlichen Regelungen zu Prudent Valuation hochgradig prozyklisch. In Phasen überschwänglicher Märkte führen sie zwar zu einer begrenzt konservativen Bewertung, in Markt-Krisen dürften hingegen aufgrund abnehmender Quantität und Qualität der Marktdaten die aufsichtlichen Vorgaben jedoch zu einer extrem konservativen Bewertung führen. Es ist eine Fehlentwicklung, aufsichtsrechtliche und bilanzielle Bewertungen zu entkoppeln und damit zwei parallel laufende Bewertungskonzeptionen einzuführen.

Aus konzeptioneller Perspektive kann nicht nachvollzogen werden, warum der „Fair Value“ der Bilanzierung nicht auch ein „Prudent Value“ aus der Perspektive der Bankenaufseher sein soll. Wenn aufsichtsrechtliche Anpassungen als notwendig erachtet werden, sollte dem in der aufsichtsrechtlichen Risikobemessung im Rahmen der Säule I (Kapitalunterlegung) Rechnung getragen werden.

### **2.3.6 Stundungen (Forbearance)**

Die European Securities and Markets Authority (ESMA) als europäische Wertpapier und Marktaufsichtsbehörde hat in einer öffentlichen Stellungnahme vom 20. Dezember 2012 dargelegt, welche Angaben Finanzinstitute im Hinblick auf Stundungen und ihr Verhalten gegenüber säumigen Schuldnern im Rahmen ihrer Finanzberichterstattung publizieren sollten. Im Oktober 2013 hat die europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA ebenfalls Anforderungen an die Berichterstattung über Stundungen veröffentlicht. Davon betroffen sind alle gemäß „Financial Reporting“ (FINREP) meldepflichtigen CRR-Institutsgruppen auf Basis des CRR-Konsolidierungskreises. Während die Veröffentlichung der ESMA als Auslegung von IAS 39 sowie als eine Erweiterung der Berichtserfordernisse in Bezug auf Stundungsmaßnahmen verstanden werden können, weichen die Anforderungen der EBA hinsichtlich der Klassifizierung als Non-performing-Exposure von IAS 39 ab (bspw. notleidend bei 90 Tagen nach Fälligkeit).

ESMA geht mit seiner Interpretation des IAS 39 deutlich über sein Mandat hinaus, was abzulehnen ist. Die Erfahrung hat gezeigt, dass ESMA für diese Kritik von Seiten der Marktteilnehmer nicht empfänglich ist. Hier ist ein Einschreiten von Politik und Regierung notwendig.



### **2.3.7 Model Change Policy**

In der EU-Verordnung Nr. 529/2014 der EU-Kommission vom 12. März 2014 bezüglich der Beurteilung der Wesentlichkeit von Erweiterungen und Änderungen des auf internen Beurteilungen basierenden Ansatzes und des fortgeschrittenen Messansatzes (Model-Change-Policy) wird im Anhang, Teil II, Abschnitt 1, Ziffer 1b jede Änderung an der Segmentierung (Artikel 169 Absatz 1 CRR) als "wesentlich" eingestuft – ohne Mindestgrenzen oder sonstige Einschränkungen. Dies kann dazu führen, dass formal notwendige Änderungen an der Segmentierung selbst bei sehr geringfügigen Auswirkungen auf die Risk Weighted Assets (RWA) den aufsichtsrechtlichen Genehmigungsprozess nach sich ziehen. Dies wird der Bedeutung solcher Änderungen nicht gerecht.

Es sollte eine Mindestgrenze beziehungsweise Bagatellregelung eingeführt werden.

### **2.3.8 Groß-/Millionenkredit**

#### ***Kreditrisikominderung von Immobilien bei den Großkrediten***

Gegenwärtig dürfen Wohn- und Gewerbeimmobilien unter anderem nur dann privilegiert auf die Großkreditobergrenze angerechnet werden, wenn derartigen Risikopositionen im Kreditrisiko-Standardansatz aufgrund der Festsetzung durch die nationalen Aufsichtsbehörden ein Risikogewicht in Höhe von maximal 35 % (Wohnimmobilie) beziehungsweise maximal 50 % (Gewerbeimmobilie) zugeordnet wird. Es wird damit nicht nur auf die generelle Privilegierungsfähigkeit abgestellt, sondern auch auf die Höhe des Risikogewichts. Nun hat jedoch die nationale Aufsicht im Rahmen des „Flexibilitätspaketes“ in der CRR die Möglichkeit, diese Risikogewichte für die Zwecke der RWA-Ermittlung zu erhöhen. Es könnte zum Beispiel eine Erhöhung auf 51 % bei Gewerbeimmobilien und auf 36 % bei Wohnimmobilien erfolgen. Eine solche Erhöhung würde aber im Großkreditregime dafür sorgen, dass diese Sicherheiten überhaupt nicht mehr berücksichtigt werden dürfen. Der Wegfall der Anrechenbarkeit würde zudem ohne eine weitere Übergangsfrist erfolgen.

Wir halten diese enge Verbindung zweier inzwischen überaus komplexer Regelungswerke für nicht angemessen. Statt auf konkrete Werte (35 % bzw. 50 %) des Solvabilitätsregimes abzustellen, könnte das Großkreditregime z. B. auf das Vorhandensein einer Privilegierung in den Solvabilitätsregeln abstellen.

#### ***Anwendung der Umfassenden Methode im Rahmen der GroMiKV (gem. Artikel 401 CRR)***

Im Großkreditregime ist – im Gegensatz zu den Solvabilitätsanforderungen – die Anwendung der Umfassenden Methode an bestimmte zusätzliche Bedingungen geknüpft. Beispielsweise an die Durchführung von Stresstests:

- "Getestet wird bei den Stresstests nach Unterabsatz 1 auf Risiken, die aus möglichen Veränderungen der Marktbedingungen resultieren, welche die Angemessenheit der

Eigenmittelausstattung des Instituts in Frage stellen könnten, sowie auf Risiken, die mit der Veräußerung von Sicherheiten in Krisensituationen verbunden sind."

- "Sollte bei einem regelmäßig durchgeführten Stresstest festgestellt werden, dass eine Sicherheit einen geringeren Veräußerungswert hat, als nach der umfassenden Methode eigentlich berücksichtigt werden dürfte, so wird der bei der Berechnung des Risikopositionswerts für die Zwecke des Artikels 395 Absatz 1 anrechnungsfähige Wert der Sicherheit entsprechend herabgesetzt. "

Zusätzliche Anforderungen für die Zwecke der Großkreditregelungen halten wir für nicht angemessen. Hier sollten die Anforderungen den Solvabilitätsregeln angeglichen werden.

### ***Zusammenfassung von Kreditnehmern***

Die Definition zur Bildung von Kreditnehmereinheiten gemäß § 14 KWG weichen aufgrund einer divergierenden Handhabung der handelsrechtlichen Zusammenfassungstatbestände von den Vorgaben zur Zusammenfassung von Kreditnehmern (Gruppe verbundener Kunden) ab. Die daraus resultierende Pflege unterschiedlicher Kreditnehmereinheitendefinitionen ist extrem aufwendig und in der Steuerung/Überwachung des Kreditgeschäftes wenig zielführend.

Wir plädieren dafür, nur eine Definition für die Zusammenfassung von Kreditnehmern zu verwenden.

### ***Meldeerfordernis***

Die Stammdaten für Großkredite werden am 25. Geschäftstag (GT) nach Meldestichtag an die Institute zurückgemeldet. Wenn in der Zeit zwischen Stammdatenrückmeldung (25. GT) und Betragsdatenanzeige (30. GT) jedoch im Rahmen der Bearbeitung der schon abgeschlossenen Millionenkreditanzeigen bei der Bundesbank Stammdaten geändert werden, die auch für die Großkredit-Anzeigen noch relevant wären, können diese Änderungen nicht mehr in der Großkredit-Anzeige nachgezogen werden, da Stammdatenänderungsanzeigen für Großkredite nach dem 25. GT nicht mehr für die aktuelle Meldung berücksichtigt werden können.

Hier sollte die zeitliche Lücke geschlossen werden beziehungsweise muss es für Institute möglich sein, im Bedarfsfall noch alte Stammdateninformationen in den Großkredit-Anzeigen berücksichtigen zu können.

### ***Berücksichtigung von anteiligen Zinsen***

Während mit Inkrafttreten der Großkreditregelungen gemäß CRR anteilige (noch nicht fällige Zinsen) nach einer EBA-Entscheidung analog zur Solvenzmeldung zu berücksichtigen sind, dürfen sie auf nationaler Ebene im Millionenkreditbereich nicht berücksichtigt werden. Dies hat zur Folge, dass zwei unterschiedliche Meldestränge für CRR (Solvenz- und Großkredite) und Millionenkreditzwecke vorzuhalten sind.

Wir plädieren für eine einheitliche Verfahrensweise.

### **2.3.9 Leverage Ratio**

Allgemein kritisiert wird die Leverage Ratio aufgrund

- der Anreize zur Erhöhung des Risikogehalts der Geschäftsmodelle,
- der fehlenden Risikosensitivität,
- der Benachteiligung von bestimmten Geschäftsmodellen,
- von Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche Bilanzierungsstandards.

#### ***Wechselwirkung mit der Liquidity Coverage Ratio***

Während die neue Liquidity Coverage Ratio (LCR) liquide Assets in erheblichem Umfang fordert, werden solche Finanzinstrumente gleichwohl nicht von der Anrechnung im Rahmen der Ermittlung der Leverage Ratio befreit. Insofern besteht zwischen der LCR und der Leverage Ratio eine erhebliche Wechselbeziehung.

Wir plädieren für eine Änderung im Rahmen der Leverage Ratio dahingehend, dass Assets, die als hochliquide eingestuft werden, bei der Ermittlung der Exposuregröße unberücksichtigt bleiben dürfen.

#### ***Abhängigkeit vom zugrunde liegenden Rechnungslegungsrahmen***

Auch unter Berücksichtigung der vorgenommenen Änderungen im Januar 2014 (bzw. der geplanten Überarbeitung der Definition der CRR bis Ende 2014) z. B. bezüglich der Behandlung von Derivaten und Securities Financing Transactions (SFT) bleibt die grundsätzliche Abhängigkeit der Definition der Leverage Ratio von dem anzuwendenden Rechnungslegungsstandard bestehen. Dies ergibt sich z. B. daraus, dass die „Eigenkapitalgröße“ als Residualgröße und als Zähler der Leverage Ratio mittelbar von allen Ansatz- und Bewertungsregeln des jeweiligen Rechnungslegungsstandards abhängt.

Hier sollte eine weitere Entkopplung stattfinden.

#### ***Fehlsteuerungsimpulse***

Die Einführung einer absoluten Verschuldungskennziffer widerspricht dem Prinzip der Steuerung nach risikosensitiven Instrumenten. Es ist wichtig, dass die Wirkungsweisen der Leverage Ratio insbesondere mit Blick auf die drohende Schlechterstellung der risikoarmen Geschäfte umfassend untersucht und weitere Anpassungen bei der Ermittlung der Exposuregröße vorgenommen werden. Betroffen sind vor allem Portfolien, die bei den risikogewichteten Kapitalanforderungen als risikoarm eingestuft werden.

Daher und aufgrund der oben genannten Kritikpunkte sprechen wir uns gegen eine Leverage-Beschränkung als Säule-1-Limit aus.

#### ***Zusätzliche KWG-Meldepflichten***

Darüber hinaus besteht mit § 24 Abs. 16 KWG eine mindestens jährliche Meldeanforderung seitens der deutschen Aufsicht hinsichtlich der modifizierten bilanziellen Eigenkapitalgröße (nationale Verschuldungsquote) und eine Ad-hoc-Anzeigepflicht wenn die Veränderungsrate größer 5 % ist. Insofern stehen sich eine nationale und eine europäische Verschuldungsquote

gegenüber. Anstelle eines Säule-I-Limits ist allenfalls die Beobachtung der Änderung der Quote entsprechend der KWG-Regelung sinnvoll.

Wir regen eine Streichung der KWG-Anforderungen an.

### **2.3.10 Wechselwirkungen zwischen Liquidity Coverage Ratio und Einlagensicherung**

Gemäß Einlagensicherungs-Richtlinie sind als entschädigungsfähige Einlagen Beträge von bis zu 100 TEUR pro Einleger definiert.

Die in der LCR gegebene Möglichkeit, geschützte Einlagen bis zu dieser Höhe als stabil anzusehen (mit Abflussrate 5 %) sollte ohne aufwendige Prüfung für alle geschützten Einlagen gelten.

### **2.3.11 Inkonsistenzen in der Zielsetzung der Liquidity Coverage Ratio**

Mit der Einführung der Liquidity Coverage Ratio (LCR) wird eine Reduzierung der Liquiditätsrisiken verfolgt. Entscheidend für die Wirksamkeit der Regelung ist jedoch eine hohe Diversifikation der im LCR-Puffer vorzuhaltenden liquiden Assets. Durch die eingeschränkte Anerkennung von Assetklassen in der LCR, wie dies in der delegierten Rechtsverordnung vom 10.10.2014 erfolgt ist, wird eine solche Diversifikation nicht nur erschwert, sondern vielmehr konterkariert.

Um dem eigentlichen Ziel der LCR zu entsprechen, sollte eine Vergrößerung des Kreises an LCR pufferfähigen Vermögenswerten angestrebt werden

### **2.3.12 Inkonsistenzen in Meldewesen- Templates**

In Zahlreichen Meldewesen-Formularen bestehen Inkonsistenzen. Nachfolgend sind einige exemplarisch aufgeführt. Gerne können wir weitere Problemfelder benennen.

#### ***Meldung der Liquiditätsrisiken***

Die neuen Anforderungen an „additional liquidity monitoring metrics under Article 415(3)(b) of Regulation (EU) No 575/2013“ sind teilweise inkonsistent zu den Anforderungen der LCR. So werden beispielsweise in der Maturity Ladder andere Umbruchkriterien und Aggregationslevel gefordert als in der LCR.

Hier sollte eine Angleichung der Regelungen erfolgen.

### **2.3.13 Solvency II**

#### ***Verstärkung der Konkurrenz zwischen Kreditinstituten und Versicherungen***

Die Solvency II-Regelungen für Versicherungen wirken sich indirekt auch auf die Aktivgeschäfte von Banken und Sparkassen aus. Da Versicherungen über diese Regelungen eine Kreditfinanzierung im Vergleich zu bisher eher üblichen Direktinvestitionen (Beteiligungen) attraktiver gemacht wird, treten Versicherungen in Konkurrenz zu Banken und Sparkassen.

Es sollte bei künftigen Gesetzgebungsprozessen berücksichtigt werden, dass Kreditinstitute in ihrer Rolle als Intermediäre die Risiko-, Fristen – und Losgrößentransformation durchführen und dies keine Geschäftstätigkeit der Versicherungen darstellt.

### ***Sich verstärkende Anreize für Versicherungen aus der Bankenrefinanzierung auszusteiigen (Bail-In/Solvency II)***

Solvency II verringert signifikant die Anreize für Versicherungen, weiterhin ihrer zentralen Rolle in der Bankenrefinanzierung nachzukommen. Ungedeckte Bankschuldverschreibungen werden durch eine hohe, ratingabhängige (und mit zunehmender Laufzeit weiter ansteigende) Eigenkapitalunterlegung unattraktiv. Verstärkt wird dieser Effekt durch das Instrument des Bail-In, das im Insolvenzfall die Einbeziehung von ungedeckten Schuldverschreibungen in die Gläubigerbefriedigung vorsieht. Damit steigen die Kosten für unbesicherte Schuldverschreibungen unangemessen.

Bei den noch anstehenden Konkretisierungen beider Regelungskomplexe sollten diese sich verstärkenden negativen Anreize berücksichtigt werden,

### ***Same Risk, Same Rule (MaRisk (BA)/MaRisk (VA))***

Solvency II schafft starke Anreize für Versicherungen, sich verstärkt in der Immobilienfinanzierung zu engagieren. Die nationalen Vorschriften an das Risikomanagement gemäß Säule II (MaRisk) werden dieser Entwicklung jedoch nicht gerecht. Mit Blick auf die aufbau- und ablauforganisatorischen Anforderungen an das Kreditgeschäft laufen die MaRisk für Versicherungen und für Kreditinstitute stark auseinander. Kreditinstitute werden bezüglich dergleichen Geschäfte relativ stärker regulatorisch belastet.

Hier muss jedoch der Grundsatz des "Same Risks, same Rules" gelten und die MaRisk-Regelungen der Kreditinstitute für das Kreditgeschäft auch für Versicherungen zur Anwendung kommen.

### **2.3.14 EMIR – CCP**

Die Umsetzung der Anforderungen aus der EMIR führen u. a. zu einer weiteren Verknappung der Verfügbarkeit erstklassiger Sicherheiten (i. d. R. Staatsanleihen von Ländern, die als besonders sicher gelten), da

- CCPs ebendiese von den Marktteilnehmern fordern und
- ein zusätzlicher Bedarf an Sicherheiten für Derivatehandel besteht (laut verschiedener Schätzungen zwischen einem hohen dreistelligen Milliarden- und einem hohen einstelligen Billionen-Betrag).

Die notwendige Reaktion des Marktes ist eine Collateral Transformation in großem Umfang und/oder weniger Absicherung durch Derivate. Auch die Interdependenzen mit der LCR, die hohe Bestände an ebensolchen Instrumenten fordern, und die Inkonsistenzen zum US-amerikanischen Dodd-Frank-Act scheinen nicht ausreichend geklärt zu sein.

Es sollte eine gesamtheitliche Prüfung dieser Regelungen und ihrer Auswirkungen auf die Märkte für die erstklassigen Sicherheiten durchgeführt werden. Darauf aufbauend könnten regulatorische Schlüsse gezogen werden.

### **2.3.15 Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG)**

Es bestehen derzeit unterschiedlich weite Auslegungen – insbesondere der Deutschen Bundesbank und der BaFin – zu den in § 1a Abs. 3 und 6 ZAG geregelten Definitionen von „E-Geld“ und „E-Geld-Agent“, die die Kreditinstitute immer wieder vor Umsetzungsfragen stellen. Aus Gründen der Transparenz gegenüber dem Verbraucher und zwecks Übereinstimmung mit dem im Gewerberecht vorherrschenden Vertriebs- beziehungsweise Agentenbegriff scheint eine Offenlegung der Vertriebstätigkeit notwendig. Ebenso wenig kann eine nicht mit "Vertriebswillen" durchgeführte Tätigkeit – z. B. die allgemeine Führung eines Unternehmenskontos – eine Agententätigkeit für den Emittenten darstellen.

Wir bitten daher, die unterschiedlichen Auslegungen der Begriffe zu glätten.

### **2.3.16 Einheitliche(s) Whistleblowing-Verfahren im KWG**

Mit der Aufnahme einer Regelung zum "Whistleblowing" in § 25a Abs. 1 S. 2 Nr. 3 KWG wurde bei der CRD-IV-Umsetzung erstmals eine Pflicht zur Einrichtung eines solchen anonymen Meldesystems gesetzlich geregelt. Bislang gab es lediglich die Verwaltungspraxis der BaFin, auf freiwilliger Basis, ein Whistleblowing-Verfahren zu Zwecken der Geldwäschebekämpfung und des § 25h KWG einzuführen. Mit der für Ende 2014 zur Verabschiedung anstehenden Vierten EU-Anti-Geldwäsche-Richtlinie (4. GW-RL) soll ein solches Verfahren auch für die Geldwäschebekämpfung gesetzlich geregelt werden.

Die mit der Umsetzung der 4. GW-RL anstehende gesetzliche Regelung eines Whistleblowing-Verfahrens zur Geldwäschebekämpfung sollte für die Kreditwirtschaft mit den Anforderungen aus § 25a KWG abgestimmt werden; insbesondere sollten keine Anforderungen an die Implementierung gestellt werden, die über diejenigen aus § 25a KWG hinausgehen.

## **2.4 Bankenabgabe**

### ***Steuerliche Absetzbarkeit***

Seit 2010 leisten deutsche Kreditinstitute Beiträge zum deutschen Restrukturierungsfonds (sog. Bankenabgabe). Diese Beiträge können wegen der in § 4 Abs. 5 Nr. 13 des Einkommensteuergesetzes eigens dafür geschaffenen Sonderregelung nicht als Betriebsausgaben steuerlich geltend gemacht werden. Künftig sollen die Mittel aus dem nationalen Restrukturierungsfonds in einen europäischen Fonds überführt werden. Wenn ab 2016 die Beiträge der deutschen Institute in den europäischen Single Resolution Fund (SRF) fließen, wird das nationale steuerliche Abzugsverbot weiter gelten. Daraus ergibt sich eine signifikante Benachteiligung der beitragspflichtigen deutschen Kreditinstitute gegenüber den Instituten in anderen (europäischen) Staaten, wo solche Restriktionen nicht bestehen. Die steuerliche Abzugsfähigkeit ist kein Steuergeschenk, sondern Teil des allgemeinen

Besteuerungsprinzips, wonach nur das Nettoeinkommen der Besteuerung unterliegt, also das um betrieblich veranlasste Aufwendungen verminderte Einkommen.

Um einem grundlegenden Besteuerungsprinzip zu genügen und zur Verwirklichung des politischen Ziels, gleiche Wettbewerbsbedingungen bei der Bankenabgabe herzustellen, sollten sowohl die Beiträge zum deutschen Restrukturierungsfonds als auch die künftigen Beiträge zum europäischen SRF bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens abgezogen werden können.

### **Meldeerfordernisse**

Im Rahmen der Festlegung der Höhe des von jedem Institut zu erbringenden Beitrages zum Abwicklungsfonds sind von den Instituten verschiedene Informationen an die Abwicklungsbehörden zu melden. Dazu zählen z. B. Gesamtrisikorexponierung, Eigenmittel, harte Kernkapitalquote, Verschuldensquote, Liquiditätsdeckungsquote, strukturelle Liquiditätsquote, Interbankendarlehen, Interbankeneinlagen). Derartige Informationen liegen den Aufsichtsbehörden jedoch bereits vor.

Es wäre deshalb naheliegend, wenn sich Abwicklungsbehörden diese Daten unmittelbar bei den Aufsichtsbehörden beschaffen und nicht den Instituten zusätzliche Meldepflichten für der Aufsicht bereits vorliegende Informationen geschaffen werden. Entsprechendes gilt im Übrigen auch für Meldepflichten im Rahmen der Verordnung der EZB über Aufsichtsgebühren. Die Verordnung sieht vor, dass die gebührenscheidenden Institute den nationalen Aufsichtsbehörden die sog. Gebührenfaktoren zur Ermittlung der variablen Gebührenkomponente übermitteln. Bei den Gebührenfaktoren handelt es sich um die gesamten Aktiva und den sog. Gesamtrisikobetrag nach Art. 92 CRR. Derartige Informationen sollten den nationalen Behörden allerdings bereits vorliegen, so dass eine doppelte Meldung Institute bürokratisch belastet.

Auf diese separate Meldung sollte daher verzichtet werden.

## **2.5 Geldwäsche**

### **Abgestimmte Maßgaben hinsichtlich der Kontrolle des Zahlungsverkehrs beim Glücksspiel**

Für die Kontrolle legalen Glücksspiels auf einen "Geldwäschehintergrund" wurden 2013 die §§ 9a - 9d GwG geschaffen. Zur Umsetzung der dortigen Anforderungen an die Kontrolle von Kreditkartenzahlungen wurde in Aussicht genommen, dass sich die BaFin mit den Glücksspielaufsichtsbehörden der Bundesländer zur Kontrolle der Glücksspielanbieter über bestimmte Codierungen bei Kreditkartenzahlungen abstimmt und anschließend mit der Deutschen Kreditwirtschaft Regelungen dazu für ihre Verwaltungspraxis erörtert. Erst nach der Entscheidung des EuGH von Juni 2014 (Digibet) zur Europarechtskonformität des Glücksspielstaatsvertrages aus 2012 konnte ein Anwendungsbereich für die Kontrolle lizenzierter legaler Anbieter in Deutschland zur Anwendung kommen.

Ebenso sollte für den Bereich der Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages aus 2012 bezüglich der Kontrolle illegalen Glücksspiels – auch im Zahlungsverkehr, insbesondere auch über Kreditkarten – vorgegangen werden. Hier müsste zur effektiven Kontrolle des Zahlungsverkehrs eine jeweils auf das andere Verfahren abgestimmte Vorgehensweise mit den Beteiligten vereinbart werden, was bislang nicht geschieht. Auch wenn in Deutschland nicht lizenzierte (illegale) Anbieter keine Codierung vornehmen dürften, könnten die Aufsichtsbehörden eine Liste dieser (Glücksspiel-) Unternehmen den am Zahlungsverkehr beziehungsweise an den Kreditkartenzahlungen Beteiligten Zahlungsdienstleistern mitteilen und so eine vergleichbare Kontrollwirkung erzielen.

### **3 Drohende Inkonsistenzen aus in Entwicklung befindlichen Regelungen**

#### **3.1 Anlegerschutz und Kapitalmarktregulierung**

##### **3.1.1 Differenzierende Werberegulungen**

Verschiedene europäische und nationale bestehende gesetzliche Vorgaben und im Gesetzgebungsprozess befindliche Vorhaben sehen differenzierende Regelungen für die Werbung (sowie neben der Werbung bestehende Informationspflichten) von Wertpapieren, Vermögensanlagen und Finanzinstrumenten vor. Auf nationaler Ebene finden sich Vorgaben zum Thema Werbung für Finanzinstrumente im Wertpapierhandelsgesetz (WpHG), dieses beruht auf den europäischen Vorgaben durch die MiFID/MiFIR. Im Rechtsetzungsprozess befindlich sind zum jetzigen Zeitpunkt auf europäischer Ebene Neuregelungen im Prospektrecht (Konsultationspapier der ESMA/2014/1186) und auf nationaler Ebene Neuregelungen im Vermögensanlagegesetz (Kleinanlegerschutzgesetz), die jeweils über die Regelungen des WpHG (MiFID/MiFIR) hinausgehen.

Hier möchten wir ausdrücklich darauf hinweisen, dass es nicht zielführend ist, für die jeweils bestehenden gesetzlichen Grundlagen völlig divergierende Vorgaben für die Werbung sowie darüber hinausgehende Informationspflichten zu schaffen. In begründeten Fällen, können sicherlich striktere Regelungen geschaffen werden, dennoch sollte grundsätzlich eine Konsistenz der größtenteils vergleichbaren Sachverhalte hergestellt werden. Ein solcher vergleichbarere Sachverhalt liegt insbesondere zwischen den Finanzinstrumenten des WpHG (MiFID/MiFIR) und den vom Wertpapierprospektgesetz (WpPG) erfassten Wertpapiere vor. Warum im Prospektrecht striktere Regelungen eingeführt werden sollen, erschließt sich nicht.

##### **3.1.2 Produktinformationsblätter - Kostentransparenz bei Produktkosten nach PRIIPS und MiFID II**

Bei Investmentfonds informieren die Produkthersteller auf Basis europarechtlicher Regulierung heute schon in Form eines Informationsblatts (wesentliche Anlegerinformation/KIID) über die mit dem Anlageprodukt zusammenhängenden Kosten. Künftig wird eine solche Informationspflicht der Produkthersteller (in Form eines KID) auf Basis der aktuell im



Entstehen befindlichen PRIIPS-Verordnung auch für andere Produkte gelten. Parallel zeichnet sich derzeit im Rahmen der MiFID II-Regulierung ab, dass die vertreibenden Häuser (Intermediäre) unter Umständen dem Kunden ergänzend zu den im KIID bzw. KID enthaltenen Produktkostenangaben weitere Produktkosteninformationen zur Verfügung stellen sollen. Es ist jedoch von zentraler Bedeutung, dass sich die Intermediäre auf die Informationen der Produkthersteller im KIID bzw. KID verlassen dürfen, da andernfalls die heutige Produktvielfalt und die breiten Anlagemöglichkeiten der Kunden, vor allem der Kleinanleger, künftig deutlich eingeschränkt werden müssten.

Es sollte eine klare Trennung der beiden Sphären – Verantwortlichkeit für das Produkt einerseits und Verantwortlichkeit für die mit dem Vertrieb verbundenen Dienstleistungen andererseits – angestrebt werden. Die Details der Produktkosteninformationen sollten als Gegenstand der PRIIPS-Verordnung angesehen werden und nicht zum Gegenstand konkretisierender Regulierung im Rahmen von MiFID II gemacht werden.

### **3.1.3 Zielgruppenbestimmung in MiFID II/Kleinanlegerschutzgesetz**

Der Entwurf des Kleinanlegerschutzgesetzes sieht in Artikel 3 Nr. 7 die Umsetzung der Vorgaben des Artikel 16 Abs. 3 MiFID II vor. Wertpapierfirmen sollen bereits im Rahmen der Entwicklung von Finanzprodukten den Zielmarkt der Endkunden bestimmen. Wir möchten in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass sich auch in der European Parliament legislative resolution of 15 April 2014 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on key information documents for *packaged retail and insurance based investment products* (PRIIPS) (COM(2012)0352 – C7-0179/2012 – 2012/0169(COD)) Regelungen zur Angabe eines Target Markets (Beschreibung des Verbrauchertyps, Artikel 8, 3., b), iii)<sup>2</sup> und des Gesamtrisikoindikators, Artikel 8, 3., c), i))<sup>3</sup> finden. Wir sind der Auffassung, dass bei diesen Angabepflichten des Emittenten ein harmonisiertes Vorgehen dringend erforderlich ist. Nach unserem Verständnis ist die regulatorische Zielrichtung beider Angabepflichten identisch. Es macht daher keinen Sinn, die Vorgaben mit unterschiedlicher Ausgestaltung auf Level 2 zu versehen.

Um eine einheitliche regulatorische Anforderung zu erreichen, könnte im Rahmen der MiFID II auf Level 2 festgelegt werden, dass bei Erfüllung der oben genannten PRIIPS-Angaben die Target-Market-Anforderungen nach MiFID/MiFIR mit erfüllt sind.

---

<sup>2</sup> (iii) *A description of the consumer type to whom the PRIIP is intended to be marketed, in particular in terms of the ability to bear investment loss and the investment horizon.*

<sup>3</sup> (i) *A summary risk indicator, supplemented by a narrative explanation of the indicator, its main limitations and a narrative explanation of the risks which are materially relevant to the PRIIP and which are not adequately captured by the synthetic risk indicator.*

### **3.1.4 Liquiditätsreduzierende Regelungen**

Neue Regelungen für den Non-Equity-Bereich hinsichtlich der Handelstransparenz und des SI-Regimes in MiFID II und MiFIR drohen die Liquidität in diversen Märkten deutlich zu reduzieren. Dies steht im Widerspruch zu den Anforderungen, im Rahmen der LCR stets einen ausreichenden und diversifizierten Liquiditätspuffer vorzuhalten.

Es gilt zu verhindern, dass zu strenge Regelungen, insbesondere hinsichtlich der Vor- und Nachhandelstransparenz, zu einer Austrocknung der Märkte führen, was wiederum zu einer Reduzierung der zur Abdeckung des Liquiditätsbedarfs verwendbaren Vermögenswerte führen könnte. Im Ergebnis würden erhebliche Konzentrationsrisiken durch einen Mangel an liquiden Vermögenswerten drohen, wodurch sich die Anfälligkeit des Kapitalmarktes und der Institute erhöhen würden.

Ähnlich würde es sich bei der langfristig geplanten Einführung und Erhebung einer breit angelegten Finanztransaktionsteuer gestalten. Durch die Finanztransaktionsteuer würde die Einhaltung aufsichtsrechtlicher Vorschriften konterkariert, insbesondere im Hinblick auf das aufsichtsrechtlich geforderte Liquiditätsmanagement. So sind beispielsweise die sog. Repo-Geschäfte zur Einhaltung der Liquiditätsvorschriften erforderlich, da nur sie als zur Erfüllung der kurzfristigen Liquiditätsanforderung vorzuhaltende Zahlungsmittel angerechnet werden. Zudem würden die Abschläge zu höheren Bid-Ask-Spreads führen was wiederum die Liquidität negativ beeinflussen würde.

### **3.1.5 Regulierung von Benchmarks**

Die EU-Kommission hat am 18. September 2013 den Entwurf der „Regulation on indices used as benchmarks in financial instruments and financial contracts“ vorgelegt, mit dem Ziel der systemischen Sicherheit. Der Europäische Rat will seine Verhandlungen zum Jahresende abschließen, das Europäische Parlament hat seine Verhandlungen neu begonnen. Die in Artikel 18 des Kommissionsentwurfs 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. Im Hinblick auf die Beratungspflicht ist darauf hinzuweisen, dass im Zusammenhang mit der Verbraucherkreditrichtlinie 2008/48/EG vom 23. April 2008 einer Informations- und Erläuterungspflicht der Vorzug gegeben und diese Wertung auch in der Richtlinie über Wohnimmobilienkreditverträge 2014/17/EU vom 4. Februar 2014 bestätigt wurde.

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.

## **3.2 Bankaufsichtsrecht und Bilanzierung**

### **3.2.1 Säule 2**

#### ***SREP-Leitlinien der EBA***

Der im Sommer vorgelegte Entwurf der EBA zu europäischen Leitlinien für den aufsichtlichen Überprüfungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process; EBA/CP/2014/14) enthält unter anderem Vorgaben zur Analyse und Bewertung des Risikomanagements von Instituten. In der deutschen Gesetzgebung ist dieser Themenkomplex im § 25 a KWG, der Instituts-Vergütungsverordnung, den Mindestanforderungen an das Risikomanagement und in verschiedenen Auslegungen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht aus unserer Sicht umfassend und angemessen geregelt. Unserem Verständnis nach entsprechen die europäischen Vorschläge nicht in allen Punkten den Vorgaben aus der Bankenrichtlinie (z. B. internes Kapital versus regulatorisches Kapital) und der aktuellen deutschen Aufsichtspraxis.

Die SREP-Leitlinien der EBA sehen einzelne Verschärfungen vor, so z. B. die Beschränkung auf regulatorische Eigenmittel im Rahmen der Beurteilung der Angemessenheit des Kapitals. Diese Vorgaben decken sich in Teilen nicht mit der CRD IV, wonach sich der SREP auf interne Prozesse zur Ermittlung der Kapitaladäquanz (ICAAP) beziehen soll, für die institutsinterne Verfahren für die Berechnung der Risiken und internes Kapital für die Abdeckung dieser Risiken zugrunde zu legen sind. Zudem werden Kapitalzuschläge - über die ohnehin steigenden Eigenkapitalanforderungen der Säule 1 hinaus - wahrscheinlich.

Auch wenn eine weitgehende Konsistenz in der europäischen Aufsichtspraxis angestrebt wird, sollte eine proportionale und an der individuellen Situation der Institute ausgerichtete Aufsicht mit Augenmaß, wie sie sich in Deutschland bewährt hat, fortgeführt und im europäischen Rahmen weiterhin verfochten werden.

#### ***Kapitalausstattung***

Seit Jahren bauen die deutschen Institute ihre Kapitalausstattung aus. Dies beruht auf der Zielsetzung, die Widerstandsfähigkeit der Institute zu erhöhen und die steigenden Kapitalanforderungen zu erfüllen. Zu nennen sind hier beispielsweise die ab 2016 aufzubauenden Kapitalpuffer. Darüber hinaus wurde mit der MaRisk-Novelle 2012 ein Kapitalplanungsprozess eingeführt, bei dessen prüferischer Beurteilung zusätzliche Kapitalanforderungen entstanden sind. So sollen auch bei adversen Entwicklungen die steigenden Kapitalanforderungen der Säule 1 erfüllt werden, was in einem Going-Concern-Ansatz unweigerlich zu einer zusätzlichen Kapitalvorhaltung führt. Sollten wie abzusehen auch im Zuge der SREP-Umsetzung weitere Risiken (insbesondere Zinsänderungsrisiken) mit Säule 1-Kapital unterlegt werden müssen und die bestehenden Anforderungen der MaRisk unverändert bleiben, so wird das vorzuhaltende Mindestkapital wiederum erhöht.

Eine von allen Aufsichtsbehörden abgestimmte Festlegung des vorzuhaltenden Kapitals, die auch mögliche realwirtschaftliche Auswirkungen berücksichtigt, halten wir daher für unabdingbar.

### **3.2.2 Überbordende Meldeerfordernisse**

#### **AnaCredit**

Der maßgebliche Regelungsstandard der EBA für das aufsichtliche Meldewesen (COREP, FINREP) umfasst annähernd 1800 Seiten. Gleichzeitig werden die Meldeanforderungen weiter ausgeweitet. So arbeitet die EZB derzeit am so genannten AnaCredit-Projekt für statistische und makroprudenzielle Zwecke, das eine granulare Meldung von kreditnehmer- und kreditbezogenen Informationen auf Einzelkreditbasis und unter Verwendung sehr geringer Meldeschwellen vorsieht (50 TEUR). In Deutschland bestehen parallel dazu das Millionenkreditmeldewesen nach § 14 KWG, das ähnlich strukturiert ist, sowie eine Reihe bankstatistischer Meldungen auf einer aggregierten Datenbasis.

Es muss sichergestellt werden, dass durch AnaCredit keine redundanten Meldeanforderungen entstehen beziehungsweise dass auf bestehende nationale Meldepflichten, wie das Millionenkreditmeldewesen, künftig verzichtet wird; die vorgesehene Änderung des Kreditbegriffs im Millionenkreditmeldewesen im Jahr 2017 sollte zurückgenommen werden. Darüber hinaus sollte kritisch geprüft werden, ob weitere Meldeanforderungen aus dem statistischen Bereich (BISTA, ZISTA) im Zuge der Einführung von AnaCredit gestrichen werden können und ob nicht datenschutzrechtliche Regelungen entgegenstehen oder etwa weitere Inkonsistenzen mit Vorgaben anderer Standardsetzer (z.B. Principles for effective risk data aggregation and risk reporting des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht) bestehen. In jedem Fall ist die Schaffung eines weiteren Kreditbegriffs zu vermeiden.

#### **FINREP**

Darüber hinaus beabsichtigt die Europäische Zentralbank (EZB) mit dem Entwurf einer Verordnung zur Meldung von Finanzinformationen alle Institute mit einem Bilanzvolumen ab 1 Mrd. Euro zur Finanzdatenmeldung nach den IFRS-basierten FINREP-Templates zu verpflichten. Auch wenn der Verordnungsentwurf entsprechend der Institutsgröße abgestufte Meldeanforderungen sowie eine Meldung nach den nationalen Bilanzierungsvorschriften vorsieht, ist die Umsetzung der sehr umfangreichen und granularen Anforderungen für die Institute mit ganz erheblichem Aufwand und Kosten verbunden.

Für Einzelinstitute und Institutsteilkonzerne, die aufgrund ihrer Einbindung in eine Institutsgruppe bereits jetzt zumindest indirekt die Anforderungen der FINREP-Templates nach IFRS erfüllen sollten abweichend von den für sie geltenden Rechnungslegungsvorschriften ihre Meldungen auch entsprechend den IFRS-Meldebögen abgeben können.

Gleichzeitig bestehen mit der FinaV erst in 2014 eingeführte nationale Anforderungen zur Meldung von Finanzdaten, die mit der flächendeckenden Einführung von FINREP zumindest in Teilen redundant sind und damit gestrichen werden sollten.

#### **FinaV**

Die FinaV soll um die Meldung von Risikotragfähigkeitsinformationen (RTF-Meldewesen) ergänzt werden. Jedoch halten wir die Einführung dieses Meldewesens zum jetzigen Zeitpunkt für unglücklich. So dürften die Leitlinien der EBA zum aufsichtlichen Bewertungs- und

Überprüfungsprozess (SREP) sowie die Vorgaben der EZB Auswirkungen auf den deutschen Aufsichtsansatz haben. Zudem scheint die EZB ein eigenes SREP-Reporting zu entwickeln.

Um redundante Meldungen beziehungsweise erneute Anpassungen des RTF-Meldewesens zu vermeiden, plädieren wir dafür, sorgfältig zu prüfen, ob eine Verschiebung des RTF-Meldewesens beziehungsweise eine Beibehaltung oder Überarbeitung sinnvoll ist.

### **3.2.3 Drohende Auslegung der bilanziellen Wertminderungsvorschriften durch Basel**

Von Seiten der Regulatoren bestehen – aus unserer Sicht unbegründete – Zweifel daran, dass die künftigen Wertberichtigungen nach IFRS 9 nicht hoch genug seien. Der Baseler Ausschuss arbeitet deshalb an einer konservativen Auslegung des IFRS 9.

Wir plädieren dafür, dass die Sphären von Bankenaufsicht und Bilanzierung abgegrenzt bleiben. Eine Interpretation der bilanziellen Vorschriften von IFRS 9 durch die Bankenaufsicht muss unterbleiben.

### **3.2.4 Leasing-Vorschriften**

Nach den Vorstellungen der beiden Standardsetzer IASB und FASB sollen in Zukunft alle Leasingverhältnisse bilanziert werden. Ein Leasingnehmer soll demnach in seiner Bilanz eine Leasingschuld für die Verpflichtung, künftig Leasingzahlungen vorzunehmen, erfassen. Gleichzeitig erfolgt die Aktivierung des Nutzungsrechts am zugrunde liegenden Vermögenswert. Aufsichtsrechtlich ergäben sich aufgrund des verpflichtenden Ansatzes des Nutzungsrechtes für Leasingnehmer erhebliche negative Konsequenzen, wenn das Nutzungsrecht bilanziell als immaterieller Vermögensgegenstand eingestuft würde. Gemäß Art. 36 Abs.1b CRR in Verbindung mit Art. 4 Abs. 115 CRR sind Institute dazu verpflichtet, als immateriell kategorisierte Vermögenswerte in voller Höhe vom harten Kernkapital (CET 1) abzuziehen. Obwohl sich rein ökonomisch keine Veränderungen durch eine Bilanzierung von Leasingverhältnissen ergeben, hätte die geänderte bilanzielle Abbildung massive negative Auswirkungen auf das Kernkapital.

Wir plädieren dafür, dass aufsichtlich kein Abzug vom CET 1 erfolgt. Stattdessen sollte eine Klassifizierung des Nutzungsrechts als materieller Vermögensgegenstand möglich sein, so dass dieser ein Risikogewicht von 100 % aufweisen würde und entsprechend mit Eigenkapital zu unterlegen wäre.

## **3.3 Trennbankengesetz**

### **3.3.1 Zeitliche Synchronisation deutscher und europäischer Regelungen**

Das Zusammenspiel der am 1. Juli 2015 geltenden deutschen Trennbankenanforderungen mit den kommenden EU-Anforderungen ist derzeit noch völlig offen. Die Diskussionen auf europäischer Ebene sind nicht bereits so weit fortgeschritten, dass die Institute auf dieser Grundlage rechtssicher die von ihnen zu ergreifenden Maßnahmen entwickeln können. Hinzu

tritt, dass der EU-Verordnungsvorschlag eine Vielzahl von Mandaten für die Kommission und die Europäische Bankaufsichtsbehörde (EBA) enthält, das Regelwerk in wesentlichen Punkten weiter zu konkretisieren. Dies soll erst nach der Verabschiedung der Verordnung geschehen. Für die Institute ist damit Rechts- und Planungssicherheit nicht gewährleistet. Je nach Ausgang der europäischen Diskussion müssen in jedem Fall die Auslagerungsentscheidungen gemäß deutschem Trennbankengesetz bereits nach zwei Jahren bis zu dem von der Kommission geplanten Inkrafttreten der EU-Vorschriften über die Abtrennung von Handelsgeschäften wieder rückgängig gemacht bzw. modifiziert werden. Dies bedeutet einen hohen Kosten- und Organisationsaufwand, der unverhältnismäßig ist, keinen Vorteil für die Stabilisierung des Finanzsystems bringt und die deutschen Institute international benachteiligen würde.

Im Interesse der Rechts- und Planungssicherheit der Institute unterstützen wir das Petitum des Bundesrates, der sich für ein abgestimmtes Inkrafttreten der deutschen und europäischen Trennbankregeln ausspricht und hierzu vorschlägt, die Übergangsfristen in § 64s Abs. 2 KWG bis zum Inkrafttreten der europäischen Regelungen zu verlängern (vgl. BR-Drucks. 45/14, Ziffer 19, und BR-Drucks. 357/14, Ziffer 15). Diese Forderung wird im Übrigen auch vom Exekutivdirektor Bankenaufsicht der BaFin, Herrn Röseler, unterstützt (Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags zum Entwurf eines BRRD-Umsetzungsgesetzes am 6. Oktober 2014).

### **3.3.2 Steuerliche Mehrbelastungen aus dem Trennbankengesetz eindämmen**

Unabhängig von der grundlegenden Kritik am sog. Trennbankengesetz fehlen noch steuerliche Begleitregelungen, mit denen signifikante Steuermehrbelastungen ausgeschlossen werden, die wegen der danach gegebenenfalls erforderlichen Umstrukturierungen bei den betroffenen Instituten anfallen würden. In ihrem Bericht an den BT-Finanzausschuss vom 2. September 2014 stellt die Bundesregierung zwar fest, dass kein solcher Nachsteuerungsbedarf bestehe. Wir halten diese Feststellungen für unzutreffend, denn die ggf. erforderliche Ausgliederung bestimmter Geschäftsfelder erfolgt aufgrund ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung im Interesse der Stabilisierung des Finanzsektors und gerade nicht durch eine unternehmerische Entscheidung. Für eine steuerneutrale Behandlung besteht damit sowohl verfassungsrechtlich als auch beihilferechtlich ein rechtfertigender Grund. Der Gesetzgeber hat übrigens bereits in der Vergangenheit in ähnlichen Fällen zum Teil solche Vorschriften erlassen, etwa in § 14 des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes oder § 6 des Energiewirtschaftsgesetzes.

Durch steuerliche Begleitregelungen müssen signifikante Steuermehrbelastungen bei den von dem sogenannten Trennbankengesetz betroffenen Kreditinstituten vermieden werden. Andernfalls würden die Ziele dieses Gesetzes, nämlich die Stabilisierung des Finanzsektors, konterkariert.

### **3.3.3 Anpassungsnotwendigkeiten im Gesellschaftsrecht**

Die DK teilt nicht die Einschätzung des BMF und des BMJV, dass die Übertragung von verbotenem Geschäfte auf ein Finanzhandelsinstitut keiner gesellschaftsrechtlichen Begleitregelung bedürfe. So bleibt beispielsweise im Bericht an den Finanzausschuss des

Deutschen Bundestages offen, wie sich im Falle einer umwandlungsrechtlichen Übertragung des verbotenen Bestandsgeschäfts auf ein Finanzhandelsinstitut die Nachhaftung des übertragenden Instituts mit der geforderten wirtschaftlichen Eigenständigkeit des Finanzhandelsinstituts vereinbaren lässt.

Ein Ausschluss der Nachhaftung nach dem Vorbild des § 8a Abs. 8 Nr. 5 FMStFG scheint geboten. Dass durch die Schaffung einer auf einen speziellen Sachverhalt zugeschnittenen Regelung für den Bankensektor nicht die „Einheitlichkeit des Gesellschaftsrechts“ beeinträchtigt wird, zeigt das das Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz begleitende Finanzmarktstabilisierungsbeschleunigungsgesetz.

## **4 Verbesserungsvorschläge für den Regulierungsprozess**

### **4.1 Zielgenauigkeit der Regulierung**

Zur Verbesserung der Stabilität der Finanzmärkte wurden im Bereich der Banken- und Kapitalmarktregulierung in den zurückliegenden Jahren zahlreiche Maßnahmen auf den Weg gebracht und von den Parlamenten verabschiedet. Für diese Gesetze hat die Umsetzungsphase begonnen oder steht kurz bevor. Im Rückblick hat es sich dabei negativ bemerkbar gemacht, dass kein Masterplan für die Bankenregulierung zur Verfügung stand. Stabilitätsgefährdende Aspekte wurden auf diese Weise in unterschiedlichen Regulierungsansätzen unabhängig voneinander adressiert. Auf diese Weise entstand nicht notwendigerweise ein höheres Maß an Sicherheit, in jedem Fall aber eine höhere Kostenbelastung für die Banken und Sparkassen. So wurde das Too-Big-To-Fail-Problem zunächst in Basel III angegangen, es ist Gegenstand der BRRD, wird nun in der Bankenstrukturreform adressiert und stand auf dem G20-Gipfel in Brisbane unter der Überschrift GLAC und TLAC erneut zur Debatte.

Es wäre nun an der Zeit zu überprüfen, ob die einzelnen Regulierungsschritte tatsächlich sinnvoll ineinandergreifen oder ob nicht vielleicht mehrfach identische Aspekte reguliert werden, die zu einer Kumulation der Kosten bei den Banken und Sparkassen und zur deutlichen Erhöhung der Komplexität führen. Ein einfaches Beispiel mag dies erläutern. So wurde wiederholt vorgebracht, dass systemrelevante Kreditinstitute, die über eine implizite Staatsgarantie verfügen, aufgrund dieser Tatsache Finanzierungsvorteile an den Finanzmärkten genießen. Unterstellt dies sei tatsächlich richtig, dann sind die Maßnahmen, die die Institute verpflichten, Bail-in-fähiges Kapital zu halten, dazu geeignet, diesen Finanzierungsvorteil und damit den Fehlanreiz zu beseitigen. Der Vorschlag der EU-Kommission für eine Bankenstrukturreform benutzt nun aber das gleiche Argument des Fehlanreizes infolge dieses Finanzierungsvorteils als Begründung für die Abtrennung des Eigenhandels. Da dieser Vorteil aber bereits durch eine andere Regulierung beseitigt wurde, liefe eine Bankenstrukturreform nicht nur ins Leere, sie könnte sogar aus dem Finanzierungsvorteil einen Finanzierungsnachteil machen.

## 4.2 Standardsetzungsprozess

Um insgesamt zu einer verbesserten Regulierung zu gelangen, sollten alle Beteiligten frühzeitig in den Regulierungsprozess eingebunden werden.

Aus unserer Sicht sollte ein **aufsichtsrechtlicher Standardsetzungsprozess** folgende Aspekte berücksichtigen:

- Regelsetzer sollten frühzeitig Interdependenzen mit und Auswirkungen auf andere Regulierungsbereiche prüfen sowie sich mit anderen Standardsetzern (z. B. IASB) austauschen.
- Die Kreditwirtschaft sollte frühzeitig in den regulatorischen Standardsetzungsprozess einbezogen werden.
- Die Veröffentlichung von nicht zuvor konsultierten FAQ durch Aufsichtsbehörden führt mittel- bis langfristig zur Aufgabe regulatorischer Systematik und Zufallsergebnissen. FAQ schaffen daher im Ergebnis nicht mehr sondern weniger Rechtssicherheit. Es gibt bereits auch die Fälle, dass Level 2 Verordnungen angepasst werden und die Auslegungen in FAQs der ESMA in Level 2 Verordnungen eingebracht werden (MiFID bzw. EMIR). Es besteht also auch keine Rechtssicherheit hinsichtlich der Normen. Nachträgliche Anpassungen verursachen erhebliche Anpassungskosten.
- Bereits vor der Veröffentlichung eines Konsultationspapiers sollten Experten aus Industrie und Verbänden mit Vertretern der Aufsichtsbehörden über die anstehende Regulierungsthematik beraten. Bereits Arbeitsentwürfe von Konsultationspapieren sollten deshalb dem Expertenkreis vor der Veröffentlichung eines Konsultationspapiers vertraulich zur Verfügung gestellt werden. Eine Einbeziehung eines nur kleinen Kreises von Stakeholder-Vertretern reicht nicht aus, um wichtige fachliche Diskussionen breit in den Markt zu tragen. Die Einbeziehung von Verbänden verspricht dagegen eine breite Basis für Beratungen unter gleichzeitiger Wahrung von Vertraulichkeitsaspekten, wo nötig.
- Der finale und in der Regel veröffentlichte Entwurf der Neuregelung sollte zur schriftlichen Konsultation gestellt werden. Dieser schriftliche Konsultationsprozess muss eine angemessene Kommentierungsfrist beinhalten. Nur dann haben die Beteiligten die Möglichkeit, den vorliegenden Entwurf umfassend zu analysieren und zu beurteilen.
- Nach der schriftlichen Konsultation sollte je nach Thema und eingegangenen Stellungnahmen die Möglichkeit zu einem mündlichen Meinungs austausch gegeben werden.
- Je nach Thematik und Tragweite der anstehenden Regulierungsmaßnahme sollten Auswirkungen analysen erstellt werden, bevor ein Standard rechtlich verbindlich in Kraft gesetzt wird.
- Die eingegangenen Kommentare und Anmerkungen, der Meinungs austausch sowie die Ergebnisse von ggf. durchgeführten Auswirkungen analysen sollten umfassend beurteilt werden und in die Veröffentlichung des finalen Standards einfließen.
- Vor der Veröffentlichung des endgültigen Standards sollte eine finale Überprüfung der Terminologie sowie der Interdependenzen zu anderen Regulierungsbereichen erfolgen.
- Finalisierte Standards sollten mit Blick auf die erforderliche Planungssicherheit bei den Instituten zügig rechtskräftig umgesetzt werden (z. B. Übernahme von IFRS 9 in EU-Recht).



- Für die erstmalige Anwendung ist zwischen Veröffentlichung des finalen Standards und der erstmaligen Anwendung ein ausreichender Übergangszeitraum erforderlich.

Bereits bei der Erarbeitung von neuen Regularien sollten die Regelsetzer die Auswirkungen ihrer Regelsetzung auf die Erwartungen der Finanzmarktteilnehmer beachten. So wirkt z. B. die stufenweise Anwendung der Liquidity Coverage Ratio (LCR) des Basel-III-Pakets ab 2015 nicht erleichternd, wenn implizit bereits während der Beobachtungsphase eine 100 %ige Einhaltung erwartet wird. Gleiches gilt für Net Stable Funding Ratio (NSFR) und Leverage Ratio.

In Analysen vor der Veröffentlichung eines Entwurfs sollte explizit geprüft werden, ob

- die Aufsichtsbehörde, die die Regulierungsmaßnahme erlassen möchte, tatsächlich die entsprechende Regelungskompetenz besitzt (und ihre Kompetenz nicht überschreitet).
- tatsächlich ein Regulierungsbedarf besteht; wenn die bestehenden Regularien in dem aktuellen Fall als nicht ausreichend erkannt werden, sollte dargelegt werden, warum und an welchen Stellen sie nicht ausreichen.
- die Erfordernisse von Proportionalität und Wesentlichkeit beachtet werden.
- die Neuregulierung nicht dazu führt, dass sich Bilanzierung und Bankenaufsicht noch weiter auseinander entwickeln und weitere Inkonsistenzen, Doppelungen oder Widersprüche entstehen.
- die Prinzipienorientierung angemessen berücksichtigt wurde.

### **4.3 Stärkere Beachtung des Proportionalitätsprinzips**

Ergänzend dazu muss das Prinzip der doppelten Proportionalität stärkere Beachtung finden. Es umfasst einerseits die Verhältnismäßigkeit interner Prozesse zur Sicherstellung der Risikotragfähigkeit durch die Institute und andererseits die Beurteilung der Qualität dieser Prozesse durch die Aufsicht. Dieser Grundgedanke muss bei Regulierungsmaßnahmen erhalten bleiben. Die Voraussetzungen für die Entfaltung dieses Grundgedankens sind prinzipienorientierte Regelungen mit einem Spielraum für die Umsetzung der Anforderungen anstelle regelbasierter Standardsetzungen. Die Einhaltung des Prinzips sichert durch die Anwendung jeweils angemessener Methoden eine diversifizierte Kreditwirtschaft. Regulierung muss daher nach dem Risikogehalt des Geschäftsmodells, nach den systemischen Risiken und nach dem Aktionsradius eines Instituts differenzieren.

Die tatsächliche Umsetzung dieses Prinzips der doppelten Proportionalität, insbesondere im Bereich der operativen Aufsichtstätigkeit lässt sich aus unserer Sicht durch folgende Eckpunkte charakterisieren:

- Gewährleistung einer individuellen Behandlung der Banken und Sparkassen und damit keine unter allen Umständen durchgeführte Gleichstellung durch Benchmarking bei der Beurteilung der Erfüllung von Anforderungen.
- Die Aufsicht sollte ein grundlegendes tatsächliches Verständnis zur Geschäftstätigkeit jeder einzelnen Bank entwickeln und für ihre Tätigkeit aktiv nutzen.

- Konservative Elemente der Risikosteuerung sollten bei den Aufsehern höhere Anerkennung finden.
- Für Risikoarten, die für ein Institut nur geringe Bedeutung haben, sollten in größerem Umfang vereinfachende Methoden zugelassen werden.
- Eine prinzipienorientierte Vorgehensweise und Beurteilung sollten sowohl bei der Aufsicht eingefordert als auch von der Aufsicht über die Prüfer sichergestellt werden (Hintergrund: hoher Druck bei Prüfern über die Aufsicht).
- Ein Eskalationsverfahren zwischen Instituten und Aufsicht sollte etabliert werden, wenn beide Seiten hinsichtlich einzelner Anforderungen eine unterschiedliche Auffassung vertreten.

#### **4.4 Folgekostenabschätzung**

Im Zusammenhang mit der Überprüfung des Zusammenwirkens von Regulierungsmaßnahmen auf Praktikabilität und Zielgenauigkeit steht auch die Frage der Regulierungswirkung insgesamt. Diese ist ex post anhand möglichst objektiver und standardisierter Verfahren zu evaluieren.

Der Normenkontrollrat hat ein Gutachten zu Praktiken und Erfahrungen bei der Durchführung von Evaluierungen im Vereinigten Königreich, in Kanada, Schweden, der Schweiz sowie der EU-Kommission veröffentlicht.<sup>4</sup> Danach gehören diese Verfahren in den genannten Ländern (und insbesondere in der EU-Kommission) zum Standardrepertoire der regulierungspolitischen Agenda. Der Normenkontrollrat hält dabei vor allem Methodenkompetenz, eine externe, unabhängige Qualitätssicherung und eine Veröffentlichung der Ergebnisse für entscheidend. Um eine effektive Nutzung der Ergebnisse sicherzustellen, müssen die Evaluierungen zudem von einem breiten politischen Engagement getragen und insbesondere auch durch das Parlament verwertet werden.

Auch in Deutschland hat der Staatssekretärsausschuss „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ mit Wirkung vom 1. März 2013 ein Konzept zur Ex-post-Evaluierung neuer Regelungsvorhaben beschlossen. Danach sollen grundsätzlich alle wesentlichen Gesetze und Verordnungen ab einem Schwellenwert von 1 Mio. Euro Erfüllungsaufwand drei bis fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten evaluiert werden. Die Bundesregierung hat damit erstmals einen verbindlichen Rahmen zur systematischen Überprüfung von Regelungsvorhaben geschaffen. Dieses Instrumentarium für die Evaluierung sollte auch für die von uns in der vorliegenden Untersuchung benannten Verfahren genutzt werden. Bereits auf anderen Gebieten laufen schon derartige Evaluierungsvorhaben, wobei erste Evaluierungsberichte nach Angaben des Normenkontrollrates schon im Jahr 2015 vorliegen sollen.

---

<sup>4</sup> [http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Publikationen/Gutachten/\\_node.html](http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Publikationen/Gutachten/_node.html)

Zu beachten ist, dass die aktuelle Niedrigzinsphase sowie die durch die Politik der Europäischen Zentralbank maßgeblich beeinflusste Liquiditätssituation kein normales Marktumfeld bieten. Dies hat auch erheblichen Einfluss auf die Wirkungsweise der beschlossenen und angedachten Regulierungsmaßnahmen. Eine Abschätzung der Wirkungen sowie eine weitergehende Analyse möglicher Interdependenzen werden daher nach Rückkehr in ein normales Marktumfeld zu anderen Ergebnissen führen. Hinzu kommt, dass die Kreditinstitute in vielen Regelungsbereichen wie der Umsetzung von Basel III über noch keine ausreichende Historie verfügen. Die Berechnung der Mindestkapitalausstattung ist erst seit 1. Januar 2014 in Kraft. Einige Bereiche, wie zum Beispiel die Leverage Ratio oder die Liquiditätskennzahlen werden sich erst noch im Praxistest behaupten müssen. Eine regelmäßige Wiederholung der Folgekostenabschätzung ist daher dringend geboten.

#### **4.5 Verzicht auf eine Vorwegnahme europäisch bereits diskutierter Regelungen auf nationaler Ebene**

Der deutsche Gesetzgeber entschied sich bei zahlreichen ordnungspolitischen Vorhaben eine Vorreiterrolle einzunehmen und verabschiedete nationale Regelwerke wie die Regulierung des Hochfrequenzhandels, der Produktinformationsblätter, der Leerverkäufe und der Honoraranlageberatung noch bevor eine Konkretisierung dieser Regulierungsbereiche auf europäischer Ebene stattgefunden hatte. Ähnlich gestaltet es sich auch bei dem aktuellen Entwurf für ein Kleinanlegerschutzgesetz. Es gilt als sicher, dass die genannten nationalen Regelwerke im Zuge der bevorstehenden Umsetzung der überarbeiteten EU-Richtlinie über Märkte in Finanzinstrumenten (MiFID) sowie der ergänzenden Verordnung (MiFIR) und der EU-Verordnung über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (PRIIPS) wieder geändert werden müssen.

Dieses Vorgehen trägt weder zur Rechtssicherheit noch zur Stabilität bei, da bereits realisierte Umsetzungsmaßnahmen eventuell zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund einer Inkongruenz von nationalen Bestimmungen mit europäischen Bestimmungen rückgängig gemacht werden müssen, was für deutsche Banken und Sparkassen einschneidend und mit hohen Belastungen verbunden ist. Zudem läuft es dem Ziel des europäischen Gesetzgebers zur Schaffung eines einheitlichen Marktes zuwider.

Es wäre sehr zu begrüßen, wenn der Gesetzgeber auf nationale Alleingänge zur Vorwegnahme europäischer Rechtsetzungsvorhaben, die bereits in der Diskussion sind, verzichten würde.

##### ***Ein Beispiel für solche nationalen Alleingänge ist:***

###### *Honoraranlageberatung*

Das „Gesetz zur Förderung und Regulierung einer Honorarberatung über Finanzinstrumente (Honoraranlageberatungsgesetz)“ hat das Ziel, einen gesetzlichen Rahmen für die honorarbasierete Anlageberatung als alternatives Angebot zur provisionsgestützten Anlageberatung und Vermittlung zu schaffen. Neben Vorgaben für die Honorarberatung sieht

es auch weitergehende Pflichten für Institute vor, die die provisionsbasierte Beratung erbringen.

Hierzu gehört z.B. die aus § 31 Abs. 4b WpHG i.V.m. § 5 Abs. 4 und Abs. 5 WpDVerOV ergebende Informationspflicht der Kunden bezüglich der Art der erbrachten Anlageberatung. Die neuen Anforderungen mussten zum 1. August 2014 umgesetzt werden. Das Gesetz setzt im Ergebnis Vorgaben aus der in diesem Jahr auf europäischer Ebene verabschiedeten Revision der Finanzmarktrichtlinie (MiFID) vorzeitig um. Viele Details der MiFID II sind derzeit jedoch noch völlig offen. ESMA sowie die Kommission haben den Auftrag, entsprechende Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Die diesbezüglichen Diskussionen sind derzeit noch immer in vollem Gange. Die Entscheidung des europäischen Gesetzgebers, von den Instituten eine Umsetzung der Vorgaben „erst“ zum 3. Januar 2017 zu verlangen, fiel insofern sehr bewusst. Diese Umsetzungsfrist wurde vom nationalen Gesetzgeber durch das Honoraranlageberatungsgesetz allerdings sehenden Auges unterlaufen; trotz der damit zum Teil erheblichen Umsetzungsprobleme für die Institute. Beispielhaft sei an dieser Stelle auf die mit der Informationspflicht einhergehenden Probleme verwiesen, den Kunden vor Beginn der Beratung per dauerhaftem Datenträger zu informieren. Diese Anforderungen waren in dieser Form nicht der MiFID zu entnehmen.

#### **4.6 Unrealistische Umsetzungsfristen verunsichern den Markt**

Finanzmarktregulierung hat in vielen Bereichen ganz unmittelbare Auswirkungen auf andere Wirtschaftsbereiche. Besonders deutlich ist das in den letzten Jahren im Zahlungsverkehr geworden, wo der SEPA-Prozess allen EU-Bürgern, Verbrauchern wie Unternehmen, erheblichen Umsetzungsaufwand auferlegt hat. Hier hatte die Deutsche Kreditwirtschaft schon zu Beginn auf die Notwendigkeit langer Umsetzungsfristen für die Institute, vor allem aber für die Kunden hingewiesen.

Dies wurde von verschiedener Seite als Blockadehaltung ausgelegt. Im Ergebnis hatten alle Kreditinstitute in Deutschland pünktlich zum 1. Februar 2014 die Umstellung vollzogen. Gleichwohl wurde die SEPA-Migration ohne Vorankündigung von der EU-Kommission um ein halbes Jahr verschoben, um dem Markt mehr Zeit zu gewähren.

Dasselbe hat sich bei der Umsetzung der EZB-Empfehlungen für sichere Zahlungen im Internet (SecuRePay-Recommendations) wiederholt. Den Unmut der Kunden, welche erhebliche Mittel in die Hand genommen hatten, um rechtzeitig fertig zu sein, haben die Kreditinstitute abgefangen, obwohl sie es waren, die von Anfang an auf die Probleme der anderen Marktteilnehmer hingewiesen hatten.

Hier sollten zukünftig von vorneherein realistische Fristen eingeplant werden, um Planungs- und Investitionssicherheit zu gewährleisten. Grundsätzlich sollten Maßnahmen zur Verbesserung des regulatorischen Standardsetzungsprozesses ergriffen werden. Zu einem verbesserten regulatorischen Standardsetzungsprozess gehört dabei insbesondere eine

angemessene Folgenabschätzung (4.4), die im Zuge der Regulierung nach der Finanzkrise vernachlässigt wurde.