

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2014/65/EU im Hinblick auf die Informationspflichten, die Produktüberwachung und die Positionslimits zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung von der COVID-19-Pandemie“**

(COM(2020) 280 final — 2020/0152 (COD))

**„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/1129 im Hinblick auf den EU-Wiederaufbauprospekt und gezielte Anpassungen für Finanzintermediäre zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung von der COVID-19-Pandemie“**

(COM(2020) 281 final — 2020/0155 (COD))

**„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2402 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für Verbriefungen und zur Schaffung eines spezifischen Rahmens für einfache, transparente und standardisierte Verbriefung mit dem Ziel, die Erholung von der COVID-19-Pandemie zu fördern“**

(COM(2020) 282 final — 2020/0151 (COD))

**„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 mit dem Ziel, die wirtschaftliche Erholung von der COVID-19-Pandemie durch Anpassungen am Verbriefungsrahmen zu unterstützen“**

(COM(2020) 283 final — 2020/0156 (COD))

(2021/C 10/05)

Hauptberichterstatte: **Giuseppe GUERINI**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 27.8.2020 (COM(2020) 281 final, COM(2020) 282 final und COM(2020) 283 final). Europäisches Parlament, 14.9.2020 (COM(2020) 281 final, COM(2020) 282 final und COM(2020) 283 final). Europäische Kommission, 23.9.2020 (COM(2020) 280 final).
Rechtsgrundlage	Artikel 114 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Verabschiedung auf der Plenartagung	29.10.2020
Plenartagung Nr.	555
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	246/0/8

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt und unterstützt die im Maßnahmenpaket für die Erholung der Kapitalmärkte enthaltenen Vorschläge zur Änderung der Richtlinie über die Regulierung der Finanzmärkte, die Gegenstand dieser Stellungnahme sind. Mit diesen Änderungen sollen die Unterlagen und die Anforderungen für die Finanzmärkte und insbesondere die Bestimmungen der MiFID-II-Richtlinie erheblich vereinfacht werden. Da das Änderungspaket ursprünglich vier verschiedene Änderungsvorschläge enthielt, hält es der EWSA jedoch für angebracht, in dieser Stellungnahme das Vereinfachungskonzept insgesamt zu behandeln, das über die bloße Vereinfachung der MiFID-II-Bestimmungen hinausgeht und allgemeiner darauf abzielt, den Verwaltungsaufwand für die Akteure des Banken- und Finanzsektors zu verringern und dadurch Ressourcen für Investitionen in die wirtschaftliche Erholung freizusetzen.

1.2. Der EWSA begrüßt die Vorschläge der Kommission und unterstützt die Ziele des von ihr vorgeschlagenen Änderungspakets. Es müssen nämlich alle Anstrengungen für legislative Neuerungen unternommen werden, um i) Investitionen in die Realwirtschaft zu erleichtern, ii) die Vergabe von Krediten an Einzelpersonen und KMU zu unterstützen sowie iii) die Rekapitalisierung der europäischen Unternehmen zu fördern und die Rolle der Wertpapiermärkte zu stärken.

1.3. Der EWSA begrüßt die Vereinfachung einiger Pflichten, die die Finanzmarktregulierung für qualifizierte Gegenparteien und professionelle Anleger mit sich bringt, und schließt sich der bereits von den Banken in dieser Hinsicht signalisierten Unterstützung an.

1.4. Als Vertreter der Verbraucher und der Zivilgesellschaft verweist der EWSA auf die Notwendigkeit, auch Sparer und Kleinanleger zu schützen, und unterstützt daher die Entscheidung der Kommission, mit den gezielten Änderungen eine Beibehaltung der hohen Anforderungen der Finanzmarktregulierung anzustreben, damit den Bedürfnissen der verschiedenen Anlegergruppen angemessen Rechnung getragen wird. Die Vereinfachung der Rechtsvorschriften darf nämlich nicht zu einer Verringerung des Schutzes für Sparer und weniger erfahrene Anleger führen, die teilweise anders als gewerbliche Akteure behandelt werden müssen.

1.5. Der EWSA unterstützt das Ziel der Kommission, die Compliance-Kosten zu senken und Materialverschwendung zu vermeiden, indem die Produktion von Druckerzeugnissen im Zusammenhang mit Finanzanlagen erheblich reduziert und stattdessen digitale Werkzeuge genutzt werden, wodurch eine schnellere und sicherere Interaktion zwischen den Finanzakteuren und Kunden sichergestellt wird, die Unterlagen besser archiviert werden können und mehr ökologische Nachhaltigkeit gewährleistet wird.

1.6. Der EWSA begrüßt insbesondere das Ziel, in Bezug auf notleidende Risikopositionen Verbriefungen zu erleichtern. Durch diese regulatorische Maßnahme können die Banken nämlich ihre Bilanzen freisetzen und so ihre Kreditvergabe Kapazität erhöhen, was gerade jetzt von entscheidender Bedeutung ist.

1.7. Der EWSA ist daher der Ansicht, dass die Kommission sogar noch umfassendere Maßnahmen als die bisher vorgeschlagenen ergreifen sollte. Die derzeit geltenden Rechtsvorschriften für die Verbriefung notleidender Kredite wurden noch vor der Pandemie festgelegt und sind so unflexibel, dass sie in der aktuellen COVID-19-Krise die Realwirtschaft und insbesondere die KMU beeinträchtigen können.

1.8. Diese rigiden Vorschriften — insbesondere diejenigen über die Fristen für die Ausführung der Transaktionen zur Veräußerung notleidender Risikopositionen durch die Banken — müssen sehr sorgfältig angegangen werden, damit durch die vorgeschlagene Vereinfachung nicht etwa Unternehmen, die sich auf notleidende Kredite spezialisiert haben, über Gebühr begünstigt und Unternehmen der Realwirtschaft (noch mehr) in Schwierigkeiten gebracht werden, weil die Banken sich veranlasst sehen, solche Forderungen zu schnell abzutreten.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Das Paket, das die von der Europäischen Kommission am 24. Juli 2020 vorgelegten Vorschläge zur Änderung der Finanzvorschriften enthält, ergänzt eine Reihe von Maßnahmen, die in den letzten Monaten im Banken- und Finanzsektor ergriffen wurden, um eine effektive wirtschaftliche Erholung von der durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten Krise zu fördern.

2.2. Das erste im Rahmen dieser Strategie angenommene Maßnahmenpaket betraf den Bankensektor und enthielt Vorschläge zur Förderung der Bereitstellung von Bankkrediten an Privathaushalte und Unternehmen in der gesamten EU, um die negativen Auswirkungen der Pandemie auf die Nachfrage und das Angebot in einer Reihe von Produktionsketten auszugleichen.

2.3. Die in dem am 24. Juli vorgeschlagenen Maßnahmenpaket enthaltenen Änderungen zielen hingegen auf die Kapitalmärkte ab und sollen Investitionen fördern, die Kapitalisierung von Unternehmen erhöhen und die Fähigkeit der Banken zur Finanzierung der wirtschaftlichen Erholung verbessern.

2.4. Das von der Kommission vorgeschlagene Paket sieht spezifische Vereinfachungen bei vier wichtigen Rechtsakten zur Regulierung des Banken- und Finanzsektors vor: bei der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID-II), der Prospektverordnung, der Verbriefungsverordnung und der Eigenkapitalverordnung (CRR). Obwohl die MiFID-II-Richtlinie Hauptthema der vorliegenden Stellungnahme ist, hält es der EWSA deshalb für wichtig, sich zum gesamten Paket zu äußern, da die Wirksamkeit und der Nutzen der Kommissionsinitiative deutlicher zu Tage treten, wenn sie im größeren Kontext der Änderungen betrachtet werden.

2.5. Die in der der MiFID-II-Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen zur Vereinfachung der Informationspflichten waren bereits für 2021 und 2022 geplant, sodass die Kommission zu diesem Zweck bereits eine öffentliche Konsultation durchgeführt hatte. Der EWSA hält das Vorziehen dieser Änderungen für richtig, um die mit der Umsetzung der MiFID-II-Bestimmungen verbundenen Compliance-Kosten in einer für die europäische Wirtschaft kritischen Phase rasch zu senken.

2.6. Das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Paket umfasst Änderungen an der Prospektverordnung (EU) 2017/1129 durch Einführung eines „EU-Wiederaufbauprospekts“ sowie gezielte Anpassungen für Finanzintermediäre, mit denen eine Vereinfachung angestrebt wird, um die derzeit mitunter über 100 Seiten starken Prospekte auf 30 Seiten zu verkürzen.

2.7. Mit den Änderungen an der Verbriefungs- und der Eigenmittelverordnung beabsichtigt die Kommission hingegen, die dem EU-Bankensystem zur Verfügung stehenden Instrumente zu verbessern und so dessen Fähigkeit zur Finanzierung der Realwirtschaft zu verbessern. Diese Maßnahmen knüpfen an den früheren Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 575/2013 und (EU) 2019/876 als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie an.

2.8. Mit ihrem Vorschlag zur Verbriefung notleidender Kredite will die Kommission die mögliche Umwandlung derartiger Kredite in handelbare Wertpapiere fördern. Durch die Verbriefung soll bei den Banken Kapital für zusätzliche Kredite freigesetzt werden und es soll sich ein breiteres Spektrum von Anlegern an der Finanzierung der wirtschaftlichen Erholung beteiligen können.

2.9. Generell zielen sämtliche Vorschläge der Kommission auf eine wirksame Vereinfachung der Unterlagen bei Finanzanlagen ab, um den Verwaltungsaufwand zu verringern und so Mittel für Investitionen in eine rasche wirtschaftliche Erholung freizusetzen.

### 3. Besondere und allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt die Vorschläge der Kommission und unterstützt deren Ziele. Es müssen nämlich alle erdenklichen Regulierungsmaßnahmen ergriffen werden, um i) Investitionen in die Realwirtschaft zu erleichtern, ii) die Vergabe von Krediten an Einzelpersonen und KMU zu unterstützen und iii) die Rekapitalisierung der europäischen Unternehmen zu fördern und die Rolle der Wertpapiermärkte bei der Umsetzung der Konjunkturziele zu stärken.

3.2. Der EWSA begrüßt die Absicht, bestimmte Pflichten, die die Finanzmarktregulierung insbesondere für qualifizierte Gegenparteien und gewerbliche Anleger vorsieht, zu verringern. In diesem Sinne wurde das von der Kommission verfolgte Vereinfachungsziel von den Akteuren des Bankensektors bereits begrüßt.

3.3. Als Vertreter der Verbraucher und der Zivilgesellschaft begrüßt der EWSA die Entscheidung, die hohen Regulierungsanforderungen zum Schutz von Sparern und Kleinanlegern beizubehalten und so den Bedürfnissen der verschiedenen Anlegergruppen angemessen Rechnung zu tragen. Die Vereinfachung der Rechtsvorschriften darf nämlich keinesfalls zu einer Verringerung des Schutzes für Sparer und weniger erfahrene Anleger führen, die in mancher Hinsicht anders als gewerbliche Akteure und qualifizierte Gegenparteien behandelt werden müssen.

3.4. Der EWSA spricht sich in Anlehnung an den jüngsten Bericht des Hochrangigen Forums zur Kapitalmarktunion grundsätzlich für eine umfassende Überprüfung der Banken- und Finanzvorschriften der EU aus, um hier Überschneidungen und Diskrepanzen zu beseitigen und vor allem jene zum Schutz der Sicherheit von Sparern gedachten Bestimmungen zu ersetzen, die sich als ineffizient, aufwändig und nachteilig für die Finanzakteure wie für die Anleger herausgestellt haben.

3.5. Zudem unterstützt der EWSA das Ziel der Kommission, die Compliance-Kosten sowie die Materialverschwendung zu senken, indem deutlich weniger Unterlagen in Papierform erstellt werden und stattdessen auf digitale Interaktion gesetzt wird. Mit digitalen Instrumenten können nämlich eine schnellere und sicherere Interaktion zwischen den Finanzakteuren und Kunden, eine bessere Archivierung der Unterlagen sowie mehr ökologische Nachhaltigkeit gewährleistet werden.

3.6. Des Weiteren begrüßt der EWSA die Vereinfachung bei den Informationen über die Kosten und Pflichten bei Finanzanlagen, wobei für qualifizierte und weniger qualifizierte Gegenparteien unterschiedliche Informationspflichten festgelegt werden. Auch hier muss das Ziel darin bestehen, sowohl der Vereinfachung als auch einem angemessenen Schutz von Sparern und Kleinanlegern gebührend Rechnung zu tragen.

3.7. In Bezug auf die wichtigsten Aspekte des Änderungsvorschlags zur MiFID-II-Richtlinie möchte der EWSA jene hervorheben, die sich auf die Grenzwerte und Sicherungsgeschäfte bei Anlagen in Finanzderivate im Energiebereich beziehen. Er hält es jedoch für sinnvoll, wenn im Zuge der Einführung von Befreiungen für Absicherungsgeschäfte (*hedging exemptions*) bei Energiederivaten auch Anreize für Anlagen in erneuerbare Energien gesetzt würden.

3.8. Der EWSA begrüßt die Entscheidung der Kommission, die Vorschriften zur Beschränkung von Sicherungsgeschäften mit Derivaten auf der Basis von Investitionen in bestimmte für den menschlichen Verzehr gedachte landwirtschaftliche Erzeugnisse zu bestätigen. Es ist zwar wichtig und notwendig, die Entwicklung neuer Märkte durch die Förderung von Investitionen auch über Finanzinstrumente sicherzustellen, doch sollte dabei ein besonderes Augenmerk auf als bedeutsam eingestufte landwirtschaftliche Grunderzeugnisse gerichtet werden, damit z. B. keine Verwendungszwecke gefördert werden, die nicht der Ernährung dienen.

3.9. Der EWSA begrüßt, dass die vorgeschlagenen Änderungen auch die Vereinfachung aller Prospekte, Informationsberichte und periodischen Berichte umfassen, wodurch die Einsparungen erzielt werden können, die zur Förderung alternativer Finanzanlagen — u. a. durch den verstärkten Einsatz digitaler Instrumente — notwendig sind.

3.10. Die Kürzung der Prospekte ist ebenfalls positiv zu bewerten, da sie die Compliance-Kosten für Unterlagen senkt, die in der Praxis oft zu lang und für weniger erfahrene Sparer schwer verständlich waren. Der EWSA hofft daher, dass es in zweifacher Hinsicht zu einer Vereinfachung kommt: sowohl bei den für die Informationspflichten aufgewandten Ressourcen als auch — und vor allem — bei der Bereitstellung relevanter Informationen für Sparer.

3.11. Eine umfassende Vereinfachung des Sektors, für die der neue „EU-Wiederaufbauprosppekt“ ein gutes Beispiel ist, könnte den Liquiditätsfluss an Unternehmen sowie den Wiederanstieg des während der COVID-19-Pandemie geschrumpften Kapitalvolumens unterstützen. Dies würde die Ausgabe neuer Aktien auch durch Unternehmen mit geringer oder mittlerer Kapitalisierung erleichtern, was wiederum den Zugang zu Kapital verbessern würde, ohne den erforderlichen Schutz für Sparer aufzugeben.

3.12. Die Änderung, mit der vorgeschlagen wird, den Schwellenwert für die Befreiung von der Prospektspflicht für Nichtdividendenwerte, die von Unternehmen über Kreditinstitute begeben werden, von 75 Mio. EUR auf 150 Mio. EUR anzuheben, erscheint besonders sinnvoll, um eine aktive Rolle der Banken und Kreditinstitute bei der Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung zu fördern. Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass diese Anhebung des Schwellenwerts für die Prospektbefreiung vorübergehend ist. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass diese Maßnahme, dort, wo sie durch die Heranführung der KMU an den Kapitalmarkt eine wirksame Diversifizierung der Unternehmensfinanzierung fördert, über den Krisenzeitraum hinaus beibehalten werden sollte.

3.13. Der EWSA begrüßt das Ziel einfacherer Verbriefungen durch weniger strenge aufsichtsrechtliche Behandlung, sofern diese Verbriefungen notleidende Kredite betreffen, da die Banken so einen Teil ihrer Bilanzen freisetzen können, wodurch wiederum ihre Kreditvergabekapazität steigt. Es sollte jedoch besonders darauf geachtet werden, dass diese Vereinfachung letztlich nicht nur den auf die Abwicklung notleidender Kredite spezialisierten Firmen zugutekommt und damit Unternehmen noch mehr in Schwierigkeiten bringt, weil die Banken ihre notleidenden Kredite zu schnell abtreten.

3.14. Insbesondere in Bezug auf die Vorschläge zur Verbriefung notleidender Kredite teilt der EWSA zwar das übergeordnete Ziel der Kommissionsvorschläge, ist jedoch der Auffassung, dass die Maßnahme umfassender sein sollte als vorgeschlagen.

3.15. Die jüngsten Vorschläge der Kommission zielen richtigerweise auf die Einführung spezifischer Vorschriften für notleidende Forderungen ab, um diese in bestimmter Hinsicht von vertragsgemäß bedienten Krediten abzuheben. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass der gesamte derzeit geltende Rechtsrahmen für notleidende Kredite unflexibel ist, was vor allem im aktuellen, von der Pandemie stark beeinträchtigten wirtschaftlichen Kontext die Realwirtschaft und insbesondere die KMU erheblich beeinträchtigen kann.

3.16. Es wird insbesondere auf die Verordnung für die aufsichtsrechtliche Letztsicherung für notleidende Kredite (Backstop-Verordnung) verwiesen, die eine Abwertung notleidender Kredite nach einem strengen Zeitplan vorschreibt und den tatsächlichen Wert der für diese Kredite gestellten Sicherheiten kaum (oder vielmehr überhaupt nicht) berücksichtigt. Dieser Rahmen war schon vor der Pandemie kaum mit der Realität des Sekundärmarkts für notleidende Kredite in Einklang zu bringen — es bedarf daher nicht viel Fantasie, um sich vorzustellen, wie viel problematischer er im wirtschaftlichen Umfeld nach der Pandemie sein könnte. Die in der Backstop-Verordnung vorgesehenen steigenden Rückstellungen sollten zumindest vorübergehend ausgesetzt oder angepasst werden. Der Ausschuss betont ferner, dass die Bestimmung der 90-Tage-Überfälligkeit angesichts der COVID-19-Krise vorübergehend gelockert werden sollte, um die negativen sozialen Auswirkungen derart knapper Fristen zu vermeiden.

3.17. Der EWSA ist sich bewusst, dass das von der Europäischen Kommission vorgelegte Paket von Änderungsvorschlägen zur Erleichterung der Erholung des Kapitalmarkts auf die Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie abzielt, kann aber nicht umhin darauf hinzuweisen, dass die in der Verordnung (EU) 2019/630 des Europäischen Parlaments und des Rates enthaltenen Bestimmungen über die Mindestdeckung notleidender Kredite im derzeitigen Kontext ungeeignet sind, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie zu bewältigen, und daher vorübergehend gelockert werden sollten.

3.18. Neben den Vorschlägen der Kommission zur Verbriefung von Krediten sollten auch die von spezialisierten Instituten und Finanzinstituten ohne Rückgriff auf Verbriefung erworbenen notleidenden Kredite wirksamer geregelt werden, als dies mit den derzeitigen Aufsichtsvorschriften der Fall ist, indem Artikel 127 der CRR verbessert wird. Der derzeitige Rechtsrahmen schafft nämlich durch die übermäßige Kapitalabsorption seitens der Finanzinstitute, die notleidende Kredite auf dem Sekundärmarkt erwerben, einen paradoxen Negativanreiz.

3.19. Davon profitieren die auf den Erwerb notleidender Kredite spezialisierten Fonds, die fallweise von Finanzakteuren außerhalb Europas gehalten werden, die nicht dem EU-Rechtsrahmen und den Bestimmungen der Eigenkapitalverordnung unterliegen. Daraus ergibt sich die paradoxe und dem Grundsatz „gleiches Risiko, gleiche Vorschriften“ widersprechende Situation, dass das vermehrte Augenmerk, das die EU auf die interne Regulierung legt, denjenigen zugute kommen könnte, die zwar im europäischen Binnenmarkt tätig sind, ihren satzungsmäßigen Sitz und ihr Kapital jedoch weiter in einem Drittstaat haben und sich so zumindest teilweise dem EU-Regelwerk entziehen.

Brüssel, den 29. Oktober 2020

*Die Präsidentin*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Christa SCHWENG

---