

Antrag

der Abgeordneten Dr. Michael Meister, Heinz Seiffert, Georg Fahrenschon, Leo Dautzenberg, Otto Bernhardt, Klaus-Peter Flosbach, Ernst Hinsken, Volker Kauder, Manfred Kolbe, Hans Michelbach, Stefan Müller (Erlangen), Peter Rzepka, Norbert Schindler, Christian Freiherr von Stetten, Dagmar Wöhrl, Elke Wülfing und der Fraktion der CDU/CSU

Europäische Finanzmärkte – Integration durch Wettbewerb und Vielfalt voranbringen

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Öffnung und die Regulierung der Europäischen Finanzmärkte haben mit der inzwischen weitgehend abgeschlossenen Umsetzung des „Financial Service Action Plan“ (FSAP) auf europäischer Ebene im Zeitraum zwischen 1999 und 2004 sowie mit der zum Teil noch laufenden bzw. ausstehenden, zum erheblichen Teil abgeschlossenen Umsetzung auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten inzwischen ein Stadium erreicht, in dem zum einen eine – um es vorweg zu sagen, insgesamt positive – Zwischenbilanz gezogen werden kann, zum anderen aber auch eine grundsätzliche Diskussion über den bisherigen Weg und die Strategie für das weitere Vorgehen erforderlich und sinnvoll ist. Das in der Finanzmarktintegration bisher Erreichte ist festzuhalten, Handlungsoptionen für die Zukunft sind aufzuzeigen. Der Deutsche Bundestag muss sich in diese Debatte, die entscheidend ist für die künftige Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Deutschland und Europa, aktiv und rechtzeitig einbringen.

I. Aktueller Stand der EU-Finanzmarktintegration

Die Rahmenbedingungen des europäischen Finanzgeschäfts haben sich seit Anfang der neunziger Jahre fundamental geändert. Das betrifft die weit fortgeschrittene Globalisierung der Finanzmärkte, die Anzahl und Vielfalt der Marktteilnehmer und Wettbewerber, die Handelstechniken, die Abwicklung der Transaktionskosten und vieles andere mehr.

Die europäischen Finanzmärkte zählen heute zu den führenden und leistungsfähigsten Finanzmärkten der Welt. Diese Position gilt es nachhaltig zu sichern und weiter zu stärken.

Mit der Umsetzung des Financial Services Action Plans (FSAP) auf europäischer Ebene werden verbesserte Rahmenbedingungen geschaffen, welche die europäischen Finanzmärkte und den Finanzplatz Deutschland vorangebracht haben und weiter voranbringen.

Mit den Berichten der vier Expertengruppen der EU-Kommission und des Finanzdienstleistungsausschusses des Rates (FSC) in 2004 wurde die Grundlage

für einen Meinungsbildungsprozess geschaffen, um eine Bilanz des Aktionsplanes zu ziehen und Erkenntnisse für die Zukunft zu gewinnen. Im deutschen Interesse liegt es, an der Gestaltung der europäischen Finanzmärkte positiv mitzuarbeiten und dem Finanzplatz Deutschland im Wettbewerb der europäischen Finanzmärkte eine Spitzenposition zu sichern bzw. zu schaffen.

II. Ziele der europäischen Finanzmarktintegration

Öffnung und Integration der europäischen Finanzmärkte dienen der Schaffung und Sicherung eines effizienten, leistungsstarken europaweiten Marktes für international wettbewerbsfähige Finanzdienstleistungen.

Die Rahmenbedingungen des europäischen Finanzbinnenmarktes und des Finanzplatzes Deutschland sind so zu gestalten, dass europäische Anbieter von Finanzdienstleistungen international wettbewerbsfähige Dienstleistungen anbieten können und deren Nachfrager in Europa und weltweit eine Vielfalt an qualitativ hochwertigen und kostengünstigen Angeboten wahrnehmen können. Die Regulierung ist konsequent auf diese Ziele auszurichten.

Regulierungen auf europäischer Ebene sowie auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten müssen sich hierbei sinnvoll ergänzen. Die Möglichkeit, Ziele der Finanzmarktintegration durch nichtregulatorische Instrumente zu erzielen, sollte von der Kommission in jedem Falle vorab geprüft werden. Alle Maßnahmen sollten einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden.

Die deutschen und europäischen Marktteilnehmer sind durch die europäische Finanzmarktregulierung zu stärken, um zu Wachstum und Beschäftigung in der EU beizutragen.

Wirtschaft und Verbraucher sind auf eine breite Vielfalt effizienter, kostengünstiger Finanzdienstleistungen angewiesen.

Ein angemessener Verbraucherschutz ist ohne bürokratische Überbelastung sicherzustellen. Der Verbraucherschutz muss vom Bild des mündigen Verbrauchers ausgehen.

III. Herausforderungen der europäischen Finanzmarktintegration im Einzelnen

1. Clearing und Abrechnung

Eine reibungslose, sichere und kostengünstige Abwicklung von grenzüberschreitendem Wertpapierhandel innerhalb der Europäischen Union ist von herausragender Bedeutung. Dies ist ein wesentlicher Bestandteil eines funktionierenden Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen. Die Bestandsaufnahme im Bereich Clearing und Abrechnung hat gezeigt, dass die Systeme auf nationaler Ebene effizient und sicher sind. Im grenzüberschreitenden Prozess bestehen jedoch vor allem aufgrund steuerlicher sowie unterschiedlicher rechtlicher Rahmenbedingungen erheblich höhere Kosten. Laut Bericht der sog. Giovannini-Gruppe könnte eine Kostensenkung insbesondere durch Vereinheitlichung der technischen Standards sowie durch die Angleichung der rechtlichen Rahmenbedingungen erreicht werden. Die Schaffung von Lösungsansätzen in diesem Bereich sollte daher im Vordergrund weiterer Diskussionen stehen.

Der jetzt von der EU-Kommission vorgelegte Vorschlag zur möglichen Schaffung einer Richtlinie zu Clearing und Settlement muss einer Marktauswirkungsstudie standhalten. Es sollte daher umfassend geprüft werden, ob der Nutzen einer solchen Richtlinie den von den Finanzdienstleistern zu tragenden Aufwand rechtfertigt. Die Bundesregierung ist aufgefordert, das spezielle deutsche Interesse bei den Verhandlungen mit allem Nachdruck zu vertreten, da die deutsche Organisation von Wertpapierhandel und -abwicklung im europäischen Vergleich kostengünstig und effektiv arbeitet.

2. Regulierung von Rating-Agenturen

Seit dem Enron-Skandal wird an der Tätigkeit von Rating-Agenturen verstärkt Kritik geübt. Sowohl in der EU als auch in den USA im Rahmen des Sarbanes-Oxley-Aktes ist die Frage einer möglichen Regulierung von Rating-Agenturen bisher offen gelassen worden. In der IOSCO in Paris werden bis 2005 Vorschläge zu einer möglichen künftigen Regulierung erarbeitet. Im Mittelpunkt dürfte dabei nicht zuletzt die Forderung nach hoher Transparenz und Unabhängigkeit stehen.

Im Finanzdienstleistungsausschuss des Repräsentantenhauses des US-Kongresses ist die angebliche bisherige Untätigkeit der amerikanischen Aufsichtsbehörde SEC in dieser Frage am 14. September kritisiert worden. Sogar mit einer Verlagerung der Aufsichtszuständigkeit an das Federal Reserve System wurde gedroht.

Die öffentliche Bedeutung und die große wirtschaftliche Macht der führenden Rating-Agenturen verlangen nach einem Ordnungsrahmen, der qualitativ hochwertige, unabhängige und transparente Verfahren garantiert.

Der zu schaffende ordnungspolitische Rahmen muss die Qualität und Integrität des Rating-Verfahrens gewährleisten. Die Rating-Agenturen brauchen schriftliche und möglichst zu veröffentliche interne organisatorische Regelungen, aufgrund derer Interessenkonflikte entweder vermieden oder entschärft und veröffentlicht werden. Dazu gehört auch, dass die Ratings zügig veröffentlicht werden, vor allem, wenn sie ohne Auftrag des Emittenten erstellt wurden. Entscheidend ist, dass die Rating-Agenturen darlegen, wie die Beurteilung zu Stande gekommen ist, so dass diese vom Markt nachverfolgt werden kann.

3. Regulierung von Hedgefonds

In Deutschland sind mit dem Investmentmodernisierungsgesetz moderne Rahmenbedingungen für Hedgefonds geschaffen worden. Die deutschen Regelungen sind wegweisend für eine auf europäischer Ebene angedachte Regulierung von Hedgefonds.

Ziel von Hedgefonds ist es, bei unterschiedlichen Investitionsstrategien einen möglichst hohen Gewinn zu erzielen. Sie gehören damit zu hochspekulativen Anlageformen, sind andererseits wertvolle Vehikel zur Sicherung gegen Risiken. Deutschland ist zurzeit weniger ein Produktionsstandort als ein Vertriebsstandort für innovative Finanzmarktprodukte. Ziel muss aber sein, die gesamte Wertschöpfungskette von der Entwicklung bis zum Vertrieb in Deutschland abzudecken.

Das neue Investmentmodernisierungsgesetz ist ein wichtiger Schritt, um bestehende Unterschiede zu anderen Finanzplätzen abzubauen. Durch Angleichung von Anlagemöglichkeiten und deren Besteuerung ist ein Ausweichen von Anlagekapital ins Ausland nicht mehr nötig.

In den USA hat die SEC im Juli 2004 einen Regelungsentwurf zur Registrierung der Betreiber von Hedgefonds als Investment Advisor zur Diskussion gestellt. Dies würde es der SEC ermöglichen, erstmals eine lückenlose Bestandsaufnahme über Anzahl, Größe und Identität der in den USA tätigen Hedgefonds durchzuführen. Gegen diesen Entwurf gibt es teilweise erheblichen Widerstand. Der Bankenausschuss des Senats unter Vorsitz von Senator Richard C. Shelby hat sich trotz mehrfacher Befassung noch keine abschließende Meinung gebildet.

4. OGAW-Richtlinie (Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren)

Die bisher verabschiedeten und in den Mitgliedstaaten zum größten Teil umgesetzten OGAW-Richtlinien haben grundsätzlich einen europäischen Markt für OGAWs geschaffen und die Basis für eine grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit gelegt. Das Thema OGAW ist derzeit Gegenstand der Mitteilung der EU-Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: „Die mitgliedstaatlichen Regelungen für OGAW-Verwahrstellen“.

Der Deutsche Bundestag begrüßt eine Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Regelungen für OGAW-Verwahrstellen, wie sie die Mitteilung der Europäischen Kommission vorsieht, um so die grenzüberschreitende Tätigkeit und Niederlassung von Verwahrstellen zu fördern. Die Bundesregierung ist aufgefordert, die Durchsetzung der hohen Anforderungen an deutsche Verwahrstellen auf europäischer Ebene sicherzustellen, da das Schutzniveau für die Anleger durch eine Harmonisierung nicht gesenkt werden darf.

5. Bankenstrukturen in Europa und Harmonisierung des Retail-Bankengeschäfts sowie elektronischer Zahlungsverkehr

Die Vielfalt der Geschäftsmodelle und Geschäftsstrategien von Kreditinstituten ist wesentliche Grundlage für den flächendeckenden Zugang zu modernen Finanzdienstleistungen für Bevölkerung und Unternehmen. Vielfalt und Leistungsfähigkeit der Bankenstrukturen in Deutschland und Europa sind zu sichern. Die Politik in Europa muss ihren direkten Einfluss auf den Bankensektor reduzieren und damit den Weg für einen marktorientierten Wandel freihalten bzw. -machen. Die durch den Markt veranlassten Konsolidierungsprozesse sind seit Jahren im Gang; notwendige Konsolidierungsprozesse sollten von der Politik nicht behindert werden.

Betrachtet man die in den vergangenen Jahren erreichten Fortschritte bei der Integration der Finanzdienstleistungsmärkte, ergibt sich ein ambivalentes Bild: Nahezu voll integrierten Marktsegmenten, in denen professionelle Anbieter und Nachfrage aufeinander treffen, stehen auch nach der Einführung der gemeinsamen Währung Teilmärkte gegenüber, die von Retail-Kunden genutzt werden und bei denen nationale Grenzen noch immer unüberwindlich scheinen.

Barrieren bestehen insbesondere für den grenzüberschreitenden elektronischen Vertrieb. Bisherige Initiativen auf EU-Ebene wie die Fernabsatzrichtlinie für Finanzdienstleistungen und die Novellierung der Verbraucherkreditrichtlinie haben diese Hemmnisse nicht aus dem Wege räumen können. Nach wie vor bleibt es den Verbrauchern dadurch verwehrt, das Potential des europäischen Binnenmarktes mit seiner Produkt- und Anbietervielfalt vollumfänglich nutzen zu können.

In diesem Bereich sollte daher die Schaffung einfacher und einheitlicher Rahmenbedingungen für alle Marktteilnehmer sein. Eine Vereinfachung des grenzüberschreitenden elektronischen Vertriebs könnte beispielsweise durch eine gesetzliche Grundlage erreicht werden, mit der EU-weit die Kontoeröffnung mit einer qualifizierten elektronischen Unterschrift (Signatur) ausdrücklich zugelassen wird. Dies ist eine gute Möglichkeit, den Verbraucher kostengünstig und unkompliziert in den Genuss der Vorteile des einheitlichen Binnenmarktes im Finanzdienstleistungsbereich kommen zu lassen.

Auch im Bereich Electronic Banking ist ein Hürdenabbau erforderlich. Ein einheitlicher europäischer Markt für Bank- und Finanzdienstleistungen konnte bislang nicht ausreichend erreicht werden. Sowohl für Verbraucher wie auch für Banken stellen die nationalen Grenzen im Bereich Electronic Banking noch immer Barrieren dar.

Im Rahmen der Kontoführung wäre die Zulassung der (grenzüberschreitenden) Kontoeröffnung über das Internet, das heißt im Rahmen des Online Banking, eine wesentliche Vereinfachung für den Verbraucher und die Bank. Derzeit erfolgt die in diesem Zusammenhang notwendige Legitimationsprüfung des Kunden durch national teilweise sehr unterschiedliche Verfahren. In Deutschland wird hier bekanntlich das sog. Postident-Verfahren genutzt. Diese Verfahren sind zeit- und kostenaufwendig. Durch die Einführung einer gesetzlichen Grundlage, die EU-weit die Kontoeröffnung mit einer qualifizierten elektronischen Unterschrift ermöglicht, könnte sich dies vermeiden lassen.

6. Schaffung eines Rechtsrahmens für einen einheitlichen Zahlungsraum

Der Deutsche Bundestag begrüßt und unterstützt die Bestrebungen der EU-Kommission, einen einheitlichen Rechtsrahmen für den europäischen Zahlungsraum zu schaffen. Im Fokus sollten dabei wettbewerbsorientierte und wettbewerbsfördernde Rahmenbedingungen stehen. Insbesondere sind bürokratische Hürden im Hinblick auf effiziente, sichere und kundengerechte Zahlungsverfahren abzubauen.

Einheitliche rechtliche Rahmenbedingungen sind zur Schaffung eines einheitlichen Zahlungsverkehrsraums im Binnenmarkt erforderlich. Mit Blick auf den von der Europäischen Kommission geplanten Vorschlag für eine „Richtlinie für Zahlungsdienstleistungen im Binnenmarkt“ vom 6. August 2004 ist jedoch festzustellen, dass einige der geplanten Regelungen die Schaffung eines einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums nicht erreichen bzw. über das Ziel hinausgehen.

Aus Sicht des Deutschen Bundestages sollten neue gemeinschaftsrechtliche Vorschriften jedoch nur in Bereichen eingeführt werden, in denen diese für das Funktionieren eines einheitlichen Zahlungsverkehrsraums unbedingt erforderlich ist. Es sollte vermieden werden, dass durch neue EU-Vorschriften nationale Zahlungsarten bzw. Zahlungsmodalitäten wie beispielsweise das Lastschriftverfahren rechtlich oder praktisch unmöglich werden. Die Standards im Inlandszahlungsverkehr sind speziell in Deutschland sehr hoch. Dies belegen Benchmarks wie Entgelt, Laufzeit, Sicherheit, Fehlerhäufigkeit und Benutzerfreundlichkeit. Sie dürfen sich im Rahmen einer Harmonisierung nicht verschlechtern.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass im Hinblick auf die Vorschläge der EU die Berücksichtigung der Folgen auf die einzelnen Zahlungsarten und eine gleichmäßige Austarierung zwischen Kundeninteressen und Anforderungen an ein Funktionieren der nationalen Zahlungsverkehrssysteme erforderlich ist.

7. Umsetzung der 3. Geldwäsche-Richtlinie sowie Finanzierung des internationalen Terrorismus

In ihrem aktuellen Vorschlag der mittlerweile 3. EU-Geldwäsche-Richtlinie hat die EU-Kommission zwar die Forderung der Banken berücksichtigt, bei der Geldwäschebekämpfung stärker als bisher einen risikobezogenen Ansatz zu verfolgen.

Durch diese Unterstützung des von der FATF (Financial Action Task Force in Money Laundering) geforderten Prinzips erkennt die Kommission an, dass eine Gefahr des Missbrauchs zu Zwecken der Geldwäsche und der Finanzierung terroristischer Handlungen nicht bei allen Geschäftsbeziehungen bzw. Geschäftsvorfällen gleichermaßen besteht. Die Anwendung dieses Grundsatzes verhindert die Bindung von Kapazitäten für wenig zielführende Massenbearbeitungen und stellt gleichzeitig sicher, dass nur die wirklich risikoreichen Sachverhalte einer Prüfung unterzogen werden.

Zu bemängeln ist allerdings, dass der Richtlinienvorschlag im Weiteren den auf der Grundlage des dargestellten Prinzips gebotenen durchgehenden risikoorientierten Ansatz vermissen lässt. Bei der Formulierung verschiedener Einzelanforderungen geht die Kommission noch zu undifferenziert von gleichen Risiken bei sämtlichen Kunden und Transaktionen aus.

Die heutigen gesetzlichen Bestimmungen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus haben sich bislang bewährt. Auf internationaler Ebene ist gute Arbeit bei der Verabschiedung von Standards hierzu geleistet worden. Defizite gibt es noch bei der Umsetzung und praktischen Anwendung der Standards in einzelnen Ländern.

8. Verbraucherschutz sicherstellen, bürokratische Belastung begrenzen,
Novellierung der Verbraucherkreditrichtlinie

Ein angemessener Verbraucherschutz im Bereich des europäischen Finanzbinnenmarktes ist sicherzustellen.

Dabei sind die Marktteilnehmer nicht mit unnötigen bürokratischen Anforderungen und unnötigen Kosten zu belasten.

Im Einzelfall ist eine sorgfältige Abwägung zwischen angestrebtem Regulierungszweck, möglichen alternativen Mitteln zur Erreichung dieses Zwecks und Aspekten des Verbraucherschutzes erforderlich.

Die Instrumente des Finanzmarktes sind in ihrer zunehmenden Komplexität auch für den aufgeklärten Verbraucher oftmals schwer zu verstehen. Daher ist grundsätzlich jede Maßnahme zu begrüßen, die ein angemessenes Verbraucherschutzniveau im Banken- und Finanzdienstleistungsbereich gewährleistet und bestehende Barrieren im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsverkehr für den Verbraucher abbaut. Verbraucherschutz sollte wirkliche Bedürfnisse befriedigen und muss von realistischen Prämissen ausgehen. Vor jeder Initiative der EU sollte daher festgestellt werden, welche Maßnahmen tatsächlich notwendig sind und was der Regelungsinhalt und die Wirkung eventueller Rechtsakte sein sollten.

Leitbild sollte der verständige und durchschnittlich informierte Verbraucher sein, der sich um einen gewissen Grad an Information selbständig bemüht und eigenverantwortlich tätig wird. Neuere Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene gehen über ein angemessenes Verbraucherschutzniveau hinaus und tragen damit lediglich zu neuen bürokratischen Hürden bei, die letztlich wettbewerbshindernd wirken.

In einem ständig weiter zusammenwachsenden europäischen Binnenmarkt mit grenzüberschreitenden Bank- und Finanzdienstleistungsgeschäften gilt es, im Interesse der Verbraucher Hindernisse für grenzüberschreitende Geschäfte zu prüfen und ggf. zu beseitigen. In den Bereichen unlautere Geschäftspraktiken, vorvertragliche Informationspflichten und Bestimmungen im Allgemeininteresse könnte auf europäischer Ebene eine Harmonisierung der bestehenden nationalen Regelungen vorteilhaft sein. Auf diese Weise würden wesentliche Aspekte des Verbraucherschutzes EU-weit auf ein vergleichbares Niveau gebracht werden.

Generell sollte im Bereich Verbraucherschutz keine Maximalharmonisierung angestrebt werden.

9. Internationale Rechnungslegung/Anwendung der IAS/IFRS-Regelungen
sowie von US-GAAP

Mit der Verabschiedung der IAS-Verordnung, die eine IAS-Pflicht ab 2005 für die Konzernabschlüsse kapitalmarktorientierter Unternehmen vorsieht, wurde

ein wichtiger Schritt für das Zusammenwachsen der Kapitalmärkte vollzogen. Damit werden Unternehmensinformationen international vergleichbarer.

Ein allgemeiner Problempunkt der IAS-Rechnungslegung ist die Eigenkapitalbestimmung gemäß IAS 32, Finanzinstrumente: Angaben und Darstellung. Gemäß diesem Standard wird das bisher in Deutschland übliche handelsrechtliche Eigenkapital erheblich eingeschränkt. Weder Anteile an Personengesellschaften, noch Geschäftsguthaben von Genossen, noch stille Einlagen sind nach diesem Standard eigenkapitalfähig. Diese für mittelständische Unternehmen politisch höchst relevante Thematik sollte nochmals umfassend diskutiert werden. Andernfalls geraten klassische Eigenkapitalinstrumente in Deutschland ins Abseits.

Unabhängig davon hält es der Deutsche Bundestag im Interesse der Zielsetzung der Europäischen Union für richtig, dass kapitalmarktorientierte Unternehmen nach einheitlichen Rechnungslegungsstandards bilanzieren müssen. Daher sind wir grundsätzlich für eine international akzeptierte Rechnungslegung. In diesem Zusammenhang sollten auch Bestrebungen vorangetrieben werden, eine Konvergenz zwischen IAS und US-GAAP (Generally Accepted Accounting Principles) herzustellen. „Konvergenz“ darf dabei jedoch nicht als Einbahnstraße in Richtung US-GAAP verstanden werden, sondern als Prozess, bei dem letztlich für beide Seiten akzeptable und tragfähige Lösungen gefunden werden müssen. Sowohl unsere Wirtschaftsgeschichte als auch die gesamte gesellschaftspolitische Entwicklung in Europa haben zu dem uns bekannten deutschen Handelsgesetz oder vergleichbaren Rechnungslegungsnormen in anderen Staaten geführt. Mit US-GAAP würde der Einfluss des US-amerikanischen Rechnungssystems in Europa deutlich zunehmen. Von Seiten der Bundesregierung und der Europäischen Kommission ist daher eine angemessene Vertretung europäischer Interessen sicherzustellen.

10. Basel II

Der Deutsche Bundestag begrüßt die Verabschiedung des „Framework-Paper“ zum neuen Baseler Akkords (Basel II). Nach langen und schwierigen Verhandlungen ist es damit gelungen, einen tragfähigen Rahmen für die künftigen Eigenkapitalanforderungen international tätiger Banken zu schaffen.

Nun gilt es, die Baseler Vorgaben in der EU und in den Mitgliedstaaten umzusetzen. Bereits am 14. Juli 2004 hat die EU-Kommission einen Richtlinienvorschlag zur Umsetzung von Basel II vorgelegt, der jetzt in den Gremien der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments diskutiert wird.

Der Deutsche Bundestag begrüßt den Vorschlag der EU-Kommission. Insbesondere die Übernahme der Regelungen für Privatkredite sowie kleine und mittlere Unternehmen in das europäische Regelwerk wird positiv bewertet. Der Zugang zu Krediten wird hierdurch für Privatpersonen und die mittelständische Wirtschaft, die tragende Säule der deutschen Volkswirtschaft, vereinfacht und verbilligt.

Die Deutsche Bundesbank hat jedoch auf drei Problemstellen hingewiesen, die aus ihrer Sicht im Richtlinienvorschlag der EU-Kommission enthalten sind. Erstens ist dies die so genannte Waiver-Regelung in Artikel 69 des Richtlinienentwurfs. Die Mitgliedstaaten sollen wählen dürfen, ob sie die Kapitalunterlegung nur auf Konzernebene oder auf allen Ebenen eines Konzerns verlangen. Zweitens kritisiert die Deutsche Bundesbank Artikel 80 des Richtlinienvorschlags. Dieser erlaubt den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten, unter bestimmten Umständen gruppeninterne Kredite mit einem Risikogewicht von null zu werten. Drittens bemängelt die Deutsche Bundesbank das in Artikel 129 vorgeschlagene Verfahren zur Anerkennung komplexer Risikomessverfahren in grenzüberschreitend tätigen Banken.

Der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung sollten gemeinsam diese wettbewerbspolitischen und bankaufsichtsrechtlichen Bedenken der Deutschen Bundesbank prüfen. Gegebenenfalls sollte sich die Bundesregierung in den zuständigen EU-Gremien im Sinne der Deutschen Bundesbank positionieren.

Der Deutsche Bundestag tritt weiterhin für eine Anwendung von Basel II auf alle Banken ein. Der in den USA beschrittene Weg, Basel II nur auf Großbanken (10 Pflichtbanken und 10 freiwillige Institute, ab 2008) anzuwenden, führt zu einer Zwei-Klassen-Gesellschaft am Bankenmarkt und verschlechtert mittelfristig das Kreditportfolio der Institute, die nicht den neuen Eigenkapitalvorschriften unterliegen.

11. Solvency II

Mit dem Projekt Solvency II strebt die EU-Kommission eine weit reichende Reform der Versicherungsaufsicht in Europa an, die über die Regeln zu Basel II von Banken zum Teil noch hinausgehen. Solvency II soll zu einer risikoorientierteren Erfassung der Geschäftstätigkeit und in der Folge stärker risikobasierter Eigenmittelanforderungen führen. Dies hat direkte Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Versicherungsunternehmen. Deutsche Versicherungsunternehmen zählen sowohl bei Erstversicherern als auch bei Rückversicherern zu den Weltmarktführern. Dies gilt es zu erhalten, die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen ist zu sichern und zu stärken.

Die frühzeitige Einbringung und Berücksichtigung nationaler Interessen ist von entscheidender Bedeutung für Unternehmen und – im Hinblick auf Produktgestaltungen – deren Kunden.

Eine Überforderung der Versicherungsunternehmen im Hinblick auf vorzuhaltende Eigenmittel und anzuwendende Berechnungsverfahren ebenso wie unnötige bürokratische Lasten sind zu vermeiden.

12. Rückversicherungsrichtlinie

Mit der Rückversicherungsrichtlinie verfolgt die EU-Kommission die Schaffung eines einheitlichen rechtlichen Rahmens für den Binnenmarkt im Bereich der Rückversicherung.

Die von der EU-Kommission zunächst geplante Verschärfung der Solvenzvorschriften bei Rückversicherungen für das Lebensrückversicherungsgeschäft ist offenbar kein Thema mehr. Diese Entwicklung wird vom Deutschen Bundestag und von der deutschen Versicherungsbranche begrüßt.

Die Risikostrukturen bei Erst- und Rückversicherern sind unterschiedlich. Eine Verschärfung ist aus Gründen der Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen am Finanzplatz Europa gegenüber Wettbewerbern am Finanzplatz USA abzulehnen.

13. Aktionsplan Corporate Governance

Der Thematik der Corporate Governance kommt im Zuge der Internationalisierung der Kapitalmärkte eine immer höhere Bedeutung zu. Denn für die institutionellen, aber auch für die privaten Anleger ist die Kenntnis der Grundsätze und Prinzipien, nach denen Unternehmen organisiert und geleitet werden, vor allem im internationalen Vergleich von hohem Interesse.

Die Ausarbeitung verbindlicher und einheitlicher Corporate Governance Regeln innerhalb der EU lehnt der Deutsche Bundestag jedoch ab. Nationale Regeln sind aufgrund des unterschiedlichen Gesellschaftsrechts in den EU-Mitgliedstaaten auch weiterhin vorzuziehen.

In diesem Zusammenhang sei auf die erfolgreiche Arbeit der Regierungskommission Corporate Governance („Cromme-Kommission“) verwiesen, die einen entscheidenden Beitrag zur Verbesserung der Corporate-Governance-Standards in Deutschland geleistet hat. Die Bundesregierung sollte daher das Modell der freiwilligen Selbstverpflichtung der Unternehmen weiter fördern und die „Cromme-Kommission“ bei der Weiterentwicklung des Kodexes unterstützen. Gleichzeitig fordert der Deutsche Bundestag die betreffenden Unternehmen auf, die Vorschläge der „Cromme-Kommission“ zügig und vollständig umzusetzen. Denn ein freiwilliger Kodex entbindet den Gesetzgeber nur von seiner Handlungspflicht, wenn er befolgt wird.

Die Europäische Kommission hat am 6. Oktober 2004 zwei umstrittene Empfehlungen zur Unternehmenskontrolle und Transparenz angenommen. So legt die EU-Behörde den einzelnen Staaten nahe, „angemessene Maßnahmen“ zu ergreifen, um eine individuelle Offenlegung der Managergehälter zu gewährleisten.

Darüber hinaus werden genaue Angaben zur Definition „unabhängiger Direktoren“ gemacht und ein Gremium installiert werden, um die nationalen Verhaltensregeln für die Führung börsennotierter Aktiengesellschaften unter die Lupe zu nehmen. Hier deutet sich die Gefahr eines Europäischen Superkodexes an.

Diese Mitteilung der Kommission würde weit in die nationalen Rechte eingreifen. Die Bundesregierung sollte sich im Rat dafür einsetzen, diese Empfehlung sorgfältig zu prüfen.

14. Bewertung Lamfalussy-Verfahren

Im März 2002 billigte der Europäische Rat mit Blick auf das Ziel einer fristgerechten Umsetzung des FSAP das so genannte Lamfalussy-Verfahren, das auf der Basis eines 4-Stufen-Modells zu einem schnelleren Gesetzgebungsprozess führen soll.

Nach diesem Verfahren sollen der Rat und das Parlament in dem ihnen übertragenen Bereich im Wege des Mitentscheidungsverfahrens nur noch Rahmenrichtlinien beschließen. Die technischen Details werden dagegen von Regelungsausschüssen ausgearbeitet, die von der EU-Kommission vorgeschlagen und von Vertretern der Mitgliedstaaten in einem Komitologie-Ausschuss beschlossen werden. Die darunter angesiedelten technischen Regelungsausschüsse setzen sich aus Vertretern der nationalen Finanzaufsichtsbehörden zusammen.

Bis Anfang 2004 galt das Lamfalussy-Verfahren als neues Rechtsetzungsverfahren mit dem Ziel der Beschleunigung nur im Bereich der Wertpapiere. Mit Beschluss des Europäischen Parlaments vom 31. März 2004 ist das sog. Lamfalussy-Verfahren vom Wertpapiersektor auch auf den Banken- und Versicherungsbereich und damit letztlich auf die gesamte EU-Finanzmarktrechtsetzung ausgeweitet worden.

Die Erfahrungen mit dem Lamfalussy-Verfahren sind nicht unumstritten. Vor allem in Hinblick auf Fragen der demokratischen Kontrolle wirft das Lamfalussy-Verfahren Fragen auf, denn in diesem Komitologieverfahren entscheiden demokratisch eingesetzte Gremien im Prinzip nur noch über den Rechtsrahmen und nicht mehr über die vollständigen Rechtstexte.

Nach Ablauf einer Prüfungsfrist hat das Europäische Parlament mangels Initiativrechts keine Möglichkeit mehr, in einmal von den Komitologieausschüssen beschlossene Durchführungsmaßnahmen einzugreifen. Es besteht die Gefahr, dass die Komitologieausschüsse bereits Realitäten schaffen, die nicht die eigentliche Absicht des Gesetzgebers widerspiegeln. Da das Europäische Parlament als legitimierte Volksvertretung hier keine weitere Möglichkeit der Einflussnahme hat, befindet sich das Lamfalussy-Verfahren in einem Spannungsfeld:

Einerseits muss die demokratische Kontrolle der Finanzmarktregulierung gegeben sein, andererseits muss der hohen Dynamik der Finanzmärkte Rechnung getragen werden.

Zur Verhinderung einer Beschneidung der Rechte des Europäischen Parlaments durch das Komitologieverfahren muss das Parlament zwingend ein Rückholrecht erhalten mit der Konsequenz, dass ein Rechtssetzungsvorhaben in diesem Falle im klassischen Gesetzgebungsverfahren zu behandeln ist. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, dafür Sorge zu tragen, dass das Europäische Parlament in die Lage versetzt wird, sein Rückholrecht in jedem Stadium des Rechtssetzungsverfahrens auszuüben.

15. Transatlantischer Dialog – EU-/US-Regulierung

Der Anfang 2002 begonnene US-/EU-Finanzmarktdialog über Regulierungsfragen ist bisher insgesamt als Erfolg zu bewerten und muss fortgesetzt werden. Themen bisher waren u. a. Basel II, die EU-Finanzkonglomeraterichtlinie sowie die Harmonisierung internationaler Rechnungslegungsstandards (IAS, US-GAAP). Der Dialog führt zu einem besseren Verständnis der jeweiligen Positionen. Unter anderem hat er bei der Anwendung des Sarbanes-Oxley-Gesetzes auf ausländische Firmen zur Lösung von Konflikten einen Beitrag geleistet. Allerdings verbleiben noch Themen, in denen bisher keine oder nur wenige Fortschritte erzielt werden konnten (unter anderem Aufstellen von Handelsbildschirmen in den USA). Eine stärkere Konvergenz und Äquivalenz von Regulierungsstandards muss sich dabei an den Bedürfnissen des Marktes ausrichten.

16. Frage der europäischen Aufsichtsstrukturen

In der EU kommt es auch im Bereich des Finanzbinnenmarktes auf gleiche Wettbewerbsbedingungen, also ein sog. level playing field an.

Dabei ist eine materiell einheitliche Aufsicht entscheidend. Die hierfür erforderlichen Grundstrukturen sind demgegenüber lediglich eine Folgefrage.

Von entscheidender Bedeutung ist eine effektive Zusammenarbeit der nationalen Aufsichten mit dem Ziel einer einheitlichen Umsetzung der europäischen Finanzmarktregulierung. Mit den genannten Komitologieausschüssen auf dem sog. Level III sind hierzu entsprechende Gremien in den Bereichen Wertpapierwesen, Banken und Versicherungen geschaffen worden. Diese müssen nun weiter mit Leben gefüllt werden.

17. Zusammenarbeit Deutscher Bundestag – Europäisches Parlament

Aufgrund der direkten Auswirkungen einer Vielzahl europäischer Gesetzgebungsakte auf den Finanzplatz Deutschland ist eine frühzeitige und effektive Zusammenarbeit zwischen Deutschem Bundestag und Europäischem Parlament von entscheidender strategischer Bedeutung.

18. Prüfung der Möglichkeit der Einrichtung eines Büros des Deutschen Bundestages in Brüssel

Der Deutsche Bundestag sollte prüfen, ob ab 2005 ein Büro in Brüssel eingerichtet werden kann, so dass aktuelle Entwicklungen u. a. in der europäischen Finanzmarktgesetzgebung mit Auswirkungen auf den Finanzplatz Deutschland zeitnah verfolgt und aktiv parlamentarisch begleitet werden können.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- die oben genannten Grundsätze und Überlegungen als Richtschnur aufzugreifen und zur Grundlage ihrer EU-finanzmarktpolitischen Überlegungen, Aktivitäten und Entscheidungen auf europäischer und nationaler Ebene zu machen,
- ein Gesamtkonzept im Hinblick auf die weitere Entwicklung, Öffnung und Harmonisierung des europäischen Finanzbinnenmarktes und das deutsche Interesse zu formulieren und dieses dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zeitnah zuzuleiten sowie
- die Anstrengungen zur frühzeitigen, aktuellen Information des Deutschen Bundestages über aktuelle Rechtssetzungsvorhaben auf EU-Ebene im Bereich des europäischen Finanzbinnenmarktes fortzusetzen und weiter zu verbessern.

Berlin, den 26. Oktober 2004

Dr. Michael Meister
Heinz Seiffert
Georg Fahrenschon
Leo Dautzenberg
Otto Bernhardt
Klaus-Peter Flosbach
Ernst Hinsken
Volker Kauder
Manfred Kolbe
Hans Michelbach
Stefan Müller (Erlangen)
Peter Rzepka
Norbert Schindler
Christian Freiherr von Stetten
Dagmar Wöhrl
Elke Wülfing
Dr. Angela Merkel, Michael Glos und Fraktion

