

Position der IHK Frankfurt am Main
**„Finanzdienstleistungswirtschaft von Überregulierung und Bürokratie befreien –
Unternehmensfinanzierung erleichtern“**

Zusammenfassung

Frankfurt ist das Herz des deutschen Finanzsystems – nicht nur für Banken und Versicherer, sondern auch für eine Vielfalt an Finanzdienstleistern, die maßgeblich die Finanzierung der Realwirtschaft sichern. Wachstum, Effizienz und Kundenorientierung der Finanzdienstleistungswirtschaft werden jedoch zunehmend durch umfangreiche staatliche Regulierung beeinträchtigt.

Gegenwärtig lassen EU-Kommission, Europäisches Parlament und Bundesregierung Bereitschaft zur Deregulierung und Entbürokratisierung erkennen. Dieses Momentum gilt es zu nutzen. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sollten EU und Bund insbesondere die Überregulierung des Finanzdienstleistungssektors anpacken und zügig beseitigen. Das nachfolgende Positionspapier beleuchtet, welche Belastungen besonders schwer wiegen und an welchen Stellschrauben eine wirksame Entlastung der Finanzdienstleister möglich ist. Die IHK Frankfurt am Main schlägt folgende Maßnahmen vor:

- **Verhältnismäßigkeit bei der Finanzmarktregulierung wahren.** Neben Finanzmarktstabilität auch Wettbewerbsfähigkeit der Finanzdienstleister im Blick behalten.
- **Bei der EU-weiten Integration der Kapitalmärkte auf bürokratiearme Umsetzung achten.** Keine Zentralisierung der Aufsicht über Börsen und Kapitalverwaltungsgesellschaften.
- **EU-Verbriefungsmarkt durch weniger komplexe Regeln stärken.** Transaktionskosten senken, Kapitalanforderungen risikoadäquat ausgestalten.
- **Nachhaltigkeits-Reportings und Taxonomie auf den Prüfstand stellen.** Umfang reduzieren, auf steuerungsrelevante Daten konzentrieren, Konsistenz der Regelwerke herstellen.
- **Umsetzung der EU-Kleinanlegerstrategie bürokratiearm gestalten.** Von nationalem Provisionsverbot und Value-for-money-Ansatz Abstand nehmen.
- **Risikobasierten Ansatz bei DORA-Regeln zur Steigerung der Cyberresilienz verfolgen.** Umfang der DORA-Meldepflichten reduzieren, Detaillierungsgrad absenken.
- **Geldwäschebekämpfung an realen Risiken ausrichten.** EU-Vorgaben praxistauglich umsetzen, Kompetenzen zwischen AMLA und BaFin klar abgrenzen.
- **Bei Financial Data Access Regulation (FiDA) auf Basisdaten fokussieren.** EU-Datensouveränität und Wettbewerbsfähigkeit im Blick behalten, neue Datenoligopole vermeiden.
- **Mit zügigem Ausbau der kapitalgedeckten Altersvorsorge Investitionen ermöglichen.** Einfache, flexible und kostengünstige Produkte etablieren, Anbieter entlasten.

Ausgangslage

Am Finanzplatz Frankfurt schlägt das Herz des Finanzlebens der deutschen Wirtschaft. Dies gilt nicht nur für Bank- und Versicherungsgeschäfte. Einzigartig ist auch die Bandbreite an Finanzdienstleistungen wie Private Equity, Finanzportfolio- und Vermögensverwaltung, Wertpapier- und Versicherungsvermittlung, Anlageberatung, Leasing und Factoring. Als Intermediäre nehmen Unternehmen der Finanzdienstleistungsbranche eine wesentliche Rolle bei der Sicherstellung der Unternehmensfinanzierung ein.

Doch Wachstum, Effizienz und Kundenorientierung der Finanzdienstleistungswirtschaft werden durch immer mehr staatliche Regulierung gehemmt. Der deutlich angewachsene regulatorische Aufwand verteuert Produkte des Finanzdienstleistungssektors. Der Umfang der Regulierung beeinträchtigt zunehmend die Befähigung der Intermediäre zur Unternehmensfinanzierung. Schon jetzt klagen Unternehmen der Realwirtschaft über Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzmitteln. Eine wesentliche Ursache für Überregulierung in den vergangenen Jahren sind ständig neue, teilweise sachlich unnötige Rechtsnormen der EU. Hinzu kommt häufig verschärfendes „Goldplating“ bei der nationalen Umsetzung von EU-Rechtsakten, also die Übererfüllung der Richtlinienvorgaben durch Bund und Länder.

Gegenwärtig lassen die EU-Kommission, das Europäische Parlament und die Bundesregierung punktuell ihre Bereitschaft zur Deregulierung und Entbürokratisierung erkennen. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist es wünschenswert, wenn EU und Bund nun die Überregulierung des Finanzdienstleistungssektors anpacken und zügig beseitigen. Ziel sollte es sein, ein breites und kostengünstiges Angebot an Finanzdienstleistungen zu gewährleisten und so der Realwirtschaft neue Chancen zu eröffnen. Die Deregulierung der Finanzdienstleistungswirtschaft kann und sollte Marktzugänge erleichtern, positive Wirkungen für Unternehmenskunden entfalten und zu mehr Wachstum, Wohlstand und Beschäftigung beitragen.

Forderungen der IHK

1. **Proportionalität wahren, Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigen:** Auch wenn im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen strengere Regularien im Finanzsektor begründbar sind, weil sie insgesamt zur Finanzmarktstabilität beitragen: Ausmaß und Detailierungsgrad sind für viele mittelständisch geprägte Finanzdienstleister mittlerweile kaum noch bewältigbar. Die Vielzahl an Regelsetzern und der enge Novellierungstakt erlauben es nicht, die Wirkung neuer Vorschriften zu monitorieren. Finanzdienstleistungsregulierung sollte Stabilität gewährleisten, den Instituten aber zugleich Freiraum bei der Umsetzung der Anforderungen lassen. Daneben sollte Regulierung auch die Wettbewerbsfähigkeit von Finanzwirtschaft und Realwirtschaft im Blick behalten. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit sollte sich bei Anwendung bestimmter Vorgaben nicht auf die Größe der Institute beschränken, sondern auch Art, Umfang, Komplexität und Risikogehalt der Geschäftsaktivitäten umfassen.
2. **Bei der SIU auf bürokratiearme Gestaltung achten – keine Zentralisierung der Börsenaufsicht:** Die Kommissionsinitiative zu einer Savings and Investments Union (SIU), mit der die Integration der EU-Kapitalmärkte vorangetrieben werden soll, ist grundsätzlich sinnvoll, weil sie Finanzierungsoptionen für Unternehmen erweitert. Ein gemeinsamer Kapitalmarkt skaliert Marktkräfte für Investoren und Emittenten gleichermaßen. Auch Finanzdienstleistern bietet die SIU Chancen. Bei der konkreten Gestaltung sollte allerdings am

Ende nicht mehr Bürokratie entstehen. Genau das könnte mit einer Zentralisierung der Aufsicht über Börsen und Kapitalverwaltungsgesellschaften der Fall sein. Das Vorhaben, nationale und regionale Börsenaufsichtskompetenzen zur europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA zu verlagern und der ESMA zusätzliche Prüfkompetenzen im Bereich der Kapitalverwaltungsgesellschaften zu erteilen, ebnet den Weg zu einer marktfernen, kostenintensiven und bürokratischen Superbehörde. Zudem wirft es Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsfragen auf. Die derzeitigen Aufsichtsregime über Handelsplattformen und Asset Manager, die nationale und europäische Institutionen einbinden, funktionieren nach EU-weit harmonisierten Regeln und ermöglichen passgenaue Reaktionen auf spezifische Begebenheiten der einzelnen Finanzstandorte. Dieses bewährte und anerkannte System sollte nicht zur Disposition gestellt werden.

3. **Verbriefungsmarkt stärken, Transaktionskosten senken:** Auch die Stärkung des europäischen Verbriefungsmarktes ist Teil des Strategiepakets der SIU. Verbriefungen bündeln Einzelkredite und verwandeln sie in handelbare Wertpapiere, wodurch Kapital in Bankbilanzen freigesetzt wird. Auch Unternehmen können so Kundenforderungen verkaufen, sich am Kapitalmarkt refinanzieren und mit den Erlösen Investitionen tätigen. Allerdings sind die europäischen Verbriefungsmärkte im internationalen Vergleich – insbesondere mit den USA – verschwindend klein. Aktuell steht einer Revitalisierung der Verbriefungstätigkeit eine seit der Finanzkrise 2008/2009 deutlich verschärfte Regulierung entgegen. Die geltende EU-Verbriefungsverordnung (EU) 2017/2402 schraubt mit hohen Anforderungen an Reporting und Sorgfaltspflichten die Transaktionskosten in die Höhe. Finanzinstrumente für den Mittelstand wie die Verbriefung von Leasing-Forderungen über ABCP-Programme¹ sind dort zudem nicht berücksichtigt. Leasing-ABS sind jedoch bewährte, risikoarme Instrumente mit hoher Bedeutung für die Realwirtschaft. Wesentliche Passagen der Verordnung sollten daher in den anstehenden Trilog-Verhandlungen überarbeitet, insbesondere die Detailtiefe verringert und Komplexität abgebaut werden. Kapitalanforderungen für Verbriefungen sollten risikoadäquat sein, damit diese ihr Potenzial für Wachstum und Stabilität voll entfalten können.
4. **Nachhaltigkeitsberichterstattung und Taxonomie verschlanken:** Mit der komplexen EU-Taxonomie-Verordnung will die EU alle wirtschaftlichen Aktivitäten nach ihrem Nachhaltigkeitsgrad klassifizieren. Um deren Anforderungen zu genügen, müssen insbesondere Unternehmen, die unter die gesetzliche Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung fallen², als auch solche, die mittelbar über Informationsanforderungen in der Wertschöpfungskette betroffen sind³, erheblichen Datensammel- und Dokumentationsaufwand betreiben. Zugleich erschwert die "grün-braune" Logik der Taxonomie Investitionen in Übergangslösungen. Die CSRD⁴ erlegt Unternehmen weitere komplexe Berichts- und Offenlegungspflichten auf. Diese bürokratischen Lasten für die Wirtschaft sind unter dem Strich viel zu groß. Erfreulich ist zwar, dass Brüssel den Kreis der berichterstattungspflichtigen Unternehmen erheblich verringert hat. Dennoch ist Deutschland im europäischen Vergleich mit fast 1.600 betroffenen Unternehmen weiterhin Spitzenreiter. Auch im Anschluss an die Omnibus-Verordnungen bedarf es daher dringend einer deutlich stärker vereinfachten Regelsetzung

¹ ABCP: Asset backed commercial paper – besichertes, von einer Zweckgesellschaft emittiertes Geldmarktpapier

² Aktuell mehr als 1.000 Beschäftigte und über 450 Mio. € Umsatz

³ Sogenannter Trickle-Down-Effekt

⁴ CSRD: Corporate Sustainability Reporting Directive – Richtlinie (EU) 2022/2464

und Verbesserung der Interoperabilität der relevanten Rechtsakte, die zu einer spürbaren Vereinfachung insbesondere für KMU führt. Insbesondere die immer detailreicheren Vorgaben der Europäischen Aufsichtsbehörden bewirken, dass Finanzinstitute zu Risikomanagementzwecken weiterhin ESG-Daten von ihren Kunden einholen müssen. Daher ist es notwendig, den freiwilligen Nachhaltigkeitsberichterstattungsstandard⁵ für nicht börsennotierte KMU verpflichtend im Rahmen der Nachhaltigkeitsabfragen von Finanzierungspartnern anzuerkennen. Dieser bietet eine vereinfachte und vereinheitlichte Form der Nachhaltigkeitsberichterstattung für KMU. Besser noch wäre, den gesamten Ansatz zur Berichterstattung – auch mit Blick auf die tatsächliche Verbesserung von Nachhaltigkeitsentscheidungen – auf den Prüfstand zu stellen und offenzulegende Informationen auf wenige steuerungsrelevante ESG-Daten zu begrenzen. Durch eine einheitliche Datenerhebungssystematik könnten Überschneidungen und unnötige Doppelaufwände zwischen CSRD, Taxonomie und SFDR abgebaut werden.

5. **Pflichten aus der SFDR reduzieren:** Auch die europäische Offenlegungsverordnung für Anbieter von Finanzprodukten (SFDR)⁶ sollte einfacher und wirksamer ausgestaltet werden. Die SFDR hat erhebliche Bürokratie für Finanzmarktteilnehmer eingeführt, um Nachhaltigkeitstransparenz zu schaffen, Greenwashing zu verhindern und Kapital in nachhaltige Anlagen zu lenken, indem sie umfangreiche Offenlegungspflichten vorschreibt. Die SFDR sollte konsistenter mit den CSRD-Berichtspflichten einschließlich der ESRS⁷ und der Taxonomie verzahnt, Schlüsselbegriffe sollten vereinfacht sowie Offenlegungspflichten reduziert und gestrafft werden. Produktkategorien sollten leichter verständlich sein und den aktuellen Marktpraktiken in Bezug auf verfügbare Daten angemessen Rechnung tragen.
6. **EU-Kleinanlegerstrategie – Kein nationales Verbot der Vergütungsform Provision:** Das Sparvermögen der deutschen Bevölkerung ist ein bislang noch weitgehend ungenutztes Reservoir. Damit dessen Potenzial angesichts des hiesigen Investitionsbedarfes dem Kapitalmarkt zur Verfügung steht, benötigen Kleinanleger einen unkomplizierten und erschwinglichen Zugang zu qualifizierter Beratung und Aufklärung. Nach Abschluss der Trilogverhandlungen zur EU-Kleinanlegerstrategie (RIS) ist zwar ein allgemeines Provisionsverbot auf EU-Ebene nunmehr vom Tisch. Zugleich wurden Transparenz- und Rechtfertigungspflichten der Vermittler im Zuwendungszusammenhang verschärft. Außerdem bleiben auf Ebene der Mitgliedstaaten weitergehende Beschränkungen bis hin zu nationalen Provisionsverboten möglich. Hiervon sollte die Bundesregierung unbedingt Abstand nehmen. Ein Entzug der Vergütungsform Provision bewirkt, dass bestimmte Wertpapierdienstleistungen nur eingeschränkt oder gar nicht mehr angeboten werden. Honorarbasierte Beratungsmodelle sind keine adäquate Alternative. Für die Anlage kleiner Vermögenswerte sind sie aus Kostensicht weder für Anleger noch Berater attraktiv.
7. **EU-Kleinanlegerstrategie – Von Value-for-money-Ansatz Abstand nehmen:** Die EU will Finanzberater verpflichten, ihren Kunden aus der Palette geeigneter Produkte diejenigen mit der besten Kosteneffizienz auszuwählen. Hierfür müssen von Produktanbietern aufwändige Kosten-Nutzen-Prüfungen durchgeführt werden (Value-for-money-Ansatz). Finanzprodukte mit „schlechtem“ Preis-Leistungs-Verhältnis sollen demnach gar nicht erst

⁵ VSME: Voluntary Sustainability Reporting Standard

⁶ SFDR: Sustainable Finance Disclosure Regulation – Verordnung (EU) 2019/2088

⁷ ESRS: European Sustainability Reporting Standards

auf den Markt kommen. Diese Anforderungen erhöhen den bürokratischen Aufwand für Produktentwicklung und Vertrieb. Sie steigern den Kostendruck für Finanzdienstleister und blenden Kundeninteressen, die jenseits der Preishöhe liegen, aus. Die Begrenzung des bürokratischen Zusatzaufwands sollte im Vordergrund der technischen Umsetzungsgestaltung stehen. Dazu gehört auch die kritische Überprüfung der Meldepflichten im Rahmen von MiFID II⁸, die als EU-Rechtsrahmen für Wertpapiermärkte umfassende Wohlverhaltens-, Organisations- und Transparenzregeln zum Schutz der Anleger und der Marktintegrität enthält.

8. **Detaillierungsgrad der DORA-Anforderungen mindern:** Mit DORA⁹ will die EU die Resilienz von Finanzdienstleistern gegenüber Cyberrisiken und Vorfällen der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) stärken. DORA macht u.a. sehr strenge und umfassende Vorgaben zu Berichts- und Dokumentationspflichten. Diese sollten allerdings im Sinne eines risikobasierten Ansatzes nicht 1:1 auf alle Finanzunternehmen übertragen werden. Die EU-Gesetzgebung nimmt beispielsweise Leasingunternehmen aus dem DORA-Anwendungsbereich aus, während sie hierzulande derzeit noch ab 2027 die DORA-Anforderungen erfüllen sollen. Folge sind zusätzliche kostenintensive IT-Projekte, deren Mehrwert im Verhältnis zu bestehenden Regelungen fraglich ist und die stattdessen insbesondere bei mittelständischen Leasing-Gesellschaften unverhältnismäßige Mehrlasten hervorrufen. Generell steht der gegenwärtige Detaillierungsgrad von DORA in keinem angemessenen Verhältnis zum Aufwand in den Unternehmen mit der ordnungsgemäßen Sammlung und Übermittlung der geforderten Daten. Insbesondere im Bereich zeitkritischer Vorfallmeldungen führt die hohe Komplexität zu signifikanten Verzögerungen und erschwert somit die notwendige Steigerung der Cyberresilienz. Die DORA-Meldeanforderungen sollten daher auf das notwendige Mindestmaß reduziert werden. Vorhaben wie der Ende 2025 von der Kommission veröffentlichte „Digital-Omnibus“, die Regulierungsharmonisierung und die Abschaffung doppelter Meldestrukturen anstreben, gehen insoweit in die richtige Richtung.
9. **Geldwäschebekämpfung an realen Risiken ausrichten:** Die unstreitig erforderliche Regulierung zur Geldwäscheprävention sollte praktikabel bleiben und sich an realen Risiken orientieren. Besonders mit Blick auf delegierte Rechtsakte und Durchführungsrichtlinien (Level 2) sowie technische Standards (Level 3) der neuen EU-Anti-Geldwäschebehörde (AMLA) sollte sichergestellt werden, dass die Anforderungen die tatsächlichen Risiken widerspiegeln und keine unverhältnismäßigen Belastungen erzeugen. Die Verordnung zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AML-VO), die ab Juli 2027 EU-weit gültig ist, sollte pragmatisch und effizient umgesetzt werden und insbesondere den Gedanken eines EU-weiten Level Playing Field berücksichtigen. Aktuell beinhalten deren Vorgaben für die Verpflichteten noch eine Reihe von Verschärfungen, die zu deutlich erhöhtem Aufwand führen dürften, ohne dass die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Einzelnen verbessert wird. Zudem sind die Kompetenzabgrenzungen im Bereich der Geldwäscheprävention zwischen BaFin und AMLA derzeit noch nicht geklärt, so dass überdies unterschiedliche Prüfanforderungen an Unternehmen zu befürchten sind.

⁸ MiFID II: Markets in Financial Instruments Directive – Richtlinie 2014/65/EU

⁹ DORA: Digital Operational Resilience Act – Verordnung (EU) 2022/2554

10. **Bei FiDA auf Basis-Daten fokussieren:** Der Vorstoß der Kommission für eine Financial Data Access Regulation (FiDA) zielt darauf ab, über einen leichteren Zugang zu Kundendaten Wettbewerb und Innovation im europäischen Finanzmarkt zu befördern und die Potenziale einer Datenökonomie zu heben. Doch die Umsetzung des aktuellen Entwurfs würde in den betroffenen Finanzunternehmen massive Investitionen in IT-Infrastruktur, Datenschnittstellen und Sicherheitsmaßnahmen erfordern. Viele Finanzdienstleister investieren bereits heute erhebliche Ressourcen in digitale Regulierungen – wie zum Beispiel das Rahmenwerk DORA – oder in KI-Projekte. Zusätzliche Anforderungen schränken die verfügbaren Kapazitäten weiter ein. Vor allem kleine und mittlere Betriebe geraten dadurch an ihre Grenzen. Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Finanzwirtschaft wird weiter beeinträchtigt, zudem könnte FiDA zu weiteren Datenoligopolen bei den US-Digitalkonzernen führen. Der FiDA-Entwurf sollte daher grundlegend überprüft werden und sich auf Basis-Daten fokussieren, die bereits weitestgehend standardisiert und damit für Dritte auch nutzbar sind. Falls das Risiko einer Verschlechterung der europäischen Datensouveränität nicht ausgeschlossen werden kann, sollte der vollständige Rückzug des Gesetzgebungsvorschlags erwogen werden.
11. **Kapitalgedeckte Säule der Altersvorsorge zügig ausbauen:** Die mangelnde Einbindung des Kapitalmarkts in das deutsche Rentensystem vernachlässigt dessen Potenzial, auch über diesen Weg milliardenschwere Investitionen in die deutsche Wirtschaft zu ermöglichen. In Deutschland werden mehr als zwei Billionen Euro in bar oder auf niedrigverzinsten Konten gehalten. Dieses brachliegende Sparvermögen sollte über attraktive kapitalmarktorientierte Altersvorsorgeprodukte wesentlich stärker als bisher in die Unternehmens- und Investitionsfinanzierung kanalisiert werden. Hierfür bedarf es einer Reform der aktuellen Vorsorgeprodukte – mit neuen Kategorien, mehr Wahlfreiheit, Verzicht auf Garantievorgaben, zusätzlichen Renditemöglichkeiten. Flankierend sollten zudem die Kosten auf der Anbieterseite über Entbürokratisierung, Vereinfachungen und mehr Wettbewerb gesenkt werden. Die vom Bundestag verabschiedete Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge ist zu begrüßen. Mit den im Altersvorsorgereformgesetz beschlossenen Maßnahmen werden verstärkte Impulse zum privaten Vermögensaufbau über den Kapitalmarkt gesetzt. Ein staatlich angebotenes Standardprodukt könnte allerdings zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führen, weshalb die privatwirtschaftlichen Lösungen im Vordergrund stehen sollten. Zusätzliche Sozialabgaben auf Kapitaleinkünfte würden außerdem kontraproduktiv wirken.

Ansprechpartner in IHK-Geschäftsfeld Finanzplatz · Unternehmensförderung · Starthilfe

- **Dr. Matthias Schoder**, Geschäftsführer,
Tel.: +49 69 2197-1370, Mail: m.schoder@frankfurt-main.ihk.de
- **Sophie Augustin**, Stv. Leiterin des Geschäftsfeldes,
Tel.: +49 69 2197-1372, Mail: s.augustin@frankfurt-main.ihk.de
- **Lennard Oehl**, Referent Finanzplatzpolitik,
Tel: +49 69 2197-1507, Mail: l.oehl@frankfurt-main.ihk.de