

Europäische Finanzmarktintegration: Vorrang für Wettbewerb und Vielfalt

Von Klaus Möller*, Björn Stein** und Patrick Steinpaß***

Zusammenfassung: Die Gestaltung der europäischen Finanzmarktintegration bleibt ein wichtiges politisches Anliegen. Die Diskussionen in Deutschland und auf europäischer Ebene haben aktuell an Intensität zugenommen. Vorrangig bleibt dabei, Stabilität und Nachhaltigkeit der Finanzmarktentwicklung zu gewährleisten. Diese grundsätzlichen Forderungen des Bundesverbands der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. (BVR), des Bundesverbands Öffentlicher Banken Deutschlands e.V. (VÖB) und des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands e.V. (DSGV) werden durch das klare Bekenntnis für eine an Vielfalt und Wettbewerb orientierte europäische Finanzmarktordnung untermauert. Pluralistische Finanzmarktstrukturen sichern effiziente Lösungen für die Verbraucher in Europa.

Summary: Shaping the European financial markets remains an important political task. The political discussion on this issue has recently gained momentum at the national and European level. Therefore, stability and sustainability to safeguard a smooth market development is of utmost importance. The Federal Association of German Cooperative Banks (BVR), the Association of German Public Sector Banks (VÖB) and the German Savings Bank Association (DSGV) are in favor of a design of the European financial markets that clearly focuses on diversity, competition and an organic process of harmonized supervision. Pluralist financial market conditions ensure efficient solutions for customers in Europe.

1 Einleitung

Die europäischen Finanzmärkte unterliegen stetigen Veränderungsprozessen; zugleich ist die Integration der Finanzmärkte und die Schaffung eines europäischen Finanzbinnenmarktes ein erklärtes Ziel der EU. Nach der Einführung des Euro und der fast vollständigen Abarbeitung des Financial Services Action Plan (FSAP) der Europäischen Kommission stellt jetzt die zukunftsfähige Gestaltung der europäischen Finanzmärkte ein zentrales Vorhaben dar. Dies wird auch durch das aktuell veröffentlichte Grünbuch der Europäischen Kommission zur EU-Finanzdienstleistungspolitik in den kommenden fünf Jahren mehr als deutlich (Europäische Kommission 2005). Nach dem letzten Zwischenbericht der Europäischen Kommission sind von 42 im Rahmen des FSAP ursprünglich geplanten Maßnahmen inzwischen 39 Vorhaben auf europäischer Ebene verabschiedet (Europäische Kommission 2004: 6). Nun steht die Umsetzung der europäischen Regelungen in nationa-

* Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. (BVR), E-Mail: k.moeller@bvr.de

** Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e.V., E-Mail: bjoern.stein@voeb.de

*** Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V. (DSGV), E-Mail: Patrick.Steinpass@dsgv.de

les Recht an. Durch die zahlreichen Umsetzungen auf nationaler Ebene werden in der jetzigen Phase auch neue Marktentwicklungen angestoßen.¹

Damit in der entstehenden europäischen Finanzmarktarchitektur Stabilität und Sicherheit garantiert bleiben, ist es Aufgabe der beteiligten Akteure, eine nachhaltige Entwicklung und einen wirksamen Wettbewerb auf den Finanzmärkten zu gewährleisten sowie die lokale und regionale Struktur der Finanzdienstleistungsmärkte stärker zu sichern. Allerdings ist nicht nur die Ausgestaltung von EU-Regulierungsmaßnahmen für die europäische Finanzmarktarchitektur von Bedeutung. Auch die Gesetzgebungsverfahren und die Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden sind für eine europäische Finanzmarktintegration relevant, die einen wirksamen Wettbewerb zwischen unterschiedlich verfassten Anbietern mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen sicherstellt.

Im Folgenden wird zunächst dargestellt, warum ein pluralistischer Wettbewerb für den europäischen Finanzmarkt wichtig ist und was dies wiederum für Harmonisierungsmaßnahmen in der EU bedeutet. Daran schließt sich die Untersuchung der Leistungsfähigkeit des aktuellen Gesetzgebungsprozesses an. Es folgt die Entwicklung eines Leitbildes, an dem sich künftige EU-Regulierungsmaßnahmen orientieren sollten. Zum Schluss wird erläutert, wie durch eine bessere Koordination nationaler Bankenaufsichtssysteme eine nachhaltige Entwicklung und ein wirksamer Wettbewerb auf den EU-Finanzmärkten gewährleistet werden können.

2 Wirksamer Wettbewerb auf einem pluralistischen Bankenmarkt

„Es gibt kein Modell des einzig richtigen Finanzsystems, das in allen Ländern zu allen Zeiten die besten Ergebnisse garantiert“ (Weber 2005: 10).

Diese Aussage des Präsidenten der Deutschen Bundesbank trifft insbesondere für die Bankenmärkte der Europäischen Union zu.² Hier ist gerade der Wettbewerb von rechtlich unterschiedlich verfassten Anbietern mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen und unterschiedlichen Produkten und Dienstleistungen ein entscheidender Treiber für den Integrationsprozess auf den Finanzmärkten. Dies zeigen zahlreiche gut funktionierende Bankenmärkte in verschiedenen Mitgliedstaaten Europas, auf denen insbesondere rechtlich eigenständig organisierte, kleinere Retail-Banken im Wettbewerb mit als Aktiengesellschaften organisierten Großbanken für eine gute Versorgung in der Fläche mit Finanzdienstleistungen sorgen (z. B. Spanien und Frankreich).³

¹ Von der Umsetzung in nationales Recht sind auch jene Kreditinstitute betroffen, die der Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. (BVR), der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e.V. (VÖB) und der Deutsche Sparkassen- und Giroverband e.V. (DSGV) vertreten. Die Mitgliedsinstitute repräsentierten im Jahre 2004 zusammen – gemessen an der Bilanzsumme – 53 % des deutschen Bankenmarktes. Im Einzelnen sind dies 1 858 von insgesamt 2 399 Kreditinstituten sowie 28 739 Geschäftsstellen (einschließlich Hauptstellen) von insgesamt 35 760 (Deutsche Bundesbank 2005). Diese stellen bedeutende Akteure in einem im Zeichen der Globalisierung sich rasch wandelnden und von hoher Wettbewerbsintensität gekennzeichneten Markt für Bank- und Finanzdienstleistungen dar.

² Auch die vergleichende Finanzsystemforschung hat gerade erst begonnen, die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Finanzsysteme zu erforschen (Allen et al. 2004).

³ Die Expertengruppe der Europäischen Kommission stellte in ihrem Abschlussbericht vom Juni 2004 fest, dass es keinen Beweis dafür gibt, dass ein bestimmtes Geschäftsmodell, eine Unternehmensstruktur oder eine Rechtsform für den Verbraucher größere Vorteile bietet als andere Alternativen. Daraus folgt, dass die Gesetzgebung keine Unternehmensform beziehungsweise keinen Vertriebskanal bevorzugen sollte (Expert Group on Banking 2004).

2.1 Bankenstrukturen spiegeln Vielfalt der Volkswirtschaft wider

Bankenstrukturen sind immer auch ein Abbild der Historie und der gesamtwirtschaftlichen Strukturen eines Landes. Dies bedeutet gerade für Volkswirtschaften, deren Wertschöpfung – wie in Deutschland – maßgeblich von kleinen und mittleren Unternehmen geprägt wird, dass ihr Finanzsektor entsprechende Finanzierungsinstrumente anbietet.

Letztendlich bestimmt in einem nachfrageorientierten Markt der Verbraucher, welche Produkte und welche Anbieter im Wettbewerb Bestand haben. Insbesondere im Bereich des *retail banking* favorisiert nur eine sehr geringe Anzahl von Verbrauchern Produkte ausländischer Anbieter. Vielmehr ziehen die Verbraucher bei der Auswahl ihres Finanzdienstleistungsunternehmens oft ein inländisches Unternehmen in die engere Wahl. Beispielsweise wollen 79 % der Bürger der EU-15-Staaten nach einer Umfrage der Europäischen Kommission in den nächsten fünf Jahren kein Bankkonto in einem anderen EU-Mitgliedstaat eröffnen. Auf eine Kreditkarte aus einem anderen Mitgliedstaat verzichten ebenfalls 80 % (Eurobarometer 2003: 48 ff.). Grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen entsprechen demnach nicht den Verbraucherpräferenzen.. Auch die Europäische Zentralbank hat in ihren 2003 und 2004 veröffentlichten Berichten über die Finanzmarktstrukturen in Euroland darauf hingewiesen, dass sich an der lokalen Prägung der Retail-Märkte für Finanzdienstleistungen in Zukunft kaum etwas ändern werde, sondern dass kleinere, vor Ort vertretene Kreditinstitute weiterhin eine dominierende Rolle spielen werden (ECB 2002, ECB 2003, ECB 2004). Dies bringen auch die in der letzten Legislaturperiode im Juni 2005 im Deutschen Bundestag verabschiedeten Anträge zum Ausdruck (Deutscher Bundestag 2005).

Die Forderung einiger internationaler Finanzkonzerne nach EU-weit einheitlichen Lösungen auf den Retail-Märkten entspricht somit nicht der Nachfrage. Hinzu kommt, dass staatlich verordnete Einheitlichkeit und Standardisierung der Anbieterstrukturen und des Produktangebotes den Wettbewerb nicht zwangsläufig fördern. Hier sei daran erinnert, dass Produkthomogenität nur im statischen Modell des vollkommenen Wettbewerbs zu einheitlichen Preisen und Allokationseffizienz führt (Samuelson und Nordhaus 1985: 475 ff. und 678 f.). In dynamischen Marktmodellen sind jedoch gerade im Zeitablauf Unterschiede in Produkten, Dienstleistungen und Preisen die Treiber, die zu dynamischen Marktprozessen führen (Bartling 1998).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass für einen stabilen europäischen Finanzmarkt ein wirksamer Wettbewerb zwischen unterschiedlichen, national, lokal und regional geprägten Finanzdienstleistungsunternehmen gewährleistet sein muss. Den Wettbewerb beschränkende abschließende Harmonisierungen oder Maximalharmonisierungen der gesetzlichen Regelungen, die insbesondere den Retail-Bankenmarkt betreffen, sind keine Wege, einen funktionsfähigen und effizienten europäischen Finanzmarkt zu schaffen. Davon ausgehend stellt sich die Frage, wie groß der Harmonisierungsbedarf in der europäischen Finanzwirtschaft ist.

2.2 Wie viel Harmonisierung ist nötig?

Um mögliche Handelshemmnisse im Bankensektor abzubauen, könnte die Festlegung gleicher Rahmenbedingungen, (sogenannter Schlüssel-Regelungen (*key principles*)), für

ausgewählte Bereiche der europäischen Finanzmärkte – in enger Abstimmung mit den Marktteilnehmern – zielführend sein. Jedoch darf Harmonisierung nicht zum Selbstzweck werden. Die Beseitigung von Hindernissen im grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr führt nicht automatisch zu einer Nutzensteigerung auf Verbraucherseite. Sie kann sogar zu Kostensteigerungen führen, die letztlich durch die Verbraucher zu tragen sind. (Hier wird nur über den Verbraucher argumentiert, allerdings sind auch noch die anderen Akteure zu berücksichtigen: hier keine Ergänzung, denn Harmonisierung wird für die Verbraucher gemacht, nicht für die Kreditwirtschaft.)

Die Problematik einer vollständigen Harmonisierung wird durch die Diskussionen über eine Verbraucherkreditrichtlinie der Europäischen Kommission deutlich. Schon bei der Erstellung der ersten Entwürfe dieser Richtlinie sind Prozesse in Gang gekommen, in denen die einzelnen Mitgliedstaaten bestrebt sind, jeweils eigene Schutzkonzepte für die Verbraucher durchzusetzen. Dies führt zu einer Kumulation der Verbraucherschutzvorschriften, die wiederum marktferne Regelungen nach sich ziehen und eingespielte vertrauensstiftende Marktgepflogenheiten für Kunden und Anbieter in Frage stellen. Da jedes Land unterschiedlich betroffen ist, sollte durch die Erarbeitung harmonisierter Mindeststandards ein „level playing field“ geschaffen werden, welches dem nationalen Gesetzgeber erlaubt, die Vorgaben der Richtlinie unter Berücksichtigung nationaler und regionaler Aspekte (u. a. Marktusancen) pragmatisch ins innerstaatliche Recht umzusetzen, damit die Marktkräfte hierdurch gestärkt werden können.

In diesem Zusammenhang wird nun neuerdings auf europäischer Ebene die grundsätzliche Frage nach einem sogenannten „26. Regime“ aufgeworfen. Darunter wird ein eigenes europäisches Rechtssystem verstanden, das Banken und Kunden die Wahl lässt, sich zwischen dem nationalen oder dem europäischen System entscheiden zu können. Ein solches europäisches System müsste jedoch erst noch geschaffen werden und wäre mit einer bereits im Vorfeld ausführlich zu führenden Diskussion über die grundsätzliche Problematik verbunden. Durch die Einführung eines 26. Regimes dürften keine Wettbewerbsungleichheiten entstehen. Der Systemwettbewerb zwischen dem europäischen Rechtssystem und den nationalen Systemen müsste weiterhin gewährleistet bleiben. Dies ist aber nach den bisherigen Zentralisierungs- und Vereinheitlichungsbestrebungen und Erfahrungen der Kreditwirtschaft mit der europäischen Regulierung nicht zu erwarten. Werden die Erkenntnisse der neuen politischen Ökonomie einbezogen (North 1996), besteht der Anreiz für die europäische Ebene, das geschaffene 26. Regime nach kurzer Zeit als verbindlich zu erklären und damit de facto die nationalen Regelungen auszuhebeln. Damit würde das 26. Regime massiv in die Rechtsetzungskompetenz und in das Rechtsgefüge der einzelnen Mitgliedstaaten einwirken. Ein echtes Nebeneinander von nationalen Regelungen und 26. Regime würde es dann nicht mehr geben.⁴ Dies würde dem Prinzip der Subsidiarität zuwiderlaufen. Ein 26. Regime, das im Kern eine Maximalharmonisierung der nationalen Standards verfolgt, würde keinen wirksamen Standortwettbewerb zulassen und die Produktvielfalt und -innovation in Europa stark beeinträchtigen.

⁴ Die oft als Anwendungsbereiche des 26. Regimes genannten Beispiele wie die Europäische Aktiengesellschaft, die Europäische Genossenschaft oder Regelungen für den Zahlungsverkehr scheinen bis jetzt nicht realisierbar zu sein. Im Bereich der Rechtsformen für Unternehmen gibt es keinen wirklichen Wettbewerb von nationalstaatlichen und europäischen Regelungen. Vielmehr werden die jeweiligen Rechtsformen nur europaweit verfügbar gemacht. Im Zahlungsverkehr gibt es letztlich nichts anderes als eine einheitliche verbindliche, europarechtliche Vorgabe, die keinen Raum mehr für nationale Regelungen lässt.

Der Umfang von Harmonisierungsmaßnahmen sollte sich daher zunächst nach folgenden Empfehlungen richten:

- Im Rahmen von Harmonisierungsmaßnahmen sollten sowohl die Bedürfnisse der Verbraucher als auch die der Finanzdienstleistungsunternehmen berücksichtigt werden.
- Harmonisierungsmaßnahmen sollten nur für solche Bereiche vorgesehen werden, die für die Finanzmarktintegration wichtig sind.
- Der Nutzen von Harmonisierungsmaßnahmen muss höher sein als die Kosten, die für die Implementierung derselbigen entstehen. Diese Nutzenermittlung muss sowohl für die Verbraucher als auch für die Finanzwirtschaft positiv ausfallen.⁵
- Harmonisierungsmaßnahmen sollten auf zu beseitigende Hindernisse gut ausgerichtet und effizient sein (*targeted harmonization*).
- Die ausgewählten Maßnahmen sollten angemessen sein. Harmonisierung, die dazu führt, dass ein zu hoher Grad an Regulierung entsteht, hemmt – aufgrund der damit einhergehenden kostensteigernden Effekte – die Innovation von Finanzdienstleistungen und -produkten und verhindert die weitere Finanzmarktintegration.

3 Die Leistungsfähigkeit des aktuellen EU-Gesetzgebungsrahmens

Bei der Entwicklung von Regelungen für die Finanzwirtschaft sind leistungsfähige Gesetzgebungsverfahren notwendig. Im Dezember 2002 beschloss der Rat der Europäischen Union den komplexen und langwierigen EU-Gesetzgebungsprozess auch im EU-Finanzsektor zu vereinfachen und zu beschleunigen. Ein vierstufiges Verfahren, das sogenannte Lamfalussy-Verfahren, gilt seitdem für alle finanzwirtschaftlichen Gesetzgebungsprozesse.⁶

⁵ Kosten-Nutzen-Analysen sollten dabei vor jeder zukünftigen gesetzlichen Maßnahme durchgeführt werden, um die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen jeder einzelnen Maßnahme im Vorhinein möglichst exakt ermitteln zu können. Dies gilt auch für internationale Standards, die in europäisches Recht übertragen werden sollen.

⁶ Das Lamfalussy-Verfahren sieht vor, dass die EU-Organe unter Federführung der Kommission die politische Rahmenrechtsetzung (1. Stufe) vornehmen. Die Ausarbeitung der detaillierten Durchführungsbestimmungen wird von der Kommission mit Unterstützung von vier Fachausschüssen vorgenommen (2. Stufe). Dabei handelt es sich um den Europäischen Bankenausschuss (EBC), den Europäischen Wertpapierausschuss (ESC), den Europäischen Ausschuss für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPC) und den Finanzkonglomeratausschuss (EFCC) für Fragen der Beaufsichtigung sektorübergreifender Konzerne. Sie stimmen über die von der Kommission vorgelegten Durchführungsbestimmungen ab. Die Kommission kann diese unmittelbar erlassen, wenn sich in den zuständigen Fachausschüssen hierzu eine qualifizierte Mehrheit findet. Bei der Entwicklung der Durchführungsbestimmungen wird die Kommission wiederum von Expertenausschüssen auf der 3. Stufe des Lamfalussy-Verfahrens beraten. Diese besteht aus dem Ausschuss der europäischen Bankaufsichtsbehörden (CEBS), dem Ausschuss der europäischen Wertpapierregulierungsbehörden (CESR) sowie dem Ausschuss der europäischen Aufsichtsbehörden für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (CEIOPS). Neben der Beratung und Unterstützung der Kommission bei der Entwicklung der technischen Durchführungsbestimmungen beschäftigen sich die Expertenausschüsse mit der konsistenten Umsetzung der europäischen Rechtsakte und der Angleichung der aufsichtlichen Praxis im europäischen Markt für Finanzdienstleistungen. Auf der 4. Stufe achtet die Kommission – in intensiver Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, den Regulierungsbehörden in Stufe 3 und dem privaten Sektor – auf eine einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts.

Dieses Verfahren kann jedoch aufgrund der zu beobachtenden Auswirkungen auf finanzwirtschaftliche Gesetzgebungsprozesse nicht uneingeschränkt befürwortet werden. Erstens wird der Gesetzgebungsprozess durch das Lamfalussy-Verfahren nicht notwendigerweise beschleunigt. Die Verabschiedung der Marktmissbrauchsrichtlinie, der Prospektrichtlinie oder die Überarbeitung der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie (jetzt: Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente) haben erhebliche Zeit bis zu ihrer endgültigen Fassung benötigt. Zweitens trägt das Lamfalussy-Verfahren nicht unbedingt zu einer inhaltlichen Verbesserung von Regulierungsmaßnahmen bei. Beispielsweise können das Übermaß an Harmonisierung und damit zu weitgehende Berichtspflichten im Rahmen der Prospektrichtlinie möglicherweise abschreckende Auswirkungen für Anbieter aus Nicht-EU-Ländern haben. Schließlich müssen Aussagen etwa der Art, das Lamfalussy-Verfahren habe die Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens verbessert, kritisch hinterfragt werden. Eher das Gegenteil ist festzustellen, denn beispielsweise ist die Arbeit des European Securities Committee (ESC) für den Wertpapierbereich sehr intransparent und die Mehrzahl der Marktteilnehmer wird gerade in den Konsultationsprozess zu spät miteinbezogen. Im Regelfall ist daher zu befürchten, dass es im Rahmen des Lamfalussy-Verfahrens – aus den genannten Gründen – zu asymmetrischen Lösungen kommt, die nicht praxiskonforme Rahmenbedingungen schaffen und damit zu lang anhaltenden, neuen Diskussionsprozessen führen.

Die Probleme, die bei aktuellen Gesetzgebungsvorhaben auf EU-Ebene auftreten, weisen darauf hin, dass eine gewisse Flexibilität bei der Umsetzung europäischer Regeln zur Berücksichtigung länderspezifischer Besonderheiten beibehalten werden muss. Dies wird gerade vor dem Hintergrund des zunehmenden Standortwettbewerbs im Europa der 25 Mitgliedstaaten immer wichtiger. Daher sollten bei der Umsetzung von Harmonisierungsmaßnahmen grundsätzlich EU-Richtlinien als Regulierungsinstrumente vorgesehen werden, die – anders als EU-Verordnungen – geeignet sind, landesspezifische Regelungen zu berücksichtigen. Diese Prioritäten hat auch der neue für den Finanzdienstleistungsbereich zuständige EU-Kommissar McCreevy aufgegriffen. Nunmehr ist klar, dass es keinen neuen umfassenden Aktionsplan Finanzdienstleistungen – keinen FSAP II – geben wird. Dennoch wird nach der Veröffentlichung des Grünbuchs zur Finanzdienstleistungspolitik (2005–2010) nun vor allem über die Vision des einheitlichen Finanzdienstleistungsmarktes diskutiert (Europäische Kommission 2005).

4 Ein Leitbild für die zukünftige EU-Finanzmarktintegration

Der bisherige Umsetzungsprozess der EU-Finanzmarktregulierung hat einen positiven Beitrag zur Integration der Finanzmärkte geleistet. Jedoch wurden viele neue Regelungen, neue Institutionen und neue Aufsichtsstrukturen erst geschaffen und die wichtigsten Maßnahmen des Financial Services Action Plan (FSAP) müssen noch in die Praxis umgesetzt werden. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass sich diese Strukturen im Hinblick auf die Effizienz und die nachhaltige Stabilität der Finanzmärkte bewähren und organisch weiterentwickeln. Um einen hohen Grad an Stabilität und Sicherheit im Banken- und Finanzsystem der Europäischen Union zu gewährleisten, sollte daher eine prinzipiengestützte Herangehensweise an die künftige EU-Finanzmarktintegration erfolgen. Anders ausgedrückt: Sowohl die Umsetzung des Financial Services Action Plan als auch zukünftige EU-Regulierungsmaßnahmen sollten sich an einem umfassenden Leitbild orientieren, das einen wirksamen Wettbewerb und eine pluralistische Bankenstruktur sichert. Qualität,

Systematik und Konsistenz der Finanzmarktregulierung wären garantiert, wenn alle politischen Entscheidungsträger in der EU sich diesem Leitbild verpflichtet fühlten.

Darüber hinaus wäre es ein positives Signal an die Märkte wie auch an konkurrierende Finanzzentren weltweit, wenn sich das Europäische Parlament, der Ministerrat und die Europäische Kommission in einer gemeinsamen Erklärung diesem Leitbild als Vision für eine wirksame und effiziente Finanzmarktgesetzgebung stärker anschließen würden. Die einzelnen Leitsätze dieses Leitbildes⁷ sollen im Folgenden genauer dargestellt werden.

4.1 Europäische Finanzmarktregeln am Ziel gesamteuropäischer Effizienz orientieren

Funktionsfähige, stabile und effiziente Finanzmärkte sind eine der Voraussetzungen für eine dynamische Entwicklung von Wirtschaftsräumen. Gesetzgeberische und regulatorische Maßnahmen im Bereich der EU-Finanzmarktregulierung sollten sich daher an dem Ziel orientieren, Rahmenbedingungen (*key principles*) zu schaffen, unter denen die Finanzmärkte einen substantiellen Beitrag zum Wachstum in den EU-Mitgliedstaaten leisten können. Der Logik des Ziels, einen europäischen Finanzbinnenmarkt zu schaffen, der nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum in Europa fördert, entspricht es dabei, europäische Finanzmarktregeln am Ziel gesamteuropäischer Effizienz zu orientieren.

4.2 Internationale Wettbewerbsfähigkeit als Prüfmaßstab der EU-Rechtsetzung verankern

Ziel aller Bemühungen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der europäischen Finanzmärkte sollte es sein, in den kommenden Jahren die internationale Wettbewerbsfähigkeit – nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Lissabon-Prozesses – zu steigern, indem ein schlanker, in sich logischer und angemessener Rahmen für einen effizienten Finanzbinnenmarkt geschaffen wird. Aufgabe der EU-Gesetzgeber und Regulatoren ist es, die Wirkung ihres Handelns auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU noch stärker im Blick zu haben. Darüber hinaus wäre es wünschenswert, internationale Vereinbarungen wo immer möglich und sinnvoll inhaltlich identisch in nationale Regeln umzusetzen. Dabei muss sichergestellt sein, dass die Besonderheiten des europäischen Finanzmarktes ausreichend berücksichtigt und gleiche Wettbewerbsbedingungen in der EU und innerhalb einzelner Mitgliedstaaten nicht gefährdet werden. Insgesamt ist ein stärkerer, seiner Rolle angemessener Auftritt Europas für die Funktionsfähigkeit und Stabilität auf den Finanzmärkten im Zeitalter der Globalisierung unabdingbar.

4.3 Europäischer Ordnungsrahmen: Vielfalt sichert Wettbewerb

Die Kreditinstitute können und wollen nach eigener Kultur und Tradition auf Grundlage ihres Image beziehungsweise ihrer Marke, ihrer Haftungssysteme und ihren spezifischen Kundenangebote eigenständig im Wettbewerb bestehen. Letztlich wird der Markt ent-

⁷ Auch die Expertengruppe bei der Europäischen Kommission hat in ihrem Bericht vom Juni 2004 einige Prüfsteine genannt, anhand derer die Notwendigkeit neuer Legislativmaßnahmen geprüft werden sollten (Kosten-Nutzen-Analysen, Stärkung des Kundenvertrauens) (Expert Group on Banking 2004: 45 ff.).

scheiden, welche Finanzdienstleistungsunternehmen am Markt erfolgreich sind. Der Wettbewerb hat auch in der Vergangenheit dazu geführt, dass sich die Strukturen in den Banken selbst verändert haben. So wurden effizientere Ablaufstrukturen geschaffen und die Kosten reduziert, Geschäftsstrategien angepasst, neue Dienstleistungen und Produkte entwickelt, neue Vertriebswege forciert und Konsolidierungen⁸ mittels Fusionen vorgenommen. Vor allem hat jedoch der Verbraucher vom zunehmenden Wettbewerb durch eine größere Produktvielfalt zu günstigeren Konditionen profitiert.

4.4 Eigenverantwortung bekräftigen; Selbstregulierung als Instrument stärker nutzen

Die Rechtsetzung in der EU muss auf dem Leitbild des mündigen Bürgers beruhen. Das bedeutet, dass die Finanzdienstleistungsindustrie dem Verbraucher nicht das – mit jeder Investition verbundene – wirtschaftliche Risiko abnehmen kann. Es kann auch nicht das Ziel europäischer Gesetzgebung sein, den Verbraucher vor sich selbst zu schützen und ihm letztlich die Möglichkeit zu eröffnen, die wirtschaftlichen Konsequenzen seines Handelns auf die Finanzdienstleistungsindustrie abzuwälzen. Grundsätzlich sollte der Eigenverantwortung der Marktteilnehmer Vorrang gegenüber staatlicher Regulierung eingeräumt werden.

Von den Marktteilnehmern entwickelte eigene Produkt- und Dienstleistungsstandards sollten die Richtschnur für die politische Gestaltung von technischem Fortschritt und Innovation auf den Finanzmärkten sein. Damit hier eine regelmäßige Rückkoppelung mit der Politik entsteht, sollten die Europäische Kommission und das Europäische Parlament sowie die entsprechenden Ratsarbeitsgruppen die Finanzwirtschaft in einen regelmäßigen Dialog über die Entwicklung solcher technischen Standards für Europa einbinden. Ebenso sollte im Vorfeld neuer Rechtssetzungsmaßnahmen stets geprüft werden, ob das Regelungsziel nicht besser durch eine Selbstregulierung der Marktteilnehmer erreicht werden kann. Der europäische und die nationalen Gesetzgeber sollten durch klare rechtliche Rahmenbedingungen dafür Sorge tragen, dass ein Konflikt von Selbstregulierungsmaßnahmen mit den Regeln des Wettbewerbsrechts von vornherein weitgehend vermieden werden kann.

4.5 Regulierungsdichte abbauen, Überregulierung vermeiden

Staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen sollten sich grundsätzlich auf ein Minimum durch konsequente Kosten-Nutzen-Analysen vor jeder weiteren Gesetzgebung beschränken. Eine Überregulierung ist ebenso zu vermeiden wie die Verlagerung der Kosten hoheitlicher Aufgaben auf die Finanzwirtschaft. Darüber hinaus sollten Berichtspflichten zu statistischen und regulatorischen Zwecken soweit wie möglich vereinheitlicht, entsprechende Formate standardisiert und möglichst schlank ausgestaltet werden.

⁸ Allerdings sind Konsolidierungen nicht immer von Vorteil, insbesondere wenn sie die Konzentration der Anbieter im Finanzdienstleistungsbereich zu Lasten des Wettbewerbs drastisch erhöhen. Auch hier trägt der Verbraucher mit seinem Marktverhalten dazu bei, welcher Konzentrationsgrad in einer Region oder in einem Land entsteht. Die Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass Verbundstrukturen ein Garant für die Sicherung des Wettbewerbs in der Fläche und somit günstiger Konditionen für die Verbraucher sind. In Ländern mit starker Konzentration im Retail-Markt können dagegen ein Marktausschluss bestimmter Verbrauchergruppen oder deutlich höhere Finanzdienstleistungsentgelte für die Verbraucher festgestellt werden (z. B. Großbritannien).

Gerade für die Finanzwirtschaft droht das Maß der Bürokratie insbesondere aufgrund der vom nationalen und EU-Gesetz- und Verordnungsgeber auferlegten vielfältigen Berichts- und Informationspflichten sowie der zu implementierenden bankinternen Sicherungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung überhand zu nehmen. Das erfolgreiche Auftreten am Markt gegenüber dem Kunden wird erheblich erschwert durch die Verpflichtung zur Bewältigung hochkomplexer, bürokratischer Regulierungsanforderungen. Soweit sich eine Entwicklung weg von einer quantitativen und hin zu einer stärker risikoorientierten und effizienten Aufsicht ergibt, sollten neue Anforderungen nicht ohne kritische Hinterfragung der bestehenden Aufsichtsanforderungen zusätzlich eingeführt werden. Nicht mehr zeitgemäße Aufsichtsinstrumente und Reportinganforderungen sollten ersatzlos gestrichen werden.

Eine ernsthafte Diskussion über den Abbau von Bürokratie und Überregulierung kann sich nicht auf die Erörterung einzelner Vorschriften beschränken. Auch werden sich für zahlreiche Einzelbestimmungen – isoliert betrachtet – häufig durchaus plausible Rechtfertigungen finden lassen. Wenn die Trendwende gelingen soll, dann muss der Blick jedoch auf die Gesamtheit des Regulierungsgeflechtes ausgeweitet werden. Insofern sollte eine Evaluierung der bestehenden Vorschriften vorgenommen und deren Vereinfachung, Konsolidierung sowie stärkere Kohärenz vorangetrieben werden.

4.6 Kundenvertrauen nachhaltig stärken

Ziel der europäischen Rechtsetzung im Bereich der Finanzdienstleistungen sollte es sein, geeignete Bedingungen für die Kunden und Bürger Europas zu schaffen, so dass die mit der Einführung des Euro geschaffenen Möglichkeiten einer dauerhaft integrierten Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft auch bei den täglichen Geschäften der Bank- und Versicherungskunden ihren Niederschlag finden.

Die Bürger fassen als Kunden dann Vertrauen in Europa, wenn sie über einen wirksamen Wettbewerb leistungsfähige Dienstleistungen und Produkte von einer Vielzahl von Anbietern angeboten bekommen. Zentrale Herausforderung bleibt daher, dass die Verbraucher den Binnenmarkt durch größere Produktvielfalt und spürbare Leistungs- und Preisvorteile erfahren können. Dazu sind einfache Regelungen zum Verbraucherschutz erforderlich, die das grenzüberschreitende Angebot von Finanzdienstleistungen erleichtern.⁹

4.7 Innovationsfähigkeit der Marktteilnehmer fördern

Finanzmarktregulierung sollte die Innovationsfähigkeit der Produktanbieter sowie die Einführung neuer Produkte nicht bremsen, sondern fördern. Dies gilt mit Blick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Finanzdienstleistungsunternehmen ebenso wie mit Blick auf das Ziel, jederzeit ein Produktspektrum verfügbar zu haben, welches den sich wandelnden und vielfältigen Bedürfnissen der Kunden entspricht. Insbesondere mit

⁹ Aufgrund der bereits bestehenden Regelungstiefe und -dichte im weit entwickelten Bereich des europäischen Verbraucherschutzes sollte dieser Bereich nicht weiter reguliert werden. Das Postulat des „mündigen Verbrauchers“ sollte fortbestehen. Die Entscheidungsfreiheit des Verbrauchers darf nicht durch ein Übermaß an Regulierung eingeschränkt werden. Denn letztlich trägt der Verbraucher die Kosten, die durch zusätzlichen Verbraucherschutz entstehen.

Blick auf den Vertrieb von Bankdienstleistungen und die Beratung auf den Retail-Bankmärkten sollte vermieden werden, staatlicherseits Produktstandards zu setzen, die das Innovationspotential der Märkte hemmen.

Die EU-Rechtsetzung sollte daher – ungeachtet der Notwendigkeit, die Auswirkungen von Produktinnovationen auf die Finanzmarktstabilität angemessen zu prüfen und zu würdigen – bei der Entwicklung neuer Prozesse und Produkte hinreichend Zeit für einen marktwirtschaftlichen Entdeckungswettbewerb lassen und diesen nicht durch eine zu frühe Standardisierung und Regulierung hemmen.

5 Fazit und Ausblick

Um die Stabilität der Finanzmärkte sicherzustellen, muss in der EU eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsorgane herbeigeführt werden. Eine zentrale EU-Bankenaufsicht ist jedoch aufgrund der Schaffung zusätzlicher bürokratischer Strukturen und ihrer „Distanz“ zu den länderspezifischen Besonderheiten abzulehnen. Insofern muss sich die europäische Finanzaufsicht den veränderten und zunehmend komplexer werdenden Anforderungen im Rahmen eines organischen Prozesses anpassen, um auch in Zukunft eine nachhaltige Stabilität der Finanzmärkte und eine Wettbewerbsneutralität der Aufsicht zu gewährleisten.

Die bisherigen und nun neu geschaffenen Aufsichtsstrukturen in der EU sollten aufgrund der örtlichen Nähe künftig in noch stärkerem Maße ein schnelles risikoorientiertes Eingreifen, das den Besonderheiten des jeweiligen Marktes Rechnung trägt, garantieren. Die Aufsicht muss dabei insbesondere die Gegebenheiten auf den lokal und regional strukturierten Märkten im Retail- und Wholesalebanking verstärkt berücksichtigen. Ein Blick auf die Aufsichtstrends in den Vereinigten Staaten zeigt, dass sich auch dort die Banken zunehmend stärker wieder in den Bundesstaaten prüfen lassen. Nach den negativen Erfahrungen mit der Aufsicht, zum Beispiel im Zusammenhang mit Enron, erscheinen marktnahe Vor-Ort-Prüfungen sinnvoll – auch im Hinblick auf die damit verbundenen Kostenersparnisse für die Banken.

Als Grundsatz für die Koordinierung der Aufsicht sollte daher gelten: Unternehmen, die sich im gleichen Markt bewegen, müssen vergleichbaren Aufsichtsstandards unterliegen (Schaffung und Sicherung eines *level playing field* zwischen nationalen und international tätigen Banken). Darüber hinaus würde die Einführung eines sogenannten *Two-tier-Systems* (europäische Aufsicht für grenzüberschreitend tätige Banken und nationale Aufsicht für national/regional tätige Banken) – wie jüngst von einigen Abgeordneten des Europäischen Parlaments gefordert (Europäisches Parlament 2005: 6) – zu einer künstlich induzierten Aufspaltung der Märkte, Aufsichtsarbitrage sowie erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zwischen den auf nationaler und regionaler Ebene konkurrierenden Banken in der EU führen. Zudem müssten die Mitgliedstaaten entsprechende Souveränitätsrechte zuvor auf die EU übertragen. Insofern ist der Vorschlag zur Errichtung eines zweistufigen Aufsichtsregimes im Hinblick auf die tatsächlichen Gegebenheiten und die organisch gewachsene Vielfalt von Banken- und Finanzsystemen im EU-Binnenmarkt abzulehnen.

Aufgrund der lokal und regional strukturierten Märkte in der EU – gerade im *retail banking* – sollten daher insbesondere intensivste Kooperationen zwischen den einzelnen na-

tionalen Aufsichtsbehörden Finanzkrisen verhindern helfen, die die gesamte europäische Ebene betreffen. Zukunftsweisende Bedeutung kommt dabei der Entwicklung und Förderung gemeinsamer sowie bewährter Aufsichtspraktiken (Best-Practice-Verfahren) zu, dies im Rahmen eines intensiven Kooperationsprozesses zwischen den EU-Bankenaufsichtsbehörden. Eine engere Abstimmung der nationalen Aufsichtsbehörden in der EU sollte aber auch den Abbau und die Abschaffung multipler Berichtspflichten sowie die Etablierung einer verbindlichen Autorisierung von Risikomodellen durch die Heimatlandaufsicht zum Ziel haben. Eine zentral ausgerichtete Behördenstruktur scheint hingegen zur Berücksichtigung landesspezifischer Regelungen nicht geeignet. Die Banken, die den Mittelstand und breite Kundenschichten mit Finanzdienstleistungen in den Regionen versorgen, könnten von einer einheitlichen zentralisierten europäischen Aufsicht nicht profitieren, wären aber dennoch mit Kosten für die Umstellung auf eine europäische Aufsicht (u. a. durch neue Melde- und Berichtspflichten, Formulare, IT-Anpassungen etc.) erheblich belastet.

Literaturverzeichnis

- Allen, F. und D. Gale (2004): *Comparative Financial Systems: A Discussion*. In: A.S. Boot, S. Bhattacharya und A. Thakor (2004): *Credit, Intermediation, and the Macroeconomy*. Oxford, Oxford University Press, 699–770.
- Bartling, H. (1998): *Leitbilder der Wettbewerbspolitik*. München, Vahlen.
- Deutsche Bundesbank (2005): *Bankenstatistik April 2005*. Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 1. Frankfurt a.M.
- Deutscher Bundestag (2005): Europäische Finanzmärkte – Integration durch Wettbewerb und Vielfalt voranbringen. Anträge von SPD/Bündnis90/Die Grünen sowie von CDU/CSU/FDP vom Juni 2005.
- Europäische Kommission (2004): *Finanzdienstleistungen. Über den Berg. Vorbereitung für die nächste Phase der europäischen Kapitalmarktintegration*. 10. Fortschrittsbericht. Brüssel. Download unter: http://europa.eu.int/comm/internal_market/finances/docs/actionplan/index/progress10_de.pdf (Stand: 9. Mai 2005)
- Europäische Kommission (2005): *Grünbuch zur Finanzdienstleistungspolitik (2005 – 2010)*. KOM (2005) 177. Brüssel. Download unter: http://europa.eu.int/comm/internal_market/finances/docs/actionplan/index/green_de.pdf (Stand: 9. Mai 2005)
- Europäische Zentralbank (2005): *Konsolidierung und Diversifizierung im Bankensektor des EU-Währungsgebiets*. EZB-Monatsbericht vom Mai 2005. Download unter: www.bundesbank.de/download/ezb/monatsberichte/2005/200505ezb_mb_gesamt.pdf (Stand: 24. Mai).
- Europäisches Parlament (2005): Entwurf eines Berichts über den derzeitigen Stand der Integration der Finanzmärkte der Europäischen Union (PR\553131DE.doc). Download unter: [www2.europarl.eu.int/registre/commissions/econ/projet_rapport/2005/353423/ECON_PR\(2005\)353423_DE.pdf](http://www2.europarl.eu.int/registre/commissions/econ/projet_rapport/2005/353423/ECON_PR(2005)353423_DE.pdf) (Stand: 9. Mai).
- European Central Bank (2002): *Structural Analysis of the EU Banking Sector*. Download unter: www.ecb.int/pub/pdf/other/eubksectorstructureen.pdf (Stand: 9. Mai 2005).
- European Central Bank (2003): *Structural Analysis of the EU Banking Sector*. Download unter: www.ecb.int/pub/pdf/other/eubksectorstructure2003en.pdf (Stand: 9. Mai 2005).
- European Central Bank (2004): *Report on EU Banking Structures*. Download unter: www.ecb.int/pub/pdf/other/reportoneubankingstructure112004en.pdf (Stand: 9. Mai 2005).

- Expert Group on Banking (2004): Financial Services Action Plan: Progress and Prospects. Download unter: www.europeansecuritisation.com/pubs/FSAP_Stocktaking_Report.pdf (Stand: 9. Mai 2005).
- North, D.C. (1996): Institutions, Organizations and Market Competition, Economic History Paper. Download unter: <http://econwpa.wustl.edu/eps/eh/papers/9612/9612005.doc.gz> (Stand: 24. Mai).
- Samuelson, P.A. und W.D. Nordhaus (1985): *Economics – Twelfth Edition*. New York, McGraw-Hill Book Company.
- Trichet, J.-C. (2005): *Remarks on the European Financial Integration and on the Management of Inflation Expectations by the European Central Bank*. Rede auf der Konferenz „The Euro: One Currency, One Financial Market“ am 19. April 2005 in New York.
- Weber, A. (2005): *Finanzsysteme im Wettbewerb*. Rede in der Europäischen Zentralbank am 28. April 2005. Download unter: www.bundesbank.de/download/presse/reden/2005/20050428weber.pdf (Stand: 9. Mai 2005).