



Position des Verbands der Auslandsbanken in Deutschland e.V. (VAB)

Bürokratieabbau in der Finanzregulierung (Stand: 9. September 2024¹)

A. Formen der „Bürokratie“ und Handlungsfelder für deren Abbau

Nach unserer Beobachtung wird das Wort „Bürokratieabbau“ von unterschiedlichen Institutionen und Personen durchaus unterschiedlich verstanden. Wir möchten hier nicht definitorische Feinheiten präsentieren, sondern lassen lieber die von uns identifizierten Handlungsfelder für sich sprechen und nennen jeweils die Ansatzpunkte, um bürokratischen Aufwand zu verringern.

I. Meldewesen und Berichtswesen

Als eine Quelle von bürokratischem Aufwand auf Seiten der Finanzinstitute, aber auch der zuständigen Behörden, wird allgemein die Existenz von Meldepflichten und Berichtspflichten für die Unternehmen angesehen. Taugliches Mittel und Ziel des Bürokratieabbaus in diesem Bereich ist das Identifizieren von verzichtbaren Datenquellen, sowie von Datenerhebungen, bei denen Aufwand und Nutzen nicht (oder nicht mehr) in einem sinnvollen Verhältnis stehen. Meldungen und Berichte sollten auf das unbedingt erforderliche Maß begrenzt werden.

Vorschlag zum Vorgehen: Durchsicht der Melde- und Berichtspflichten mit dem Ziel, auf ein Drittel der Datenmengen zu verzichten.

Einzelne Petita siehe B I-1

II. Aufsichtsrechtlich erforderte Dokumentation in den Instituten

Für die Praktiker in den Instituten offenkundig, aber außerhalb der Branche leider relativ wenig bekannt ist die Tatsache, dass das Finanzaufsichtsrecht in Verbindung mit den vielfältigen Prüfungen durch Interne Revision, Konzernrevision, Jahresabschlussprüfung und Prüfungen durch die Aufsichtsbehörden selbst es erfordert, jeden einzelnen von Gesetz oder Verwaltungsvorschrift vorgesehenen Arbeitsschritt nachvollziehbar zu dokumentieren. Mehr noch: Dort wo eine Regelung den Instituten aufgibt, eine eigene Entscheidung zu treffen, die „angemessen“ sein muss, ist dies nicht unbedingt eine willkommene Erleichterung, sondern löst einen erheblichen Dokumentationsaufwand für die Begründung dieser Entscheidung aus.

¹ Die nachfolgenden Ausführungen haben den Bearbeitungsstand 9. September 2024. Unser Verband wird in Zukunft weiterhin daran arbeiten, zusätzliche Möglichkeiten der Entbürokratisierung zu identifizieren und darauf aufmerksam zu machen.

Wir bekommen aus unseren Mitgliedsinstituten daher häufig die Aussage zurückgespiegelt (Zitat): „Wir dokumentieren uns zu Tode und kommen nicht mehr zu unserer eigentlichen Arbeit!“

Ansatzpunkte, um diesen bürokratischen Aufwand zu reduzieren, bestehen zunächst in einem drastischen Reduzieren des Detaillierungsgrads der Regulierung. Wir haben uns gefreut, als der Präsident der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht Mark Branson die zu hohe Detaillierung jüngst als Kritikpunkt am Aufsichtsrecht bezeichnete (Interview im Handelsblatt vom 3. September 2024).

Ein weiterer Ansatzpunkt ergibt sich daraus, dass geprüft werden sollte, in welchem Detail eine laufende und vorsorgliche prüferische und behördliche Überwachung notwendig ist, oder ob bestimmte Themen auch durch schlichte Gebote/Verbote ausreichend reguliert werden können. Letztere Gestaltung verlangt nämlich inhaltlich dieselbe Sorgfalt der Normadressaten, das unerwünschte Ergebnis zu vermeiden, aber verzichtet auf eine kostspielige Dokumentation von Details.

Beispielsweise löst die Regulierung von Organkrediten in § 15 KWG umfangreiche fortlaufende dokumentarische Anforderungen aus, die dann kostenintensiv durch Interne Revision und Wirtschaftsprüfer sowie die Aufsichtsbehörden ausdefiniert, durchgeprüft und „abgehakt“ werden. Man könnte aber auch auf die Dokumentation verzichten und das gegenseitige An-die-Hand-Nehmen von Institut, Wirtschaftsprüfung und Aufsichtsbehörde mit allseitigen Dokumentationen und Dokumentationsüberprüfungen würde entfallen.

Vorschlag zum Vorgehen: Überprüfung von Regularien auf deren notwendigen Detaillierungsgrad und dahingehend, ob eine vollständige Dokumentation und deren prüferische Durchsicht zum Erreichen des Normzwecks wirklich erforderlich sind.

Einzelne Petita siehe unten B II-1, II-2, II-3

III. Überregulierung

Der Bürokratieabbau kann des Weiteren angegangen werden durch den Abbau von Überregulierung. So plausibel dies auch erscheint, so schwierig ist es durchzuführen. Viele Vorschriften wurden von den unterschiedlichen Gesetzgebern und Verfassern von Verwaltungsvorschriften mit ursprünglich sinnvollen Erwägungen in Kraft gesetzt und könnten doch auf Basis der inzwischen vorhandenen Erfahrungen wieder entfallen, ohne das grundlegende Ziel der Stabilität der Institute und des Finanzsystems zu gefährden.

Wir plädieren daher dafür, Regularien gerade auf Detail-Ebene auszulichten und betroffene Themen wieder mehr in die Eigenverantwortlichkeit der Marktteilnehmer zu stellen.

Vorschlag zum Vorgehen: Überprüfung von Vorschriften dahingehend, ob sie zur Erhaltung der Stabilität der Institute und des Finanzsystems (noch) erforderlich sind oder ggf. entfallen, ressourcenschonend präzisiert oder durch mildere Mittel ersetzt werden können.

Einzelne Petita siehe unten B. III-1, III-2, III-3, III-4

IV. Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit (bzw. deren Fehlen)

Eine der Problematiken in der Finanzregulierung, die am häufigsten von Akteuren der Finanzbranche beklagt wird und durch den Gesetzeswortlaut am besten belegt ist, ist das Nicht- oder unvollständige Beachten der Verhältnismäßigkeit.

Es lohnt sich zunächst, den Wortlaut des § 25a Abs. 1 Satz 1 KWG zu lesen. Dort heißt es (Hervorhebung durch den Verfasser):

„Ein Institut muss über eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation verfügen, die die Einhaltung der vom Institut zu beachtenden gesetzlichen Bestimmungen **und der betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten** gewährleistet.“

Der hier durch Fettdruck hervorgehobene Satzteil besagt, dass eine Geschäftsorganisation nur dann ordnungsgemäß ist, wenn sie betriebswirtschaftlich sinnvollen Grundsätzen genügt. Dies verbietet es, organisatorische Maßnahmen zu ergreifen, die überhöhte Kosten produzieren, denen kein messbarer Nutzen entgegensteht. Denn solche Maßnahmen schmälern die Ertragskraft des Instituts und können damit negativ zu dessen langfristigen Überlebenschancen beitragen.

Diese wichtige und richtige Passage des Gesetzestextes ist in weiteren Verordnungstexten oder Verwaltungsvorschriften jedoch nicht umgesetzt worden. Dadurch wird in der Praxis die Frage, ob ein Institut durch aufsichtliche Anforderungen unter Kosten/Nutzen-Aspekten wirtschaftlichen Schaden erleidet, weder von den Instituten selbst, noch von Wirtschaftsprüfern oder Prüfern der Bundesbank berücksichtigt, wenn die „Angemessenheit“ von geschäftsorganisatorischen Vorkehrungen zu beurteilen ist; auch die prüferischen Feststellungen werden nicht anhand ihrer betriebswirtschaftlichen Auswirkungen kalibriert.

Beispielsweise lautet § 3 der PrüfbV: „Den Grundsätzen der risikoorientierten Prüfung und der Wesentlichkeit ist Rechnung zu tragen. Dabei sind insbesondere **die Größe des Instituts, der Geschäftsumfang sowie die Komplexität und der Risikogehalt der betriebenen Geschäfte zu berücksichtigen.**“ Von betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten, die auch als Gegengewicht gegen überzogene Anforderungen wirken, ist im Verordnungstext nicht die Rede. Größe und Geschäftsumfang könnten zwar auch Indikatoren dafür sein, welche Kosten ein Institut „verkräften“ kann, doch wird dies in der Praxis nicht so gelebt; insbesondere werden Kosten und Nutzen einer Maßnahme nicht betrachtet. Beispielsweise ist eine Maßnahme, die 1 Mio € Kosten verursacht, aber das Risiko nur um 100 k€ verringert, immer unangemessen und betriebswirtschaftlich falsch, egal wie groß das Institut ist.

Ein weiteres Beispiel: Im für die Geschäftsorganisation zentralen Rundschreiben der BaFin „Mindestanforderungen an das Risikomanagement“ (MaRisk) fehlt eine vorangestellte Definition der Angemessenheit bzw. ihrer Kriterien. Im Text wird zwar an einzelnen Stellen auf Art, Umfang und Komplexität der Geschäfte Bezug genommen, die Aufsicht hat jedoch stets abgelehnt, die Anforderungen aus dem Rundschreiben unter den Vorbehalt der betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten bzw. der Angemessenheit zu stellen. Die Begründung dafür lautet: Es handele sich schließlich um **Mindest**-Anforderungen, die immer gelten.

Auch untermauert durch Gespräche mit Wirtschaftsprüfern und Aufsichtsbehörden haben wir den Eindruck gewonnen, dass man sich nicht imstande sieht, Gesichtspunkte der Angemessenheit ausreichend zu berücksichtigen. Da die Prüfung die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen zum

Gegenstand hat bzw. haben sollte, welche, wie oben gezeigt, sehr wohl nur verhältnismäßige, betriebswirtschaftlich notwendige Anforderungen stellen, sehen wir Raum für Verbesserungen.

Wir dürfen aus der Perspektive unserer Mitglieder hinzufügen, dass es international durchaus üblich ist, im Rahmen der Proportionalität von Anforderungen viel genauer zu hinterfragen, ob bestimmte Regularien für ein Institut und seine Verhältnisse „passen“ oder nicht passen, sowie auch Abstriche von Anforderungen zu machen, soweit dies angemessen erscheint. Insofern besteht dort eine Sensibilität, die betriebswirtschaftlichen Gegebenheiten angemessen zu berücksichtigen, an der es in Deutschland eher mangelt. Viele Hinweise von Praktikern auf deutsches Goldplating haben hier ihre Ursache.

Insgesamt sehen wir daher Handlungsbedarf in diesem Bereich und würden uns erhebliche Fortschritte beim Bürokratieabbau davon erhoffen, wenn das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Bankenaufsicht tatsächlich umgesetzt würde.

Vorschlag zum Vorgehen: Konsequentes Umsetzen der Verhältnismäßigkeit in der Regulierung, inklusive der Anforderungen an Prüfungen und Prüfungsberichte.

Einzelne Petita siehe B IV-1, IV-2

V. Verwaltungsaufwand in den Aufsichtsbehörden

Der Verwaltungsaufwand in den Aufsichtsbehörden ist ein weiterer Aspekt des Bürokratieabbaus. Dies ist auch aus Sicht der Finanzregulierung ein lohnenswertes Ziel, weil die zur Verfügung stehenden Ressourcen der Aufsicht auf zentrale Aspekte gelenkt werden und sparsam eingesetzt werden können. Außerdem erscheint es uns wichtig, Dopplungen in Behördenzuständigkeiten zu verhindern. Der Finanzsektor hat die Besonderheit, dass er seine behördlichen Aufsichtskosten über Umlagen selbst finanzieren muss. Es ist daher im Interesse aller Akteure, dass Verwaltungsressourcen sparsam geschaffen und bewirtschaftet werden. Eine gelegentliche „Aufgaben-Evaluation“ erscheint daher empfehlenswert.

Vorschlag zum Vorgehen: Überprüfung der behördlichen Aufgabenzuweisungen mit dem Ziel, Überschneidungen zu entfernen.

Einzelne Petita siehe B V-1, V-2

VI. EU-Regularien und sog. Goldplating

Die Menge an EU-Regularien und ihr Detaillierungsgrad sind gerade in der letzten Legislatur des EU-Parlaments noch einmal explodiert. Dies ist bereits eine Problematik an sich, und wir würden uns von der Bundesregierung erhoffen, dass sie nach den jüngsten Neuwahlen und der Neubesetzung der EU-Kommission mit dem nötigen Nachdruck mäßigend auf die EU-Ebene einwirkt. Der Nachhall des noch kurz vor den Europawahlen verabschiedeten sog. „EU-Bankenpakets“ wird uns nichts desto trotz noch einige Zeit lang begleiten.

Umso wichtiger erscheint es mehr denn je, bei der Umsetzung von EU-Recht in Deutschland das Prinzip der 1:1-Umsetzung einzuhalten und nicht davon abzuweichen. Wo der EU-Gesetzgeber

absichtlich Spielräume zur Gewährleistung einer maßvollen Umsetzung angelegt hat, sollten diese auch ausgenutzt werden, um den hiesigen Standort keinem Wettbewerbsnachteil auszusetzen.

Des Weiteren sollte im Rahmen anstehender Reformen wie der Retail Investment Strategy konsequent darauf hingewirkt werden, dass Anforderungen des Kundenschutzes kritisch auf ihren Mehrwert für (Privat-)Kunden und auf den damit verbundenen Aufwand für den Wertpapierdienstleister hinterfragt werden. Außerdem sollten Vorgaben des Kundenschutzes weniger absolut ausgestaltet werden und unter steter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips erlauben, dass Institute bei der Umsetzung den erforderlichen Spielraum zur Berücksichtigung der Besonderheiten ihrer Kundenstruktur und/oder ihres Geschäftsmodells haben.

Vorschlag zum Vorgehen: Einwirken auf den EU-Gesetzgeber und EU-Aufsichtsbehörden, um zu erreichen, dass diese sich mit weiterer Regulierung konsequent zurückhalten. Implementierung von EU-Recht in Deutschland als 1:1-Umsetzung unter Ausnutzung bestehender Spielräume zur maßvollen Umsetzung.

Einzelne Petita siehe B VI-1, VI-2, VI-3, VI-4

B. Einzelvorschläge

I. Kategorie Melde- und Berichtswesen

Vorschlag I-1:

Abschaffung der Meldefelder in Abschnitt (3) der Anlage 3 der FinaRisikoV

Zuständige(s) Ministerium/ Behörde:	BMF
Betroffene Norm:	FinaRisikoV
Problem/Belastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Die Verordnung zur Einreichung von Finanz- und Risikotragfähigkeitsinformationen nach dem Kreditwesengesetz (Finanz- und Risikotragfähigkeitsinformationenverordnung - FinaRisikoV) enthält in ihrer Anlage 3 (zu § 4 Absatz 1 Nummer 3), genannt: SAKI [„Sonstige Angaben“ von Kreditinstituten], im Abschnitt (3) „Angaben zu Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch“ eine Vielzahl von Meldefeldern. - Diese Meldeinformationen sollten künftig nicht mehr auf dem Wege nationaler Verordnung verlangt werden, da unlängst auf europäischer Ebene darüber hinausgehende Meldeanforderungen an Kreditinstitute in der EU aufgestellt worden sind durch die Durchführungsverordnung (EU) 2024/855 der Kommission vom 15. März 2024 zur Änderung der in der Durchführungsverordnung (EU) 2021/451 festgelegten technischen Durchführungsstandards im Hinblick auf die Vorschriften für die aufsichtliche Meldung des Zinsrisikos im Anlagebuch (ABl. L, 2024/855, 24.4.2024).
Lösung/Entlastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Streichung der Meldefelder in Abschnitt (3) der Anlage 3 der FinaRisikoV zum Zinsrisiko im Anlagebuch

II. Kategorie Dokumentationsanforderungen

Vorschlag II-1:

Verschlinkung der Dokumentationsanforderungen an die Compliance-Funktion

Zuständige(s) Ministerium/ Behörde:	BMF, BaFin
Betroffene Norm:	Auslegung von § 25a Abs. 1 KWG, MaRisk
Problem/Belastung:	<ul style="list-style-type: none"> - AT 4.4.2 Tz. 2 MaRisk erfordert nach der Verwaltungs- und Prüfungspraxis, dass die Compliance-Funktion eines jeden Instituts alle rechtlichen Regelungen und Vorgaben, die für das Institut anwendbar sein könnten, erfasst und mit einer Begründung, ob sie tatsächlich anwendbar sind oder nicht, in ein institutsindividuelles Verzeichnis einwertet (die vielfach sog. „Run-Liste“ aller anwendbaren Regelungen). Darüber hinaus wird verlangt, dass jedes Institut fortlaufend die rechtlichen Entwicklungen beobachtet und anwendbare Änderungen in den rechtlichen Vorgaben identifiziert (sog. „Change-Liste“), inklusive einer Begründung, warum eine Regelungsänderung anwendbar ist oder nicht. - Um die Größe dieser Aufgabe deutlich zu machen: Unser Verband stellt den Mitgliedern einen Datensatz zur Verfügung, der Grundlage einer institutsindividuellen „Change-Liste“ sein könnte, aber die Aufgabe der Compliance-Funktion nur unterstützen, keineswegs aber ersetzen kann. Für die Erstellung dieser Change-Liste ist eine Durchsicht von jährlich etwa 35.000 (kein Tippfehler!) legislativen Verfahren und Verfahren zur Erstellung/Änderung von Verwaltungsvorschriften erforderlich. Es ist hierfür die Rechtsetzung (Richtlinien, Gesetze, Verordnungen) und höchstrichterliche Rechtsprechung in Deutschland und der EU sowie die Entwicklung von Verwaltungsvorschriften in Deutschland (BaFin, Bundesbank, BAFA, BZSt, FIU, BMF etc.) und auf EU-Ebene (EZB, SRB, EBA, ESMA, KOM, etc.) zu überwachen, und zwar schon unter Berücksichtigung von Entwurfs- und Konsultationsfassungen. - Hilfestellungen für die Institute, die eine „Run-Liste“ unterstützen könnten, kann unser Verband nicht anbieten, denn diese Aufgabe ist noch umfangreicher. Auf Ebene lediglich der Rechtsvorgaben und Verwaltungsvorschriften existiert eine immer noch sehr lückenhafte und daher nur als erster Ausgangspunkt brauchbare Sammlung des Beck-Verlags, der sog. „Consbruch/Fischer“, der in der gedruckten Fassung rund 15000 eng bedruckte Seiten umfasst. - Wie wir hören, wird inzwischen in aufsichtlichen Prüfungen vorausgesetzt und abgefragt, ob die Compliance-Beauftragten selbst kleiner Institute auch sämtliche EBA- und ESMA-Q&As erfassen und mit nachvollziehbarer Begründung einwerten. Damit werden die Kapazitäten, jedenfalls soweit man sie halbwegs im wirtschaftlich tragbaren Bereich halten möchte, gesprengt werden. Allein die EBA hat bereits über 7000 Q&As in ihrem Katalog und kreiert ständig neue. - Die genannten Belastungen gelten nach h.M. unterschiedslos für sehr große und sehr kleine Institute, mit dem Argument, dass jedes Institut alle rechtlichen Vorgaben im Blick haben muss.
Lösung/Entlastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Die Aufgabe der Compliance-Funktion besteht eigentlich darin, auf die Implementierung wirksamer Verfahren zur Einhaltung der für das Institut

	<p>wesentlichen rechtlichen Regelungen und Vorgaben und entsprechender Kontrollen hinzuwirken (s. AT 4.4.2 Tz. 1 MaRisk).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die derzeitige Interpretation der Aufgabe der Erfassung, Bewertung und Dokumentation im Hinblick auf quasi das gesamte System aus Gesetzgebung, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und allen jemals gefallenen Auslegungsentscheidungen (inkl. bloßer Q&As) blockiert die Erfüllung der eigentlichen Aufgabe der Compliance-Funktion. - VORSCHLAG: Es sollte klargestellt werden, dass die Compliance-Funktion lediglich – wie ja auch im Wortlaut der MaRisk niedergelegt – rechtliche Regelungen und Vorgaben und deren Entwicklung zu überwachen hat, also formelles und materielles, direkt anwendbares Recht (EU-Verordnungen, Gesetze und nationale Verordnungen). Das Monitoring von Auslegungsentscheidungen der Verwaltungsbehörden (Rundschreiben, Guidelines, Schreiben, Protokolle, Q&As, Merkblätter, Hinweise etc. pp.) sollte nicht zwingend der Compliance-Funktion aufgebürdet werden. Die Institute sollten insoweit die methodische Freiheit haben, ob sie die Compliance-Funktion helfend als Unterstützung für die Fachabteilungen einsetzen oder nicht. - Die Umsetzung des o.g. Vorschlags darf nicht dazu führen, dass dann in Prüfungen die entsprechende Dokumentation auf Ebene der Fachabteilungen verlangt wird! Dann wäre überhaupt nichts gewonnen. In den Prüfungen auf Ebene der Fachabteilungen sollte auf die Erfüllung der rechtlichen Vorgaben geschaut werden (Kontrolle der Ergebnisse) und nicht auf die Dokumentation der Verfahren, wie die Fachabteilungen die für sie relevanten Rechtsentwicklungen mitbekommen.
--	--

Vorschlag II-2:

Reduzierung des Dokumentationsaufwandes zur Begründung der Inanspruchnahme von Angemessenheit oder Öffnungsklauseln in den MaRisk

Zuständige(s) Ministerium/ Behörde:	BaFin, Bundesbank, BMF
Betroffene Norm:	Auslegung von § 25a Abs. 1 KWG, MaRisk
Problem/Belastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Bei der Anwendung der MaRisk wird den Instituten ein großer, aber vermeidbarer Dokumentationsaufwand abgefordert. - Dort wo eine Regelung der MaRisk den Instituten aufgibt, eine eigene Entscheidung zu treffen, die „angemessen“ sein muss, ist dies nicht unbedingt eine willkommene Erleichterung, sondern löst einen erheblichen Dokumentationsaufwand für die Begründung dieser Entscheidung aus. - Die MaRisk sehen außerdem sog. Öffnungsklauseln vor, wenn von einem dort vorgesehenen Vorgehen mit Begründung abgewichen werden kann. - Die Anforderungen an solche Dokumentationen von Begründungen sind hoch; insbesondere neigt die Prüfungspraxis dazu, die getroffenen Begründungen als nicht ausreichend zu qualifizieren – vor allem wenn der Prüfende eine zurückhaltende Meinung zur Gebotenheit der Öffnungsklausel insgesamt vertritt. - Eigentlich besteht ein rechtlicher Grundsatz in Deutschland, wonach eine Behörde auf Basis des Gesetzes begründen muss, wenn sie eine Maßnahme gegen ein Unternehmen richten will. Es besteht keine Pflicht

	der Unternehmen, sich durch vorbeugende Dokumentation von Begründungen vor der Behörde zu rechtfertigen und zu entlasten.
Lösung/Entlastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Die Umsetzung von Öffnungsklauseln und angemessener Verfahren bedarf keiner Begründung des Instituts. Vielmehr muss die Behörde durch eigene Begründung nachweisen, dass ein Fehlverhalten mit Blick auf das Gesetz vorliegt, wenn sie prüferische Feststellungen treffen oder Maßnahmen ergreifen will. - Bei der Begründung ist § 25a Abs. 1 Satz 1 KWG zu beachten, wonach dem Institut kein Vorwurf gemacht werden kann, wenn die Kosten der von der Behörde favorisierten organisatorischen Vorkehrungen deren risiko- und ertragsmäßigen Nutzen übersteigen. Die Behörde muss in ihre Ermessensausübung einbeziehen, dass sie nur betriebswirtschaftlich notwendige, auf keinen Fall aber betriebswirtschaftlich schädigende Maßnahmen ergreifen darf.

Vorschlag II-3:

Beseitigung der Dokumentationsanforderungen nach § 15 KWG

Zuständige(s) Ministerium/ Behörde:	BMF
Betroffene Norm:	§ 15 KWG
Problem/Belastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Der § 15 KWG (Organkredite) ist eine komplexe Regelung, die letzten Endes aber nur einen Zweck hat, nämlich die Beachtung marktmäßiger Bedingungen für Organkredite sicherzustellen. (s. Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2) - Anstatt sich aber auf die Sicherstellung der Rechtsfolge zu konzentrieren, enthält die Vorschrift begleitende Anforderungen an rein dokumentarische Beschlussfassungspflichten, die zur Erreichung des Normzwecks nicht erforderlich sind und in der Praxis vielfältige Auslegungsprobleme aufwerfen. - Es kann und sollte den Instituten überlassen bleiben, wie sie die Einhaltung marktmäßiger Bedingungen für Organkredite sicherstellen. Das Entdeckungs- und Sanktionsrisiko stellt weiterhin sicher, dass Institute das Thema nicht vernachlässigen und mit angemessenen Maßnahmen adressieren.
Lösung/Entlastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Der Wortlaut des § 15 KWG sollte angepasst werden, zum Beispiel in Abs. 1 Satz 1 wie folgt: „[...] (Organkredite) dürfen außer im Rahmen von Mitarbeiterprogrammen nur zu marktmäßigen Bedingungen gewährt werden; [...].“ - Erläuterung: Mit der o.g. Änderung des Wortlauts können alle dokumentarischen Beschlussfassungspflichten in § 15 KWG entfallen, das Gebot der marktmäßigen Bedingungen für Organkredite aber bleibt bestehen. - Die Einhaltung der marktmäßigen Bedingungen selbst ist nach wie vor Gegenstand der Prüfung nach § 29 KWG.

III. Kategorie Überregulierung

Vorschlag III-1:

Zurückführen der prüferischen Anforderungen an die Compliance-Funktion

Zuständige(s) Ministerium/ Behörde:	BMF, BaFin
Betroffene Norm:	Auslegung von § 25a Abs. 1 KWG, MaRisk
Problem/Belastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Nach AT 4.4.2 Tz. 2 MaRisk hat die Compliance-Funktion auf die Implementierung wirksamer Verfahren zur Einhaltung der für das Institut wesentlichen rechtlichen Regelungen und Vorgaben und entsprechender Kontrollen hinzuwirken. - Der Wortlaut, wie oben zitiert, verlangt eindeutig, dass die Compliance-Funktion auf entsprechende Kontrollen hinwirken muss. - Nach der uns bekannten Prüfungspraxis in den Instituten wird daraus aber regelmäßig eine Anforderung konstruiert, dass die Compliance-Funktion die Kontrollen selber durchzuführen hat. Dies geht über die in den MaRisk niedergelegte Anforderung für eine wirksame Compliance-Funktion hinaus.
Lösung/Entlastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Es sollte in den MaRisk, oder gesetzlich, klargestellt werden, dass ein Hinwirken auf Kontrollen nicht bedeutet, dass die Compliance-Funktion selbst die Kontrollen durchführen muss. Sie kann auch auf zweckdienliche Kontrollen der Fachabteilungen und/oder der Internen Revision hinwirken.

Vorschlag III-2:

Gleichmäßige Bekanntmachung der Arten von aufsichtlicher Kommunikation an alle Betroffenen

Zuständige(s) Ministerium/ Behörde:	BaFin
Problem/Belastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Die Aufsicht macht ihre Verwaltungspraxis durch unterschiedlichste Formen der Kommunikation bekannt. Z.B. Rundschreiben, Merkblätter, Hinweise, Schreiben an einzelne Adressaten/Verbände, Mitteilungen, Protokolle etc. - Es kommt vor, dass einzelne Institute, vor allem aber auch einzelne Verbände, zur Abstimmung von praxisgerechten Lösungen auf die Aufsicht zugehen und Fragestellungen klären können, die aber nicht per se durch allgemein zugängliche Kommunikation an den Markt bekannt gemacht werden. - Beispiele hierfür sind insbesondere Schreiben und Gesprächsprotokolle. - Es kommt zwar vor, dass diese ex post „im Markt“ zirkulieren. Das bietet jedoch keine Gewähr für Öffentlichkeit und die Weitergabe und Annahme unter der Hand ist unter Umständen sogar rechtswidrig, wenn die Dokumente nämlich personenbezogene

	<p>Daten der beteiligten Entscheider oder Gesprächspartner enthalten.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbände sind auch Unternehmen und stehen als solche untereinander in einem Konkurrenzverhältnis, so dass eine freigebige Weitergabe von Informationen nicht immer gewährleistet ist. - Daher ist eine asymmetrische Information der betroffenen Marktteilnehmer die Folge, die die BaFin allerdings von vornherein und mit einfachen Mitteln vermeiden könnte.
<p>Lösung/Entlastung:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Die BaFin trägt zukünftig Sorge dafür, dass grundsätzlich alle Entscheidungen zu Auslegungsfragen auf ihrer Webseite öffentlich gemacht werden. - Bei Gesprächsprotokollen, die die Namen der Beteiligten offenlegen, und die absprachegemäß und ausnahmsweise nicht auf der BaFin-Webseite eingestellt werden, wird durch eine Protokollnotiz festgehalten, dass die im Protokoll erwähnten Beteiligten mit der Weitergabe des Protokolls und ihrer enthaltenen Daten an und durch Dritte einverstanden und am Gespräch nicht beteiligte Verbände zu informieren sind. Die Beteiligten werden verpflichtet und die BaFin ermächtigt, das Protokoll auf Nachfrage an Dritte weiterzugeben.

Vorschlag III-3:

Reduzierung der Verdachtsmeldungen iSd. Geldwäschegesetzes auf ein sinnvolles Maß

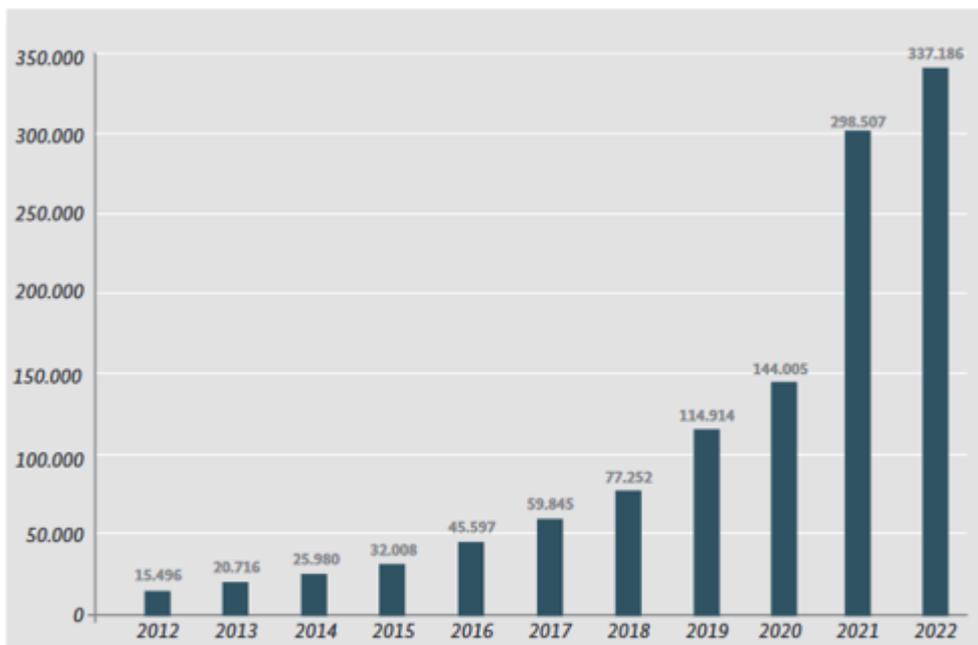


Abbildung 1: Entwicklung der Anzahl der Verdachtsmeldungen nach dem GwG (2012 – 2022)

Quelle: FIU-Jahresbericht 2022, S. 14.¹ⁱ

Zuständige(s)

BMF, BMJ, BMI

Ministerium/ Behörde:

Betroffene Normen:	§ 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GwG
Problem/Belastung:	<ul style="list-style-type: none"> - In den letzten Jahren ist die Anzahl der geldwäscherechtlichen Verdachtsmeldungen stetig und teilweise stark gestiegen. Die zuständige Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, die sog. Financial Intelligence Unit (FIU), erreichten im Jahr 2022 insgesamt 337.186 Verdachtsmeldungen. Damit gingen 38.679 Verdachtsmeldungen mehr ein als im Vorjahr, was einem Anstieg des Meldeaufkommens von erneut knapp 13 % entspricht. - Dem gegenüber stehen lt. FIU-Jahresbericht m Berichtsjahr 2022 insgesamt 19.636 Rückmeldungen von Staatsanwaltschaften, wovon insgesamt 1.058 Urteile, Strafbefehle, Beschlüsse und Anklageschriften betreffen. In 2022 bildeten Einstellungsverfügungen mit knapp 95 % noch immer den größten Anteil der staatsanwaltschaftlichen Rückmeldungen. - Vor dem Hintergrund dieser Zahlen lässt sich leicht erkennen, dass das Verdachtsmeldewesen ineffizient ist. Die große Anzahl abgegebener Verdachtsmeldungen sorgt für enorme Bürokratie bei den Verpflichteten, die die Meldungen erstellen und abgeben müssen, und bei den Behörden, die die Meldungen sichten und eventuell gewonnene Erkenntnisse weiter zu verfolgen haben. - Seit längerem werden Einzelmaßnahmen diskutiert, wie das System effizienter werden kann (bspw. mit Einführung von Meldeverordnungen für bestimmte Gruppen von geldwäscherechtlichen Verpflichteten). Ein erheblicher Effizienzgewinn ließe sich dadurch herleiten, wenn Verpflichtete bei der Einordnung von Verdachtsmomenten, die zu einer Verdachtsmeldung führen könnten, sich wieder anhand eines klar umgrenzten Vortatenkatalogs orientieren könnten. Seit der Novellierung der Strafvorschrift zur Geldwäsche in § 261 Strafgesetzbuch (StGB) in 2021 gilt auch für die Abgabe von Verdachtsmeldungen der sog. „All crimes-Ansatz“, was nachweislich die Anzahl der Verdachtsmeldungen hat enorm ansteigen lassen (siehe o. g. Abbildung der FIU). Eine Vielzahl dieser Meldungen betreffen Bagatelldelikte, die erst seit dem „All crimes-Ansatz“ als taugliche Vortat zur Geldwäsche gelten. Dieser starke Meldungsanstieg hat kaum zu mehr verwertbaren Ermittlungsergebnissen geführt, sondern die Strafverfolger werden mit belanglosen Meldungen überfordert. - Bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens warnten unser Verband und viele andere Stakeholder vor den negativen Folgen der Einführung des „All crimes-Ansatzes“. Zuletzt konnten FIU und daran anschließend die Staatsanwaltschaften entlastet werden, da ein eigenes Gesetzgebungsverfahren die risikobasierte Arbeitsweise der FIU eingeführt hat, wonach diese entgegen dem „All crimes-Ansatz“ Schwerpunkte in ihrer Analyse der Verdachtsmeldungen treffen darf. Zum Abbau der Bürokratie braucht es nun eine korrigierende Maßnahme auch für die Verpflichteten, die weiterhin unter dem „All crimes-Ansatz“ Verdachtsmeldungen abzugeben haben und unter erhöhten Dokumentationsanforderungen des § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 GwG stehen, leiden. - Der Aufwand entsteht selbst in den Fällen, in denen letztendlich gar keine Verdachtsmeldung abgegeben wird. Denn die weitreichende Ausweitung des Vortatenkatalogs hat bei den Verpflichteten außerdem zu einem gesteigerten Verwaltungsaufwand bei der Durchführung der Sorgfaltspflichten geführt, da beispielsweise für die Überwachung von Geschäftsbeziehungen sämtliche vorsätzliche wie fahrlässige Straftaten des Kern- und Nebenstrafrechts als geldwäscherechtlich relevante

	Vortaten berücksichtigt werden mussten, um der Verpflichtung zur Abgabe von Verdachtsmeldungen gerecht zu werden. Dadurch schießen §§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und 43 GwG über das Ziel hinaus.
Lösung/Entlastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Mit der damaligen Neufassung des Geldwäschestraftatbestands in § 261 StGB sollte eigentlich die Richtlinie (EU) 2018/1673 umgesetzt werden, die ihrerseits einen Vortatenkatalog vorsieht, der mit dem damaligen Vortatenkatalog zu vergleichen wäre. Der Gesetzgeber war jedoch mit dem „All crimes-Ansatz“ über die Mindestvorgaben der Richtlinie hinausgegangen. Da der „All crimes-Ansatz“ dem damaligen Bekunden nach für die Strafverfolgung (und Anklageerhebung) wichtig ist, schlagen wir keine Änderung des § 261 StGB vor, sondern konzentrieren uns auf die Verdachtsmeldungen zur Geldwäsche nach § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GwG. Gemäß unserem Vorschlag sollen für Verdachtsmeldungen die Vortaten der Richtlinie (EU) 2018/1673 heranzuziehen sein. Eine Konzentration auf diese Vortaten kommt auch dem eigentlichen Sinn der Geldwäscheprävention entgegen, so wie er der vollen Bezeichnung des GwG zu entnehmen ist: „Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten“ [Hervorhebung des Autors]. - VORSCHLAG: § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GwG ist wie folgt anzupassen: „Liegen Tatsachen vor, die darauf hindeuten, dass ein Vermögensgegenstand, der mit einer Geschäftsbeziehung, einem Maklergeschäft oder einer Transaktion im Zusammenhang steht, aus einer strafbaren Handlung stammt, die eine Vortat der Geldwäsche im Sinne des Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie (EU) 2018/1673 darstellen könnte, so hat der Verpflichtete diesen Sachverhalt unabhängig vom Wert des betroffenen Vermögensgegenstandes oder der Transaktionshöhe unverzüglich der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen zu melden.“

Vorschlag III-4:

Angleichung der Anforderungen an die Kontenwahrheit nach § 154 AO an die Vorschriften des GwG

Zuständige(s) Ministerium/ Behörde:	BMF
Betroffene Normen:	§ 154 Abs. 2 S. 2 Abgabenordnung
Problem/Belastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Die steuerrechtliche Vorgabe der Kontenwahrheit nach § 154 Abgabenordnung (AO) stellt für die verpflichteten Unternehmen eine nationale Nebenregulierung (Goldplating) neben den geldwäscherechtlichen Anforderungen dar, wenn es darum geht, den eigenen Kunden zu identifizieren („<i>know your customer</i>“, KYC). Die Kontenwahrheit sieht insbesondere die Identifizierung von den zur Verfügung über das Konto berechtigten Personen vor; diese Kategorie von Personen, die einem KYC unterzogen werden müssen, kennt die europäische Geldwäscherichtlinie und das deutsche Geldwäschegesetz (GwG) nicht. - Für die Identifizierung von verfügungsberechtigten Personen verweist § 154 Abs. 2 S. 2 AO auf die Vorschriften aus dem Geldwäschegesetz, die zur Identifizierung von Vertragspartnern und gegebenenfalls auftretenden Personen gelten (§ 11 Absatz 4 und 6, § 12 Absatz 1 und 2 und § 13 Absatz 1 GwG). Zwar stellt der Anwendungserlass zur

	<p>Abgabenordnung einige eng definierte Fallgruppen auf, bei denen auf die Identifizierung von Verfügungsberechtigten verzichtet werden kann; für Verpflichtete in Deutschland bleibt diese geldwäscherechtliche Nebenregulierung allerdings eine administrative Herausforderung, da eine risikobasierte Anwendung von vereinfachten Sorgfaltspflichten bei Verfügungsberechtigten nicht vorgesehen ist.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dies wirkt sich in zwei Teilbereichen des Identifizierungsprozesses aus: <ol style="list-style-type: none"> 1. Für Verfügungsberechtigte ist eine risikobasierte Akzeptanz anderer Ausweis- oder Passpapiere für die Überprüfung von Angaben zum Zweck der Identifizierung als der in § 12 Abs. 1 GwG aufgeführten nicht möglich, selbst wenn die Umstände der gesamten Geschäftsbeziehung auf ein niedriges Risiko von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung schließen lassen und die Anwendung der vereinfachten Sorgfaltspflichten für die geldwäscherechtlichen Identifizierungspflichten gegenüber Vertragspartner und ggf. auftretende Person möglich sind (vgl. hierzu § 14 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 GwG). Insbesondere bei Geschäftsbeziehungen mit grenzüberschreitendem Bezug stellt es sich oftmals als schwierig dar, Personen mit Verfügungsberechtigung voll nach den deutschen Regularien zu identifizieren, d. h. nur anhand eines inländischen oder nach ausländerrechtlichen Bestimmungen anerkannten oder zugelassenen Passes, Personalausweises oder Pass- oder Ausweisersatzes. Dies gilt sogar dann, wenn der Verpflichtete für die Geschäftsbeziehung insgesamt vereinfachte Sorgfaltspflichten anwenden darf. Die im Rahmen der vereinfachten Sorgfaltspflichten bestehende Möglichkeit, die Überprüfung zum Zweck der Identifizierung abweichend von den §§ 12 und 13 GwG auch auf der Grundlage von sonstigen Dokumenten, Daten oder Informationen durchzuführen, die von einer glaubwürdigen und unabhängigen Quelle stammen und für die Überprüfung geeignet sind, ist ausgeschlossen. 2. Zum anderen ist für Verfügungsberechtigte eine risikobasierte Durchführung der Überprüfung von Angaben zum Zweck der Identifizierung gemäß § 13 Abs. 1 GwG ebenfalls nicht möglich, selbst in den Fällen, in denen die Umstände der gesamten Geschäftsbeziehung auf ein niedriges Risiko von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung schließen lassen und die Anwendung der vereinfachten Sorgfaltspflichten für die geldwäscherechtlichen Identifizierungspflichten gegenüber Vertragspartner und ggf. auftretende Person möglich sind (vgl. hierzu ebenfalls § 14 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 GwG). Insbesondere bei Geschäftsbeziehungen mit grenzüberschreitendem Bezug stellt es sich oftmals als schwierig dar, Personen mit Verfügungsberechtigung voll nach den deutschen Regularien zu identifizieren, d. h. einschließlich einer Vor-Ort-Prüfung eines Ausweispapieres (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 GwG) oder anhand einer Prüfung mittels des technisch sehr aufwändigen Videoidentifizierungsverfahrens (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 GwG i. V. m. BaFin-Rundschreiben 3/2017 (GW)), obwohl der Verpflichtete für die Geschäftsbeziehung insgesamt vereinfachte Sorgfaltspflichten anwenden darf.
<p>Lösung/Entlastung:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Im Rahmen einer Geschäftsbeziehung, für die der Verpflichtete vereinfachte Sorgfaltspflichten durchführen kann/darf, sollten sich die Regelungen des § 14 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 GwG auch auf die Identifizierung und das Überprüfungsverfahren bei den Verfügungsberechtigten nach

	<p>der Kontenwahrheit übertragen lassen. Dazu schlagen wir die nachfolgende Formulierung in § 154 Abs. 2 S. 2 AO vor.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bei dieser Gelegenheit schlagen wir zudem die Streichung des Verweises auf § 13 Abs. 1 GwG und eventuell zu ergehende Rechtsverordnungen nach § 13 Abs. 2 GwG bei den wirtschaftlich Berechtigten vor. Der Verweis auf § 13 Abs. 1 GwG, der für eine Überprüfung von Angaben anhand einer Vor-Ort-Prüfung eines Ausweispapieres oder anhand einer Prüfung mittels des technisch sehr aufwändigen Videoidentifizierungsverfahrens nach dem BaFin-Rundschreiben 3/2017 (GW) gilt, ist für die Abklärung von wirtschaftlich Berechtigten absolut irreführend, da bei wirtschaftlich Berechtigten nach § 3 GwG gerade keine geldwäscherechtliche Identifizierungspflicht besteht, sondern lediglich eine Pflicht zur Abklärung gemäß §§ 11 Abs. 5 und § 12 Abs. 3 GwG. Die Gewissheit über die Person des wirtschaftlich Berechtigten wird bereits hergestellt, wenn zumindest dessen Vor- und Nachnamen erhoben worden sind. Nur wenn es in Ansehung eines im Einzelfall bestehenden Risikos der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung angemessen ist, sind weitere Identifizierungsmerkmale zu erheben (§ 11 Abs. 5 S. 1 GwG). Auch die Informationen Geburtsdatum, Geburtsort und Anschrift des wirtschaftlich Berechtigten können unabhängig vom festgestellten Risiko erhoben werden, sind jedoch nicht in allen Fällen verpflichtend (§ 11 Abs. 5 S. 2 GwG). Daran anschließend wird auch die Überprüfung von Angaben zum Zweck der Abklärung von wirtschaftlich Berechtigten eigens in § 12 Abs. 5 GwG reguliert. Eine Vor-Ort-Prüfung von Ausweispapieren oder eine Prüfung mittels des Videoidentifizierungsverfahrens sind im GwG explizit nicht vorgesehen, und sollten daher auch nicht im Rahmen der Kontenwahrheit durch Verweis auf § 13 GwG vorgeschrieben werden. - VORSCHLAG: § 154 Abs. 2 S. 2 Abgabenordnung ist wie folgt anzupassen: „Für Verfügungsberechtigte sind § 11 Absatz 4 und 6, § 12 Absatz 1 und 2 und § 13 Absatz 1 in Verbindung mit § 14 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 des Geldwäschegesetzes sowie zu § 12 Absatz 3 und § 13 Absatz 2 des Geldwäschegesetzes ergangene Rechtsverordnungen, für wirtschaftlich Berechtigte der § 13 Absatz 1 § 11 Absatz 5 und § 12 Absatz 3 des Geldwäschegesetzes sowie zu § 13 Absatz 2 des Geldwäschegesetzes ergangene Rechtsverordnungen entsprechend anzuwenden.“
--	--

IV. Kategorie Verhältnismäßigkeit

Vorschlag IV-1:

Verankerung des gesetzlichen Verhältnismäßigkeitsmaßstabs aus § 25a Abs. 1 KWG in der PrüfbV

Zuständige(s) Ministerium/ Behörde:	BMF
Betroffene Normen:	§ 3 PrüfbV; Rechtsgrundlagen der bankgeschäftlichen Prüfungen (§ 7 Abs. 1 KWG)

<p>Problem/Belastung:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gemäß § 25a Abs. 1 Satz 1 KWG muss ein Institut über eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation verfügen, die die Einhaltung der vom Institut zu beachtenden gesetzlichen Bestimmungen und der betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten gewährleistet. Der Satzteil „und der betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten“ wird in der prüferischen Praxis weder der Deutschen Bundesbank und der BaFin, noch der Jahresabschlussprüfer entsprechend gewürdigt. - Dies ist fatal, denn so kommt es regelmäßig zu prüferischen Feststellungen, die von den Instituten unter höchster Belastung durch Kosten von Umsetzungsprojekten und anschließend laufenden Kosten für die betreffenden organisatorischen Vorkehrungen umzusetzen sind, ohne dass jemals der Umstand gewürdigt wird, ob die Zusatzkosten überhaupt (ansatzweise) geeignet sind, den Instituten entsprechende Risikokosten zu ersparen. - Durch solche Fehleinschätzungen droht Instituten ein fortlaufender Aderlass an wirtschaftlich sinnlosen Aufwendungen, die die Ertragskraft der Institute langfristig und somit auch das Finanzsystem insgesamt belasten können. - Sowohl von Prüferseite, als auch von Institutsseite bekommen wir als Verband regelmäßig als Feedback aus Prüfungen zurückgespielt: Die Verhältnismäßigkeit wird nicht geprüft. Dies ist eine fatale Entwicklung, die international zu Verwunderung, aber auch Frustration über das Aufsichtssystem in Deutschland führt.
<p>Lösung/Entlastung:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Verankerung des Prinzips, dass nur solche Umstände zu prüferischen Feststellungen führen dürfen, bei denen den Kosten der Behebung des Mangels entsprechende Erträge bzw. quantifizierbare Risikominderungen entgegenstehen, die das betriebswirtschaftliche Ergebnis der durchzuführenden Mängelbehebung positiv ausfallen lassen. (Selbst wenn dabei mit groben Schätzungen gearbeitet wird, wäre dies ein riesiger Schritt nach vorn.) - Hierzu wäre eine entsprechende Ergänzung von § 3 PrüfbV und der Rechtsgrundlagen der Prüfungen durch die Deutsche Bundesbank der geeignete Weg.

Vorschlag IV-2:

Klarstellung in den MaRisk, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (auch im Sinne des § 25a Abs. 1 Satz 1 KWG) zu beachten ist.

<p>Zuständige(s) Ministerium/ Behörde:</p>	<p>BaFin, BMF</p>
<p>Betroffene Norm:</p>	<p>Auslegung von § 25a Abs. 1 KWG, MaRisk</p>
<p>Problem/Belastung:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Die Aufsicht begreift die Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) im Wortsinn als Mindest-Anforderungen. Das führt dazu, dass eine Angemessenheitsprüfung bei ihrer Anwendung im Einzelfall nicht mehr stattfindet. - Die gesetzliche Vorgabe, dass Maßnahmen und Verfahren des Risikomanagements nach § 25a Abs. 1 Satz 1 KWG nur im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten gesetzlich gefordert sind, wird in den MaRisk nicht übernommen.

	<ul style="list-style-type: none"> - Infolgedessen spielt es für die Anwendung der MaRisk durch die Aufsicht und in Prüfungen (sowohl durch die Bundesbank als auch im Rahmen der Jahresabschlussprüfung keine Rolle, ob prüferische Feststellungen von den Instituten unter höchster Belastung durch Kosten von Umsetzungsprojekten und anschließend laufenden Kosten für die betreffenden organisatorischen Vorkehrungen umzusetzen sind, ohne dass ermittelt wird, ob die Zusatzkosten überhaupt geeignet sind, den Instituten entsprechende quantifizierbare Risiken zu ersparen. - Dadurch kann nicht sichergestellt werden, dass der Nutzen von aufsichtlichen Maßnahmen deren Kosten übersteigt. Dies wäre aber notwendig, um zu verhindern, dass betroffene Institute nicht in ihrer finanziellen Ertragskraft und Stabilität beeinträchtigt werden – was bei einer genügend großen Zahl an betroffenen Instituten auch zur Beeinträchtigung des Finanzsystems insgesamt führen kann. - In Guidelines der EBA ist es inzwischen üblich, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den Guidelines insgesamt voranzustellen. Wir halten das für eine übernehmerswerte Herangehensweise.
Lösung/Entlastung:	<ul style="list-style-type: none"> - In den MaRisk sollte der Rahmen vorgegeben werden, dass diese verhältnismäßig anzuwenden sind. Hierfür schlagen wir folgende Textpassagen zur Aufnahme in die einleitenden Randziffern der MaRisk vor. - „Der sachgerechte Umgang mit dem Proportionalitätsprinzip beinhaltet in dem prinzipienorientierten Aufbau der MaRisk auch, dass die Proportionalität als maßgeblicher Faktor bei der Bestimmung der Anforderungen an ein Institut berücksichtigt wird.“ - „Dies umfasst insbesondere die Möglichkeit von Ausnahmen von Anforderungen, die für die besonderen Verhältnisse eines Instituts nicht sinnvoll sind, zum Beispiel wenn bestimmte Risiken oder Umstände, die von Teilen der MaRisk geregelt werden, in diesem Institut nicht oder nur in unwesentlichem Maße existent sind oder nur durch überproportionalen Ressourceneinsatz gemindert oder abgestellt werden können.“ - „Aufgrund der Methodenfreiheit der Institute, die den MaRisk zugrunde liegt, hat sich die Prüfung außerdem auf das Auffinden von aus Risikosicht wesentlichen Mängeln zu beschränken.“

V. Kategorie Verwaltungsaufwand in den Aufsichtsbehörden

Vorschlag V-1:

Reduzierung der Überschneidungen der Aufgaben der BaFin und der Beliehenen der gesetzlichen Einlagensicherung

Zuständige(s) Ministerium/ Behörde:	BMF
Betroffene Norm:	Kapitel 2 Abschnitt 3 des Einlagensicherungsgesetzes
Problem/Belastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Die BaFin und die Beliehenen der gesetzlichen Einlagensicherungen nehmen teilweise dieselben Aufgaben wahr hinsichtlich der Sicherstellung der Stabilität der Institute. Die folgenden Ausführungen

	<p>beziehen sich auf die gesetzliche Einlagensicherung der Kreditinstitute und die EdB als beliehene Einrichtung/Behörde.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dadurch gibt es eine überflüssige Doppelzuständigkeit zweier Behörden für dieselben Sachverhalte. Sowohl BaFin und Bundesbank einerseits als auch die Beliehenen der Einlagensicherung nehmen dieselben Dokumente und Abschlüsse der Institute als Grundlage. Die Doppelzuständigkeit führt zu doppelten Prüfungen derselben Sachverhalte, nämlich durch BaFin und Bundesbank einerseits und im Fall der EdB durch den Prüfungsverband deutscher Banken e.V. - Die BaFin überwacht die EdB als Rechts- und Fachaufsicht, wodurch sie weitere Ressourcen einsetzt, um die aufsichtliche Betätigung der EdB, die deckungsgleich mit der eigenen der BaFin ist, auch noch einmal zusätzlich zu beurteilen. - Die EdB geht mittlerweile dazu über, den Prüfungsverband zu ermächtigen, auch außerhalb von Prüfungen aufsichtsrechtlich relevante Unterlagen – wohl zur Anfertigung eigener Risikobewertungen? – anzufordern. Dies belastet die Institute durch Abarbeitung der Anfragen. Dabei liegen entsprechende Risikobewertungen in der aufsichtlichen Tätigkeit der BaFin bereits vor, nicht zuletzt auch zur Durchführung des SREP. - Die Institute müssen über den Kostenanteil der Beiträge zur Einlagensicherung und durch die Kostenumlage der BaFin beide Behörden und deren Tätigkeit bzw. Ressourceneinsatz finanziell tragen, sie haben also einen finanziellen Nachteil.
Lösung/Entlastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Entlastung der Beliehenen der Einlagensicherung (EdB) von originär bankaufsichtlichen Tätigkeiten, vor allem Prüfungsaufgaben und vorgelagerte Risikobewertungen. - Streichung von Kapitel 2 Abschnitt 3 des Einlagensicherungsgesetzes (möglicherweise mit Ausnahme des § 35 Abs. 2 EinSiG, der die erstmalige Prüfung bei Erlaubniserteilung betrifft, da diese keine echte Entsprechung im KWG hat).

Vorschlag V-2:

Doppelprüfung der persönlichen Zuverlässigkeit durch Bankaufsichtsbehörden und Börsen

Zuständige(s) Ministerium/ Behörde:	BMF, Landesregierung Hessen
Betroffene Norm:	§ 19 Abs. 4 Satz 2 BörsG
Problem/Belastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Nach § 19 Abs. 4 Satz 2 Börsengesetz kann die Börsenordnung einer deutschen Börse vorsehen, dass bei Unternehmen, die an einem organisierten Markt im Sinne des § 2 Abs. 5 [Abs. 11 aktueller Fassung] Wertpapierhandelsgesetz (d.h. in der EU oder EWR) zur Teilnahme am Handel zugelassen sind, die Zulassung ohne den Nachweis der Voraussetzungen nach Satz 1 Nr. 1, 3 und 4 erfolgt, sofern die Zulassungsbestimmungen des jeweiligen Marktes mit diesen vergleichbar sind. - Einige deutsche Börsen haben von dieser Kann-Vorschrift Gebrauch gemacht und auf den Nachweis der Zulassungsvoraussetzungen entsprechend verzichtet (siehe z.B. § 13 Abs. 3 der Börsenordnung der Baden-Württembergischen Wertpapierbörse). Andere inländische

	<p>Börsen, einschließlich der EUREX und der Frankfurter Wertpapierbörse, haben einen solchen Verzicht in ihre jeweilige Börsenordnung jedoch nicht aufgenommen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Das hat unter anderem zur Folge, dass bei jedem Wechsel der geschäftsführenden Organmitglieder eines in einem EU-Mitgliedstaat ansässigen, dort beaufsichtigten und zum Handel an Börsen zugelassenen Wertpapierhandelsunternehmens die Frankfurter Börsen den Nachweis der Zuverlässigkeit und der Eignung des neuen Organmitglieds verlangen, um die Zulassung zum Handel an den Frankfurter Börsen zu gestatten bzw. aufrechtzuerhalten. Da jedoch die Zuverlässigkeits- und Eignungsprüfung der geschäftsführenden Organmitglieder der beaufsichtigten Wertpapierinstitute immer durch die Aufsichtsbehörden des Heimatstaates erfolgt, ist das bürokratische Vorgehen der deutschen Börsen völlig überflüssig und stellt darüber hinaus einen Verstoß gegen die unionsrechtliche Vorgabe des Herkunftsstaatsprinzips dar, wonach andere Mitgliedstaaten als der Herkunftsstaat Wertpapierfirmen oder Kreditinstituten keine zusätzlichen Anforderungen auferlegen dürfen.
Lösung/Entlastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Eine Ausnahme von der Pflicht zum Nachweis der Zulassungsvoraussetzungen nach § 19 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1, 3 und 4 BörsG würde für Institute mit Sitz im EWR, die Wertpapierdienstleistungen oder Wertpapiernebenleistungen über eine inländische Zweigniederlassung oder im Wege des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs im Inland erbringen, die unnötige Bürokratie verringern. - Deswegen schlagen wir vor, einen neuen Satz 2 in § 19 Abs. 4 BörsG einzufügen: "Die Zulassung erfolgt ohne den Nachweis der Voraussetzungen nach Satz 1 Nr. 1, 3 und 4 für Wertpapierdienstleistungsunternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, die Wertpapierdienstleistungen oder Wertpapiernebenleistungen über eine Zweigniederlassung oder im Wege des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs im Inland erbringen."

VI. Kategorie EU-Regularien und sog. Goldplating

Vorschlag VI-1:

Keine weitere Angleichung der Regularien für Wertpapierfirmen und CRR-Kreditinstitute

Zuständige(s) Ministerium/ Behörde:	EBA, ESMA, EU-Kommission, BMF
Betroffene Norm:	EU-Wertpapierfirmen-Verordnung (IFR) sowie -Richtlinie (IFR)
Problem/Belastung:	<ul style="list-style-type: none"> - EBA und ESMA haben jüngst einen umfangreichen Call for Evidence zur Ausgestaltung des Rechtsrahmens für Wertpapierfirmen unter IFD und IFR auf Ebene der Gesetzgebung und der Verwaltungsvorschriften veröffentlicht.

	<ul style="list-style-type: none"> - Ohne an dieser Stelle ins Detail gehen zu können, verwundert es sehr, dass sich durch die Konsultation wie ein roter Faden die Auffassung der EU-Aufsichtsbehörden hindurchzieht, dass die Vorschriften für Wertpapierfirmen und CRR-Kreditinstitute möglichst wieder angeglichen werden sollen. - Wir rufen in Erinnerung, dass der Grundgedanke der Schaffung der IFD und der IFR die Herauslösung der Wertpapierfirmen aus dem Regelungskreis der CRR und der MiFID war, weil dieser als überobligat angesehen und durch einen zielgenauen Ansatz mit weniger strikten Anforderungen ersetzt werden sollte. - Dieser Normzweck der IFD und der IFR gerät nun unserem Eindruck nach in Vergessenheit.
Lösung/Entlastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Das BMF möge sich dafür einsetzen, dass der ursprüngliche Grundgedanke der Schaffung der IFD und der IFR respektiert wird, dass für Wertpapierfirmen ein zielgenauer Ansatz mit weniger regulatorischen Anforderungen verfolgt werden sollte. - EBA, ESMA und die EU-Kommission sollten nachdrücklich darauf hingewiesen werden, dass sie ihrer Aufgabe nicht gerecht werden, wenn sie eine Politik der weitgehenden Angleichung des Rechtsrahmens für Wertpapierfirmen und CRR-Kreditinstitute verfolgen.

Vorschlag VI-2:

Vollständige Umsetzung des Spielraums der nationalen Gesetzgebung nach Art. 400 (2) (c) CRR

Zuständige(s) Ministerium/ Behörde:	BMF
Betroffene Norm:	§ 2 Abs. 2 und 3 GroMiKV
Problem/Belastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Die den nationalen Behörden (und Gesetzgebern) mögliche Ausnahme für Intragruppenforderungen von den Anforderungen an Großkredite nach Art. 395 CRR gem. Art. 400 (2) (c) CRR ist in einigen EU-Staaten vollständig umgesetzt (siehe zum Beispiel Frankreich). In Deutschland gibt es dagegen nur eine teilweise Umsetzung, die eigene Betragsgrenzen für die Nichtanrechnung von Risikopositionen für Zwecke der Großkreditgrenzen setzt. Es gilt eine Ausnahme von 75% bzw. maximal bis zu 93,75% der Bemessungsgrundlage auf Basis eines individuell zu beantragenden Waivers. - In Jurisdiktionen mit voller Umsetzung des Art. 400 (2) (c) CRR angesiedelte Institute, die Teil einer internationalen Gruppe sind, haben daher einen erheblichen Wettbewerbsvorteil gegenüber in Deutschland angesiedelten Instituten. - Es besteht Einigkeit unter allen im EWR tätigen Kreditinstituten, dass die Hindernisse für den freien Transfer von liquiden Mitteln in internationalen Gruppen innerhalb des EWR die Bildung einer echten Bankenunion/eines integrierten Binnenmarkts deutlich behindern. - Nachdem in den letzten Jahren international große Anstrengungen unternommen wurden, die Abwicklung internationaler Gruppen zu

	regeln und im Krisenfall die entsprechenden Lösungen zu haben sowie unter Abwicklungsbehörden international zu kooperieren, ist es nicht verständlich, in Deutschland nach wie vor zu agieren, als ob Gruppeninstitute im Krisenfall vollständig auf sich allein gestellt wären.
Lösung/Entlastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Eine Anpassung der GroMiKV in dem Sinne, dass ein Level Playing Field zu um Ansiedlungen konkurrierenden Standorten hergestellt wird, wäre eine erhebliche Entlastung. - Es empfiehlt sich eine vollständige Umsetzung des Spielraums der nationalen Gesetzgebung nach Art. 400 (2) (c) CRR.

Vorschlag VI-3:

Geltendmachen des Einflusses in internationalen Gremien (Baseler Ausschuss, IOSCO, FATF) zur Vermeidung zusätzlicher Bürokratie

Zuständige(s) Ministerium/ Behörde:	BMF, BaFin
Problem/Belastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Die vergangenen Jahre waren davon geprägt, dass Arbeitskreise und Ausschüsse der Aufsichtsbehörden auf internationaler Ebene zielgerichtet darauf hingearbeitet haben, um Regulierung zu kreieren. - Dabei hat man sich unter anderem davon leiten lassen, nationale Aufsichtsansätze, die bisher nur national sinnvoll gehalten wurden, als Ideenpool für die internationale Verbreitung zu nutzen. Das Ergebnis war ein „race-to-the-top“ der Maximierung von Anforderungen. - Gremien von Aufsichtsbehörden auf internationaler Ebene haben keine ausreichende parlamentarische Rückkopplung. Die Entscheidung dieser Behörden, sich international auf ein bestimmtes Vorgehen zu verpflichten, setzt dann aber nationale Gesetzgeber unter erheblichen Zugzwang. - Erschwerend kommt hinzu, dass diese internationalen Regelwerke von internationalen behördenartigen Einrichtungen im Rahmen von Länderprüfungen und dadurch ausgeübtes „peer pressure“ durchgesetzt werden. Die damit befassten Organisationen haben ein Eigeninteresse an der Schaffung weiterer eigener Aufgaben, um ihr Bestehen auch finanziell zu verstetigen. - Beispiele für diese Effekte sind die „Empfehlungen“, die Baseler Ausschuss, IOSCO und FATF aussprechen.
Lösung/Entlastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Eine Entbürokratisierung in der Finanzregulierung kann nur dann nachhaltig gelingen, wenn die Regulierungstätigkeit internationaler Gremien von Aufsichtsbehörden auf ein sinnvolles Maß begrenzt wird. - BMF und BaFin sollten sich energisch dafür einsetzen, dass Empfehlungen von Baseler Ausschuss, IOSCO und FATF dem Bedarf der Vermeidung und des Abbaus von Regulierung Rechnung tragen.

Vorschlag VI-4:

Rückführung des Detaillierungsgrades der EU-Gesetzgebung in der MiFID sowie des resultierenden Dokumentationsaufwands unter Berücksichtigung des Kundenschutzes

Zuständige(s) Ministerium/ Behörde:	BMF / BaFin
Betroffene Norm:	Anlegerschützende Vorschriften des WpHG für Privatkunden
Problem/Belastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Das Konzept des Anlegerschutzes für Privatkunden wird auf Ebene der EU-Gesetzgebung und ihrer Konkretisierung auf Level 2 und Level 3 überzogen weit gefasst. Zwar lassen die Entwürfe der Retail Investment Strategy erkennen, dass hier ein erstes Umdenken begonnen hat. Dennoch sind diese Tendenzen u.E. bei Weitem nicht ausreichend. - Die strengen Level 1-Vorgaben werden durch überbordend detaillierte Level 2-Vorgaben und noch detailliertere Level 3-Vorgaben konkretisiert. Belastend ist, dass die Level 3-Vorgaben in Folge einer 1:1-Übernahme in die Verwaltungspraxis der BaFin oftmals als strikte Vorgaben ohne merklichen Umsetzungsspielraum ausgestaltet sind. - Vor allem bei <ul style="list-style-type: none"> o der Dokumentation der Anlageberatung (Kundenexploration, Äquivalenztest, Kosten-Nutzen-Analyse bei Umschichtungen, Abfrage und Berücksichtigung von Nachhaltigkeitspräferenzen des Kunden, Geeignetheitserklärung etc.) o den vorvertraglichen Informationspflichten (z.B. ex-ante Kostentransparenz, Zuwendungstransparenz, produkt-, dienstleistungs- und institutsbezogene Aufklärungspflichten) und den Anforderungen an die Zurverfügung-Stellung dieser Informationen o den Anforderungen an die Product Governance o den Vorgaben zur Erstellung von Basisinformationen zu den Produkten sind die Anforderungen mit einem enormen Erstellungs- und Dokumentationsaufwand verbunden, der nur schwer vereinbar ist mit dem recht überschaubaren Nutzen für die Kunden. - In der Prüfungspraxis werden diese Anforderungen minutiös geprüft und leichte Abweichungen, z.B. aufgrund der Besonderheiten des Geschäftsmodells, werden im Rahmen der Prüfungen aufgegriffen und bedürfen der Rechtfertigung.
Lösung/Entlastung:	<ul style="list-style-type: none"> - Im Rahmen der Trilog-Verhandlungen zur Retail Investment Strategy und der Vorbereitung von Level 2 und Level 3-Konkretisierungen sollten die Bundesregierung und das BMF bzw. die BaFin mit Nachdruck hinterfragen, ob der Aufwand für die Wertpapierdienstleister, der mit der Implementierung der zahlreichen kundenschützenden Vorgaben verbunden ist, in einem angemessenen Verhältnis zum erwarteten Kundenschutz steht.

- Gerade bei den hohen Anforderungen für den Schutz von Privatkunden sollte konsequent auf verhältnismäßige und flexiblere Anforderungen hingewirkt werden, die den Normadressaten mehr Gestaltungsspielraum einräumen.
- Dies betrifft vor allem praxistaugliche und verhältnismäßige Regelungen zum Anlegerschutz bei versierten Privatkunden (auch wenn sie die Kriterien für die Hochstufung zum professionellen Kunden nicht erfüllen), zu Product Governance und zum Benchmarking von Produkten sowie zur Kostentransparenz und zur Kundenexploration.